

Guide de législation

Modules «loi», «ordonnance» et «initiative parlementaire»



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP
Office fédéral de la justice OFJ

Impressum

Editeurs

Office fédéral de la justice, CH-3003 Bern

Copyright

Office fédéral de la justice, CH-3003 Bern

Contact

Office fédéral de la justice,

Unité Projets et méthode législatifs, Bundesrain 20, 3003 Berne,

Tél. 058 462 41 37, E-Mail: info@bj.admin.ch

Version électronique

www.gj.admin.ch

Etat: octobre 2014

Table des matières

Table des matières	1
Introduction aux modules «loi», «ordonnance» et «initiative parlementaire»	3
A Module «loi»	4
Informations préliminaires concernant la procédure législative	4
<i>La procédure législative en quelques mots</i>	4
<i>Processus de décision au niveau de l'administration fédérale et du Conseil fédéral : consultation des offices et procédure de co-rapport</i>	12
<i>Documents accessibles par la voie électronique</i>	16
<i>Bibliographie sommaire</i>	16
<i>Information et communication</i>	17
Déclenchement et planification d'un projet législatif	19
<i>Impulsion et mandat</i>	19
<i>Planifier un projet législatif</i>	22
Phase de conception	28
<i>Préparation des travaux et collecte des informations nécessaires</i>	28
<i>Définir le problème</i>	32
<i>Fixer les objectifs</i>	35
<i>Définir le cadre normatif</i>	37
<i>Rechercher des solutions</i>	39
<i>Evaluer les solutions et procéder à leur sélection</i>	41
<i>Elaborer une esquisse d'acte normatif</i>	44
Avant-projet et rapport explicatif	47
<i>Rédiger l'avant-projet</i>	47
<i>Evaluer les effets probables de l'avant-projet</i>	48
<i>Rédiger le rapport explicatif qui accompagne l'avant-projet</i>	51
Procédure de consultation et message	53
<i>Procédure de consultation</i>	53
<i>Message et projet de loi</i>	60
Phases parlementaire et postparlementaire	64
<i>Délibérations parlementaires</i>	64
<i>Référendum</i>	68
<i>Préparer la mise en œuvre</i>	69
<i>Mettre en vigueur les actes législatifs et les publier</i>	72
<i>Clôre le projet législatif</i>	75
<i>Mettre en œuvre l'acte législatif</i>	76
<i>Evaluer rétrospectivement l'acte législatif</i>	77
B Module «ordonnance»	81
Informations préliminaires	81
<i>L'ordonnance: quelques informations de base</i>	81

<i>Dispositions légales applicables aux ordonnances</i>	<i>82</i>
<i>Documents accessibles par la voie électronique</i>	<i>83</i>
<i>Bibliographie sommaire</i>	<i>83</i>
Déclenchement.....	84
Planification	85
Phase de conception.....	88
Projet d'ordonnance et rapport explicatif	91
Audition (ou consultation) et consultation du Parlement	93
Adoption	98
 C Module «Initiative parlementaire»	 100
Condensé.....	100
Participation de l'administration fédérale	102
<i>Participation de collaborateurs de l'administration fédérale</i>	<i>102</i>
<i>Examen préalable</i>	<i>102</i>
<i>Consultation</i>	<i>105</i>
<i>Projet et rapport définitifs de la commission</i>	<i>106</i>
<i>Avis du Conseil fédéral</i>	<i>106</i>
<i>Phases parlementaire et postparlementaire</i>	<i>107</i>

Introduction aux modules «loi», «ordonnance» et «initiative parlementaire»

Un guide modulaire de législation

- 1 Le guide de législation de l'Office fédéral de la justice est composé des trois modules suivants, ainsi que d'une version complète.
- 2 Les trois modules ont été légèrement retravaillés par rapport à leur version 2008. Ils seront publiés ensemble en format PDF. La version HTML du module «loi» n'est plus disponible. Sa mise à jour s'est révélée trop coûteuse.
- 3 La version complète du Guide de législation (Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 3e édition mise à jour, Office fédéral de la justice, Berne 2007) présente de nombreuses matières qui n'ont pas été incorporées dans les modules (par exemple, les droits fondamentaux et le droit international, le partage des compétences entre la Confédération et les cantons, le choix de la forme de l'acte législatif, le principe de légalité et la délégation, les instruments d'action de l'Etat, la rédaction de l'acte législatif).
- 4 Tous ces documents sont accessibles en ligne à l'adresse www.gl.admin.ch.

Objectifs des modules «loi», «ordonnance» et «initiative parlementaire»

- 5 Les modules «loi», «ordonnance» et «initiative parlementaire» présentent – du point de vue des personnes concernées par des projets législatifs au sein de l'administration fédérale – les étapes du processus législatif. Ils visent à fournir aux légistes, c'est-à-dire à toutes les personnes qui prennent part à l'élaboration des actes législatifs au sein de l'administration fédérale – qu'elles soient juristes ou non – des informations par étapes, et à les orienter de manière concise et pragmatique sur les questions importantes.
- 6 En définitive, les trois modules, outils méthodologiques à l'usage des légistes, visent deux objectifs :
 - permettre aux légistes d'utiliser judicieusement le temps mesuré dont ils disposent pour atteindre dans les délais les principaux objectifs assignés aux différentes étapes des projets ;
 - leur fournir les bases qui les amènent à prendre des décisions aussi viables que possible tant sur le fond que sous l'angle politique.

Berne le 22 août 2013

A Module «loi»

Informations préliminaires concernant la procédure législative

La procédure législative en quelques mots

Les acteurs principaux

- 1 A l'échelon de la Confédération, la procédure législative doit être en adéquation avec l'ensemble des structures de la Suisse : systèmes parlementaires, démocratie directe, fédéralisme et principes fondateurs de l'Etat de droit. La Constitution elle-même impose que le processus législatif soit rationnel et méthodique.
- 2 Au niveau fédéral, la procédure législative – surtout lorsqu'elle porte sur des normes constitutionnelles et du degré législatif – se caractérise par l'implication très systématique et transparente d'un large éventail d'acteurs (le peuple, le Parlement, le Conseil fédéral et l'administration, les cantons, les partis, les organisations de l'économie et autres associations, etc.). Deux catégories d'acteurs participent dans une mesure relativement large au processus législatif en amont et en aval des délibérations parlementaires, à savoir les cantons et la société civile représentée par les partis politiques et les milieux intéressés (art. 45 et 147 Cst.). La Confédération tient particulièrement compte de l'avis des cantons lorsqu'il y va de la mise en œuvre du droit fédéral (art. 46 Cst.). Le principe de la collégialité qui régit le mode de délibérer du gouvernement se reflète dans l'égalité dont bénéficient les offices dans le cadre de la consultation des offices et les départements dans le cadre de la procédure de co-rapport.

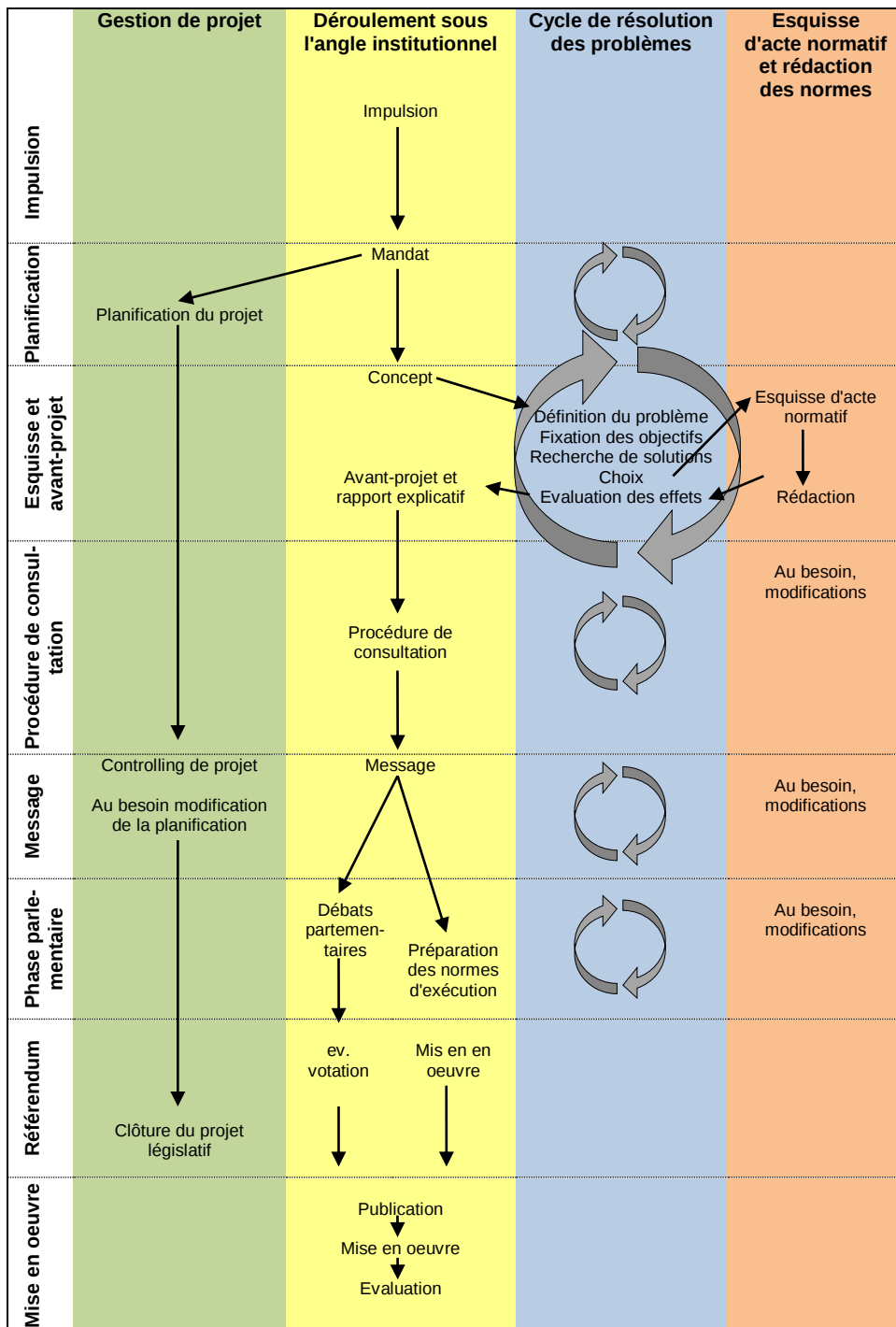
Quatre aspects primordiaux

- 3 Le présent module décrit le déroulement chronologique du processus législatif. A cette fin, il prend en compte les quatre principaux aspects qui caractérisent le travail législatif, à savoir :
 - le déroulement sous l'angle institutionnel (procédure législative : impulsion, avant-projet, procédure de consultation, message, etc.) ;
 - la gestion du projet (mandat d'élaborer le projet, planification, etc.) ;
 - le cycle de résolution des problèmes (processus appliqué pour résoudre les problèmes complexes : définition des problèmes, fixation des objectifs, recherche de solutions, etc.) ;
 - enfin, la rédaction proprement dite des normes.
- 4 La publication du présent guide sur Internet et sa structure modulaire permettent aux départements et aux offices d'y apporter les compléments qui leur semblent utiles (par exemple, en ajoutant des liens qui renvoient à des modèles de documents publiés sur leurs propres sites).

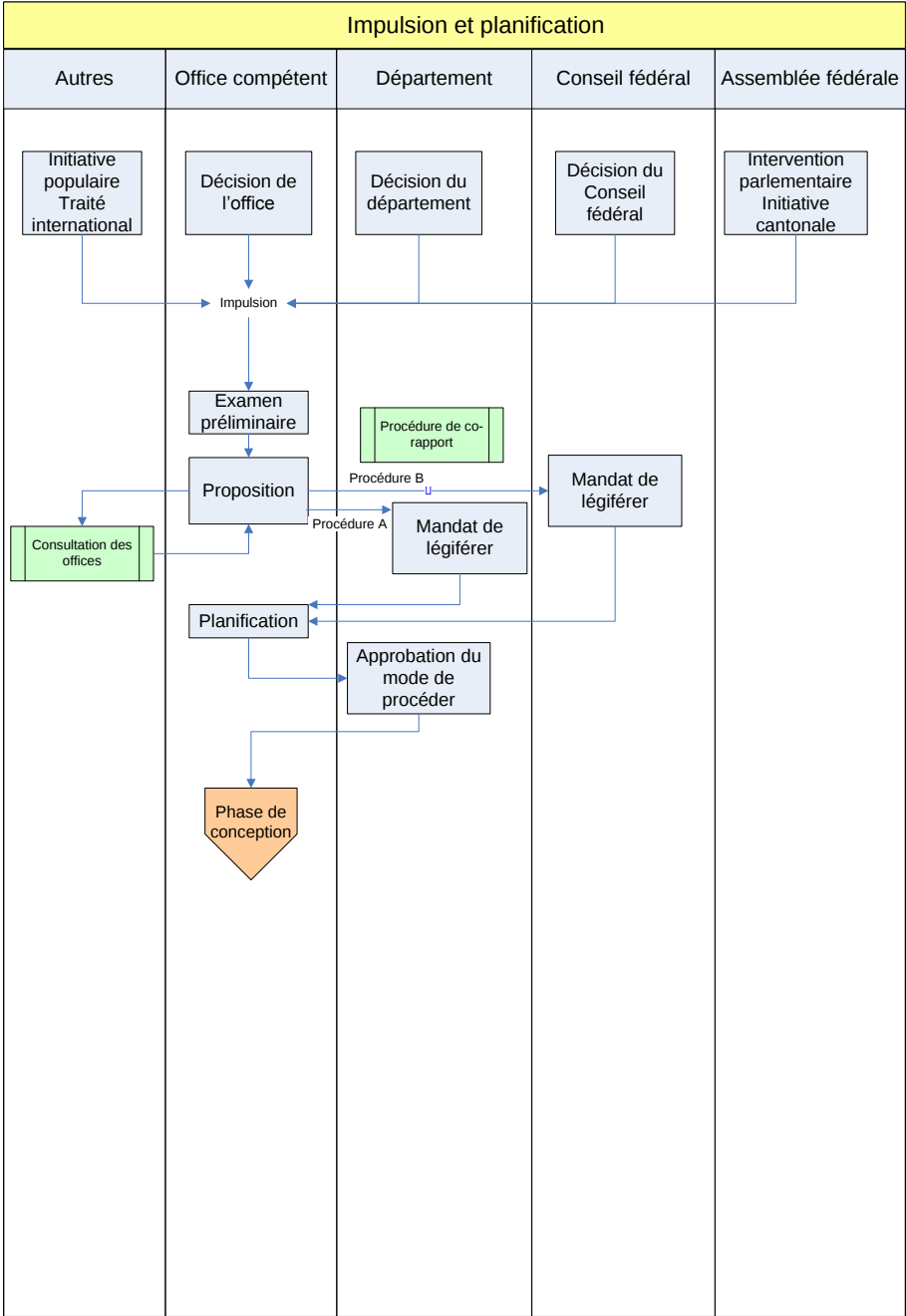
- 5 Le tableau synoptique figurant sur la page suivante fait ressortir le déroulement chronologique de la procédure législative et les quatre aspects principaux énumérés ci-dessus.
- 6 Quant aux diagrammes qui font suite à ce tableau, ils ne portent que sur le déroulement sous l'angle institutionnel mais en reflètent les principales étapes de manière détaillée.

Tableau synoptique de la procédure législative

7

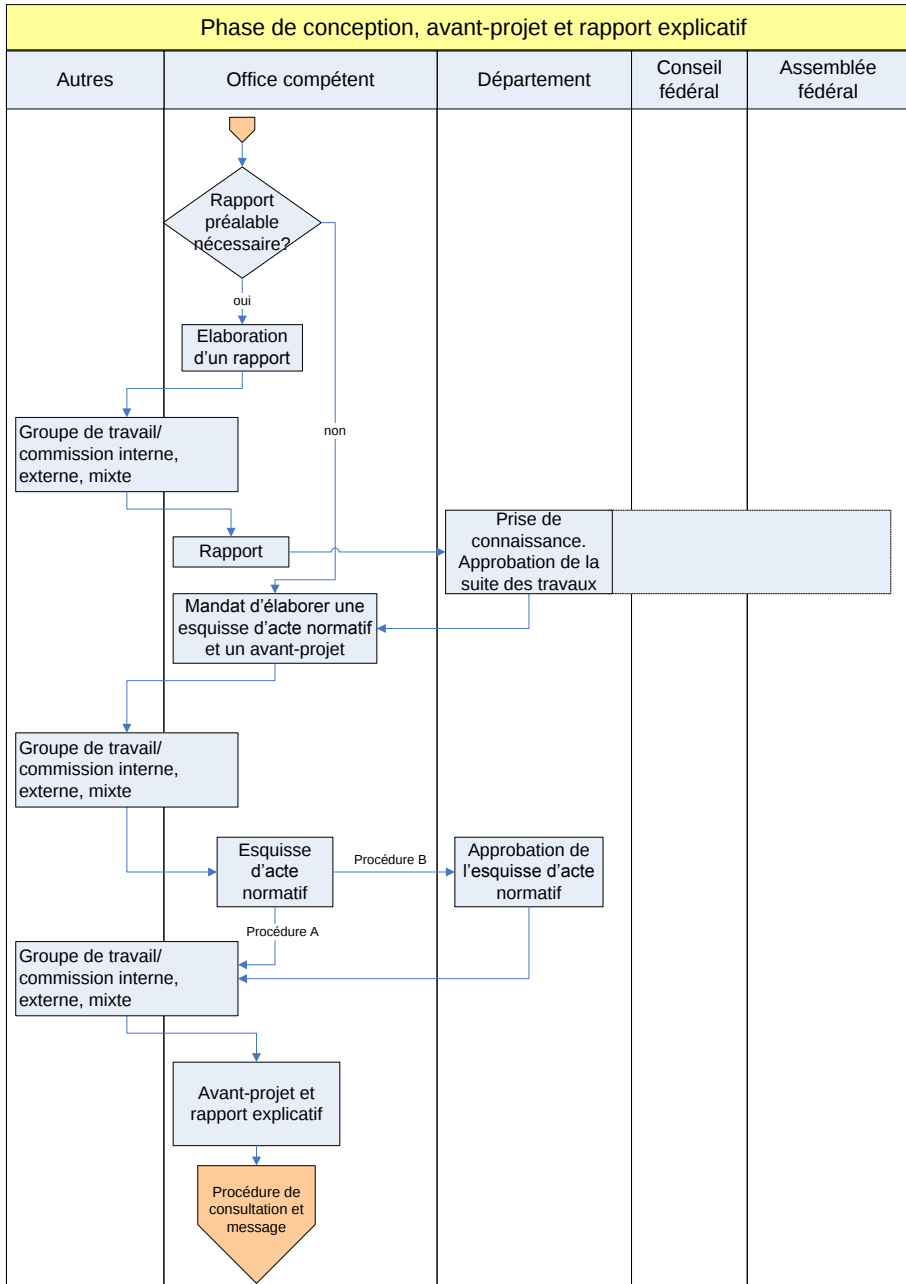


6



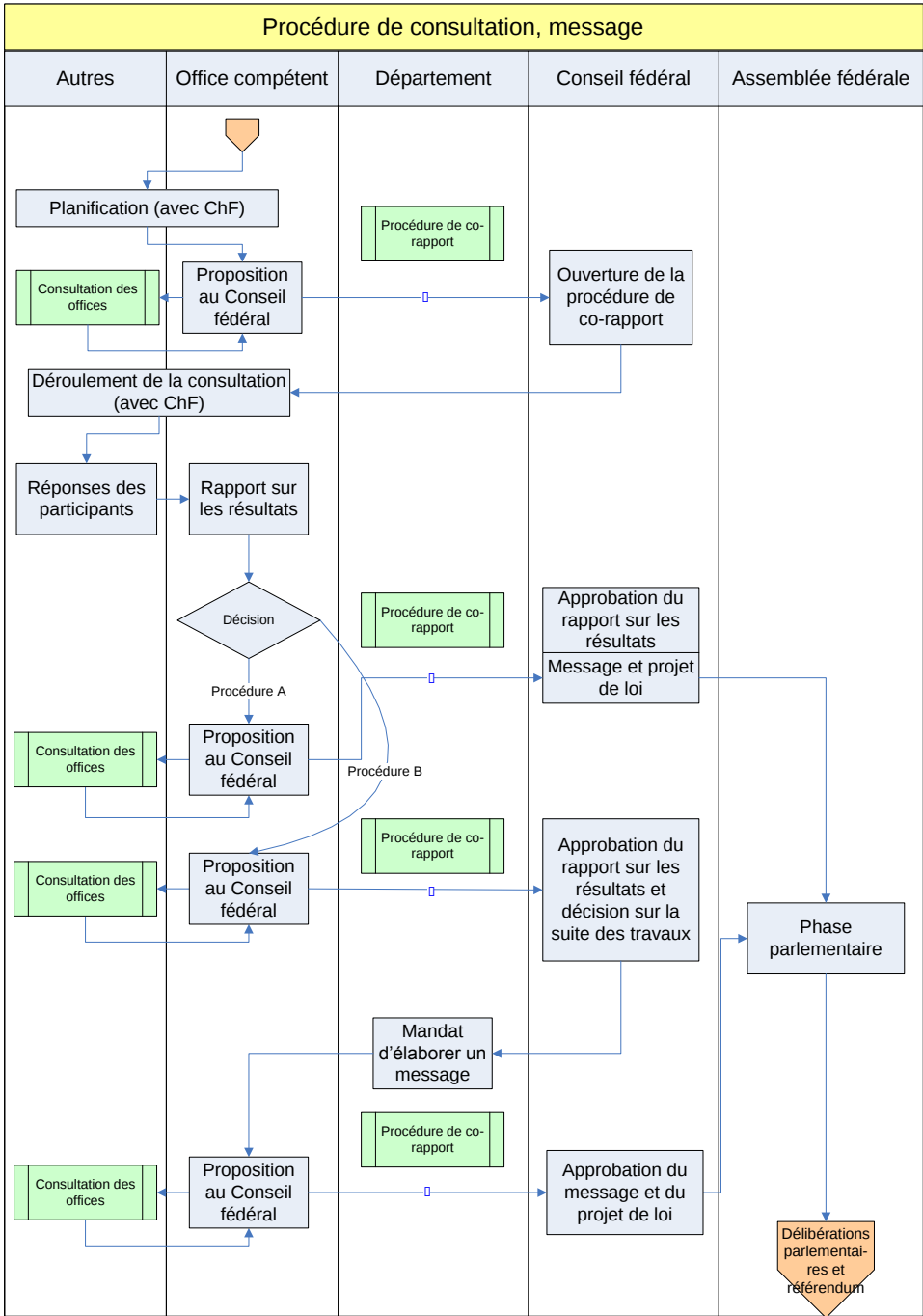
Phase de conception, avant-projet et rapport explicatif

9



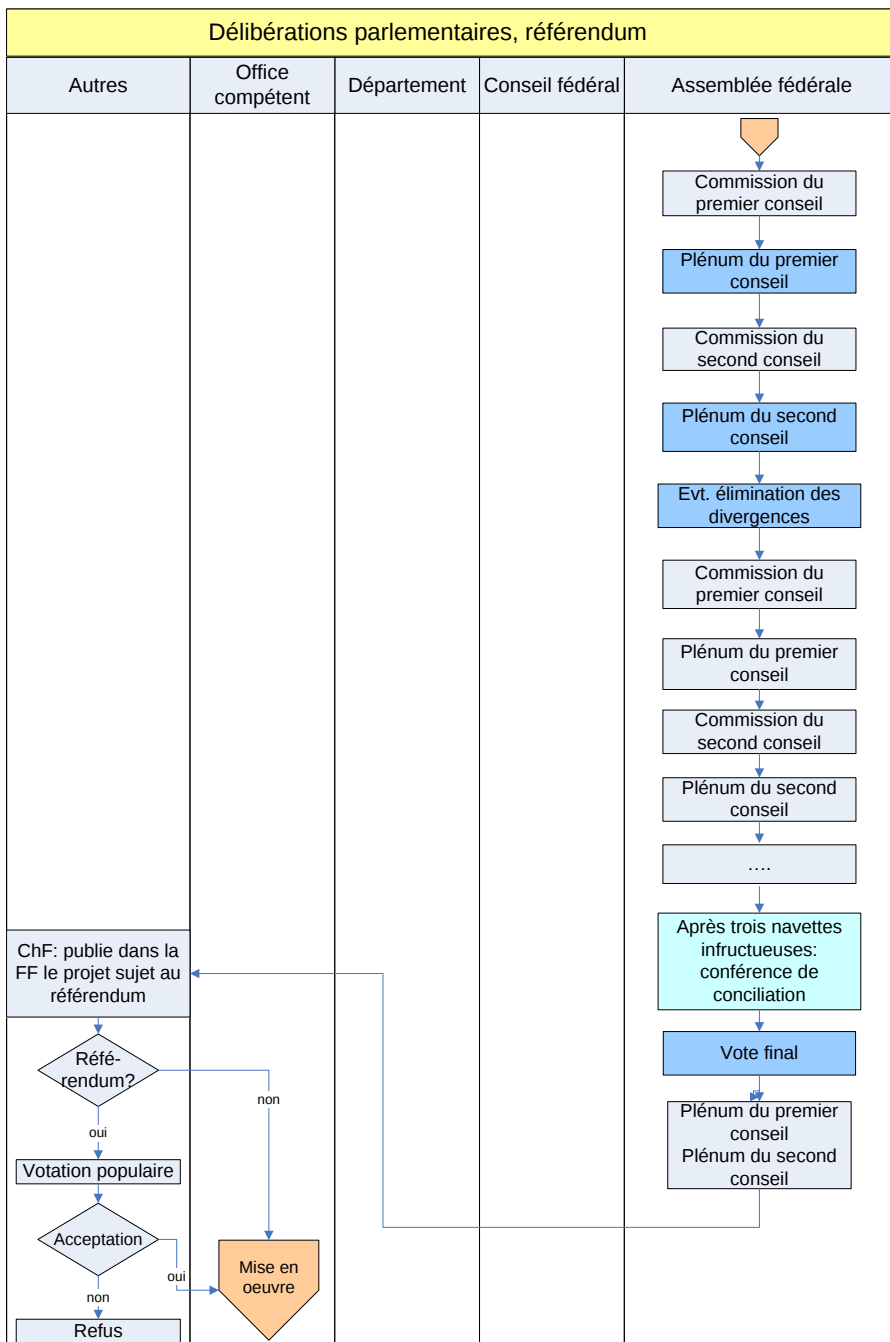
Procédure de consultation, message

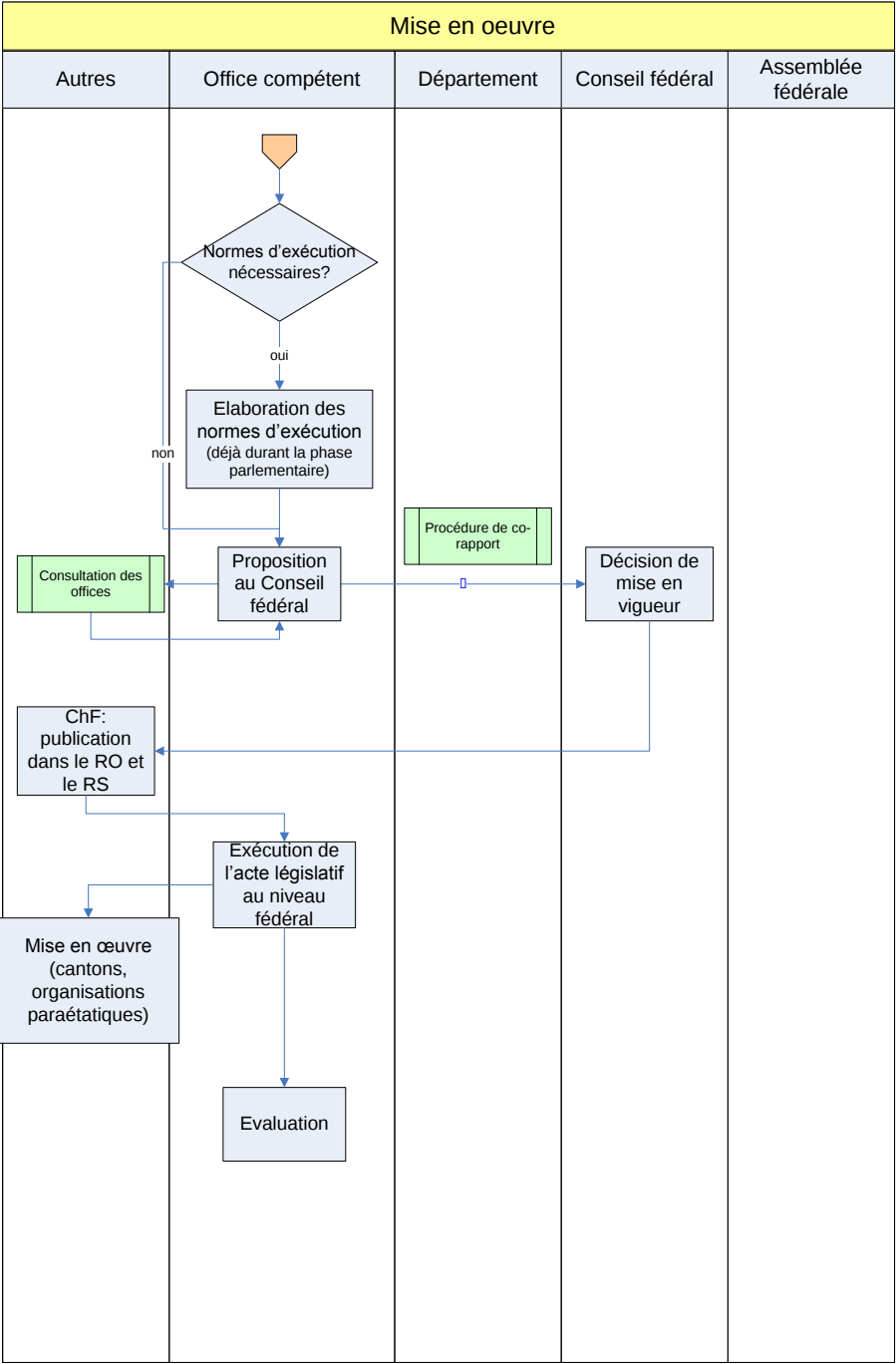
10



Délibérations parlementaires, référendum

11





Processus de décision au niveau de l'administration fédérale et du Conseil fédéral : consultation des offices et procédure de co-rapport

Généralités

Définitions

- 13 Au cours de la consultation des offices, l'office chargé d'un projet de proposition au Conseil fédéral le soumet aux services intéressés (offices fédéraux, secrétariats généraux, Chancellerie fédérale). Il prend en compte leurs avis avant d'adresser la proposition au département pour signature.
- 14 Dans le cadre de la procédure de co-rapport, la proposition au Conseil fédéral signée par le chef de département est soumise aux autres départements et à la Chancellerie fédérale pour avis (appelé aussi « co-rapport »). Le Conseil fédéral prend en compte les avis des départements et de la Chancellerie fédérale avant d'arrêter sa décision.

Fonctions

- 15 La consultation des offices et la procédure de co-rapport servent à préparer les décisions du Conseil fédéral. Elles remplissent plus précisément les fonctions suivantes :
- assurer une préparation adéquate des décisions à prendre par le Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale ;
 - permettre de recourir aux connaissances des spécialistes des différents services ;
 - permettre d'éliminer d'éventuelles divergences de vues au sein de l'exécutif.
- 16 La consultation des offices et la procédure de co-rapport visent à ce que les décisions du Conseil fédéral reposent sur la plus large concordance possible entre le principe de la division en départements et le principe de l'autorité collégiale (art. 177 Cst.). En d'autres termes, les deux procédures servent à coordonner l'action de l'administration, d'une part, et celle du gouvernement, d'autre part.

● **Exemples de décisions du Conseil fédéral**

- ouverture d'une procédure de consultation ;
- décision sur la suite à donner à un projet une fois connus les résultats de la consultation ;
- mandat d'élaborer un message et un projet de loi ;
- approbation du projet de loi et du message ;
- fixation de la date d'entrée en vigueur d'une loi.

Bases légales et directives déterminantes

- 17 En matière de consultation des offices et de procédure de co-rapport, les bases légales et les directives déterminantes sont notamment les suivantes :
- art. 177 Cst. (**RS 101**) ;

- art. 14 et 15 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010) ;
- art. 3 à 5 de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1).

18 Les Directives sur les affaires du Conseil fédéral édictées par la Chancellerie fédérale (accessibles uniquement sur l'intranet de l'administration fédérale) régissent la préparation et le déroulement des affaires du Conseil fédéral. Elles fixent les procédures à suivre et elles mettent à disposition les modèles des divers documents devant être utilisés.

Accessibilité au public

19 Les projets d'actes législatifs qui en sont au stade de la consultation des offices ne sont pas accessibles au public. Le rapport sur les résultats de la procédure de consultation, le message à l'appui du projet d'acte législatif ou encore le texte de l'ordonnance s'il s'agit de normes du degré réglementaire, seront accessibles après la décision du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral peut exceptionnellement déclarer que ces documents restent non accessibles après la prise de décision. Le droit d'accès n'est pas reconnu pour les documents officiels afférents à la procédure de co-rapport (v. art. 8, al. 1 à 3 de la loi sur la transparence, RS 152.3).

Etapes et options

Ouverture de la consultation des offices

20 Cette procédure permet à l'office chargé du dossier de prendre en compte les desiderata et les éventuelles objections d'autres unités administratives et d'éliminer dans la mesure du possible ces divergences. L'office transmet alors le projet de proposition au Conseil fédéral (avec ses annexes) à toutes les unités administratives concernées ou même intéressées par le dossier.

21 La Chancellerie fédérale gère une page internet spéciale concernant la consultation des offices (accessible uniquement sur l'intranet de l'administration fédérale). Cette page contient, sous une rubrique «Consultation des offices: liste des destinataires», un registre des adresses électroniques des unités et offices susceptibles d'être incluses dans une consultation des offices. Il y est précisé quels offices doivent toujours être consultés, et quelles questions transversales méritent que l'on consulte d'autres offices.

22 Ne sont pas considérées comme des unités de l'administration fédérale les entités de la Confédération devenues autonomes (par exemple, RUAG, la Suva, les CFF, la Poste, Swisscom) ; celles-ci sont appelées à se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation.

23 Dans des cas exceptionnels, on étend la consultation des offices au Tribunal fédéral ou à une autre autorité judiciaire de la Confédération (v. ch. 220).

● Remarques

- 24 Tous les projets de normes constitutionnelles, de lois et d'ordonnances importantes (en particulier ceux qui feront l'objet d'une audition ou d'une procédure de consultation) doivent être soumis, lors de chaque consultation des offices, à la commission interne de rédaction en allemand et en français, donc avant l'ouverture de la procédure de consultation. Ainsi, ils pourront faire l'objet d'un contrôle parallèle (corédaction) dans les deux langues.
- 25 Lorsqu'un acte législatif ou un projet d'acte législatif doit faire l'objet d'une publication officielle (dans le Recueil officiel ou, s'il s'agit d'un projet, dans la Feuille fédérale), la Chancellerie fédérale (Centre des publications officielles, [CPO]) le fait passer par un circuit obligatoire après la consultation des offices et avant l'ouverture de la procédure de co-rapport. Le texte passe d'abord par le service juridique, puis par les services linguistiques, ce qui permet de le soumettre à un dernier contrôle du point de vue juridique formel et sous l'angle rédactionnel. Les modifications apportées lors de ces contrôles sont ensuite communiquées à l'office responsable qui les vérifie et qui peut les accepter ou les refuser.

Délai convenable

- 26 Pour que les offices intéressés puissent procéder à un examen attentif du projet, il convient de leur accorder un délai convenable (trois semaines au minimum).

Mise au point de la proposition destinée au Conseil fédéral et des annexes

- 27 L'office compétent remanie la proposition et les annexes si la consultation des offices a fait apparaître des erreurs ou des lacunes ou s'il en est ressorti que le projet ne pourrait pas recueillir un consensus suffisant sur le plan politique. Les divergences de vue subsistant entre des offices doivent être clairement mises en évidence dans la proposition destinée au Conseil fédéral.
- 28 A ce stade, il peut être utile que l'office compétent informe préalablement les autres offices influents de la suite des opérations. Dans toute la mesure du possible, on s'efforcera d'éliminer les divergences, avant que l'objet soit soumis au département compétent pour qu'il signe la proposition au Conseil fédéral.
- 29 Si, après la consultation d'un office, d'importantes modifications sont apportées à la proposition et à ses annexes (en particulier au projet de loi), il convient le cas échéant d'ouvrir une deuxième consultation des offices.
- 30 Résultat : la proposition et les annexes (par exemple dossier pour la consultation, message et projet de loi, dispositif de décision) sont prêtes à être soumises au Conseil fédéral dans une forme sur laquelle les offices intéressés se sont (autant que possible) mis d'accord.

Ouverture de la procédure de co-rapport

La procédure de co-rapport a pour but de déboucher sur une décision du Conseil fédéral.

31	Déroulement de la procédure de co-rapport	
	Qui ?	Quoi?
	Proposition	
	L'office compétent	communique la proposition et le dossier au chef du département pour signature.
	Le département	ouvre la procédure en signant la proposition et transmet celle-ci à la Chancellerie fédérale.
	La Chancellerie fédérale	une fois encore, vérifie que le dossier est complet et contrôle son exactitude formelle (conformité aux Directives sur les affaires du Conseil fédéral), puis soumet le tout aux autres départements pour qu'ils établissent leurs éventuels co-rapports.
	Co-rapports	
	Les départements	peuvent s'exprimer sur la proposition, avant la séance du Conseil fédéral, en rédigeant un co-rapport motivé.
	La Chancellerie fédérale	communique les éventuels co-rapports au département dont émane la proposition et aux autres départements.
	Réponse aux co-rapports	
	Le département responsable du projet	peut réagir aux co-rapports qui lui ont été remis, dans une réponse aux co-rapports. Il peut maintenir son projet, se rallier aux propositions ou encore préparer une proposition modifiée qui tienne compte des remarques formulées.
	Les départements qui sont d'accord avec la proposition initiale	peuvent également prendre position dans une réponse au co-rapport.
	La Chancellerie fédérale	soumet la réponse du département responsable du projet et éventuellement les autres prises de position aux autres départements.
	Réplique à la réponse aux co-rapports	
	Les autres départements	peuvent à nouveau s'exprimer dans le cadre d'une réplique à la réponse aux co-rapports. Ils peuvent maintenir leur position ou se rallier à la proposition telle qu'elle a été modifiée dans la réponse.

● **Remarques**

- 32 Pour la procédure de co-rapport (= laps de temps entre la soumission de la proposition et la décision du Conseil fédéral), il faut prévoir au moins 3 semaines.
- 33 La brièveté du temps à disposition jusqu'à la décision du Conseil fédéral exige des collaborateurs compétents qu'ils réagissent le plus vite possible aux propositions ou aux co-rapports. Il est déloyal de retarder les co-rapports pour

- faire en sorte que les départements concernés n'aient plus le temps de prendre position.
- 34 Savoir si et, le cas échéant, dans quelle mesure on doit se montrer conciliant à l'égard des propositions contenues dans les co-rapports relève souvent de la pure tactique. Accepter une proposition qui n'est pas d'une importance capitale, permet au département responsable du projet de gagner à sa cause un autre département qui était au départ critique à l'égard du projet et qui soutiendra celui-ci devant le Conseil fédéral. L'abandon de certains éléments du projet ne doit toutefois pas entraîner de lacunes fondamentales.
- 35 Si une objection a simplement trait à des lacunes juridiques d'importance secondaire, on évitera de déposer un co-rapport afin de ne pas surcharger inutilement le Conseil fédéral. On s'efforcera de trouver directement un accord sur une modification de la proposition avec le département ou l'office dont celle-ci émane. Cette manière de faire vaut en particulier pour les desiderata juridiques n'ayant qu'une portée négligeable du point de vue politique. Les adaptations seront apportées sous forme de corrigendum dans la procédure de co-rapport.

Documents accessibles par la voie électronique

- 36 Des outils de législation sont disponibles sur les pages internet de l'Office fédéral de la justice suivantes: **Instruments de légistique**.

Bibliographie sommaire

- 37 Böhret, Carl et Götz Konzendorf (2001). Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Baden-Baden : Nomos.
- Jochum, Margit und Simone Ledermann (2009). La démarche légistique entre théorie et pratique. in : **LeGes/1: 87 - 103**.
- Kettiger, Daniel (2000). Gesetzescontrolling : Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen. Berne/Stuttgart/Vienne : P. Haupt.
- Nussbaum, Hans-Georg (2003). Rahmenbedingungen der Verordnungsgebung : Rechtliche Grundlagen und Funktionen von Verordnungen. in : **LeGes/1: 9 - 52**.
- Nussbaum, Hans-Georg (2007). Die Ausarbeitung von Verordnungen am Beispiel des neuen Zollrechts. in : **LeGes/2: 295 - 303**.
- Morand, Charles-Albert (Hrsg.) (1999). Légistique formelle et matérielle. Aix-en-Provence : Presses universitaires d'Aix Marseille.
- Müller, Georg (2006). Elemente einer Rechtssetzungslehre. 2e éd., Zurich : Schulthess.
- Noll, Peter (1973). Gesetzgebungslehre. Reinbek bei Hamburg : Rowohlt (épuisé).
- Tercier, Pierre et Roten, Christian (2003), La recherche et la rédaction juridiques. Zurich/Bâle/Genève : Schulthess.

Information et communication

Bases légales et directives déterminantes

- 38 Le chef du département prend, en accord avec la Chancellerie fédérale, les mesures nécessaires pour informer le public sur l'activité de son département ; il désigne les responsables de l'information (art. 40 de la loi sur le gouvernement et l'administration). En règle générale, il incombe aux offices de préparer l'information destinée au public.

Politique d'information transparente

- 39 Une politique d'information transparente n'est pas seulement indispensable à la formation de l'opinion. Elle constitue également un moyen de créer la confiance par rapport au processus législatif. Communiquer ne sert pas seulement à transmettre des informations. De la communication dépendra également, dans une mesure non négligeable, l'image que le public se forge du gouvernement et de l'administration. Aussi l'information du public doit-elle se faire tout au long du processus législatif (donc, dès le stade de la procédure préliminaire) et ne pas intervenir en « fin de course ».

Information interne

- 40 La direction du projet veillera à ce que les personnes qui y collaborent reçoivent en permanence l'information complète dont elles ont besoin. Si nécessaire, elle informera comme il se doit les autres personnes qui ne participent pas directement à l'élaboration du projet. Ce mode de faire permet, d'une part, de s'attirer la confiance et la compréhension des services intéressés. Il permet, d'autre part, de bénéficier des connaissances de spécialistes de l'administration et, éventuellement, de recueillir leurs critiques, ceci au bénéfice du projet.

Information active du public

- 41 Lorsque le projet est d'une certaine envergure, la direction pourvoit à l'information active du public à chaque étape importante (en particulier, ouverture des travaux préliminaires, institution d'une commission d'experts, remise du rapport de la commission d'experts, ouverture de la procédure de consultation, prise de connaissance par le Conseil fédéral des résultats de cette procédure et décision sur la suite des opérations, approbation du message et du projet de loi). A cette fin, elle peut utiliser, notamment, les canaux suivants :
- Communiqué de presse, accompagné, au besoin, d'une documentation complémentaire. En outre, en fonction de l'état d'avancement du projet législatif, on veillera à diffuser les versions successives.
 - Conférence de presse : séance d'information – s'ajoutant au communiqué de presse – au cours de laquelle un objet est présenté oralement et sous un angle purement technique (par exemple, par le président de la commission d'experts); les participants à la conférence de presse se tiendront, en outre, à la disposition des journalistes pour répondre à leurs questions, voire pour don-

ner une interview. Dans certains cas – lorsque le projet est particulièrement complexe ou volumineux – il peut se révéler aussi utile d’avoir avec des professionnels des médias des entretiens portant sur le fond du dossier. A noter que l’autorité compétente peut déclarer le contenu de tels entretiens « confidentiel jusqu’à ce que le Conseil fédéral ait arrêté sa décision ».

- Conférence de presse donnée par le Conseil fédéral : séance d’information organisée par la Chancellerie fédérale à l’issue de la séance du Conseil fédéral, au cours de laquelle le chef du département compétent présente le dossier dans ses grandes lignes et en donne une appréciation sous l’angle politique. Peuvent, en outre, prendre part à cette conférence des hauts fonctionnaires et des spécialistes des offices ou services compétents, qui pourront ainsi répondre aux questions d’ordre technique posées par les journalistes.
- Internet : des pages spéciales sans cesse actualisées concernant les projets législatifs importants permettent au public d’avoir rapidement, facilement et 24 heures sur 24 une vue d’ensemble et de trouver à un seul et même endroit toute la documentation pertinente. La consultation d’Internet permet, en outre, de réduire le nombre de questions de citoyens auxquelles l’administration doit répondre.

42 En outre, la direction de projet informe régulièrement les milieux intéressés par un projet de législation, notamment ceux chargés de son exécution (en particulier les cantons), des événements et avancées susceptibles de les intéresser.

Information passive du public

43 La communication comprend également l’information passive : celle qui est donnée sur demande informelle (émanant notamment de professionnels des médias) ou sur présentation d’une demande d’accès au sens de la loi sur la transparence (RS 152.3). En principe, le libre accès du public aux documents officiels est garanti. Font notamment exception les documents qui ont trait à la formation de l’opinion et de la volonté politique au sein du Conseil fédéral (v. *ch. 19*). Ce processus de formation de la volonté politique est confidentiel. On trouvera des informations complémentaires sur la manière de traiter les demandes d’accès au sens de la loi sur la transparence en consultant le site internet du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence à la rubrique **Accès aux documents officiels**.

Déclenchement et planification d'un projet législatif

Impulsion et mandat

Généralités

Définition

44 Les procédures institutionnalisées (initiative populaire, initiative des cantons, motion, initiative parlementaire, droit d'initiative du Conseil fédéral, etc.) permettent à des organisations non-étatiques (par exemple, des groupements politiques ou des associations), à des partis et des autorités (gouvernements ou parlements cantonaux, Assemblée fédérale, Conseil fédéral) de mettre en évidence des problèmes ou de faire état de préoccupations comme autant de mandats d'y trouver des solutions. Ce sont ces mandats qui peuvent être à l'origine de l'activité législative.

Fonctions

45 Les procédures institutionnalisées existantes sont censées favoriser une ouverture aussi large que possible aux impulsions émanant des milieux politiques, de la société en général, des médias, du monde scientifique, de l'économie et de l'administration. Ces procédures permettent donc de prendre en compte les préoccupations émanant de ces milieux et d'y réagir en les soumettant impérativement au processus législatif.

46 Les impulsions peuvent avoir différentes origines : évolutions subies par la société, l'économie ou l'environnement, qui sont soudainement ressenties comme des problèmes par les groupes de personnes qu'elles touchent, difficultés de mise en œuvre du droit existant qui sont constatées par les autorités d'exécution, prises de position critiques par les médias, développement du droit de rang supérieur, résultats d'études scientifiques, etc.

47 La prise en compte des impulsions au moyen d'instruments formalisés vise notamment à assurer la coordination et la cohérence des travaux législatifs, contribuant ainsi à éviter aux autorités politiques d'être surchargées par une pléthore de projets normatifs.

Bases légales

48 Art. 5, 5a, 43a, 138 à 139a, 160, 181 et 184 Cst. (RS 101);
Art. 107 à 129 de la loi sur le Parlement (RS 171.10).

Facteurs déclencheurs et impulsions

49 Il arrive fréquemment qu'un sujet ou un problème politique soit tout d'abord porté devant l'opinion publique par un ou plusieurs acteurs (association, parti, groupement politique, conférence des directeurs de départements cantonaux, médias, etc.). Ce sujet ou ce problème est ensuite repris dans le cadre de l'une des pro-

cédures institutionnalisées. Les travaux législatifs en découlant peuvent être déclenchés par l'Assemblée fédérale (art. 160 Cst.) ou par le Conseil fédéral (art. 181 Cst.).

- 50 Tout membre de l'Assemblée fédérale, tout groupe parlementaire, toute commission parlementaire et tout canton peuvent soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale (art. 160 Cst.). Il n'est pas rare que des initiatives populaires déclenchent des processus législatifs. Quant aux impulsions imprimées par le droit de rang supérieur, plus précisément par le droit international (art. 5, al. 4, 166 et 184 Cst.) ou résultant d'actes normatifs adoptés au sein de l'UE (bilatérales I et II et reprise de l'acquis de Schengen/Dublin), elles occupent une place de plus en plus importante. Enfin, les arrêts rendus par le Tribunal fédéral peuvent induire des modifications de la législation. Quelle que soit l'action requise de l'Etat, elle doit respecter le principe de subsidiarité (art. 5a Cst.). L'Etat ne doit assumer que les tâches que les particuliers (famille, économie privée, etc.) ne sont pas en mesure de remplir. Quant à la Confédération, elle ne doit accomplir que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons et des communes (art. 43a Cst.). Au surplus, l'Etat peut exercer son action non seulement en édictant des normes, mais encore en agissant de manière informelle (en ayant des entretiens avec des acteurs importants de la société, en communiquant avec le public et en l'informant, notamment).

Etapas et options

Situation de départ

- 51 L'office compétent doit répondre à des impulsions l'incitant à légiférer. En l'occurrence, deux cas classiques peuvent se produire :
- Une autorité supérieure lui a donné mandat d'examiner la nécessité d'établir de nouvelles normes législatives ou, directement, de préparer de telles normes; ou encore, on peut s'attendre à ce qu'un tel mandat soit donné. C'est fréquemment le cas lorsque des travaux législatifs sont déclenchés par une intervention parlementaire ou une initiative populaire.
 - L'office compétent constate lui-même un besoin de légiférer sans qu'un mandat exprès ne lui ait été délivré par une autorité supérieure. Il sollicitera un tel mandat, afin de déclencher formellement le processus législatif.

Analyse de l'impulsion ou du mandat

- 52 Quelle que soit la situation de départ, le mode de procéder est, en principe, toujours le même.
- 53 Analyser les problèmes et la situation existante:
Dans ses grandes lignes, le processus d'analyse des problèmes est identique au cycle de résolution des problèmes (v. ch. 96 - 158).

- 54 Clarifier la situation du point de vue politique:
Lorsque le processus de formation de l'opinion en est encore à un stade relativement précoce, on pourra préparer une note de discussion de manière à provoquer au sein du Conseil fédéral un débat ouvert, qui permettra de connaître les points de vue des différents départements sur les objectifs du projet, son ampleur et les grandes options à prendre lors de son élaboration. Lorsque la note de discussion soulève des questions importantes ou contestées ou que des propositions allant à l'encontre de l'objectif proprement dit de la note de discussion sont soumises au Conseil fédéral, il y a lieu d'organiser préalablement une consultation des offices.
- 55 Les discussions engagées au sein des commissions permanentes, dans le cadre des conférences de directeurs cantonaux ou dans d'autres organes où se forment des opinions sont autant de possibilités de se faire une idée des orientations politiques à donner au projet. Il en va de même, d'ailleurs, des débats qui ont lieu au sein du Parlement.
- 56 Dès le stade de l'analyse du mandat, il y a lieu d'estimer grossièrement le temps et les ressources humaines que nécessitera l'élaboration du projet (v. *ch. 77*). On examinera également, entre autres points, si le projet ne pourrait pas être intégré dans un autre projet en cours de réalisation. Selon la définition des problèmes et les délais à disposition, il faudra, éventuellement, proposer l'adoption de mesures d'urgence.

Soumettre une proposition pour obtenir un mandat

- 57 A la lumière des résultats de l'analyse du mandat et de la planification du projet, l'office compétent soumettra au mandant (en général, le département ou le Conseil fédéral) une proposition concernant la suite de la procédure.
Cette proposition qui visera à obtenir un mandat détaillé, pourrait, par exemple, comprendre les grandes articulations suivantes :
- situation initiale ;
 - définition des problèmes et des objectifs;
 - amorces de solutions (variantes) ;
 - avantages et inconvénients des différentes variantes ;
 - chances et risques ;
 - estimation du temps nécessaire ;
 - propositions.
- 58 En cas de besoin, la suite des travaux peut aussi être concrétisée plus en détail dans la proposition (v. *ch. 69 - 77*).
- 59 Si les problèmes en cause sont faciles à circonscrire et n'ont que peu de répercussions politiques épineuses, s'il s'agit d'un projet de petite envergure qui ne touche que peu, voire aucunement, les milieux extérieurs à l'administration et si l'on peut s'appuyer sur une base d'information solide (notamment sur des études

préliminaires réalisées par le passé), on pourra éventuellement accompagner la proposition d'un rapport ou d'une esquisse de l'acte normatif.

Résultat

- 60 L'office compétent dispose maintenant du mandat de légiférer qui a été avalisé par l'autorité supérieure.

Planifier un projet législatif

Généralités

Bases légales et directives déterminantes

- 61 Art. 5, 34, 36, 40, 43, 44, 56 et 57 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010) ;
Art. 11 à 23 et 27 de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1) ;
Directives sur les affaires du Conseil fédéral ainsi que Exemple de déroulement d'une affaire du Conseil fédéral (accessibles uniquement sur l'intranet de l'administration fédérale).
- 62 L'organisation des projets ressortit, en règle générale, aux offices. Toutefois, elle peut être assumée au niveau du département, notamment lorsque le projet est de grande envergure ou politiquement délicat. Au besoin, le Conseil fédéral peut mettre sur pied une organisation de projet interdépartementale pour traiter d'importants objets transversaux de durée limitée (art. 56 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration). Le Conseil fédéral et les départements peuvent consulter des organisations et des personnes extérieures à l'administration fédérale (art. 57 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration).

● Remarques

- 63 Il n'est pas rare qu'initialement l'on sous-estime l'ampleur des ressources à investir pour mener à bien des projets d'envergure, notamment lorsqu'ils sont complexes ; pour un simple projet, elle peut aussi représenter un multiple de l'estimation de départ.
- 64 Les projets d'envergure exigent non seulement un engagement soutenu de la part de la direction du projet et de l'équipe chargée du projet, mais encore l'appui résolu du département et de la direction de l'office.
- 65 Au début d'un projet, il est recommandé de ne pas éveiller de trop fortes attentes au sein du public.
- 66 S'agissant des projets d'envergure qui risquent fort de donner lieu à un référendum, il est utile de réfléchir, dès la phase préparatoire, à la manière d'informer un public assez large sur la teneur et les incidences pratiques du texte législatif en préparation.

Moyens auxiliaires

- 67 Aperçu du temps requis par la procédure législative : Sciarini, Pascal (2006). Le processus législatif, in : Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder and Yannis Papadopoulos (éd.). Handbuch der Schweizer Politik. Zurich : Neue Zürcher Zeitung : p. 491 - 525.

Etapes et options

Situation de départ

- 68 Le mandat d'établir un projet législatif a été donné. Il s'agit maintenant de planifier le projet dans les détails. Pour mener à bien cette tâche, il y a lieu de respecter les règles suivantes :

Prendre en compte l'environnement normatif

- 69 La planification d'un projet législatif dépend également de la manière dont se présente l'environnement normatif. Le projet à planifier a-t-il ou non des incidences sur d'autres actes législatifs ou sur d'autres projets législatifs prévus dans le même domaine ou dans des domaines connexes ? Le cas échéant, ne serait-il pas judicieux de surseoir aux travaux jusqu'à ce que soient connus les résultats d'un projet en cours ? Le projet à planifier requiert-il des modifications de normes du droit de rang supérieur ou de rang inférieur ?
- 70 On veillera tout particulièrement à assurer la coordination matérielle avec d'autres projets législatifs en cours lorsqu'il existe des relations entre le projet à élaborer et ces derniers (par exemple, modifications d'actes législatifs qui sont aussi en cours de révision).

Réduire la complexité

- 71 Lorsque le processus législatif est très complexe, il y a lieu d'accorder une importance toute particulière au pilotage du projet. Afin de faciliter celui-ci, il est recommandé de réduire dans toute la mesure du possible la complexité du projet législatif, par exemple en le subdivisant en différentes étapes.

Evaluer le déroulement de manière réaliste

- 72 En premier lieu, il importe de se faire une idée du déroulement des travaux législatifs (v. *ch. 7*). Il est recommandé de structurer le projet selon les étapes du déroulement sous l'angle institutionnel.
- 73 Afin d'évaluer plus facilement le temps que requiert l'élaboration d'un projet législatif (de l'impulsion à l'entrée en vigueur), on tiendra compte des éléments suivants :
- La moitié des procédures législatives (qu'il s'agisse de modifications ou de révisions totales) durent 33 mois au plus ; la durée moyenne est de quelque 51 mois, ce qui représente un peu plus de quatre ans, dont un peu plus des deux tiers sont absorbés par les travaux préparatoires au niveau de l'administration

fédérale et du Conseil fédéral, le reste étant consacré aux délibérations parlementaires et à la phase postparlementaire.

- Pour ce qui est de la procédure de consultation, on relèvera ce qui suit : si, formellement parlant, elle ne dure que trois mois, sa préparation, sa mise en œuvre et l'évaluation des réponses reçues prennent notablement plus de temps (souvent plus d'une année). Aussi, si l'on veut établir une planification réaliste, importe-t-il de déterminer assez tôt si une consultation ou une audition doit avoir lieu ou non.
- En outre, il convient de prévoir suffisamment de temps (environ un an), si l'élaboration proprement dite de l'avant-projet doit être précédée d'un rapport (v. *ch.* 89).
- Dans la planification, il convient le cas échéant de prendre des décisions préliminaires concernant la récolte de l'information (v. *ch.* 92) et la forme des structures à mettre en place pour s'assurer le savoir nécessaire (groupe interne de travail interne, commission d'études, commission d'expert, etc., v. *ch.* 93). L'une et l'autre tâche peuvent avoir des conséquences sur le besoin en temps.
- Il faut également planifier suffisamment de temps pour la rédaction parallèle et les traductions. Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer le temps nécessaire à la mise au net des projets à l'issue de la consultation des offices, notamment lorsqu'ils ont trait à des sujets controversés au sein de l'administration ou concernent un grand nombre d'offices. Cette étape itérative de la procédure est de nature à déclencher des discussions dévoreuses de temps, qu'elles aient lieu avec les offices intéressés ou à l'intérieur même de l'office ou du département compétent (approbation des modifications par les autorités supérieures).
- Lorsque les cantons sont compétents pour exécuter la loi, il convient de leur octroyer un délai adapté (v. *ch.* 276).

Choisir l'organisation

- 74 En règle générale, les projets législatifs exigent le recours à des connaissances et à des aptitudes multiples. Aussi reposent-ils, le plus souvent, sur une collaboration interdisciplinaire. Les travaux législatifs doivent toujours être planifiés et réalisés avec le concours de juristes. Il convient d'y associer également les spécialistes de la matière à codifier (par exemple, des économistes, des scientifiques, des ingénieurs et des médecins). De plus il ne faut pas oublier que bien souvent l'exécution des textes législatifs requiert la mise en place de systèmes informatiques. Il convient donc d'impliquer à temps aussi les spécialistes TIC.
- 75 Il y a également lieu de veiller au multilinguisme au sein de l'équipe chargée du projet. Le fait d'intégrer dans cette équipe des locuteurs des différentes langues officielles (allemande, française et, dans la mesure du possible, italienne) facilite la rédaction parallèle ainsi que la traduction ultérieure et la révision linguistique des textes juridiques et contribue à leur qualité.

Dans la pratique l'organisation de projets peut prendre les formes suivantes :

76

Organisation de projet « task force »	
Convient lorsque	• Les projets sont d'envergure ; • Les délais sont serrés.
Caractéristiques	• Mise en place d'une organisation ad hoc de projet pour la durée de celui-ci ; • Le chef de projet jouit d'une compétence étendue et dirige son unité organisationnelle parallèlement à l'organisation hiérarchique.
Remarques	• Il importe que les compétences et les responsabilités soient clairement définies. • Cette forme d'organisation induit entre l'organisation de projet et l'organisation hiérarchique existante une division du travail marquée, propre à compliquer quelque peu l'échange de savoirs et le recours à l'expertise de certaines personnes et à engendrer des conflits au sein de la hiérarchie. • La conclusion d'un projet s'accompagne d'un bouleversement relativement important, puisque les membres de l'équipe chargée du projet doivent être réintégrés dans leur organisation hiérarchique d'origine (sauf si de nouveaux projets d'envergure sont en préparation ou que le projet lui-même induise des tâches d'une certaine ampleur et de longue durée, ce qui est rarement le cas).

Organisation de projet « d'état-major »

Convient lorsque	• Les projets ont une ampleur faible à moyenne; • L'organisation du projet a une structure aplatie et/ou jouit d'une solide culture de la collaboration à laquelle s'ajoute l'expérience de travaux orientés sur les projets, réalisés en équipes dont la composition varie.
Caractéristiques	• La direction du projet fait partie d'une unité d'état-major; • Les membres de l'équipe chargée du projet continuent de travailler au sein des unités auxquelles ils ont été affectés et restent subordonnés à leurs supérieurs hiérarchiques; • Le chef de projet coordonne les travaux législatifs après concertation avec les supérieurs hiérarchiques.
Remarques	• Après la conclusion du projet, le chef de projet et les membres de l'équipe sont chargés de nouvelles tâches ou se consacrent à leurs tâches préalables mais restent subordonnés aux mêmes supérieurs hiérarchiques.

Formes mixtes

Convienent lorsque	• Les projets ont une ampleur faible à moyenne; • Les tâches à accomplir sont pluridimensionnelles, d'où la nécessité d'associer au projet des spécialistes de différentes disciplines.
Carctéristiques	• Une forme mixte courante consiste à confier la responsabilité du projet à une unité organisationnelle existante (il s'agit le plus souvent du service juridique ou du service compétent à raison de la matière traitée), qui, pour mener à bien le projet, recevra l'appui de collaborateurs d'autres services, qui resteront toutefois subordonnés à leurs supé-

	rieurs hiérarchiques (comme dans le modèle d'organisation « état-major »). • Un autre mode d'organisation (auquel on recourt toutefois rarement) est l'organisation matricielle : les collaborateurs du projet relèvent de l'autorité du chef de projet pour toutes les tâches qui ont trait au projet; toutefois, ils restent soumis à leurs supérieurs hiérarchiques pour tout ce qui ne concerne pas le projet. Il y a donc double subordination.
Remarques	• Les formes mixtes sont celles qui sont les plus courantes. • Elles permettent une conduite rigoureuse du projet et de bénéficier de l'expertise de spécialistes de différents horizons. • Elles peuvent aussi être source de conflits en raison de la double subordination qui oblige les collaborateurs à opérer des choix entre des priorités divergentes.

Mettre à disposition des moyens suffisants (ressources humaines et financières)

77 A la lumière de la planification du déroulement et de la forme d'organisation arrêtée, il y a lieu de se livrer à une estimation des ressources humaines et financières requises par le projet. Nous formulons ci-après quelques remarques concernant les différentes étapes du processus législatif :

- Phase préliminaire : c'est elle qui occasionne à l'organisation du projet le plus grand volume de travail (élaboration de l'avant-projet, procédure de consultation, préparation du message et du projet de loi).
- Phase parlementaire : elle peut occasionner également une charge notable (confection des dossiers guide, rédaction de rapports complémentaires et, au besoin, de propositions de nouvelles normes à titre de variantes, examen des propositions d'amendement déposées au sein des commissions et des conseils et prises de position sur ces propositions).
- Si le projet débouche sur une votation, il en découle également des travaux d'une certaine ampleur (élaboration de textes pour la brochure explicative du Conseil fédéral, préparation d'argumentaires et d'exposés destinés aux conseillers fédéraux).
- Phase postparlementaire : si, parallèlement aux débats parlementaires, il est nécessaire de préparer les textes d'application, la charge en résultant durant les phases parlementaire et postparlementaire peut s'avérer pratiquement aussi lourde voire plus lourde que durant la phase préparatoire. Lorsque l'on planifie le temps nécessaire à l'élaboration d'une ordonnance, il vaut la peine de prévoir des ressources suffisantes pour la phase ultérieure (par exemple, pour la préparation de documents destinés à faciliter la tâche des autorités d'exécution).

78 Du point de vue financier, les montants à prévoir (en sus des salaires des collaborateurs chargés du projet, qu'il n'est pas nécessaire de budgéter spécialement) sont destinés à couvrir principalement les coûts des mandataires externes

(honoraires d'experts, établissement d'expertises et autres mandats), les débours (par exemple, les indemnités de déplacement) et les frais de traduction (les délais étant serrés, il est souvent nécessaire de recourir aux services de traducteurs extérieurs). En outre, lorsque les projets sont de très grande envergure, ils occasionnent parfois des frais supplémentaires (mise à disposition de bureaux, équipements pour la technologie de l'information et de la communication, relations publiques, etc.).

Ne pas négliger l'information et la communication

- 79 Lors de la planification du projet, il importe d'accorder également une attention suffisante à l'information et à la communication. Il convient de fournir assez tôt aux services d'information la documentation nécessaire (v. *ch. 38*).

Faire approuver la planification du projet

- 80 La planification du projet doit être approuvée par l'autorité mandante (généralement le département, parfois, l'office, et, parfois, le Conseil fédéral) pour qu'elle acquière force obligatoire pour les personnes directement impliquées dans le projet. La meilleure façon de procéder est de faire avaliser un document fournissant des informations sur les points suivants :
- objectifs, phases du projet et échéances à respecter ;
 - organisation du projet et, notamment, compétences du chef de projet ;
 - moyens nécessaires (ressources humaines et financières, éventuellement autres moyens tels que équipements informatiques, bureaux, etc.) ;
 - processus ultérieur, prochaines étapes.

Assurer le controlling du projet

- 81 La direction du projet (plus, éventuellement, une unité de l'office ou du département chargée de tâches de controlling) vérifie en continu que le projet progresse selon les étapes fixées. Elle adapte la planification aux éventuelles modifications des objectifs, du calendrier, des ressources disponibles, etc. Lorsque les modifications affectant la planification sont d'envergure, il y a lieu d'en informer les autorités supérieures, voire de les consulter.

Résultat

- 82 L'organisation du projet dispose maintenant d'une planification approuvée. Le controlling de l'état d'avancement du projet est assuré.

Phase de conception

Préparation des travaux et collecte des informations nécessaires

Généralités

Définition et fonction

- 83 La phase de conception précède la rédaction de l'avant-projet et du rapport explicatif. Elle consiste à élaborer une base solide sur laquelle s'appuiera l'avant-projet. Cette phase se subdivise en plusieurs étapes (définition des problèmes, fixation des objectifs, choix des solutions). C'est à la lumière de ces éléments que l'on élaborera une esquisse d'acte normatif. Cette esquisse et son approbation permettront ensuite un pilotage ultérieur ad hoc du travail de rédaction de l'acte législatif proprement dit.

Bases légales

- 84 Art. 7, 57 et 57a à g de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (**RS 172.010**).
Lors de la constitution de commissions extraparlémentaires, il y a lieu de se conformer aux art. 8a à 8i de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (**RS 172.010.1**).

● **Remarques**

- 85 Dès le stade des premiers travaux préliminaires, il y a lieu de faire en sorte que l'interdisciplinarité et, partant, la présence de juristes soient assurées au sein de l'équipe chargée du projet.
- 86 On veillera également à tenir compte des documents existants qui ont trait aux problèmes à résoudre ou à la matière à codifier.

Assistance

- 87 Les offices pouvant offrir un appui figurent sur la page internet **Consultation des offices** de la Chancellerie (accessible uniquement sur l'intranet de l'administration fédérale).

Etapas et options

Situation de départ

- 88 Le mandat d'élaborer un projet d'acte législatif a été donné.
La planification du projet a été établie (v. *ch. 61*).
Il s'agit maintenant de collecter les éléments d'information nécessaires à l'élaboration d'un avant-projet. A cette fin, il y a lieu de ne pas perdre de vue les points suivants :

S'interroger préalablement sur la nécessité d'élaborer un rapport recensant les connaissances de base nécessaires

- 89 Bien souvent, il n'y a pas besoin d'élaborer un rapport. Toutefois, lorsque l'office compétent n'est pas en mesure (avec la collaboration d'autres offices fédéraux, des cantons et des milieux intéressés) de réunir les connaissances de base nécessaires, que l'on doit faire face à des problèmes nouveaux et de grande ampleur, que des incertitudes planent sur la situation réelle et sur les objectifs à atteindre en légiférant et qu'il s'agit éventuellement de créer de nouveaux et complexes instruments d'action de l'Etat, il peut être judicieux d'établir un rapport avant le début des travaux législatifs proprement dits. Ce rapport peut être élaboré par un groupe de travail interne, par une commission d'étude (v. *ch. 94*), par un groupe de travail paritaire Confédération-cantons, ou encore par un ou plusieurs experts.
- 90 En règle générale, le mandat d'élaborer le rapport est donné par le département, éventuellement à la demande de l'office compétent. Il est plus rare qu'il émane de la direction de l'office.
- 91 Les destinataires et l'utilité d'un tel rapport peuvent être les suivants :
- chef du département : servir de base aux décisions préliminaires;
 - Conseil fédéral : servir de base lui permettant d'avoir une discussion approfondie, de fixer les grandes orientations ou de décider d'ouvrir une procédure de consultation (uniquement sur les questions de principe et en l'absence d'un projet de normes);
 - Assemblée fédérale: information sur la procédure.

Déterminer les sources d'information

- 92 Afin d'établir un projet législatif, l'office compétent peut collecter les informations scientifiques et administratives nécessaires selon différentes modalités qui peuvent être combinées :
- exploitation systématique d'informations déjà rendues publiques (par exemple: rapports d'experts, rapports du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, rapports de commissions parlementaires, données statistiques);
 - collecte d'informations auprès d'autres services de l'administration fédérale (par exemple: Office fédéral de la statistique);
 - collecte d'informations auprès d'autorités cantonales ou autres (par exemple, à la faveur d'une enquête, en collaboration avec une Conférence de directeurs cantonaux);
 - attribution d'un mandat externe (par exemple: étude comparative entre plusieurs pays par l'Institut suisse de droit comparé, ou étude de base ou de la réglementation en vigueur par un institut universitaire ou un bureau privé);
 - tenue d'une audition (par exemple: des cantons, des organisations, d'associations).

Déterminer les structures à mettre en place pour s'assurer le savoir nécessaire

- 93 Il est parfois possible de collecter au sein du seul office (spécialistes, groupe de travail interne) les informations nécessaires à l'élaboration de l'avant-projet d'acte législatif. Toutefois, en règle générale (notamment lorsque la matière à régler est importante ou peut prêter à controverse du point de vue politique), on fera appel aux connaissances d'experts extérieurs à l'office, voire à l'administration. Lorsque le projet touche les cantons de manière essentielle, notamment pour sa mise en oeuvre, resp. son exécution, on veillera à ce que ces derniers participent de manière appropriée. Si une participation n'est pas possible ou n'est pas indiquée, il faudra le justifier.

Groupe de travail interne	
Convient lorsque	L'option « groupe de travail interne » convient notamment lorsque les experts se trouvent essentiellement dans l'administration, que la matière à régler ne concerne que peu des intérêts externes ou n'est guère de nature à prêter à controverse. Le groupe de travail interne peut aussi être constitué pour délimiter le cadre du mandat et définir la marche à suivre.
Composition, présidence	Il se compose d'un nombre restreint de personnes (sept à dix personnes) – avant tout des membres de l'administration fédérale – placées sous une direction interne à l'administration.
Institution	Le groupe de travail interne est institué par le département ou par la direction de l'office qui en informe préalablement le chef de département.
Commission d'étude	
Convient lorsque	La forme de la commission d'étude convient lorsqu'il s'agit d'effectuer des tâches scientifiques et méthodologiques, comme des études préliminaires ou des rapports. Si cela s'avère nécessaire, les desiderata des milieux politiques peuvent être pris en compte lors d'auditions, éventuellement complétées par un questionnaire.
Composition, présidence	Une commission d'étude est composée d'experts et ne devrait pas compter plus de quinze membres. En règle générale, elle sera présidée par une personne issue de l'administration. Il peut s'imposer de confier la présidence à une personne extérieure lorsque celle-ci justifie d'un savoir étendu et d'une expérience pratique et/ou jouit d'une grande indépendance.
Institution	La commission d'étude est instituée par le département.
Commission d'experts	
Convient lorsque	La commission d'experts convient lorsqu'il faut élaborer un projet d'acte législatif ou effectuer des études plus approfondies. Elle a souvent aussi pour fonction de trouver un consensus, notamment sur les points qui prêtent à controverse.
Composition, présidence	La commission d'experts est généralement composée en majorité de spécialistes extérieurs à l'administration, choisis de manière à assurer une représentation aussi équilibrée que possible des groupements d'intérêts, des sexes, des langues, des régions et des tranches d'âge. Plus une commission d'experts compte de membres, plus lourds sont, généralement, la charge administrative et les coûts qu'elle occasionne et plus les débats sont laborieux. Aussi, le nombre de ses membres ne devrait-il pas dépasser 20. Une commission d'experts peut s'organiser en sous-

	commissions. Elle est généralement placée sous une direction interne à l'administration. Elle peut être placée sous une direction externe (lorsque la personne en cause justifie d'un savoir étendu, jouit d'une grande indépendance et d'une expérience solide et fait autorité).
Institution	La commission d'experts est instituée par le Conseil fédéral ou par le département qui en informe au préalable le Conseil fédéral.
Commission extraparlamentaire	
Convient lorsque	La commission extraparlamentaire est adéquate lorsqu'il s'agit d'assister en permanence le Conseil fédéral ou un département. Elle a une activité de conseil et est chargée de travaux préparatoires dans des domaines déterminés.
Composition, institution	Elle est constituée conformément aux articles 57a à 57g de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1) et 8a à 8i de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1). Sa durée de fonction est de 4 ans, et coïncide avec la législature du Conseil national.
Commission paritaire Confédération-cantons	
Convient lorsque	La constitution d'une commission paritaire est surtout recommandée lorsque des projets d'actes législatifs ont d'importantes incidences pour les cantons.
Composition, présidence	Elle est composée à parts égales de représentants de la Confédération et des cantons auxquels s'ajoutent parfois d'autres représentants (par exemple, de l'Association des communes suisses ou de l'Union des villes suisses). Lorsque l'organisation de projet est paritaire, elle peut avoir une structure à plusieurs niveaux (par exemple, organe politique de direction composé paritairement, organisation de projet paritaire). La présidence peut être assumée par un représentant de la Confédération ou des cantons, voire par les deux conjointement (co-présidence).
Institution	La commission paritaire est instituée par le Conseil fédéral ou, parfois, par le département, après entente avec les cantons.
Expert	
Convient lorsque	Le recours à un seul expert est une solution qui convient à la rigueur lorsque la personne en question détient un savoir qui en fait le ou la spécialiste par excellence et que le thème à traiter prête peu à controverse sur le plan politique.
Institution	Les experts sont mandatés par l'office compétent.

Résultat

- 95 Le mode de procéder pour élaborer l'avant-projet est fixé. On a défini en particulier la structure qui sera utilisée pour s'assurer le savoir nécessaire. Cette étape franchie, le travail de fond proprement dit peut débuter. Il s'agira tout d'abord de décrire les problèmes, les objectifs, le cadre normatif, les différentes solutions envisageables et celle qu'il faut retenir, avant d'élaborer une esquisse de l'acte normatif, puis l'acte législatif lui-même.

Définir le problème

Généralités

Définition

- 96 La définition du problème permet de déterminer si et, le cas échéant, pourquoi un état de fait doit être soumis à une réglementation ou pourquoi celle qui existe doit être modifiée.

Fonction

- 97 Si la définition du problème est une étape importante, c'est surtout parce qu'elle permettra ultérieurement de déterminer les besoins exacts d'intervention de l'Etat et de choisir les moyens d'action appropriés. Elle servira donc de base pour toutes les étapes ultérieures. Elle garantit que la situation initiale a été examinée avec suffisamment de soin, avant que l'on passe à l'instauration de mesures. Elle est la condition sine qua non du respect du principe de la subsidiarité. Aussi, est-il essentiel qu'elle envisage le problème dans sa globalité et qu'elle soit minutieuse et pondérée.

● Remarques

- 98 Le déroulement des différentes étapes du cycle de résolution du problème (définition du problème, fixation des objectifs, etc., v. *ch. 7*) est présenté ici de manière linéaire. Toutefois, il s'agit souvent d'un processus itératif. Ainsi, lorsqu'au moment de passer à la définition des objectifs, on constate que les résultats de l'analyse du problème ne sont pas encore suffisamment « parlants », celle-ci sera complétée. Autre exemple : lors de l'évaluation des différentes solutions possibles, il peut s'avérer que la définition des objectifs présente encore des lacunes et que les objectifs doivent donc être fixés de manière à la fois plus globale et plus précise.
- 99 Les différentes étapes qui constituent le cycle de résolution des problèmes ne permettent pas seulement de trouver méthodiquement une solution adéquate. Elles constituent aussi des éléments importants pour l'élaboration du rapport explicatif. Les textes confectionnés durant ces étapes seront, dans toute la mesure du possible, rédigés de manière telle qu'ils puissent être repris intégralement dans ce rapport.
- 100 L'analyse du problème et l'analyse de la situation existante sont étroitement liées (le problème = la différence entre la situation existante et la situation souhaitée). Il arrive cependant que le besoin de légiférer ne découle pas des problèmes proprement dits mais soit induit par l'évolution du droit, par les nouvelles marges de manœuvre qui s'offrent à l'Etat ou encore par l'occasion qui s'offre de mettre en œuvre des solutions plus efficaces.

101 Dans certains cas, il peut être judicieux de soumettre l'analyse du problème à l'appréciation d'autres unités de l'administration fédérale (services concernés par l'état de fait mis en évidence) ou d'experts externes.

Etapes

Situation de départ

102 Le mandat d'élaborer un avant-projet a été donné. Les sources d'information ont été déterminées et les structures à mettre en place pour s'assurer le savoir nécessaire ont été définies.

L'analyse des problèmes ou encore de la situation existante implique les étapes suivantes, certaines se déroulant simultanément et d'autres successivement.

Analyse du mandat/de l'impulsion

103 L'impulsion ou le mandat énoncent, en règle générale, un certain nombre de problèmes et exigent des solutions formulées plus ou moins concrètement. Il convient la plupart du temps de vérifier les objectifs qui sous-tendent l'impulsion ou le mandat, de se demander dans quelle mesure ces objectifs sont en adéquation avec le sens général des solutions envisagées et d'approfondir leur contenu.

104 Parfois, la définition des problèmes a un caractère par trop unilatéral et est axée sur des solutions bien déterminées, ce qui exclut d'autres solutions ou bien encore elle est formulée en termes très généraux.

Il arrive aussi que l'on invoque des motifs d'agir non mûrement réfléchis et inadéquats.

Détermination des causes et de la dynamique des problèmes

105 Fort de ses compétences techniques et, éventuellement, en faisant appel à des experts, l'office se livre à une analyse du problème et de sa dynamique. Différents critères permettent cette analyse :

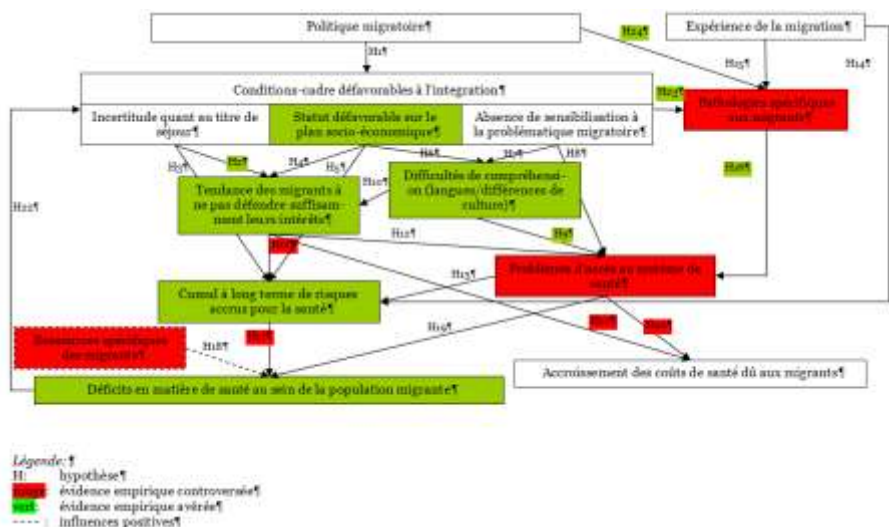
- nature : en quoi consiste le problème ?
- causes : à quoi faut-il attribuer le problème ? Dans quelles conditions est-il apparu et quelles en sont les causes ?
- contexte : quelle est la situation initiale sur les plans social, politique, écologique, etc. ?
- mesures déjà prises : quelles sont les mesures qui ont déjà été prises à l'échelon cantonal/communal, au niveau fédéral et sur le plan international ? Pourquoi les effets qu'elles ont eus sont-ils insuffisants ? A-t-on procédé à des évaluations de ces mesures et, dans l'affirmative, quelles conclusions en a-t-on tirées ?
- dynamique : peut-on observer une évolution du problème (caractéristiques périodiques, régularité) ?
- durée : le problème est-il durable ou temporaire ?
- effets : qui ou quoi est touché par ce problème et dans quelle mesure ?

- recoupements : avec quels autres domaines et activités de l'Etat le problème se recoupe-t-il ?
- conséquences d'une non-intervention : que se passerait-il en cas de non-intervention ? De quelle manière et dans quelle mesure cela aurait-il des effets dans d'autres domaines?

Présentation des facteurs à l'origine du problème sous la forme d'un graphique

Si cela est nécessaire, on établira un graphique permettant de visualiser les facteurs à l'origine du problème, leurs interactions et l'importance qu'ils ont (modélisation causale).

Exemple: relations de cause à effet entre problèmes migratoires et problèmes en matière de santé



Source : Büro Vatter u.a. Evaluation der Strategie «Migration und Gesundheit 2002 - 2006», Beilagenband 1 : Evaluation des Programmkonzepts, sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), Berne, février 2006 (le rapport d'évaluation n'existe qu'en allemand).

Au besoin, développer des scénarios

Il arrive fréquemment que l'on développe des scénarios, c'est-à-dire différentes hypothèses sur l'évolution du problème et sur le champ d'intervention. Cette manière de procéder permet de mieux prendre en compte les incertitudes qui planent sur cette évolution et, lors de l'évaluation des différentes solutions possibles, les risques et les chances que peuvent présenter des stratégies bien déterminées.

Résultat

109 On dispose maintenant d'un document écrit définissant le problème (complété, au besoin, par un graphique).

Il servira de base pour la rédaction du chapitre « Contexte » du rapport explicatif, puis du message à l'appui d'un éventuel projet de loi.

La définition du problème servira, en outre, de base pour les étapes ultérieures que sont la définition des objectifs et la recherche de solutions.

110 Le processus législatif peut aussi être interrompu lorsqu'on est en droit de supposer que la société, le secteur économique, ou les cantons et les communes sont à même de venir à bout du problème par leurs propres moyens et dans un délai utile. La définition du problème peut également déboucher sur d'autres mesures à caractère non normatif (actes matériels, changement de pratique, etc.) ou des réglementations contractuelles.

Fixer les objectifs

Généralités

Définition

111 La fixation des objectifs sert à définir l'état que l'on entend atteindre ou, du moins, qu'il serait souhaitable d'atteindre.

Fonctions

112 La fixation des objectifs remplit les quatre fonctions suivantes :

- indiquer la direction à suivre lors de la recherche de solutions ;
- fournir des critères pour l'évaluation des différentes solutions possibles ;
- au besoin, faciliter notablement l'interprétation de la volonté du législateur ;
- servir de référence lors d'une évaluation ultérieure de l'efficacité de l'acte législatif.

● Remarques

113 La définition des objectifs figurera généralement dans le chapitre « Contexte » du rapport explicatif et du message du Conseil fédéral.

114 Les objectifs définis pourront ultérieurement être intégrés dans les dispositions de l'acte législatif concernant le but de celui-ci. Ces dispositions fournissent aux autorités chargées d'appliquer ou de dire le droit des indications sur la manière d'interpréter les différentes normes de l'acte.

115 Les objectifs doivent être formulés indépendamment de la solution ; en d'autres termes on évitera de partir d'une idée préconçue de celle-ci. Au moment de la recherche des solutions, on augmentera ainsi les chances de prendre en compte des idées nouvelles qui auraient, sinon, été laissées de côté ; toutes les solutions sensées doivent être envisagées.

- 116 Il s'agit aussi de fixer les critères de contrôle devant permettre d'évaluer les
différentes solutions (objectifs quantitatifs et qualitatifs).
- 117 Les objectifs seront formulés de telle manière qu'ils soient clairs pour toutes
les personnes concernées.
- 118 Il n'est pas toujours possible d'établir une séparation stricte entre objectifs et
moyens de les atteindre ; tout dépend du niveau d'abstraction avec lequel on
les considère.

Etapes

Situation de départ

- 119 Le mandat d'élaborer un avant-projet a été donné ; les sources d'information ont
été déterminées et les structures à mettre en place pour s'assurer le savoir né-
cessaire ont été définies. On dispose également d'une analyse du problème.

Analyser les objectifs contenus dans le mandat à la lumière du contexte politique

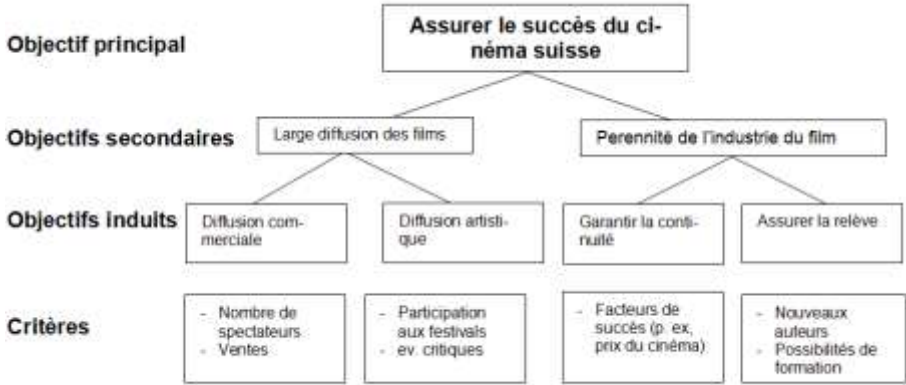
- 120 Il s'agit de déterminer les objectifs implicites ou explicites qui sont contenus dans
le mandat. On inclura dans cette analyse tous les documents pertinents (pro-
gramme de la législature, interventions parlementaires et réponses du Conseil
fédéral, prises de position au sein des conseils législatifs et dans les commis-
sions parlementaires, notamment).

Fixer des objectifs réalistes, susceptibles de donner lieu à un consensus

- 121 Il s'agit de formuler des objectifs réalistes et aussi concrets que possible.

Etablir, au besoin, une arborescence des objectifs

- 122 Il n'est pas rare que la réglementation que l'on envisage d'adopter oblige à pren-
dre en compte un ensemble complexe d'objectifs qui, soit se combinent harmo-
nieusement, soit sont antagonistes.
- En l'occurrence, il importe de ne pas perdre de vue les conditions-cadre. On
fixera des impératifs (par exemple, protection des droits fondamentaux, neutralité
des coûts, exécution par les cantons, réduction au minimum des effets collaté-
raux), qu'il s'agira de respecter lors de la recherche de solutions.
- Dresser une arborescence graphique permet de visualiser la hiérarchie des ob-
jectifs (objectifs supérieurs, moyens, inférieurs).



Source : Cine-Bulletin 12/2005

Au besoin, concrétiser les objectifs

124 La définition des objectifs gagne en clarté et en précision si ceux-ci, au lieu d'être libellés en termes vagues, contiennent des indications concrètes chiffrées qui permettent de vérifier s'ils ont été atteints.

● Exemple

- Au lieu de : « réduire notablement les rejets de CO² dans l'atmosphère », adopter une formulation plus précise telle que : « réduire d'ici à 2020 les rejets de CO² de 20% par rapport à leur niveau de 2007 ».

Résultat

125 On dispose maintenant d'un document écrit identifiant les objectifs (et complété au besoin par une arborescence graphique). Il pourra être intégré dans le rapport explicatif (chapitre « Contexte », « Les dispositifs proposés » et/ou « Appréciation de la solution retenue »).

Définir le cadre normatif

Généralités

Fonction

126 Tout acte législatif nouveau ou modifié est appelé à s'insérer dans un cadre normatif existant. Il importe d'en déterminer le contenu suffisamment tôt afin de vérifier les compétences législatives et de garantir la cohérence de la réglementation et sa conformité au droit de rang supérieur.

● Remarques

- 127 Le cadre normatif ne s'analyse pas une fois pour toute en début de processus, mais fait l'objet d'un réexamen constant à mesure que le projet avance et que les normes sont précisées.
- 128 Le cadre normatif (par exemple, l'absence de base constitutionnelle qui permettrait d'adopter telle ou telle approche) est un élément qui, tout en jouant un rôle important dans la recherche et l'évaluation de solutions, ne doit pas être le seul déterminant.
- 129 Il convient, en particulier, de respecter les lois transversales (comme les normes de procédure – générales et spéciales – ou la législation en matière de subvention).
- 130 On se préoccupera, de même, de coordonner le processus d'adoption ou de révision de l'acte normatif avec les révisions en cours qui concernent la même matière, les mêmes actes législatifs ou qui présentent un lien en raison de renvois.

Moyens auxiliaires

- 131 **Guide de législation**, 3e édition mise à jour, 2007, chapitres 3, 4 et 6.

Etapes et options

Situation de départ

- 132 Le mandat d'élaborer un avant-projet a été donné ; les sources d'information ont été déterminées et les structures à mettre en place pour s'assurer le savoir nécessaire ont été définies. La définition du cadre normatif peut intervenir après la définition du problème et la fixation des objectifs, mais aussi parallèlement à ces deux étapes. Deux composantes du droit en vigueur doivent être prises en considération:

La compétence législative de la Confédération:

- 133 Lors de l'élaboration d'un acte législatif, il faut tout d'abord déterminer si la Confédération dispose d'une base constitutionnelle suffisante pour agir dans un certain domaine et prendre une mesure déterminée. Si une telle base constitutionnelle existe, il s'agit ensuite d'en déterminer la portée et, si elle s'avère insuffisante, de la modifier. S'il n'existe pas de base constitutionnelle, on peut en envisager la création ou au contraire renoncer à une réglementation fédérale.

Le cadre normatif

- 134 Le cadre normatif à prendre en considération est formé du droit international, du droit européen et du droit fédéral. Il s'agit non seulement des textes en vigueur, mais aussi des projets d'actes législatifs déjà existants ou en cours.

135	Droit international	Il convient de prendre en considération le droit international, même s'il n'est pas impératif ; il ne faut, en effet, pas s'écarter, sans nécessité, du standard que constitue le droit international, au risque de créer des contradictions qui poseraient des problèmes en cas d'adhésion ultérieure à des conventions internationales. Matériellement, il s'agit de déterminer si le problème à résoudre fait l'objet d'instruments internationaux déjà signés, approuvés ou ratifiés par la Suisse, ce qui nécessite la consultation de la partie internationale du Recueil systématique du droit fédéral.
	Droit européen	En principe, le droit de l'Union européenne et des Communautés européennes ne doit pas être nécessairement transposé dans le droit interne. Il convient toutefois d'éviter d'engendrer des disparités susceptibles de causer des problèmes dans nos relations avec l'Union européenne. Il n'en va pas de même des accords bilatéraux I et II, qui ont force obligatoire pour la Suisse. La date déterminante pour le contenu des accords est celle de leur signature. Les changements intervenus depuis lors dans le droit européen couvert par les accords doivent toutefois être pris en compte. La procédure et les principes applicables à la reprise par la Suisse sont différents selon l'accord concerné (v. Guide de législation , 3e édition mise à jour, 2007, ch. 533 ss).
	Droit fédéral	Un examen du droit fédéral en vigueur permet de déterminer les aspects du problème à résoudre qui font déjà l'objet d'une réglementation, puis de décider s'il est plus adéquat d'édicter un nouvel acte ou de compléter ou modifier la législation existante.

Résultat

- 136 Les responsables du projet connaissent maintenant le cadre normatif ; ils en tiendront compte tout au long du processus d'élaboration du projet.

Rechercher des solutions

Généralités

Fonction

- 137 La recherche de solutions doit être méthodique si l'on veut éviter que le choix opéré et la rédaction ultérieure de l'acte législatif se concentrent par trop hâtivement sur une réglementation inappropriée (que le public appelle de ses vœux, par exemple). Il s'agit de garantir que l'important potentiel qu'offre l'éventail des instruments d'action de l'Etat soit pris en compte, de manière à permettre l'examen et, éventuellement, l'application de solutions nouvelles.

● Remarques

- 138 Il importe de rechercher les solutions les plus aptes à recueillir un consensus.
- 139 Il importe de rechercher, dans la mesure du possible, des solutions qui contribuent à la réalisation des droits fondamentaux (art. 35 Cst.).

Etapes

Situation de départ

140 Les problèmes et les objectifs ont été identifiés.

Inventorier les différentes solutions possibles

141 Il s'agit de trouver des solutions qui permettent de venir à bout des problèmes ou, autrement dit, d'atteindre les objectifs fixés. On examinera tour à tour les cas de figure suivants : recours à des instruments d'action de l'Etat qu'ils soient formels ou informels, action au niveau de la Confédération, des cantons et des communes, collaboration avec les particuliers sous différentes formes, enfin inaction.

142 La recherche de solutions possibles requiert une connaissance approfondie non seulement des problèmes et des objectifs identifiés mais aussi, le cas échéant, des solutions adoptées dans d'autres Etats ou Etats membres face à des problèmes analogues.

143 La recherche de solutions est, toutefois, également un processus créatif (notamment dans la mesure où il fait appel à des techniques favorisant la créativité, telles que le brainstorming ou le mind mapping) qui peut déboucher sur des solutions novatrices.

144 La recherche de solutions sera facilitée si l'on répond aux questions suivantes :

- Quelle est la logique qui est à la base du problème à résoudre? De quelle manière l'Etat peut-il influencer sur les acteurs en cause afin d'obtenir une amélioration de la situation ?
- Quelles solutions ont été préconisées au sein de l'opinion publique pour venir à bout du problème ?
- A-t-on adopté à l'échelon des cantons et/ou au sein d'Etats comparables des solutions, voire des réglementations concrètes, pour faire face au problème ou à l'état de fait en cause ? Dans l'affirmative lesquelles (résultats d'une étude de droit comparé) ?
- Existe-il dans d'autres domaines des problèmes similaires. Comment les a-t-on résolus ?
- Un ou plusieurs des instruments d'action de l'Etat énumérés ci-après peuvent, par principe, aider à résoudre les problèmes : régime d'autorisation, dispositions pénales, moyen de contrainte administratif, dispositions financières (par exemple, impôts, taxes d'orientation, subventions) et dispositions régissant la responsabilité, planification, dispositions d'organisation et de procédure, information et incitation, instruments partenariaux et actes matériels (v. [Guide de législation](#), 3e édition mise à jour, 2007, ch. 660 - 862).
- Existe-t-il certaines approches et stratégies qui se prêtent particulièrement bien à résoudre les problèmes en cause ; par exemple, des stratégies relevant de l'économie de marché, c'est-à-dire la création de (nouveaux) marchés qui fonctionnent, des stratégies de droit privé (par exemple, instauration de nouveaux

droits subjectifs et moyens de recours), des stratégies d'interdiction et de répression pénale, des stratégies pédagogiques (faire de l'Etat un modèle, créer des labels, conduire des campagnes d'information, etc.), enfin, des stratégies partenariales (collaboration entre secteur public et secteur privé)?

- Lors de la recherche de solutions, il y a lieu de ne pas perdre de vue qu'en règle générale les problèmes bien spécifiques appellent également des solutions sur mesure, rien ne s'opposant à ce que celles-ci soient totalement novatrices.

Ecarter les solutions les moins appropriées

145 Un examen sommaire permet, généralement, d'écarter certaines solutions, notamment parce qu'elles sont disproportionnées (il existe d'autres solutions idoines qui auraient des répercussions moins lourdes pour les particuliers), apparaissent moins efficaces, sont trop onéreuses, posent d'épineux problèmes sous l'angle juridique (incompatibilité avec d'autres solutions déjà en vigueur, nécessité de réviser la Constitution, par exemple), ou qui ont peu de chances d'obtenir un consensus.

Combiner les solutions lorsqu'elles s'y prêtent et développer des variantes

146 Il est possible de faire évoluer comme suit les solutions qui ont été identifiées :

- Regrouper en un seul ensemble celles dont les effets se complètent ou se renforcent mutuellement. Il peut s'agir également de solutions qui doivent être mises en œuvre dans un certain ordre chronologique (par exemple, les solutions les moins incisives au début, suivies des solutions plus rigoureuses pour le cas où les premières seraient trop peu efficaces).
- Traiter les solutions ou les ensembles de solutions qui s'excluent mutuellement comme des alternatives qu'il convient d'opposer les unes aux autres.
- Les solutions qui peuvent être concrétisées sous différentes formes peuvent être regroupées par sous-variantes.

On peut ensuite passer à l'évaluation des différentes solutions.

Résultat

147 On dispose maintenant d'un inventaire des solutions théoriquement adéquates. Celui-ci constituera un élément du chapitre « Appréciation de la solution retenue » du rapport explicatif puis dans le message.

Evaluer les solutions et procéder à leur sélection

Généralités

● Remarques

148 Il s'agit maintenant d'évaluer les solutions théoriquement adéquates en examinant jusqu'à quel point elles permettent d'atteindre les objectifs identifiés et quels effets on peut en attendre. A la lumière des résultats de l'évaluation, on

- sélectionnera les mesures à prendre ou les règles à adopter, cela en prévision de l'élaboration d'un avant-projet.
- 149 A ce stade, les solutions qui ont été sélectionnées ne sont généralement pas encore rédigées sous forme de normes du degré législatif ou réglementaire. Cette opération n'interviendra que lors de la phase suivante.

Moyens auxiliaires

- 150 Böhret, Carl und Götz Konzendorf (2001). Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Baden-Baden : Nomos, 18 - 47.
- Il est recommandé de prendre connaissance, dès ce stade, des objectifs relatifs à l'**Analyse d'impact de la réglementation**.

Etapes

Situation de départ

- 151 Les solutions qui semblent théoriquement propres à remédier aux problèmes ont été identifiées. Il en va de même des objectifs à atteindre.

Détermination des critères d'évaluation

- 152 A la lumière des objectifs qui ont été identifiés (v. *ch. 111*), il s'agit de définir les critères qui devront être déterminants dans l'évaluation des différentes solutions. Il y a lieu de veiller à ce que cette évaluation prenne en compte, dans toute la mesure du possible, tous les facteurs pertinents, y compris ceux qui ont une portée générale (notamment, la nécessité, la proportionnalité, l'efficacité, l'efficience, l'aptitude à la mise en œuvre, l'acceptabilité politique, les incidences sur les droits fondamentaux) et des principes généraux (notamment la nécessité, la proportionnalité, les incidences sur les droits fondamentaux [art. 35 Cst.], les coûts, les incidences sur l'effectif du personnel, la charge administrative, etc.). Il importe également de prendre en considération les impératifs de l'économie (notamment des PME, auxquelles il convient d'imposer des charges administratives aussi restreintes que possible), de la société (renforcement de l'intégration sociale) et de l'écologie (réduction des nuisances) ainsi que d'autres aspects, tels que l'égalité entre femmes et hommes. Cette prise en compte permet également d'identifier les effets collatéraux (qu'ils soient positifs ou négatifs) des différentes solutions.

Evaluation des solutions (évaluation prospective sommaire)

- 153 Pour procéder à une sélection parmi les différentes solutions, on dispose de diverses techniques, les unes très formalisées et les autres moins. Toutes présentent des points forts et des points faibles. Aussi gagnera-t-on à les combiner.
- 154 Les techniques moins formalisées reposent sur une connaissance précise du mode de fonctionnement des solutions envisageables. Ce mode de fonctionnement est analysé systématiquement et donne lieu à une description verbale (pouvant être complétée par un schéma). La comparaison systématique des

modes de fonctionnement des différentes solutions envisageables permet également de mettre en lumière les avantages et les inconvénients de chacune d'elles. L'évaluation n'obéit pas entièrement à une démarche systématique. Elle porte aussi sur les expériences réalisées sur le champ d'intervention, sur les instruments prévus, sur les autorités chargées de l'exécution, sur les destinataires de la norme, etc. (qu'il s'agisse d'expériences personnelles ou d'expériences consignées dans des rapports d'activité, des rapports ou des synthèses d'évaluation, par exemple).

155 Les techniques formalisées comportent une évaluation systématique, souvent même une quantification des coûts et de l'utilité des différentes solutions envisageables. Lors de l'analyse de la valeur utile on procède, par exemple, à une pondération des objectifs en fonction de leur importance (par exemple, objectif A : 20%, objectif B : 30% et objectif C : 50%), puis à une évaluation quantitative de chacune des solutions (par exemple, sur une échelle allant de 1 à 10) en fonction de leur aptitude à atteindre les objectifs fixés. Ces quantifications débouchent sur l'attribution d'une valeur utile chiffrée à chacune des solutions. On peut recourir aussi à d'autres techniques formalisées, telles que le questionnaire Delphi, les analyses coût-utilité et coût-effectivité ou encore des simulations informatiques. De telles méthodes se justifient notamment pour les grands investissements publics et pour les décisions qui occasionnent des frais importants aux particuliers (économie et société) et aux pouvoirs publics.

156 L'évaluation ne doit pas reposer sur une conception idéalisée de l'adéquation et du mode de fonctionnement de solutions ; elle doit bien plus être guidée par des idées aussi réalistes que possible des conditions auxquelles doivent satisfaire les solutions pour être viables.

Affiner certaines solutions

157 A la lumière des résultats de la première évaluation, il est possible d'affiner et d'amender les solutions qui semblent les plus prometteuses ou de revoir les combinaisons de solutions pour les améliorer. Si nécessaire, on pourra également créer des sous-variantes.

Résultat

158 La ou les solutions sur lesquelles portera l'esquisse d'acte normatif ont été choisies. L'étape de l'évaluation des solutions permet de tirer des éléments qui seront utiles pour la rédaction du chapitre « Appréciation de la solution retenue » du rapport explicatif.

Elaborer une esquisse d'acte normatif

Généralités

Définition

159 L'esquisse d'acte normatif définit dans les grandes lignes le contenu essentiel de l'acte, présente, dans la mesure du possible, des variantes de la solution choisie et contient des explications portant sur les points principaux réglés par l'acte. En revanche, elle ne comporte pas encore de texte normatif rédigé.

Fonction

160 L'élaboration de l'esquisse d'acte normatif est une phase importante qui s'intercale entre la définition des contenus normatifs essentiels et la rédaction proprement dite des normes. Instrument de pilotage, l'esquisse d'acte normatif permet à l'autorité supérieure (la direction de l'office ou le département), d'une part, de définir sur le plan du contenu et sous l'angle de la technique législative les grandes lignes à suivre pour la formulation des normes et de prendre les décisions de principe qui s'imposent (fonction de gestion de projet). L'esquisse servira d'autre part de base pour la rédaction des normes (fonction méthodique).

• Remarques

161 En règle générale, l'élaboration de l'esquisse d'acte normatif incombe à l'office, au groupe de travail ou à la commission d'experts chargé du projet législatif.

162 Lorsqu'un rapport a été élaboré par un groupe de travail ou une commission d'experts, il contient en principe des éléments qui pourront être réutilisés lors de l'élaboration de l'esquisse de l'acte normatif.

163 Lorsque les modifications à apporter à la législation existante sont mineures, que l'autorité supérieure n'a pas véritablement à définir de grandes lignes à suivre sous l'angle de la technique législative ou que le contenu de l'acte est largement prédéterminé (par exemple, par le droit de rang supérieur ou par des injonctions du Parlement), l'esquisse de l'acte législatif peut être simplifiée.

Moyens auxiliaires

164 Müller, Georg (2006). Elemente einer Rechtssetzungslehre. 2e éd., Zurich : Schulthess, p. 63 ss;

Directive sur la présentation d'esquisses d'acte normatif pour les projets législatifs de l'Office fédéral de la justice.

Etapes

Situation de départ

165 Les problèmes ont été identifiés, les objectifs à atteindre sur le plan juridique définis et les contenus essentiels de la réglementation à édicter fixés.

Elaboration de l'esquisse d'acte normatif

166 L'esquisse d'acte normatif traitera notamment des points suivants :

- Objectifs à atteindre et moyens nécessaires : l'esquisse fixe les objectifs à atteindre après les avoir concrétisés et définit l'essentiel des moyens de les atteindre (stratégie de l'action de l'Etat, moyens et types d'action à mettre en œuvre).
- Niveau normatif et place dans la systématique : l'esquisse d'acte normatif définit le niveau auquel il y a lieu de légiférer et les bases juridiques sur lesquelles l'acte législatif se fondera. En outre, elle détermine jusqu'à quel point le législateur (qu'il édicte une loi ou une ordonnance) peut éventuellement charger une autorité inférieure (par exemple, une des unités administratives subordonnées au Conseil fédéral) de certaines tâches par des normes de délégation. Elle définit également dans quel acte existant il y a lieu d'intégrer la nouvelle réglementation ou s'il est nécessaire d'adopter un nouvel acte ou de modifier des dispositions qui existent déjà. En l'occurrence, il s'agit donc avant tout d'élucider comment intégrer les nouvelles normes dans la législation existante.
- Champ d'application et destinataires : l'esquisse doit aussi délimiter le champ d'application (à raison de la matière, des personnes et du temps) et déterminer les principaux destinataires des normes.
- Structure : en outre, l'esquisse doit donner une première idée de la structure matérielle et formelle de l'acte. Du point de vue matériel, il y a notamment lieu de déterminer ce qui sera réglé dans la partie introductive, dans la partie principale et dans les dispositions finales. Sous l'angle formel, la structuration sera fonction de l'ampleur et de la complexité de la matière à régler. Pour les ordonnances, il est parfois recommandé de reprendre la systématique des lois auxquelles elles se rapportent.
- Définition du contenu normatif : l'esquisse définit le contenu normatif de l'acte sous la forme de thèses ou de principes directeurs portant sur les questions de fond les plus importantes à réglementer. Pour les points importants on exposera les solutions alternatives en indiquant pour chacune d'elles les avantages et les inconvénients qu'elle présente du point de vue de l'effectivité, de l'efficacité, de l'efficience et du degré d'acceptabilité politique. Il est, en outre, judicieux de fournir des précisions sur la densité normative.
- Calendrier : l'esquisse d'acte normatif contient un calendrier des principales étapes de la réalisation du projet.

Approbation de l'esquisse d'acte normatif

- 167 L'esquisse d'acte normatif est soumise à l'approbation de l'unité administrative ou de l'autorité compétentes (par exemple, direction de la division, direction de l'office, chef de département).

Résultat

- 168 On dispose maintenant d'une esquisse de l'acte normatif qui a été approuvée.

Avant-projet et rapport explicatif

Rédiger l'avant-projet

Généralités

Définition et fonction

169 L'avant-projet revêt la forme d'un texte législatif. Il est généralement accompagné d'un rapport explicatif. Les deux documents sont soumis à l'appréciation des destinataires de la procédure de consultation qui suivra.

Moyens auxiliaires

170 Pour l'élaboration de l'avant-projet et du rapport explicatif, on se référera aux moyens auxiliaires utilisés pour les projets de lois et de messages (v. *ch.* 234).

Assistance

171 La rédaction de l'avant-projet exige le concours de spécialistes de différentes disciplines. Sur le plan juridique, l'assistance leur est fournie par des membres du service juridique de l'office ou du département et, subsidiairement, par des juristes de l'Office fédéral de la justice ou de la Chancellerie fédérale.

● Remarque

172 La rédaction de l'avant-projet et celle du rapport explicatif sont présentées ici comme des étapes successives. Mais il va de soi qu'elles sont souvent menées simultanément.

Etapas

Situation de départ

173 L'esquisse d'acte normatif existe et a été approuvée. Elle constitue la base sur laquelle s'appuiera la rédaction du texte normatif.

Structuration

174 La matière normative doit, dans la mesure du possible, être structurée selon des critères logiques (v. *Guide de législation*, 3e édition mise à jour, 2007, *ch.* 876).

Formulation

175 Les normes peuvent soit être formulées en deux, voire trois langues officielles (rédaction parallèle) soit, tout d'abord, en une seule langue. Dans ce cas, elles sont ensuite traduites dans les autres langues officielles. Cela permet de mettre en évidence et de clarifier les ambiguïtés et les imprécisions.

Traduction

- 176 La traduction dans les deux autres langues officielles doit être contrôlée par des juristes et par des spécialistes de la matière traitée, à moins qu'ils ne s'en soient chargés eux-mêmes. Les spécialistes de la matière traitée n'étant pas toujours rompus à la traduction, il peut être utile qu'ils fassent contrôler leur texte sous l'angle stylistique par un linguiste.

Résultat

- 177 On dispose maintenant d'un avant-projet rédigé élaboré selon les règles (v. *ch.* 234)

Evaluer les effets probables de l'avant-projet

Généralités

Définition

- 178 Les effets probables de la législation sont les changements qu'elle est supposée induire au niveau des autorités d'exécution (par exemple, incidences sur les finances et les ressources humaines, prestations à fournir) et à celui des destinataires des normes et les conséquences pour l'économie, la société et l'environnement qui sont censées en résulter.

Fonctions

- 179 L'évaluation des effets de la législation (évaluation prospective) sert (1) à vérifier l'adéquation de l'avant-projet, (2) à permettre d'y apporter des améliorations (au cas où l'on aurait constaté des lacunes) et (3) à la rédaction du rapport explicatif (v. *ch.* 194).

Bases légales et directives déterminantes

- 180 Art. 141 de la loi sur le Parlement (RS 171.10;
Aide-mémoire relatif aux messages du Conseil fédéral : voir les explications ad lettre A (Schéma général), chiffre 3 (Conséquences);
Analyse d'impact de la réglementation;
Ces textes valent, en particulier, pour les messages, les documents mis en consultation et les propositions relatives à des ordonnances, qui sont destinées au Conseil fédéral.

Assistance

- 181 L'état-major « Analyse de la réglementation » qui est rattaché à la direction de la politique économique du SECO, conseille les services de l'administration pour la préparation et l'exécution des analyses d'impact de la réglementation.

Etapes et options

- 48 A Module «loi» | Avant-projet et rapport explicatif

Situation de départ

182 On dispose d'un avant-projet rédigé.

Évaluation des effets (évaluation prospective détaillée)

183 L'instrument essentiel d'une telle évaluation est le modèle d'impact. Il comporte des spéculations sur la façon dont les différents éléments de l'acte législatif envisagé devront influencer la réalité sociale. Plus concrètement, il sert, par exemple, à évaluer comment l'acte législatif sera mis en œuvre et quel niveau étatique est concerné (Confédération, cantons, communes), quels destinataires seront directement concernés et en quoi leur comportement sera modifié, quels autres milieux seront touchés, bref à quels effets directs ou indirects il faut finalement s'attendre. Dans l'évaluation prospective, il y a lieu d'inclure aussi les effets collatéraux – positifs et négatifs – sur l'économie, la société, l'environnement, ou l'égalité entre femmes et hommes, pour ne prendre que ces exemples.

184 Le modèle d'impact peut être réalisé sous forme verbale avec éventuellement une illustration graphique. A certaines conditions, il peut aussi revêtir la forme d'un système d'équations mathématiques et être utilisé dans des simulations.

185 L'évaluation des effets englobe aussi celle des coûts. Ceux-ci comprennent non seulement les incidences financières sur les budgets de la Confédération, des cantons et des communes, mais encore les coûts économiques. Au nombre de ces derniers figurent, par exemple, les frais que l'acte législatif engendre pour les destinataires des normes, qu'il s'agisse de ménages privés ou d'entreprises (par exemple, les frais occasionnés par le dépôt de demandes, les frais de formation lorsqu'elle est nécessaire pour appliquer correctement des prescriptions exigeantes).

Réduire les incertitudes quant aux effets collatéraux

186 Lors de l'évaluation des effets, il importe de veiller à ce que le modèle d'impact ne soit pas seulement axé sur une situation idéale dessinée par l'office compétent. En d'autres termes, lors de cette évaluation, il y a lieu de prendre aussi en compte le point de vue et les intérêts spécifiques des autorités d'exécution, des destinataires des normes et des autres acteurs concernés. Ce mode de procéder est de nature à permettre de juger de la manière dont réagiront les acteurs concernés et des changements de comportement indésirables provoqués par la norme, susceptibles, selon les circonstances, de compromettre l'impact de l'acte législatif.

187 Il peut, parfois, se révéler utile de tester la viabilité de projets d'actes législatifs avec les acteurs concernés, à la faveur de simulations ou de tests pratiques appliqués à des situations ou à des cas réalistes.

Souvent, pour que des mesures déploient les effets escomptés, il faut que certaines conditions-cadre soient réunies. Soumettre une mesure à différents scénar-

rios dans le cadre d'une simulation théorique ou modélisée permet de cerner plus facilement les risques que recèle la solution choisie.

188 A ce stade, il convient d'examiner (derechef) si l'utilité de l'acte législatif (autrement dit la mesure dans laquelle il permet d'atteindre les objectifs fixés et les effets secondaires positifs qu'il exercera sur d'autres objectifs) est plus importante que les coûts. Dans cette analyse, il y a lieu de prendre en compte également les aspects matériels et immatériels, quantifiables et non quantifiables, chiffrables et non chiffrables en francs. Si le rapport coût-utilité de la réglementation envisagée est défavorable, on pourra même aller jusqu'à renoncer au projet législatif lui-même.

Amender l'avant-projet à la lumière des résultats de l'évaluation des effets

189 S'il est prévisible que l'acte législatif aura des effets insatisfaisants, il conviendra d'en remanier l'avant-projet. Si le résultat de l'évaluation des effets de l'acte législatif laisse présager que les mesures prévues ne permettront pas d'atteindre les objectifs fixés, il conviendra de choisir des mesures plus incisives ou de « baisser la barre », ce qui obligera à modifier l'article consacré au but de l'acte législatif et le commentaire du projet.

Tenir compte des inévitables incertitudes qui planent sur les effets de l'acte législatif

190 Si, en dépit de l'évaluation des effets à laquelle on s'est livré, il subsiste de grandes incertitudes quant à l'impact réel des normes envisagées (notamment parce qu'elles prévoient de nouveaux moyens d'action ou de nouvelles solutions techniques), on pourra profiter de la procédure de consultation (v. *ch. 200*) pour obtenir les connaissances qui font défaut. L'office compétent pourra inviter les autorités d'exécution, les destinataires des normes et les milieux concernés (ou les organes qui les représentent) à lui fournir des indications sur les effets. Il pourra le faire dans la lettre d'accompagnement ou sous la forme d'un questionnaire.

191 S'il est prévisible que ce mode de faire ne permettra pas de compléter à suffisance les connaissances qui font défaut, il y aura lieu d'envisager les solutions suivantes :

- Limiter le champ d'application de l'acte législatif, pendant une période d'essai, à une région ou à une catégorie de personnes déterminée (projet pilote), lorsque les données que cette mesure est censée permettre d'acquérir le justifient et pour autant qu'il existe une base constitutionnelle pour légiférer. Si le projet pilote se révèle positif, on étendra le champ d'application à l'ensemble de la région visée et du groupe-cible.
- Aménager l'acte législatif en réglementation expérimentale (validité limitée assortie d'une clause d'évaluation) ; l'acte sera abandonné s'il n'a pas donné satisfaction ; dans le cas contraire, il sera transformé en une réglementation durable (voir *Guide de législation*, 3e édition mise à jour, 2007, ch. 586 - 588);

- Prévoir un acte ayant une durée de validité illimitée et comportant une clause d'évaluation ou une disposition instaurant une obligation d'établir des rapports. On trouvera des informations sur les clauses d'évaluation en consultant le site de l'Office fédéral de la justice rubrique [Documents relatifs à l'évaluation de l'efficacité.](#)

Résultat

192 On dispose d'un document écrit (éventuellement accompagné d'éléments d'information plus fouillés) qui donne une image réaliste des effets présumés de l'avant-projet (y compris des chances et des risques qu'il présente) et qui indique les bases sur lesquelles repose l'évaluation des effets.

193 Ce document servira de base pour la rédaction des commentaires suivants dans le rapport explicatif de l'avant-projet :

- pour un projet de loi : chapitre «Appréciation de la solution retenue» et/ou «Conséquences» du rapport explicatif, puis du message ;
- pour une ordonnance : commentaires similaires figurant dans la proposition adressée au Conseil fédéral ou en annexe à cette proposition.

Rédiger le rapport explicatif qui accompagne l'avant-projet

Généralités

Définition et fonction

194 Le rapport explicatif contient une présentation de l'objet, un commentaire de l'avant-projet et en présente les conséquences et les liens avec le programme de la législature ainsi que les principaux aspects juridiques. Il sert à informer les destinataires de la consultation de la teneur et de la portée de l'avant-projet.

Bases légales et directives déterminantes

195 Les directives applicables à l'élaboration des messages et au projet de loi (v. *ch. 234*) valent aussi, dans une large mesure, pour l'élaboration du rapport explicatif qui accompagne l'avant-projet (et, par analogie, pour la rédaction des explications qui figurent dans les propositions adressées au Conseil fédéral ou au département).

● Remarque

196 Le rapport explicatif doit être conçu de telle sorte que l'on puisse en reprendre des extraits aussi larges que possible dans le message du Conseil fédéral.

Etapes

Situation de départ

197 L'avant-projet est prêt.

Les étapes précédentes (notamment, la définition du problème, la recherche de solutions, l'évaluation des solutions et l'évaluation prospective des effets) ont permis de produire des textes qui peuvent être intégrés dans le rapport explicatif.

Finalisation du rapport explicatif

198 Les différents textes existants doivent être fondus en un seul document ; on veillera à combler les lacunes (en ajoutant, par exemple, le commentaire des dispositions de l'avant-projet).

Résultat

199 L'avant-projet et le rapport explicatif sont prêts.

Procédure de consultation et message

Procédure de consultation

Généralités

Définitions et fonctions

- 200 La procédure de consultation vise à associer les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés à la formation de l'opinion et à la prise de décision des autorités fédérales. Son ouverture est ordonnée soit par le Conseil fédéral soit par une commission parlementaire lorsqu'il s'agit d'une initiative parlementaire.
- 201 Les auditions sont prévues pour des projets de moindre portée. Leur organisation est décidée à l'échelon de l'administration (par un département, par la Chancellerie fédérale ou, dans les limites de leurs compétences, par un office ou une commission décisionnelle). Elles permettent de consulter les milieux directement concernés même sur des projets du degré de l'ordonnance ou sur des projets de moindre portée.
- 202 Les deux procédures permettent de déterminer si des projets de la Confédération sont pertinents quant au fond, s'ils sont exécutables et s'ils ont des chances d'être acceptés. Au surplus, elles sont un moyen de faire appel aux connaissances de spécialistes et d'informer les milieux concernés des mesures prévues.

Consultations et Auditions

- 203 Nous utiliserons ci-après souvent le terme «consultation» pour désigner deux procédures : les consultations et les auditions. D'une manière générale, les règles applicables aux procédures de consultation valent aussi pour les auditions (par exemple, inscription dans la planification semestrielle de la Chancellerie fédérale, accessibilité des documents, publication sur support-papier et/ou par la voie électronique) à une exception près : la décision d'ouvrir une audition, ni, partant, la prise de connaissance du rapport sur les résultats n'incombent pas au Conseil fédéral mais au département concerné ou, selon les cas, à la Chancellerie fédérale, voire éventuellement à l'office compétent. Cela a notamment pour conséquence qu'une procédure de co-rapport ne doit pas être organisée. Il convient en revanche de procéder à la consultation des offices, à tout le moins de ceux qui doivent être systématiquement consultés (v. [liste des participants](#), uniquement accessible sur l'intranet de l'administration fédérale). Cela permet en particulier d'assurer la correction d'erreurs matérielles et formelles.

● Remarques

- 204 Les documents servant aux consultations/auditions peuvent être diffusés sur support-papier ou par la voie électronique. On renoncera cependant à la voie électronique lorsque le volume des documents ou le formatage (par exemple

de graphiques) occasionnerait une importante charge de travail aux destinataires.

205 Les consultations/auditions offrent la possibilité de rendre les instances d'exécution (en principe les cantons) attentives aux exigences de la mise en œuvre à venir et d'obtenir de leur part des renseignements sur la date à laquelle ils souhaitent que la loi entre en vigueur.

Si les dispositions de lois ou d'ordonnances - nouvelles ou modifiées - peuvent avoir des répercussions sur les petites et moyennes entreprises (PME), en règle générale, le SECO procède à un « test de compatibilité PME » durant la procédure de consultation.

Bases légales et directives déterminantes

206 Art. 147 Cst. (RS 101) ;
 Loi sur la consultation (RS 172.061) ;
 Ordonnance sur la consultation (RS 172.061.1);
 Page «[Procédure de consultation](#)» de la Chancellerie fédérale (accessible uniquement sur l'intranet de l'administration fédérale).

Assistance

207 La Chancellerie fédérale (section du droit) est le service compétent pour tout ce qui concerne les procédures de consultation et les auditions. Les départements déterminent d'entente avec elle s'il y a lieu d'organiser une consultation ou une audition. Elle tient une liste des organisations qui sont systématiquement consultées et prête son assistance pour toute question technique.

Information du public

208	Stade de la procédure	Forme de l'information
	Planification de la consultation	Voir: «Planifier la procédure de consultation» (v. ch. 213).
	Après l'ouverture de la procédure de consultation par le Conseil fédéral	Office compétent : publication d'un communiqué de presse après entente avec le service d'information du département et de la Chancellerie fédérale. Présentation des objets de très grande portée lors d'une conférence de presse avec distribution des documents. Département : s'agissant de projets très importants, le cas échéant, communiqué ou conférence de presse. Chancellerie fédérale : publication de l'ouverture de la consultation dans la Feuille fédérale ; publication électronique sur la page internet Procédure de consultation et d'audition .
	Après l'approbation du rapport sur les résultats de la consultation par le Conseil fédéral	Office compétent : information des participants de la publication du rapport avec mention de l'adresse électronique à laquelle il peut être téléchargé ; à titre exceptionnel, diffusion du document sur support-papier. Chancellerie fédérale : publication électronique du rapport sur la page web Page internet Procédure de consultation et d'audition .

Nota bene :

- La publication électronique des documents est centralisée sur le site de la Chancellerie fédérale. L'office compétent fournit en temps utile à la Chancellerie fédérale les documents à publier.
- Il est loisible à l'office compétent de mettre en lien sur son site les documents publiés par la Chancellerie fédérale ou de publier lesdits documents parallèlement à elle. Afin d'éviter les travaux faits en double, il est recommandé de recourir à la solution du lien.
- L'information du public est assurée en collaboration avec le service d'information du département et le Service central d'information de la Chancellerie fédérale. L'office compétent élabore les projets de communiqués de presse et les soumet à l'approbation des deux services d'information. Il se charge de l'établissement des communiqués dans les trois langues officielles.
- Les réponses reçues sont publiques. Elles sont parfois publiées par leurs auteurs de leur propre initiative. Aussi convient-il d'accéder aux demandes des médias (en particulier, des agences d'information) portant sur la consultation du recueil des réponses.

Moyens auxiliaires

209 Sägesser, Thomas (2006). Vernehmlassungsgesetz : Bundesgesetz vom 18. März. 2005 über das Vernehmlassungsverfahren. Berne : Stämpfli (Stämpfli Handkommentar);

Procédures de consultation et d'audition: il y a lieu notamment de prendre en compte les **Informations et documents pour les départements** (accessibles uniquement sur l'intranet de l'administration fédérale).

Etapes et options

Situation de départ

210 L'avant-projet et le rapport explicatif seront prochainement disponibles dans leur version finalisée.

Examiner la nécessité d'ouvrir une procédure de consultation/d'audition

211 Le tableau ci-après définit de manière synthétique les cas dans lesquels une procédure de consultation ou d'audition s'imposent et ceux dans lesquels il est indiqué d'y renoncer :

212

Lorsqu'il s'agit des objets suivants:	il faut:
• modifications de la Constitution ; • lois nouvelles ou modifications de lois au sens de l'art. 164, al. 1, let. a à g de la Constitution ; Exception : selon la pratique actuelle, les dispositions de nature organisationnelle et les modifications de lois de moindre portée ne sont pas mises en consultation.	Ouvrir une consultation
• traités internationaux qui sont soumis au référendum prévu par l'art. 140, al. 1, let. b, de la Constitution ou sujets au référendum prévu l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, de la Constitution, ou encore qui touchent des intérêts essentiels des cantons ; • autres projets qui ont une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle, ou qui doivent être exécutés	

principalement à l'extérieur de l'administration (par ex.: ordonnances importantes, conventions de la compétence du Conseil fédéral ou leur application provisoire, projet de rapports et de concepts importants); • Ordonnances qui touchent particulièrement les cantons. Remarque: dans ce dernier cas de figure il est possible de limiter la consultation aux cantons.	
Projets de portée secondaire, tels que: • les modifications d'ordonnances de faible portée (par exemple, dont le contenu, de nature technique, ne présente d'intérêt que pour un cercle restreint de personnes) ; • les traités internationaux de portée secondaire (v. ci-dessous) et produisant des effets limités sur des destinataires bien déterminés (par exemple, les cantons).	Ouvrir une audition
Projets ne revêtant aucune des formes mentionnées dans les deux premières parties du présent tableau, par exemple : • modifications d'ordonnances, dont la portée est négligeable sur le plan matériel ; • rapports d'experts ; • traités internationaux de portée secondaire (au sens de l'art. 7a, al. 2, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration) ; traités faisant l'unanimité sur le plan politique, qui ne contiennent pas de nouvelles clauses importantes ou traités n'ayant pas d'incidences ou que des incidences mineures sur le droit interne. Procédure de consultation et d'audition > informations et documents pour les départements > Aide-mémoire : Procédure de consultation sur les traités internationaux (accessibles seulement sur l'intranet de l'administration fédérale).	Renoncer à ouvrir une consultation/ une audition

Planifier la procédure de consultation

- 213 Tous les six mois, les offices compétents informent la Chancellerie fédérale des consultations et auditions planifiées (titre dans les trois langues officielles, délais pour la prise de position). Celle-ci informe le Conseil fédéral, les Bureaux des conseils législatifs, les cantons, les partis politiques et les médias des consultations et auditions planifiées, aidant ainsi les destinataires à dégager des ressources suffisantes.
- 214 Dans la planification, il y a lieu de prévoir un délai de trois mois pour la consultation/l'audition. Il peut s'avérer nécessaire de prolonger ce délai en considération des vacances et des jours fériés, du contenu et de l'importance du projet. Si le projet est urgent, on peut exceptionnellement :
- raccourcir le délai ;
 - mener la consultation ou l'audition sous la forme d'une conférence. Dans ce cas, elle peut se faire par groupes d'organisations consultées. En outre, les avis doivent pouvoir être exprimés par écrit. Par ailleurs, il y a lieu de tenir un procès-verbal dont le contenu sera repris globalement ou groupe par groupe dans le rapport sur les résultats et rendu ainsi public.

● **Remarque**

215 Il y a lieu de planifier suffisamment tôt et de manière réaliste le temps nécessaire : les consultations et les auditions représentent une charge de travail non négligeable pour l'administration fédérale (en règle générale la documentation nécessaire est assez volumineuse et elle doit être établie dans les trois langues, d'où la nécessité de prévoir des délais suffisants pour la traduction) et ses destinataires.

Définir le cercle des destinataires

216 Il est impératif de consulter :

- les cantons ;
- les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale ;
- les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national ;
- les associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national ;
- les autres milieux et, éventuellement, les institutions telles que les tribunaux, concernés par le projet dans le cas d'espèce.

Au surplus, toute personne et toute organisation peuvent participer à la consultation et exprimer un avis.

217 En cas d'audition, il convient d'y intégrer les milieux directement concernés, notamment les organisations spécialisées, les associations et organisations professionnelles et les services cantonaux et communaux (soit les unités administratives spécialisées dans le domaine en question).

● **Remarques**

218 La Chancellerie fédérale tient une liste des organisations consultées systématiquement ; cette liste est assortie d'étiquettes servant à l'expédition des documents.

219 Les consultations/auditions ne s'adressent qu'à des organisations n'appartenant pas à l'administration fédérale dont en particulier les entités de la Confédération devenues autonomes (par exemple, RUAG, Skyguide, les CFF, la Poste, Swisscom). Les unités de l'administration fédérale (centrale ou décentralisée) sont consultées dans le cadre de la consultation des offices et de la procédure de co-rapport.

220 Si un projet concerne la procédure devant le Tribunal fédéral ou devant une autre autorité judiciaire de la Confédération, le Tribunal fédéral et l'autre autorité judiciaire de la Confédération sont invités à exprimer leur avis. Si un projet concerne le statut, l'organisation ou l'administration du Tribunal fédéral ou d'une autre autorité judiciaire de la Confédération, le Tribunal fédéral et l'autre autorité judiciaire de la Confédération sont exceptionnellement intégrés dans la consultation des offices. Ils sont de nouveau invités à se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation.

Ouvrir la procédure de consultation

221 L'objectif est d'obtenir du Conseil fédéral qu'il autorise le département compétent à mener une procédure de consultation.

Il convient d'inviter dans la consultation des offices non seulement ceux qui sont concernés sous l'angle matériel, mais encore ceux qui doivent être systématiquement consultés et/ou qui assument des tâches transversales (v. *ch.21*). A ce stade, le projet est disponible en allemand et en français.

222 La procédure de co-rapport est ensuite introduite. Les documents suivants sont transmis au Conseil fédéral:

- la proposition d'ouvrir la procédure de consultation (en allemand ou en français);
- le dispositif de la décision (en allemand ou en français);
- l'avant-projet et le rapport explicatif (dans les trois langues officielles);
- éventuellement le questionnaire (dans les trois langues officielles);
- la lettre d'accompagnement à l'attention des destinataires (dans les trois langues);
- la liste des destinataires de la consultation;
- le communiqué de presse (dans les trois langues officielles).

Dans le cas d'un traité international, le projet mis en consultation et le rapport explicatif peuvent, s'il y a urgence, être rédigés dans une ou deux langues officielles uniquement.

● Remarques

223 Il peut-être utile de joindre en annexe à la procédure de consultation un résumé du droit actuel et des modifications introduites.

224 La lettre d'accompagnement peut également comporter un questionnaire : dans cette lettre, il est également possible de mentionner les points essentiels sur lesquels il est particulièrement souhaitable que les destinataires se prononcent. Les avis ainsi recueillis pourront être repris dans le message (notamment dans le chapitre «Mise en oeuvre»).

Mener la consultation

225 L'office fédéral compétent envoie les lettres d'accompagnement aux destinataires de la consultation. Celles-ci contiennent en règle générale un lien vers la version électronique des annexes à la procédure de consultation.

La Chancellerie fédérale veille à ce que l'ouverture de la procédure de consultation soit annoncée dans la Feuille fédérale. Elle s'assure que le dossier envoyé en consultation soit également accessible sous forme électronique.

Evaluer les réponses et établir un rapport sur les résultats de la consultation

- 226 L'office compétent établit un recueil des réponses reçues, en prépare une synthèse (généralement sous forme de tableau) et, sur la base de celle-ci, élabore le rapport sur les résultats de la consultation. Celui-ci présente sous une forme résumée et de manière claire la teneur des avis recueillis, sans porter d'appréciation sur ceux-ci. Ordinairement, le rapport comprend une première partie qui reflète la tendance générale qui se dégage des avis exprimés. S'y ajoutent d'autres chapitres structurés en fonction des contenus essentiels de l'avant-projet (ou suivant l'ordre des articles).
- Lorsque la consultation/l'audition est menée sous la forme d'une conférence, le procès-verbal fait partie intégrante du rapport sur les résultats.

Tirer les conclusions des résultats de la consultation

- 227 En même temps qu'il élabore le rapport sur les résultats ou après qu'il l'a élaboré, l'office compétent tire les conclusions des avis exprimés.
- Ce faisant, il pondère les résultats et les arguments exprimés, par exemple, en fonction de l'importance des incidences de l'avant-projet, de la représentativité ou du poids politique de ceux qui se sont exprimés et compte tenu de l'adéquation matérielle, des possibilités de mise en œuvre et de l'acceptabilité politique des normes proposées. Les avis exprimés par les cantons doivent être tout particulièrement pris en compte lorsqu'il s'agit de questions touchant à la mise en œuvre ou à l'exécution de dispositions du droit fédéral.
- 228 L'office compétent consigne ses conclusions non pas dans le rapport sur les résultats de la consultation mais dans une note de discussion ou une proposition destinée au Conseil fédéral. Deux possibilités s'offrent à lui : soumettre simultanément au Conseil fédéral le rapport sur les résultats de la consultation et le message ou le rapport et une proposition sur la suite des travaux.

229 Lorsque les conditions ci-après sont réunies...	il est recommandé de procéder comme suit :
Le projet de loi peut être modifié et le message élaboré dans un délai raisonnable; La tendance générale qui se dégage des réponses est claire	Adresser au Conseil fédéral une proposition à laquelle seront joints le message et le projet de loi. Selon les résultats de la consultation l'avant-projet sera transformé en projet, sans changement, moyennant des modifications mineures ou des modifications de plus grande ampleur. Il en ira de même du rapport explicatif pour l'élaboration du message (v. <i>ch.</i> 232). On soumettra au Conseil fédéral les documents suivants : • proposition de prendre acte du rapport sur les résultats de la consultation et d'approuver le message et le projet de loi ; • annexes : rapport sur les résultats de la consultation, message, projet de loi, projet de communiqué de presse (tous ces documents, dans les trois langues officielles).
Acte législatif volumineux ou	Adresser au Conseil fédéral une proposition, éventuellement une note de

complexe exigeant beaucoup de temps pour la rédaction du message ; Avis très partagés exprimés par les participants; Il y a divergences de vues au sein de l'administration fédérale; Il règne une grande incertitude quant à la voie à suivre.	discussion, sur la suite des travaux. Il s'agit d'obtenir une décision du Conseil fédéral sur la suite des opérations avant de s'engager dans des travaux de grande ampleur. La proposition pourra porter sur les points suivants : • décision de principe (soit élaborer un message et le projet de loi soit y renoncer, choisir une autre forme de concrétisation, etc.) ; • remaniement éventuel du projet ; mandat d'approfondir la réflexion sur une question ou l'autre ; • calendrier des travaux de remaniement. On soumettra au Conseil fédéral les documents suivants : • proposition de prendre acte du rapport sur les résultats de la consultation et de décider de la suite des travaux (éventuellement, note de discussion) ; • annexe : rapport sur les résultats de la consultation (dans les trois langues officielles).
---	--

Décision du Conseil fédéral sur le rapport sur les résultats et sur le message ainsi que sur le projet de loi, respectivement sur la suite des travaux

230 Le service comptent ouvre la consultation des offices et déclenche ensuite la procédure de co-rapport (v. *ch. 13*).

Résultat

231 Le Conseil fédéral a pris acte du rapport sur les résultats de la consultation et :

- a approuvé le message et le projet de loi ou
- a décidé de la suite des travaux.

En ce qui concerne l'information du public, voir *ch. 208*.

Si le Conseil fédéral a approuvé simultanément le message et le projet de loi, le dossier est transmis à l'Assemblée fédérale pour qu'elle en délibère (v. *ch. 245*).

Message et projet de loi

Généralités

Définition

232 Le message est le rapport explicatif qui accompagne le projet d'acte législatif que le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale. Les messages accompagnent les projets de modifications constitutionnelles, de lois nouvelles, de modifications de lois et d'arrêtés fédéraux, ainsi que les traités internationaux transmis pour approbation au Parlement.

Fonction

233 Le message et le projet d'acte législatif constituent les documents sur la base desquels l'Assemblée fédérale délibérera et arrêtera ses décisions. En cas de référendum (obligatoire ou facultatif), le message servira à informer les partisans et les adversaires du projet sur les objectifs et les contenus de celui-ci. Lorsqu'un acte législatif entre en vigueur, le message est une source précieuse

d'information pour l'interprétation des normes (autorités chargées de l'exécution, tribunaux). Aussi, doit-il être rédigé dans une langue de la meilleure qualité possible et structuré selon une systématique claire. En outre, il doit être concis et répondre aux questions d'ordre politique et juridique. Les commentaires explicatifs ne doivent pas se limiter à paraphraser le contenu normatif mais si possible contenir des précisions facilitant la compréhension et l'interprétation.

Bases légales et directives déterminantes

234 Art.141 de la loi sur le Parlement (**RS 171.10**). Cette disposition fixe les exigences essentielles auxquelles doivent satisfaire les messages quant à leur contenu. Les directives et guides énumérés ci-après définissent les spécifications formelles que doivent respecter les messages et les projets d'actes législatifs :

- **Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral** : voir notamment les schémas de messages définis au ch. II (schéma général, messages relatifs à une initiative populaire, à un objet financier, à un accord de droit international public) ;
- **Guide de législation**, 3e édition mise à jour, 2007;
- **Directives de la Confédération sur la technique législative** ;
- **Analyse d'impact de la réglementation** ;
- **Procédure CPO** ; respecter en particulier les modèles de documents ;
- **Aides à la traduction et à la rédaction**, en particulier :
 - **Instructions sur la présentation des textes officiels en français** ;
 - **Guide linguistique des lois et des ordonnances de la Confédération** ;
 - **Guide de formulation non sexiste des textes administratifs et législatifs de la Confédération**.

Assistance

235 Les services devant toujours être consultés dans le cadre de la procédure de consultation des offices (v. *ch. 21*) assurent l'assistance pour la préparation des messages. Le Centre des publications officielles (CPO) met à la disposition de l'administration un processus de gestion informatisé (Procédure CPO) qui facilite aux services susmentionnés le contrôle des textes. Le responsable du dossier au sein du **CPO** accompagne la personne chargée de faire publier un document déterminé à chaque étape du processus et jusqu'à ce qu'elle donne le « bon à tirer » en vue de la publication dans la Feuille fédérale ou le Recueil officiel du droit fédéral.

Information du public

236 Après que le Conseil fédéral a approuvé le projet, il s'agit d'informer le public. Pour les objets de portée mineure, l'information a lieu par écrit : le département compétent rédige un communiqué de presse. Les objets ayant une portée majeure sont, en revanche, présentés lors d'une conférence de presse qui est conduite par le porte-parole du Conseil fédéral et à laquelle participe généralement le chef du département compétent accompagné au besoin par de hauts fonctionnaires et autres spécialistes appartenant aux offices ou services concernés.

Etapes et options

Situation de départ

237 On dispose du rapport sur les résultats de la procédure de consultation et le Conseil fédéral a pris une décision claire sur la suite des travaux et défini dans quel sens il fallait élaborer le message et le projet de loi. Il s'agit maintenant de remanier le rapport explicatif et l'avant-projet d'acte législatif pour en faire un message et un projet de loi.

Elaboration du message et du projet d'acte législatif

238 A l'issue de la procédure de consultation et de l'évaluation des avis exprimés, l'avant-projet et le rapport explicatif sont remaniés – compte tenu des résultats de la procédure de consultation et, éventuellement, en collaboration avec les services concernés, les cantons ou certains milieux intéressés – et transformés ainsi en projet de loi accompagné d'un message. Lorsque les projets sont complexes et nécessitent d'importantes modifications, leur remaniement occasionne une charge de travail non négligeable (il s'agit de revoir la teneur et la systématique de l'acte législatif, d'adapter les commentaires en conséquence, de procéder à une évaluation prospective détaillée des effets de l'acte modifié, y compris une analyse fouillée de l'impact de la réglementation). Lors du remaniement, il y a notamment lieu de veiller à ce que :

- le message et le projet d'acte législatif satisfassent à toutes les exigences tant du point de vue matériel que sous l'angle formel (v. *ch. 234*) ;
- pour la consultation des offices, le projet de loi soit disponible en français et en allemand, de façon à permettre son contrôle en parallèle (co-rédaction) par la **commission interne de rédaction**. Le message n'est lui que dans une seule langue officielle.

Ouvrir la consultation des offices et la procédure de co-rapport sur le message et le projet d'acte législatif

239 Le message et le projet d'acte législatif sont envoyés en consultation des offices. Celle-ci ne sert pas seulement à éliminer autant que possible les divergences avant que le Conseil fédéral statue, mais encore à compléter certains points que l'on a laissé échapper.

240 Dans le cadre de la consultation des offices, il y a lieu de soumettre le message et le projet d'acte législatif non seulement aux offices qui sont concernés sous l'angle matériel, mais encore aux services qui doivent être systématiquement consultés et/ou qui assument des tâches transversales (offices transversaux, v. *ch. 21*).

241 Au plus tard lors de la consultation des offices, le message et le projet d'acte législatif devraient être intégrés dans le système CPO.

242 Le service compétent est chargé de veiller à ce que les textes soumis à la consultation des offices soient – après leur remaniement et avant qu'ils soient signés par le chef de département – soumis à un contrôle de qualité par la Chancellerie fédérale, sur la base de la version allemande et de la version française («circuit» à travers le service linguistique central de langue allemande, celui de langue française et le service juridique de la Chancellerie fédérale).

243 Il y a lieu de soumettre au Conseil fédéral les documents suivants :

- la proposition d'approuver le message et le projet d'acte législatif, en allemand ou en français ;
- le dispositif de décision, en allemand ou en français;
- les annexes : message, projet d'acte législatif et projet de communiqué de presse en allemand et en français (la version italienne est mise au point par les services linguistiques des départements et de la Chancellerie fédérale).

Transmettre le dossier à l'Assemblée fédérale

244 Après la décision du Conseil fédéral, le message et le projet d'acte législatif sont transmis à l'Assemblée fédérale. La Chancellerie fédérale est responsable de la transmission au Parlement et de la publication des textes dans la Feuille fédérale.

Phases parlementaire et postparlementaire

Délibérations parlementaires

Généralités

Définition et fonction

245 La phase parlementaire se déroule au sein des commissions parlementaires et des deux conseils de l'Assemblée fédérale. C'est une étape cruciale et particulièrement visible de la procédure législative.

246 L'administration accompagne les travaux du Parlement par le soutien qu'elle assure au chef du département ou au chancelier. Par ailleurs, elle est à la disposition des commissions parlementaires compétentes pour élaborer, à leur demande, des modifications du projet d'acte législatif et le commentaire de celles-ci.

Bases légales

247 Art. 148 à 173, en particulier art. 156 et 160, al. 2 Cst. (RS 101);
Art. 44, al. 2, 47, al. 1, 68, 74, 83, 85, 89 à 95, 149, 150, 159 et 160 de la loi sur le Parlement (RS 171.10);
Art. 6 à 8 et 18, al. 2 de l'ordonnance sur l'administration du Parlement (RS 171.115);
Art. 4 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur la Commission de rédaction (RS 171.105).

Moyens auxiliaires

248 Curia vista;
Liste des commissions législatives de l'Assemblée fédérale.

Déroulement de la phase parlementaire

249 **La phase parlementaire se déroule en quatre étapes :**

Premier conseil	Les présidents des Chambres fédérales déterminent ensemble le Conseil qui a la primeur de l'examen du projet. La commission compétente du premier conseil examine le projet de loi et soumet des propositions à son conseil, lequel se prononce d'abord sur l'entrée en matière (art. 74, al. 1, de la loi sur le Parlement). Refus d'entrée en matière ou renvoi S'il refuse l'entrée en matière, le premier conseil transmet le projet à l'autre conseil ; si ce dernier décide également de ne pas entrer en matière, le projet est définitivement abandonné. Si le second conseil décide d'entrer en matière et que le premier conseil confirme son refus, le projet est aussi définitivement abandonné. Si le premier conseil vote l'entrée en matière, il peut renvoyer le projet à sa commission ou au Conseil fédéral (art. 75, al. 1 de la loi sur le Parlement).
-----------------	---

	Le premier conseil examine ensuite le projet selon la procédure suivante : il procède à une discussion article par article, vote sur les amendements, procède à un vote sur l'ensemble du projet, puis le transmet à la commission compétente du second conseil.
Deuxième conseil	La procédure est la même que devant le premier conseil (commission puis plénum). Refus d'entrée en matière ou renvoi Si le second conseil n'entre pas en matière sur le projet de loi, le premier conseil en est ressaisi. Si, après deux délibérations, le second conseil persiste dans son refus, le projet est définitivement abandonné. Si le second conseil vote l'entrée en matière, il peut renvoyer le projet à sa commission ou au Conseil fédéral.
Procédure d'élimination des divergences	Si, à l'issue des délibérations en plénum, des divergences opposent encore les deux conseils, on passe à la procédure d'élimination des divergences. Si des divergences subsistent entre les conseils à l'issue de l'examen d'un projet d'acte, les décisions divergentes de l'un des conseils sont transmises à l'autre pour délibération, jusqu'à ce qu'un accord s'établisse entre eux. Au sein de chaque conseil, les délibérations portent exclusivement sur les divergences (art. 89 de la loi sur le Parlement). Les points de divergence examinés en séance plénière sont toujours examinés préalablement en commission. Si des divergences subsistent après trois examens dans chaque conseil, elles sont soumises à la Conférence de conciliation, formée de treize membres délégués par chacune des commissions (art. 91 ss. de la loi sur le Parlement). Abandon du projet Si la proposition de compromis de la Conférence de conciliation n'est pas acceptée par les deux conseils, le projet est définitivement abandonné (art. 93, al. 2, de la loi sur le Parlement).
Vote final dans les deux conseils	Vote final dans les deux conseils. Le projet de loi est soumis au vote final dès que les deux conseils sont d'accord sur l'ensemble du texte qui est finalisé par la Commission de rédaction. Les deux conseils votent sur le projet de loi, séparément, mais le même jour qui est généralement le dernier de la session parlementaire. Si les deux conseils adoptent la loi, celle-ci a abouti. Abandon du projet Si l'un d'eux rejette la loi, le projet est définitivement abandonné.

Etapes et options

Situation de départ

250 Le message et le projet d'acte législatif ont été transmis à l'Assemblée fédérale.

Commission parlementaire

251 Les séances des commissions parlementaires impliquent l'accomplissement par les collaborateurs de l'office responsable d'un certain nombre de tâches :

- Préparer, à l'attention du chef du département, le dossier guide qui contient, en particulier, l'exposé d'entrée en matière, un commentaire et un argumentaire

relatifs aux dispositions de l'acte législatif (chaque département détermine le contenu du dossier guide).

- S'informer auprès du secrétariat de la commission des amendements éventuellement déposés et préparer l'argumentaire nécessaire au chef du département.
- Si un mandat a été donné par la commission parlementaire, fournir à temps à son secrétariat les documents nécessaires dans les versions allemande et française (par exemple, avis de droit, proposition de formulation, etc.).
- Si nécessaire, assurer la coordination matérielle avec d'autres projets traités par l'Assemblée fédérale et attirer l'attention sur d'éventuels problèmes d'adaptation.
- Assister le chef du département ou son représentant pendant les séances.

Confidentialité et information du public

- 252 Les représentants de l'administration respectent la confidentialité des délibérations, des procès-verbaux et des rapports des commissions.
L'information du public relève de la responsabilité des commissions parlementaires.

Appel à des représentants d'autres offices fédéraux

- 253 L'office fédéral responsable du projet pourvoit, après entente avec les Services du parlement, à ce que les spécialistes d'autres offices fédéraux concernés, en particulier de l'Office fédéral de la justice, assistent aux séances des commissions lorsqu'elles sont amenées à traiter de problèmes juridiques essentiels et complexes.

Plénium

- 254 Le collaborateur responsable assiste le chef de département et le membre compétent de la direction de l'office. Il se tient notamment à leur disposition pour répondre à leurs questions.

• Remarques concernant la participation du Conseil fédéral et de l'administration aux délibérations parlementaires

- 255 La procédure à suivre pendant les délibérations parlementaires est déterminée par les seuls organes du Parlement (notamment, par les Bureaux de conseils, la Conférence de coordination et la présidence de la commission). Il est, cependant, loisible à l'office fédéral compétent (après entente avec le chef du département ou sur mandat de celui-ci) de faire part de ses réflexions de fond (par exemple, nécessité de traiter rapidement l'objet ou de coordonner son traitement avec celui d'un autre projet dont les Chambres fédérales sont amenées à débattre) au secrétariat de la commission parlementaire compétente pour qu'elle en tienne compte dans sa planification. Si ce mode de procéder reste sans effet ou si le projet revêt une portée toute particulière, le chef du département peut adresser à la présidence de la commission ou au Bureau du

conseil concerné une lettre pour lui faire part de ses préoccupations. Si un objet doit être examiné par les deux conseils durant la même session (ce qui est exceptionnel), il incombe au Conseil fédéral d'adresser suffisamment tôt sa proposition à la Conférence de coordination de l'Assemblée fédérale.

256 Le Conseil fédéral a le droit de faire des propositions relatives à un objet en délibération (art. 160, al. 2, Cst.), droit qu'il peut exercer en s'adressant par écrit à la commission chargée d'examiner l'objet ou en intervenant devant le plénum. Le chef du département compétent exerce ce droit au nom du collège gouvernemental. Il dispose d'une certaine latitude dans les limites imparties par les décisions préliminaires du collège. Lorsque, sur un point important, le Conseil fédéral n'a pas pris de décisions préliminaires ou que les décisions préliminaires qu'il a prises ne permettent pas de se faire une idée claire de sa position, le chef du département compétent doit lui soumettre ce point avant d'adresser sa proposition au Parlement.

257 Les représentants des offices fédéraux n'ont pas le droit de faire des propositions au sens de l'art. 160, al. 2 Cst. Dans le cadre des délibérations de la commission parlementaire compétente, ils ont toutefois la faculté de s'exprimer sur les amendements déposés par les parlementaires ou de soumettre à celle-ci par écrit (toujours en allemand et en français) des propositions de formulation de normes que les membres de la commission peuvent reprendre en tant que propositions dans les délibérations de celle-ci.

258 Si, au cours des délibérations parlementaires, il apparaît nécessaire – à la lumière d'études complémentaires, par exemple – d'apporter au projet du Conseil fédéral des modifications qui ne sont pas purement rédactionnelles ni d'une portée technique limitée, on veillera à associer le Conseil fédéral à la préparation de ces modifications avant de les soumettre à l'approbation du Parlement. Cette association pourra revêtir plusieurs formes : par exemple, message additionnel à l'Assemblée fédérale, autorisation donnée au département compétent de préparer et de fournir au Parlement des propositions ad hoc ; le cas échéant, on pourra également adresser au Conseil fédéral une note de discussion lorsqu'il est prévu de soumettre les propositions en cause aux conseils législatifs par le canal informel d'un parlementaire.

259 Le Parlement dispose à l'égard de l'administration fédérale de droits à l'information dont l'étendue est échelonnée en fonction des personnes ou des organes qui les exercent (membres des conseils législatifs, commissions législatives, commissions de contrôle, délégations et commissions d'enquête parlementaires). On trouvera une synthèse concernant les droits à l'information du Parlement dans : Sägesser Thomas (2003). Die Informationsrechte der Ratsmitglieder und der parlamentarischen Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz, **LeGes/2: 67 - 78**.

Commission parlementaire de rédaction

- 260 La participation de représentants de l'office fédéral responsable du projet aux séances des sous-commissions de la Commission parlementaire de rédaction permet de vérifier les textes, d'en arrêter la version définitive puis de s'assurer de la concordance des trois versions et de leur conformité aux règles de la rédaction et de la technique législatives.

Résultat

- 261 La loi est adoptée par l'Assemblée fédérale.

Référendum

Généralités

Définition et fonction

- 262 Le référendum permet de soumettre un texte normatif à la sanction du peuple. Le référendum constitutionnel est obligatoire. Le référendum législatif est facultatif. Le délai pour lancer le référendum facultatif et récolter 50'000 signatures est de 100 jours dès la publication officielle du texte.

Situation de départ

- 263 Le référendum est obligatoire ou le référendum facultatif a abouti.

Organisation

- 264 L'organisation de la procédure relève de la Chancellerie fédérale. L'unité compétente assume néanmoins quelques tâches en relation avec la votation :
- Elle participe, dans le cadre du groupe de travail constitué par la Chancellerie fédérale, à la rédaction de la brochure explicative du Conseil fédéral ; elle en élabore la première ébauche, qui sera ensuite discutée et consolidée par la Chancellerie fédérale.
 - Elle assiste le chef du département ou d'autres membres du Conseil fédéral dans la campagne précédant la votation, par exemple, en rédigeant ses allocutions et un argumentaire (réponses aux critiques prévisibles, etc.).
 - Elle fournit parfois à l'intention du public (partis politiques, médias, particuliers) un argumentaire sur le projet.

Information du public

- 265 Durant la phase qui précède la votation, les membres du Conseil fédéral explicitent la position de celui-ci sur l'objet du scrutin. A l'issue de la votation populaire, le chef du département compétent s'exprime sur les résultats du vote et répond aux questions des journalistes.

● **Remarque**

266 Les lois fédérales déclarées urgentes dont la validité n'excède pas une année, ne sont pas sujettes au référendum.

Préparer la mise en œuvre

Généralités

Définitions

267 Mise en œuvre : par mise en œuvre, on entend, d'une part, la concrétisation du droit existant par l'adoption de normes complémentaires générales et abstraites d'un degré inférieur (v. notamment l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3 et l'art. 164, let. f, Cst.) Mettre en œuvre consiste, par exemple, à concrétiser les dispositions d'une loi dans une ordonnance ou les clauses d'un traité de droit international public dans une loi fédérale et une ordonnance. Pour la mise en œuvre les autorités disposent souvent d'une marge de manœuvre.

268 Prise, d'autre part, au sens large, cette notion qui apparaît à l'art. 46 Cst. recouvre toutes les actions des organes étatiques (à l'échelon de la Confédération, des cantons ou des communes) voire paraétatiques qui contribuent à ce que les dispositions des actes législatifs soient effectivement appliquées. Ainsi donc mettre en œuvre a deux acceptions : édicter des dispositions visant à concrétiser des normes juridiques de rang supérieur (v. paragraphe précédent) et procéder à l'exécution proprement dite de ces normes (v. *ch. 270*).

269 Ci-après, nous utiliserons la notion de mise en œuvre dans son sens large. Rappelons que les autorités fédérales sont tenues de prendre les mesures nécessaires pour que les actes législatifs puissent être mis en œuvre (le plus souvent, par les cantons).

270 Exécution: cette notion couvre les activités déployées par l'Etat dans le but de concrétiser les actes législatifs. Elle consiste à prendre et à exécuter des décisions individuelles et concrètes (des décisions et des jugements, par exemple l'octroi d'une autorisation ou d'une subvention ou la perception d'une taxe), à certaines activités d'application du droit (par exemple, délivrance d'autorisations, perception de taxes, octroi de subventions) de même qu'à la surveillance (v. *ch. 302*). Il faut toutefois concéder que la notion d'exécution est parfois utilisée comme synonyme de mise en œuvre et qu'elle englobe également l'adoption de normes générales et abstraites dans le but de concrétiser le droit en vigueur. Cette remarque vaut en particulier pour les règles de droit que le Conseil fédéral édicte sous la forme d'ordonnances en vertu de l'art. 182, al. 2, Cst.

Fonction

271 La préparation de la mise en œuvre vise à créer les conditions propres à permettre l'entrée en vigueur d'un acte législatif et sa concrétisation. La préparation

comprend notamment l'adoption de dispositions d'exécution et la mise en place de l'organisation nécessaire à la mise en œuvre.

● Remarques

272 Le message accompagnant un projet de loi doit fournir des indications sur les modalités selon lesquelles celle-ci sera mise en œuvre (art. 141, al. 2, let. d, de la loi sur le Parlement).

273 En règle générale, les lois fédérales ne sont pas mises en œuvre par la Confédération mais par d'autres instances, en principe les cantons. Ces derniers doivent souvent concrétiser le droit fédéral dans leurs propres actes législatifs et mettre en place les mesures organisationnelles nécessaires. Il convient à cet égard de tenir compte des procédures cantonales (par exemple, du référendum législatif), qui engendrent un besoin important en temps. Pour garantir que les lois fédérales entrent en vigueur le plus vite possible, l'office compétent soutient les instances d'exécution (non seulement les cantons, mais parfois aussi les conférences intercantionales des directeurs), par exemple de la façon suivante :

- en les informant régulièrement sur l'état des travaux législatifs ;
- en élaborant dès que possible les esquisses d'actes normatifs des ordonnances et les projets d'ordonnances et en les transmettant dès que possible comme information préalable aux autorités d'exécution ;
- en les informant suffisamment tôt, après les avoir si nécessaire consultées, sur la date d'entrée en vigueur ;
- en élaborant des actes législatifs cantonaux d'exécution-modèles (en collaboration avec des cantons ou avec des conférences intercantionales des directeurs).

Moyens auxiliaires

274 **Guide de législation**, 3e édition mise à jour, 2007;
Directives de la Confédération sur la technique législative.

Etapas

Situation de départ

275 Afin de garantir que les lois fédérales puissent entrer en vigueur et soient mises en œuvre dans un délai relativement bref après le vote final par les conseils législatifs ou après la votation populaire (en cas de référendum), il y a lieu d'entreprendre tôt la préparation de la mise en œuvre, c'est-à-dire, le plus souvent, durant la phase parlementaire. Souvent, on élaborera les projets d'ordonnance en même temps que le projet de loi et le message. C'est ainsi au

plus tard à ce moment-là qu'on élaborera les esquisses d'actes normatifs nécessaires.

Planification de la mise en oeuvre

276 La Confédération et, en parallèle, les cantons, élaborent une planification pour la mise en oeuvre. Dans ce cadre ils doivent se poser les questions suivantes:

- des dispositions d'exécution au plan fédéral sont-elles nécessaires? Quel est leur contenu? Combien de temps faut-il pour les élaborer?
- d'autres travaux, préparatoires ou de mise en oeuvre sont-ils nécessaires au plan fédéral ? Combien de temps faut-il pour les exécuter ?
- des dispositions cantonales d'exécution sont-elles nécessaires? A quelle niveau les introduire (Constitution, loi, règlement)? Quel est le temps nécessaire à leur mise en vigueur ?
- quelles dispositions fédérales (au niveau de la loi ou de l'ordonnance) sont nécessaires pour permettre aux cantons d'élaborer leurs règles d'exécution?
- d'autres travaux, préparatoires ou de mise en oeuvre, sont-ils nécessaires au plan cantonal? Combien de temps faut-il pour les exécuter ?

277 Sur la base de la planification de mise en oeuvre, la Confédération détermine la date d'entrée en vigueur. En règle générale, les délais de mise en œuvre nécessaires sont au minimum de:

- deux ans dès l'adoption d'une loi fédérale et un an dès l'adoption de l'acte législatif qui l'exécute, lorsque les cantons doivent créer ou modifier une loi;
- un an dès l'adoption d'une loi fédérale et six mois dès l'adoption de l'acte législatif qui l'exécute, lorsque les cantons doivent simplement créer, ou modifier un règlement.

Elaborer les dispositions d'exécution et, au besoin, créer les instruments d'aide à l'exécution

278 Il y a lieu d'élaborer les dispositions d'exécution qui s'imposent. En effet, il est fréquent que les dispositions de lois doivent être concrétisées par des normes du degré inférieur (notamment, ordonnance d'exécution édictée par le Conseil fédéral ou un département). Parfois, il se révèle également judicieux d'adresser une circulaire aux cantons.

279 Dans le cadre de la préparation des dispositions d'exécution, il y a lieu d'examiner qui doit être consulté (commission parlementaire compétente, cantons, autres milieux intéressés). Il convient de prévoir un délai suffisant pour la consultation (par exemple, accorder aux participants un délai minimum de trois mois pour faire parvenir leur réponse, v. *ch. 214*).

280 Lorsque la mise en œuvre est complexe, il peut être opportun, voire nécessaire, de créer des instruments d'aide à l'exécution (directives, guides, listes de contrôle, modèles d'actes normatifs) afin de permettre aux autorités d'exécution (notamment aux organes cantonaux, communaux ou paraétatiques) d'appliquer sans difficultés les nouvelles dispositions. Ces instruments n'ont aucune portée

normative. Aussi ne doivent-ils contenir aucune instruction obligeant les particuliers à agir ou, au contraire, à s'abstenir d'agir.

- 281 Au besoin, on élaborera préalablement une programmation d'une certaine ampleur portant, notamment, sur le séquençage des activités d'exécution (par exemple, calendrier de mise en œuvre), établissant un ordre des priorités pour les projets ou fixant la répartition des subventions fédérales entre les cantons. Cette programmation pourra également servir de base à l'élaboration de plans d'exécution (tels que plans d'assainissement).

Préparer les structures nécessaires à l'exécution

- 282 Le plus souvent, la mise en application du nouveau droit n'exige pas la création d'organes spécifiques d'exécution et de surveillance. Il s'agit, le plus souvent, de préparer des organes existants à remplir de nouvelles tâches (en mettant en place la structure administrative et organisationnelle requise et en aménageant les locaux nécessaires, en mettant au point les processus de travail, en formant le personnel, en préparant les manuels et les recueils de données).

Information

- 283 Selon les cas, il y a lieu d'informer suffisamment tôt et de manière détaillée les milieux spécialement intéressés (par exemple, les cantons, les personnes et organisations particulièrement concernées) de la date à laquelle le nouveau droit entrera probablement en vigueur et des tâches supplémentaires qui leur incomberont. Dans nombre de cas, il est recommandé d'assortir la mise en vigueur de prestations supplémentaires telles que l'organisation de colloques (destinés, par exemple, aux organes d'exécution et aux représentants des milieux concernés), la publication de notices et autres documents sur Internet.

Résultat

- 284 Toutes les mesures préparatoires ayant été prises sur les plans juridique, administratif, organisationnel et au niveau des infrastructures, l'acte législatif et ses dispositions d'exécution peuvent être mis en vigueur.

Mettre en vigueur les actes législatifs et les publier

Généralités

Fonctions

- 285 La publication, dans le Recueil officiel du droit fédéral, des actes législatifs, des traités internationaux, des décisions relevant du droit international et des conventions conclues entre la Confédération et les cantons vise à porter ces textes à la connaissance du public. Ainsi, ils peuvent déployer leurs effets juridiques.

Bases légales et directives déterminantes

- 286 Art. 195 Cst. (RS 101);
Loi sur les publications officielles (RS 170.512);
Ordonnance sur les publications officielles (RS 170.512.1);
Art. 58 de la loi sur le Parlement (RS 171.10) et art. 6 à 8 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur la Commission de rédaction (RS 171.105; correction des erreurs décelées dans les actes législatifs adoptés par le Parlement).

Assistance

- 287 La section du droit de la Chancellerie fédérale est le service compétent pour toute question touchant la législation sur les publications officielles et le Centre des publications officielles (CPO) de la Chancellerie fédérale l'unité compétente pour tous les aspects techniques de la publication. Ces deux services doivent être consultés dès que la mise en vigueur d'un acte législatif est prévisible.

Moyens auxiliaires

- 288 Législation sur les publications officielles ;
Droit fédéral (Recueil officiel du droit fédéral, Recueil systématique du droit fédéral et Feuille fédérale).

Etapas et options

Situation de départ

- 289 L'acte normatif a été approuvé par l'organe compétent (le corps électoral, l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral ou le chef du département concerné).
Le texte a été intégré dans le système CPO.

Faut-il prendre une décision d'entrée en vigueur ?

- 290 Lorsque la date d'entrée en vigueur n'a pas été fixée dans l'acte même, il y a lieu de soumettre à l'organe compétent une proposition l'invitant à fixer cette date.

Date d'entrée en vigueur des modifications de la Constitution, des lois fédérales urgentes, des lois fédérales et des ordonnances du Conseil fédéral

291	Forme de l'acte	La date d'entrée en vigueur est fixée en même temps que l'acte est approuvé	La compétence de fixer la date d'entrée en vigueur est déléguée
	Constitution fédérale	Les modifications de la Constitution fédérale entrent généralement en vigueur le jour de leur acceptation par le peuple et les cantons.	Dans certains cas, l'arrêté concernant la nouvelle disposition constitutionnelle comporte une norme déléguant à l'Assemblée fédérale ou au Conseil fédéral la compétence de fixer la date d'entrée en vigueur. Exemple : arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice du 8 octobre 1999.

Lois fédérales urgentes	Elles entrent en vigueur le jour même de leur adoption par le Parlement ou, usuellement, les jours suivants. Il n'est pas admis que leur entrée en vigueur soit ajournée de plusieurs mois.	---
Lois fédérales et ordonnances de l'Assemblée fédérale	Elles entrent parfois en vigueur à la date fixée dans l'acte législatif.	Il arrive le plus souvent que les lois fédérales contiennent une norme de délégation chargeant le Conseil fédéral de fixer la date d'entrée en vigueur.
Ordonnances du Conseil fédéral	Elles entrent en principe en vigueur à la date fixée par celui-ci.	A titre exceptionnel, notamment lorsqu'une ordonnance doit entrer en vigueur par étapes, la mise en vigueur peut être déléguée au président de la Confédération (art. 26, al. 2, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration).

Proposition de mise en vigueur

292 Lorsqu'une proposition concernant la mise en vigueur est requise (v. partie droite du tableau), il y a lieu de ne pas perdre de vue ce qui suit.

293 Date d'entrée en vigueur : elle doit être fixée compte tenu des impératifs suivants :

- Nécessité d'attendre l'expiration du délai référendaire ou le résultat de la votation populaire (y compris la validation du résultat), dans l'hypothèse où un référendum aurait abouti.
- Nécessité de mettre l'acte en vigueur le plus rapidement possible.
- Prévoir un délai suffisant avant la mise en vigueur lorsque le nouvel acte législatif oblige les organes d'exécution (généralement les cantons) à procéder à des adaptations (par exemple, des modifications de leur législation d'exécution, des réorganisations, l'aménagement de nouvelles installations) (v. *ch. 276*) ; éventuellement, on prendra l'avis des organes d'exécution quant à la date de l'entrée en vigueur. En tout état de cause, il y a lieu de les informer assez tôt de cette date.
- En règle générale, une loi fédérale et l'ordonnance d'exécution seront mises en vigueur à la même date.
- Il y a lieu d'harmoniser la date d'entrée en vigueur avec celle des actes législatifs connexes.
- Les actes législatifs de la Confédération doivent être publiés dans le Recueil officiel du droit fédéral cinq jours au moins avant leur entrée en vigueur. Dans la mesure du possible, il convient de prévoir au moins un délai de quatre semaines entre la décision de l'organe compétent pour fixer la date de l'entrée en vigueur et l'entrée en vigueur proprement dite. Ainsi, il s'écoulera pratiquement

huit semaines entre la signature de la proposition par le chef du département et la date de l'entrée en vigueur.

294 Publication extraordinaire: une publication extraordinaire a lieu lorsque l'acte doit entrer en vigueur immédiatement ou le jour suivant son adoption ou encore lorsque, pour d'autres raisons, il n'a pas pu être publié assez tôt dans le Recueil officiel du droit fédéral et que l'autorité qui l'a adopté en a ordonné la publication immédiate. La publication a lieu tout d'abord d'une autre manière (l'acte est adressé par courriel aux Chancelleries d'Etat, aux services désignés par les cantons où il peut être consulté selon l'art. 18 de la loi sur les publications officielles et à d'autres destinataires éventuels). Il est ensuite publié dès que possible dans le Recueil officiel du droit fédéral.

295 Entrée en vigueur par étapes : **Guide de législation**, 3e édition mise à jour, 2007, ch. 205 et 206 et **Directives de la Confédération sur la technique législative**, ch. 176ss..

296 Publication sous la forme d'un renvoi : en lieu et place d'une publication intégrale dans le Recueil officiel du droit fédéral et le Recueil systématique du droit fédéral, un acte législatif peut, en raison de son caractère particulier, y être mentionné uniquement par son titre et par l'adjonction d'une référence ou du nom de l'organisme auprès duquel il peut être obtenu, lorsque:

- il ne touche qu'un nombre restreint de personnes;
- il a un caractère technique et ne s'adresse qu'à des spécialistes; ou
- il doit être publié dans un autre format.

297 Dérogations au principe de la publication obligatoire: les actes et les traités internationaux qui doivent être tenus secrets dans l'intérêt de la défense nationale ne sont pas publiés dans le Recueil officiel du droit fédéral.

298 Proposition adressée au Conseil fédéral concernant la date d'entrée en vigueur d'un acte législatif : les règles qui valent pour la consultation des offices et la procédure de co-rapport sont applicables (v. *ch. 13*).

Publication dans le Recueil officiel du droit fédéral et le Recueil systématique du droit fédéral

299 La publication est assurée par la Chancellerie fédérale.

Résultat

300 L'acte législatif a été publié dans le Recueil officiel du droit fédéral et le Recueil systématique du droit fédéral. Il déploie son plein effet juridique.

Clore le projet législatif

301 Le projet législatif doit être clos au plus tard à la date d'entrée en vigueur de l'acte. Cette étape implique notamment les opérations suivantes :

- préparer les documents en vue de leur archivage, boucler les comptes, clore les rubriques spéciales des crédits affectés au projet;

- dissoudre les groupes de travail et les équipes chargés du projet et attribuer de nouvelles tâches à ceux qui en ont fait partie.

Selon les cas, il peut être judicieux de rédiger un rapport relatant les enseignements qui ont été tirés des travaux.

Mettre en œuvre l'acte législatif

302

La phase de mise en œuvre débute dès l'entrée en vigueur de l'acte (pour la préparation de la mise en œuvre, voir *ch. 267*). Certaines normes, notamment celles qui relèvent du droit privé, s'adressent directement à leurs destinataires. En revanche, la mise en œuvre de dispositions de droit public exige souvent des actes juridiques de la part des pouvoirs publics. En règle générale, cette mise en œuvre relève des cantons. Quant aux autorités fédérales, il leur incombe principalement les tâches suivantes :

- faciliter l'exécution en éditant des directives, des guides, des listes de contrôle, des modèles d'actes normatifs et en entretenant des contacts directs avec les organes d'exécution, etc. ;
- au besoin, élaborer des plans (par exemple, d'assainissement) en collaboration avec les autorités d'exécution ;
- conclure des conventions-programmes ;
- arrêter des actes individuels et concrets ;
- octroyer des autorisations (par exemple, accorder des subventions, approuver des projets) ;
- observer l'exécution et la réalité juridique / anticiper les risques (à la lumière de données, à la faveur d'observations, par des contacts directs, en organisant des colloques, etc.) ;
- assurer la surveillance (par exemple, en édictant des instructions, en demandant des rapports, en procédant à des inspections, en approuvant les normes cantonales d'exécution, en exerçant le droit de recours des autorités de la Confédération) ;
- répondre aux interventions parlementaires ;
- répondre aux questions des autorités d'exécution ou des cercles touchés par les normes (portant, par exemple, sur la manière d'interpréter, telle ou telle disposition) ;
- préparer les bases de l'exécution et former le personnel chargé de l'application (par exemple, en participant à des séminaires spécialisés et autres actions de formation, en facilitant l'interprétation des normes par la publication de commentaires) ;
- informer les autorités politiques et le public de l'état d'avancement de la mise en œuvre et, le cas échéant, des difficultés d'application rencontrées.

303

Si des difficultés d'application se sont fait jour, les autorités fédérales compétentes prennent les mesures nécessaires pour y remédier (par exemple, amélio-

rer la formation, édicter des instructions à l'adresse des autorités d'exécution, voire préparer une modification de l'acte).

304 Pour les autorités fédérales, la mise en œuvre constitue, en règle générale, un processus participatif auquel sont associés, notamment, les autorités d'exécution et les représentants des cercles touchés.

Evaluer rétrospectivement l'acte législatif

Généralités

Définition

305 Les évaluations rétrospectives sont des analyses limitées dans le temps qui visent à contrôler la justesse de la conception, de l'exécution et des effets de mesures étatiques, à mesurer, si possible, ces trois aspects et, en tout état de cause, à évaluer jusqu'à quel point ces mesures contribuent à atteindre le but visé et à améliorer le bien-être de la collectivité.

Fonctions

306 Les évaluations rétrospectives remplissent les quatre fonctions suivantes : (1) rendre compte de l'action des pouvoirs publics ; (2) mettre en lumière les points offrant des perspectives d'amélioration et déclencher des processus d'apprentissage ; (3) tirer des enseignements qui serviront à la conception ou à l'adaptation des mesures étatiques, de même qu'à leur planification et (4), de manière générale, élargir les connaissances en matière de mesures étatiques et permettre de mieux cerner les conditions de succès desdites mesures.

Bases légales et directives déterminantes

307 **Art. 170 Cst. (RS 101);**

Art. 26, 27, et 44, let. e et f, de la loi sur le Parlement (**RS 171.10**);

Art. 10 de l'ordonnance sur l'administration du Parlement (**RS 171.115**);

Art. 5 de la loi sur le Contrôle des finances (**RS 614.0**);

Le Conseil fédéral a pris à l'adresse des offices et des départements un certain nombre de mesures et de décisions relatives à l'évaluation de l'efficacité au sein de l'administration fédérale. Elles sont regroupées sous le titre : **Transposition de l'art. 170 de la Constitution fédérale au sein de l'administration fédérale.**

Assistance

308 Le service d'évaluation législative au sein de l'Unité Projets et méthode législatifs de l'Office fédéral de la justice offre son assistance pour toute question touchant les évaluations des mesures étatiques.

Moyens auxiliaires

- 309 **Evaluation de l'efficacité** : informations sur la manière d'exécuter des études d'impact et des évaluations de l'efficacité (notamment, bibliographie et guides);
Recommandations de l'Office fédéral de la justice pour la formulation des clauses d'évaluation;
Société suisse d'évaluation (SEVAL) : informations sur les évaluateurs externes.

Etapes et options

Situation de départ

- 310 L'acte législatif a été mis en vigueur.
Les bases juridiques qui sont, le cas échéant, requises pour l'acquisition des données nécessaires à l'évaluation ont été établies.

Etablir un concept de l'évaluation de l'efficacité de l'acte législatif

- 311 Avant l'approbation du message et, au plus tard, à la date de l'entrée en vigueur de l'acte législatif, l'office compétent aura engagé une réflexion sur la manière de contrôler l'efficacité des normes. A cette fin, il s'assure, dans toute la mesure du possible, le concours des acteurs participant à la mise en œuvre, notamment des autorités d'exécution (généralement, les cantons).
- 312 Le concept de l'évaluation de l'efficacité de l'acte législatif comporte des réflexions sur :
- le modèle d'impact de l'acte législatif (v. *ch. 183*) ;
 - les milieux concernés par l'évaluation rétrospective de l'efficacité et sur leur association éventuelle à cette évaluation (par exemple, sous la forme d'un groupe de suivi) ;
 - les instruments d'information à utiliser (notamment controlling et monitoring, évaluations réalisées sur le plan interne ou confiées à des spécialistes externes) ;
 - l'usage qui sera fait des résultats obtenus (par exemple, rapport au Conseil fédéral ou à l'Assemblée fédérale, pilotage de l'exécution, remaniement de l'acte législatif).

Assurer la collecte des données en continu et le controlling de l'exécution de l'acte

- 313 L'office compétent collecte (en collaboration avec l'Office fédéral de la statistique, les autorités d'exécution et, au besoin, les autres milieux sur lesquels l'acte législatif produit ses effets) les données permettant d'évaluer l'exécution et les effets de l'acte et, partant, de garantir la mise en place d'un controlling. En collaboration avec les autorités d'exécution, l'office compétent apporte, si nécessaire, les correctifs qui s'imposent pour garantir une exécution conforme aux objectifs fixés.

Au besoin, procéder à l'évaluation, respectivement en charger un organisme externe

314 Au besoin, l'office se livre à une évaluation plus fouillée de l'exécution et de l'efficacité de l'acte législatif. Il est recommandé qu'il le fasse si l'acte législatif comporte une clause d'évaluation ou qu'une motion parlementaire l'exige et si l'acte législatif :

- revêt une grande portée pour l'économie et la société;
- a une grande importance pour les finances de la Confédération;
- a un caractère novateur mais que l'incertitude plane sur les effets qu'il exerce réellement;
- présente des difficultés de mise en œuvre ou donne lieu à de fortes divergences de vue quant à son opportunité, son efficacité et son efficience ou encore il a valeur de signal pour d'autres domaines d'application.

315 Lorsque l'office dispose en son sein de suffisamment de spécialistes et qu'il s'est, en particulier, doté d'un service d'évaluation législative, il peut procéder lui-même aux évaluations ou, du moins, à des parties de celles-ci, notamment lorsqu'elles ont pour but de déceler les améliorations à apporter. Il arrive fréquemment que des organismes externes (bureaux privés, instituts universitaires) soient chargés de procéder à l'évaluation. Lorsque l'évaluation vise à tirer un bilan de l'application d'un acte législatif, son exécution est en règle générale confiée à un organisme externe.

316 Les évaluations permettent d'analyser de manière approfondie l'effectivité, l'efficacité et l'efficience d'un acte législatif. Elles se fondent, outre sur les données collectées et les analyses effectuées systématiquement, sur les résultats d'autres types d'enquêtes (par exemple, sondages auprès de milieux concernés) et d'analyses.

317 Les évaluations requièrent une planification minutieuse (il ne faut pas sous-estimer le temps, les moyens financiers et les ressources humaines nécessaires à leur exécution). Et même le fait de confier une évaluation à un organisme extérieur, ne dispense pas l'office compétent de la préparer soigneusement, d'encadrer sérieusement le travail de cet organisme et de préparer la suite des opérations.

Tirer parti des résultats du controlling et de l'évaluation et mettre en œuvre les mesures qu'ils appellent

318 Une fois connus les résultats du controlling et de l'évaluation, il appartient au service compétent ou à un office, resp. à une autorité supérieure, d'en tirer les conclusions qui s'imposent et de mettre en œuvre les mesures qu'ils appellent, soit directement, soit en donnant les mandats nécessaires.

Résultat

- 319 L'acte législatif fait l'objet d'un contrôle continu (controlling, monitoring) ou périodique (évaluation) sous l'angle de l'effectivité, de l'efficacité et de l'efficience. L'administration en tire les conclusions qui s'imposent.

B Module «ordonnance»

Informations préliminaires

L'ordonnance: quelques informations de base

1	Definition	Le terme d'ordonnance désigne ou bien un acte législatif qui, comme la loi, fixe des règles de droit, mais se situe à un niveau législatif inférieur (ordonnance législative), ou bien un acte administratif (ordonnance administrative). L'ordonnance législative contient des règles de droit, c'est-à-dire des dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences (art. 22, al. 4, de la loi sur le Parlement). Elle est publiée dans les recueils officiel et systématique. L'ordonnance administrative contient des instructions de service obligatoires pour les autorités administratives de rang inférieur (directives, règlement de service, instructions, circulaires, guide, etc.). Elle n'est en principe pas publiée dans les recueils des lois. L'ordonnance administrative a souvent pour fonction d'uniformiser la manière dont les autorités doivent interpréter et appliquer la législation fédérale. Elle ne crée en principe pas de droit ni n'instaure d'obligation pour le citoyen, mais peut néanmoins déployer des effets externes qui le touchent au même titre qu'un acte juridique, ce qui justifie sa publication. Si tel est le cas, il convient de la mettre à la disposition du public, par exemple par sa publication sur les pages internet de l'autorité compétente et exceptionnellement dans les recueils des lois fédérales. Le module « ordonnance » ne concerne que les ordonnances législatives.
	Ordonnance indépendante et ordonnance dépendante	L'ordonnance est indépendante lorsque l'autorité qui l'adopte tire sa compétence directement de la Constitution fédérale (art. 182, al. 2, 184, al. 3, et 185, al. 3, Cst.). L'ordonnance est dépendante lorsqu'elle se fonde sur une délégation de compétence inscrite dans une norme de rang supérieur (le plus souvent la loi) autre que la Constitution fédérale.

Règles primaires et règles secondaires	En pratique, la plupart des ordonnances sont de nature mixte et contiennent à la fois des règles secondaires et des règles primaires. Les règles secondaires (ou règles d'exécution) contribuent à renforcer la sécurité du droit et son application uniforme. Elles permettent de concrétiser les règles qui figurent dans la loi, de préciser les modalités pratiques de son application, de définir les termes vagues et imprécis utilisés par la loi ou de régler des questions d'organisation, lorsque cela est nécessaire. Elles ne peuvent en revanche pas imposer au citoyen de nouvelles obligations ni lui conférer de nouveaux droits, même si ceux-ci sont couvertes par le but de la loi. Elles ne nécessitent pas de clause de délégation de compétence, car l'art. 182, al. 2, Cst. autorise expressément le Conseil fédéral à mettre en œuvre la législation fédérale. Les règles primaires (ou règles de substitution) créent des obligations ou confèrent des droits dans le cadre déterminé par la norme de délégation de compétence. Elles reposent obligatoirement sur la Constitution ou sur une clause de délégation de compétence inscrite dans la loi (art. 164, al. 2, Cst.). Cette clause précise les principes directeurs ou les grandes lignes de la réglementation déléguée, en indiquant au moins l'objet, le but – pour autant que celui-ci ne saute pas aux yeux –, et l'étendue (autant que possible au moyen de délimitations numériques) de la réglementation déléguée.
Autorités compétentes	L'ordonnance ressortit: • au pouvoir législatif (ordonnance de l'Assemblée fédérale); • au pouvoir exécutif (ordonnance du Conseil fédéral, d'un département, d'un groupement ou d'un office); • au pouvoir judiciaire (ordonnance d'un tribunal de la Confédération); • aux autorités fédérales décentralisées. Le module « ordonnance » s'applique dans ses grandes lignes à toutes ces ordonnances. Bien qu'il soit davantage orienté sur les ordonnances du Conseil fédéral et des départements (en particulier pour ce qui a trait aux autorités compétentes), les légistes des autres autorités peuvent en tirer profit.

Dispositions légales applicables aux ordonnances

- 2 Art. 147, 163, al.1, 164, al. 1 et 2, 182, al. 1, 184, al. 3, et 185, al. 3, Cst. (RS 101);
- Art. 22, al. 2 et 3, et 151, de la loi sur le Parlement (RS 171.10);
- Art. 5, 7, 36 et 48 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010);
- Art. 11, 12 et 27 de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1);
- Art. 3, al. 2 et 3, et 10 de la loi sur la consultation (RS 172.061).
- Des dispositions importantes concernant les ordonnances se trouvent également dans les ordonnances sur l'organisation des départements et de la Chancellerie fédérale.

Documents accessibles par la voie électronique

3 Voir module A, *ch.* 36.

Bibliographie sommaire

4 Voir module A, *ch.* 37.

Déclenchement

Facteurs déclencheurs et impulsions

- 5 L'impulsion à l'origine d'une ordonnance peut provenir de différentes sources:
- Une obligation légale
Lorsque la loi l'oblige à adopter ou à modifier une ordonnance, l'autorité compétente n'a pas de marge d'appréciation sur la nécessité de légiférer.
 - Le mandat d'une autorité supérieure
L'autorité compétente demande à l'office soit de préparer une ordonnance, soit d'examiner l'opportunité de la préparer.
Cette situation peut être la conséquence directe ou indirecte d'une procédure institutionnalisée (par exemple, une motion, un postulat ou une initiative populaire). Elle découle souvent de l'adoption ou de la révision du droit supérieur (Constitution, loi, ordonnance d'une autorité de rang supérieur) ou de la jurisprudence d'une autorité judiciaire de rang supérieur (par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme ou les tribunaux de la Confédération).
 - L'initiative de l'office
Il n'est pas rare que l'office compétent prenne l'initiative de préparer la révision d'une ordonnance sans qu'une autre autorité lui en ait donné le mandat explicite. A l'interne, les unités administratives ont d'ailleurs l'obligation d'examiner leurs tâches et leurs prestations (art. 5 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et 27, al. 1, de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration) et en conséquence de faire le nécessaire pour modifier les ordonnances inadaptées. Le mandat est alors défini par l'office lui-même, qui déclenche formellement le processus.

Quelles questions peut-on anticiper à ce stade du processus?

- 6 Définir le cadre normatif (v. module A, *ch. 126*) et opter entre une révision partielle et une révision totale (v. *ch. 29*).

Obtenir un mandat formel?

- 7 Le mandat définit les grandes lignes de l'ordonnance ou de sa révision. En pratique, il est souvent donné soit implicitement (par exemple, dans la planification générale du Conseil fédéral, du département ou de l'office) soit a posteriori (par exemple, lors de l'approbation de l'esquisse d'acte normatif, voire lorsque l'autorité compétente [le Conseil fédéral ou le département] adopte l'ordonnance préparée par l'office).
- 8 Si des questions de fond doivent être discutées avant la préparation d'une ordonnance du Conseil fédéral, l'office prépare une proposition et le dispositif de la décision (v. **Recueil des modèles**, exclusivement accessible sur l'intranet de l'administration fédérale) et ouvre la consultation des offices et la procédure de co-rapport (v. module A, *ch. 13*).

Planification

- 9 La planification est une étape incontournable pour tout projet d'ordonnance. C'est un outil de gestion qui a pour but d'anticiper les besoins en temps et en personnel.

Facteurs influençant la planification

- 10 La planification est influencée positivement ou négativement par différents éléments. Le tableau qui suit met en évidence très grossièrement les facteurs qui influencent les besoins en temps et en personnel.

Quoi?	Dans quelles circonstances	Influence sur les besoins	
		...en temps	...en personnel
Contrôle juridique et linguistique (y compris la traduction) du projet	Toujours dans le cadre de la consultation des offices. Quel que soit l'auteur de l'ordonnance (Conseil fédéral, département, groupement ou office), celle-ci a lieu, le cas échéant (a) lors de l'ouverture de l'audition (ou de la consultation) si elle a lieu (b) et dans tous les cas avant de l'adoption de l'ordonnance	** / ***	** / ***
Audition...	Ordonnances de portée mineure	**	*
...ou consultation externe (v. module A, ch. 212)	Ordonnances importantes ou qui concerne particulièrement les cantons	***	**
Consultation du Parlement	Sur demande des commissions compétentes		*
Analyse d'impact de la réglementation	Projet ayant des effets sur l'économie	**	**
Coordination de plusieurs actes législatifs	Actes normatifs interdépendants	** / ***	** / ***
Mise en oeuvre	Ordonnance nécessitant des mesures importantes de mise en œuvre par l'office compétent (par exemple ordonnances de rang inférieur), par des organes extérieurs à l'administration ou par les cantons.	** / ***	** / ***

La page "[Planification_d'ordonnances](#)" du CAF-Workflow (accessible uniquement sur l'intranet de l'administration fédérale) est utile pour la planification.

L'environnement normatif est-il connu?

- 11 En d'autres termes, il faut se demander si le projet à planifier a des incidences sur d'autres actes législatifs en vigueur (de même rang, de rang supérieur ou de rang inférieur) ou sur d'autres projets en cours (v. module A, ch. 126).

Faut-il mettre en place une organisation spécifique de projet?

- 12 Dans la plupart des cas, ce n'est pas nécessaire. Une organisation spécifique n'est mise en place que si l'ordonnance est particulièrement complexe et a une grande portée. La décision ressortit en règle générale à l'office (v. module A, ch. 74).
- 13 Lorsqu'une organisation de projet a été instaurée en vue de la procédure d'adoption de la loi formelle (groupe de travail interne, commission d'étude, commission d'experts, commission permanente, commission paritaire Confédération-cantons ou expert), l'office décide s'il est utile de la reconduire en vue de la procédure d'adoption de l'ordonnance ou s'il est préférable de constituer une nouvelle structure, parfois plus modeste. Si cela est judicieux, il recourt aux collaborateurs spécialisés qui ont collaboré à l'adoption ou à la modification de la loi, de façon à valoriser les compétences et les connaissances déjà acquises. Il peut aussi s'avérer bénéfique de trouver des spécialistes pour traiter les points à approfondir dans l'ordonnance.
- 14 S'agissant d'un projet particulièrement complexe, un groupe interne à l'administration devrait être conçu de façon à pouvoir fonctionner efficacement et à prendre des décisions rapides et coordonnées.

Etablir le document de planification

- 15 En fonction de la complexité du projet, le document de planification fournit des renseignements sur :
- la nécessité d'édicter ou de modifier une ordonnance;
 - le but poursuivi par la réglementation;
 - le calendrier, avec des indications pour chaque étape;
 - la date prévisible d'entrée en vigueur de la loi et de l'ordonnance; cette question est très importante; il s'agit en particulier de tenir compte des éléments suivants: les informations déjà données dans le message concernant l'entrée en vigueur prévue de la loi formelle, le temps nécessaire pour que les cantons adaptent leur législation et leurs structures (v. ch. 276), la coordination avec l'entrée en vigueur d'autres actes normatifs et les délais de publication.
 - les ressources nécessaires (ressources humaines et financières); on n'oubliera pas les ressources nécessaires à la traduction, en particulier en temps.
 - le processus ultérieur, les prochaines étapes, etc.

Faire avaliser la planification

- 16 La planification doit être approuvée:
- par la direction de l'office, éventuellement par le chef du département, si elle ne doit lier que les collaborateurs de l'office impliqués dans le projet;
 - par le chef du département, s'il s'agit de créer un groupe de travail réunissant des collaborateurs de différents offices du département;

- par deux ou plusieurs départements lorsqu'il s'agit de créer un groupe de travail interdépartemental ou commun;
- par le Conseil fédéral, si la planification doit lier d'autres départements ou des offices d'autres départements (cas exceptionnel). Dans ce cas, la décision est précédée d'une consultation des offices et d'une procédure de co-rapport interdépartemental (v. module A, *ch. 13*). L'office compétent prépare une proposition et le dispositif de la décision (v. [Recueil des modèles](#) [exclusivement accessible sur l'intranet de l'administration fédérale]).

Phase de conception

- 17 La phase de conception a pour but de définir le contenu normatif fondamental du projet d'ordonnance. Elle nécessite que la base d'information sur laquelle s'appuiera le projet soit suffisamment établie et, si besoin est, consolidée, pour permettre la rédaction de l'esquisse d'acte normatif. Elle précède la rédaction du projet d'ordonnance.

L'information disponible est-elle suffisante?

- 18 L'information nécessaire est de nature factuelle aussi bien que juridique. Ou bien l'information est disponible, par exemple parce qu'elle a été récoltée au stade de l'élaboration de la loi. Le problème à régler, les buts à atteindre et les mesures à prendre, de même que le cercle des personnes concernées, sont connus. L'environnement normatif est clair, en particulier s'il a été étudié dans le contexte de la préparation de la loi. Même lorsqu'il s'agit de modifier une ordonnance dont la base légale n'a pas été changée, il ne faut pas oublier de vérifier la pertinence et l'actualité des bases légales citées dans le préambule.
- 19 Ou bien l'information est inexistante ou insuffisante, par exemple parce que l'analyse est trop ancienne ou incomplète. Il peut alors s'avérer nécessaire de mettre en œuvre un cycle complet de résolution de problèmes (v. module A, *ch.* 96 - 158).

Étudier les bases légales

- 20 Pour évaluer sa marge de manœuvre, l'office analysera de manière approfondie les bases légales de l'ordonnance. Il étudiera en particulier la question de savoir si la loi contient une délégation de compétence législative permettant l'adoption de normes primaires ou s'il s'agit de n'adopter que des normes secondaires (v. *ch.* 1).

Définir le degré normatif

- 21 Même si cela semble souvent aller de soi, il convient de s'interroger sur l'autorité compétente pour adopter la réglementation à édicter par voie d'ordonnance.

Ordonnance du Conseil fédéral

- 22 En règle générale, une loi est mise en œuvre par une ordonnance du Conseil fédéral, autorité directoriale et exécutive suprême de l'administration. Celui-ci est habilité à édicter des règles secondaires (art. 182 Cst.). Seules les règles primaires nécessitent une base légale spécifique (art. 164, al. 2, Cst).
- 23 Quelques dispositions doivent, en vertu de la loi, être prévues au degré de l'ordonnance du Conseil fédéral:
- les dispositions d'organisation, en particulier la subdivision de l'administration fédérale en offices, ce qui permet de sauvegarder l'autonomie organisationnelle du Conseil fédéral (art. 43, al. 2, de la loi sur l'organisation du gouverne-

ment et de l'administration); en revanche, les autorités indépendantes de l'administration devraient être prévues par une base légale formelle.

- l'attribution du pouvoir de décision au Conseil fédéral ou aux unités administratives (département, groupement ou office) dans des affaires particulières ou des domaines déterminés, le but étant d'attribuer les compétences de décision au degré adéquat (art. 47, al. 1 et 2, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration); en règle générale, il est attribué aux offices et groupements d'offices qui disposent des connaissances spécifiques dans le domaine en question.

Ordonnance d'un département, d'un groupement ou d'un office

- 24 Le Conseil fédéral peut, sans base légale spécifique, sous-déléguer à un département certaines compétences législatives. Pour arrêter sa décision, il prend en considération la portée de la norme envisagée (art. 48, al. 1, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration). Le Conseil fédéral devrait user avec retenue de la sous-délégation, qui a généralement pour incidence de restreindre le droit d'être consulté des autres départements et, partant, des offices qui leur sont subordonnés. S'agissant d'une ordonnance d'un département, il n'y a en effet qu'une consultation des offices mais pas de procédure de co-rapport.
- 25 Le Conseil fédéral ne peut déléguer sa compétence de légiférer aux groupements et aux offices que si un acte du niveau de la loi formelle le permet (art. 48, al. 2, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration). Le choix du degré normatif est guidé par la portée de la norme.
- 26 On tiendra compte notamment des facteurs suivants: importance de la matière, cercle des destinataires de la norme, conséquences de la norme sur ceux-ci (telles que l'intensité d'une éventuelle atteinte à leurs droits fondamentaux), technicité de la matière. Le besoin de révisibilité de la norme ne devrait pas, en revanche, être à lui seul un critère déterminant, car la procédure devant le Conseil fédéral n'est que modérément plus longue que celle concernant l'ordonnance d'un département.
- 27 Si des autorités de niveaux différents (par exemple, le Conseil fédéral et un département) sont compétentes pour préparer simultanément des ordonnances, l'office assure la coordination des différents contenus normatifs autant que du travail.

Une ou plusieurs ordonnances?

- 28 Le pouvoir exécutif a une grande marge de manœuvre pour décider s'il faut adopter une seule ordonnance par loi ou plusieurs.

Opter entre une révision partielle et une révision totale

- 29 Voir *Directives de la Confédération sur la technique législative*, ch. 276.

Elaborer et faire approuver une esquisse d'acte normatif

30

Voir module A, *ch. 159*.

Lorsque les conditions ci-après sont réunies...	... il est recommandé de procéder comme suit
• Une directive du département ou de l'office rend l'esquisse obligatoire; • Il s'agit de préparer une nouvelle ordonnance ou de modifier notablement une ordonnance existante; • L'autorité supérieure n'a pas véritablement défini les grandes lignes à suivre sous l'angle de la technique législative ou n'a pas suffisamment prédéterminé le contenu de l'ordonnance.	Élaborer une esquisse d'acte normatif
• Il s'agit de modifications de portée mineure ou d'une ordonnance de moindre importance; • L'autorité supérieure a défini les grandes lignes à suivre sous l'angle de la technique législative et a suffisamment prédéterminé le contenu de l'ordonnance.	Élaborer une esquisse d'acte normatif simplifiée ou renoncer exceptionnellement à une esquisse d'acte normatif

31

L'esquisse d'acte normatif devrait singulièrement:

- exposer les bases légales sur lesquelles se fonde l'ordonnance et, si celles-ci ne sont pas encore adoptées, préciser à quel stade de la procédure législative elles se trouvent;
- analyser brièvement les bases légales et les clauses de délégation de compétence.

L'approbation de l'esquisse d'acte normatif ressortit en principe à la direction de l'office. Lorsque l'édiction ou la modification de l'ordonnance implique d'importants travaux de mise en œuvre par les cantons, l'office compétent peut envisager de leur communiquer, en tout ou en partie, en tant qu'information préalable, l'esquisse d'acte normatif. Il peut aussi en informer si nécessaire les conférences intercantionales des directeurs compétentes.

Projet d'ordonnance et rapport explicatif

Rédiger le projet d'ordonnance

- 32 L'esquisse d'acte normatif peut désormais être transformée en acte législatif.
- 33 Les moyens auxiliaires mentionnés dans le module A, *ch. 234* sont à disposition. La page internet **Procédure CPO** (accessible uniquement sur l'intranet de l'administration fédérale) permet d'accéder au système CPO et d'y trouver des ordonnances nouvelles ou modifiées qui peuvent servir d'exemple.

Assurer une densité normative adéquate

- 34 La densité normative d'une ordonnance est influencée par deux besoins contradictoires, d'une part, garantir une application uniforme du droit fédéral et, d'autre part, respecter la marge de manœuvre des autorités d'exécution. Il arrive aussi qu'au niveau de l'ordonnance des concepts juridiques indéterminés doivent être concrétisés. Lorsque les cantons sont concernés, on veillera à leur laisser suffisamment de marge d'appréciation pour qu'ils puissent tenir compte de leurs singularités.
- 35 D'une manière générale, la densité normative d'une ordonnance est plus forte que celle de la loi. L'ordonnance est en effet souvent davantage détaillée et technique.
- 36 Si plusieurs personnes se partagent le travail de rédaction d'une ou de plusieurs ordonnances, la question de la densité normative doit être décidée collectivement avant le début de la rédaction.

Informersur la date probable d'entrée en vigueur de l'ordonnance

- 37 Les autorités de mise en œuvre et les destinataires de l'ordonnance devraient être informés suffisamment tôt de la date présumée d'entrée en vigueur de l'ordonnance et éventuellement de la loi.

Rédiger le rapport explicatif

- 38 L'ordonnance est accompagnée d'un rapport explicatif lorsqu'elle est soumise à une audition (ou à une consultation) ou bien à une consultation du Parlement. Les deux documents permettent d'informer les offices concernés et, le cas échéant, les destinataires de l'audition (ou de la consultation) ou le Parlement.
- 39 Le rapport explicatif commente le projet d'ordonnance et en présente les principaux aspects juridiques. Il peut servir ultérieurement d'instrument d'interprétation de l'ordonnance. En l'absence d'audition (ou de consultation), le commentaire de l'ordonnance est intégré dans la proposition au département ou dans la proposition au Conseil fédéral.
- 40 Il est recommandé de s'inspirer des directives applicables à l'élaboration des messages (**Aide-mémoire relatif aux messages du Conseil fédéral**) pour élaborer le rapport explicatif qui accompagne le projet d'ordonnance (et, par analogie, pour rédiger les explications qui figurent dans la proposition adressée au département ou au Conseil fédéral).

- 41 Le rapport explicatif est le seul document officiel qui commente le projet d'ordonnance. Comme le message qui accompagne la loi contient déjà de nombreux renseignements de fond (art. 141, al. 2, let. d et f, de la loi sur le Parlement), le rapport explicatif est davantage orienté sur le commentaire des dispositions de l'ordonnance d'exécution.
- 42 Le rapport explicatif (ou éventuellement la proposition à l'autorité compétente sur l'ouverture de l'audition [ou de la consultation]) doit donner des informations sur les effets présumés du projet d'ordonnance:

Lorsque les conditions ci-après sont réunies...	... il est recommandé de procéder comme suit
Les effets probables de l'ordonnance sont déjà connus, par exemple parce que l'ordonnance met en œuvre une loi nouvelle ou révisée au niveau de laquelle les effets probables de la législation ont déjà été suffisamment évalués	Renvoyer aux informations données dans le message ou résumer brièvement ces informations dans le rapport explicatif.
Les conséquences présumées de la modification de l'ordonnance sont insignifiantes	Mentionner dans le rapport explicatif que seuls des effets insignifiants sont attendus.
Les effets de l'ordonnance sur l'économie ne sont pas connus	Il convient alors de mieux les évaluer en effectuant, si nécessaire, une analyse d'impact de la réglementation. Les résultats de ces clarifications doivent être résumés dans le rapport explicatif et/ou dans la proposition à l'autorité compétente (v. module A, <i>ch. 178</i>).

Faire contrôler la traduction

- 43 La traduction en français ou en allemand doit être contrôlée par des juristes et par des spécialistes de la matière traitée, à moins qu'ils ne s'en soient chargés eux-mêmes. Les spécialistes de la matière traitée n'étant pas toujours rompus à la traduction, il peut être utile qu'ils fassent contrôler leur texte sous l'angle stylistique par un linguiste.

Peut-on directement passer à la phase de décision ou doit-on encore faire une audition (ou une consultation) ou consulter le Parlement?

- 44 S'il n'y a pas besoin de procéder à une audition (ou à une consultation) ni de consulter le Parlement, il convient de faire directement approuver l'ordonnance par l'autorité compétente et la procédure de consultation du Parlement peut donc être sautée (v. *ch. 62*).
- S'il faut procéder à une audition (ou à une consultation) ou consulter le Parlement, voir *ch. 45 - 61*. En cas de doute, voir *ch. 46*.

Audition (ou consultation) et consultation du Parlement

Quelles sont les diverses formes de la consultation?

- 45 Il existe diverses modalités de consultation, alternatives ou combinables entre elles. La consultation externe (voir le tableau ci-dessous), sous forme d'audition (cas le plus fréquent pour les ordonnances) ou sous forme de consultation et à laquelle s'ajoute éventuellement la consultation du Parlement (v. *ch. 47*).
Sur les différences entre l'audition et la consultation: voir module A, *ch. 203*.

Faut-il procéder à une audition (ou à une consultation externe)?

46	Lorsque les conditions ci-après sont réunies...	... il est recommandé de procéder comme suit...	...et de lire les passages suivants
	L'ordonnance a une portée négligeable sur le plan matériel	L'office prépare directement la décision de l'autorité compétente.	<i>ch. 62.</i>
	L'ordonnance a une portée mineure (généralement de nature technique) et ne présente de l'intérêt que pour un cercle restreint de personnes.	L'office prépare une audition (art. 10 de la loi sur la consultation).	<i>ch. 50 - 61.</i>
	L'ordonnance a une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle ou son exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale.	L'office prépare une consultation (art. 3, al. 1, de la loi sur la consultation).	<i>ch. 50 - 61.</i>
	Sans remplir ces conditions, l'ordonnance concerne particulièrement les cantons (en particulier parce qu'ils sont chargés de son exécution).	L'office prépare une consultation limitée aux cantons (art. 3, al. 3, de la loi sur la consultation).	

Assistance, voir module A, *ch. 207*.

Consultation du Parlement

47

Qui ...	fait quoi?
La commission parlementaire	• ou bien a déclaré lors de l'adoption ou de la modification de la loi qu'elle entendait être consultée (art. 151, al. 2 de la loi sur le Parlement). Dans ce cas, l'office est renseigné par le simple fait qu'il a participé à la séance de la commission et en a reçu le procès-verbal. • ou bien envoie un courrier au département pour l'informer de sa volonté d'être consultée. La Chancellerie fédérale transmet en effet chaque semestre aux bureaux des conseils la liste des procédures de consultation et d'audition planifiées dans les mois à venir (art. 5 et 12, al. 2, de l'ordonnance sur la consultation).
L'office	arrête le délai de consultation de concert avec le secrétariat de la commission parlementaire et, éventuellement, le service juridique de la Chancellerie fédérale.
Le département ou la direction de l'office	transmet le projet d'ordonnance à la commission, avec une lettre d'accompagnement mentionnant la décision d'ouverture de la consultation et le délai de consultation. Recueil des modèles (exclusivement accessible sur l'intranet de l'administration fédérale).
La commission parlementaire	• ou bien invite le chef du département à une séance pour lui faire part de ses éventuelles recommandations; • ou bien prend position par écrit; • ou bien informe le département par écrit qu'elle renonce à prendre position. Les contacts qui revêtent un caractère d'officialité se déroulent entre les commissions, souvent par l'intermédiaire de leur président, d'une part, et le chef du département, d'autre part.
Le chef de département	• ou bien participe à la séance, assisté d'un membre de la direction de l'office et du collaborateur spécialisé; • ou bien s'y fait représenter par un membre de la direction de l'office et le collaborateur spécialisé.
La commission parlementaire	• ou bien formule ses recommandations au cours de la séance. L'office reçoit le procès-verbal de la séance. • ou bien prend position par écrit.
La commission parlementaire	est informée de la mesure dans laquelle le Conseil fédéral a pris en compte ses recommandations par la publication de l'ordonnance aux recueils officiel et systématique.

Coordonner l'audition et la consultation du Parlement

48

De façon à gagner du temps, l'audition (ou la consultation) et la consultation du Parlement s'effectuent autant que possible simultanément. Toutefois, comme il est difficile de poser a priori les critères de coordination de ces deux consultations, l'office règle cette question de concert avec le secrétariat des commissions parlementaires et le service juridique de la Chancellerie fédérale, de façon à

pouvoir tenir compte de divers facteurs administratifs (comme l'agenda de la commission ou le nombre de consultations annoncées) ou politiques (comme l'importance politique du projet).

49 Tous les six mois, l'office compétent informe la Chancellerie fédérale des consultations et des auditions planifiées (v. module A, *ch. 213*).

Ouvrir la consultation des offices

50 Pour garantir la consolidation du projet, il s'impose de le soumettre à une consultation des offices, bien que la décision sur l'ouverture de l'audition ressortisse au département.

51 Cela permet un premier contrôle de la qualité du projet, en particulier de vérifier que sont remplies des conditions touchant à la forme et à la structure de l'ordonnance, qui peuvent aussi avoir des conséquences importantes sur le fond. Or, l'expérience démontre qu'il est difficile, une fois qu'un cercle plus ou moins étendu de personnes et d'organisations se sont prononcées, de revoir de manière approfondie la structure et le contenu des normes qui n'ont pas été contestées lors de l'audition (ou de la consultation).

52 Le projet d'ordonnance et le rapport explicatif sont dans ce cadre transmis aux offices consultés en français ou en allemand (v. module A, *ch. 13* et **Recueil des modèles** [exclusivement accessible sur l'intranet de l'administration fédérale]). Lorsque le projet d'ordonnance est volumineux il est recommandé de le soumettre en consultation dans les deux langues.

Décision sur l'ouverture d'une audition (ou d'une consultation)

53 La décision d'ouvrir une audition ressortit au département ou, plus rarement, à l'office (art. 2 de l'ordonnance sur la consultation) et celle d'ouvrir une consultation au Conseil fédéral (art. 4 et 5 de la loi sur la consultation et art. 6 de l'ordonnance sur la consultation).

54 Le cercle des destinataires de l'audition n'est pas forcément le même que dans la procédure de consultation relative à une loi. Il est déterminé en fonction des contenus respectifs de l'ordonnance et de la loi.

55 L'office soumet au département (en tant qu'autorité de décision [ou pour transmission au Conseil fédéral, dans l'hypothèse d'une consultation]) les documents suivants:

- la proposition d'ouvrir l'audition (ou la consultation), en une langue, accompagnée des annexes suivantes, dans les trois langues officielles;
- le projet d'ordonnance nouvelle ou modifiée;
- le rapport explicatif;
- la lettre d'accompagnement aux organismes consultés et
- la liste des destinataires (seuls les titres sont traduits dans les trois langues officielles).

Informar le public

- 56 Lors de l'ouverture de la procédure d'audition, un communiqué de presse n'est publié que si le projet est politiquement contesté ou si un très large cercle de destinataires est concerné. Dans ce cas, il convient de transmettre en outre au département le projet de communiqué de presse. En cas de procédure de consultation l'information aux médias a lieu selon la procédure décrite au *ch. 208* du module A.

Etablir un rapport sur les résultats de l'audition

- 57 L'office établit le rapport sur les résultats de l'audition (ou de la consultation). Il en donne un résumé sans porter d'appréciation. Une importance toute particulière est accordée aux prises de position des cantons pour tout ce qui a trait aux mesures qu'ils doivent mettre en œuvre. Ce rapport est publié dans les trois langues officielles.

Tirer les conséquences du résultat de l'audition

- 58 L'office compétent tire les conséquences de l'audition (ou de la consultation) et, le cas échéant, de la consultation du Parlement. Si nécessaire, l'office adapte le projet d'ordonnance et le rapport explicatif.
- S'il s'agit d'une ordonnance qui a des effets importants sur l'économie et qu'elle est substantiellement modifiée, il convient de mettre à jour l'analyse d'impact de la réglementation et les données concernant les conséquences économiques.
- 59 C'est à ce stade qu'il convient de faire une proposition précise sur la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance et éventuellement de la loi. Deux cas peuvent se présenter:
- ou bien l'ordonnance est adoptée ou révisée en même temps que la loi et la compétence de fixer la date d'entrée en vigueur de la loi est déléguée par celle-ci au Conseil fédéral. Dans ce cas, il convient que la loi et l'ordonnance entrent simultanément en vigueur. Le Conseil fédéral fixe la date d'entrée en vigueur dans le dispositif de la décision. A titre exceptionnel, notamment lorsqu'une ordonnance du Conseil fédéral doit entrer en vigueur par étapes, la mise en vigueur peut être déléguée au président de la Confédération (art. 26, al. 2, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration).
 - ou bien l'adoption ou la révision de l'ordonnance se fait indépendamment de la loi (v. module A, *ch. 292*).

Faire approuver le rapport sur les résultats de l'audition

- 60 L'office transmet à l'autorité compétente le rapport sur les résultats de l'audition, pour qu'elle l'approuve. On verra que l'autorité qui approuve le rapport sur les résultats n'est pas systématiquement la même que celle qui adopte l'ordonnance:

Qui décide quoi?	en cas d'ordonnance du Conseil fédéral:	en cas d'ordonnance du département
Prendre acte du rapport sur les résultats de l'audition	le département	le département
Prendre acte du rapport sur les résultats de la consultation	le Conseil fédéral	(en principe, il n'y a pas de consultation)
Adopter une ordonnance nouvelle ou modifiée	le Conseil fédéral	le département

61 Par conséquent, dans le cas, fréquent, où une ordonnance du Conseil fédéral a été soumise à une audition la proposition de prendre acte du rapport sur les résultats de l'audition est à soumettre au département; la proposition au Conseil fédéral d'adopter l'ordonnance nouvelle ou modifiée est à soumettre au Conseil fédéral, ce qui peut se faire simultanément.

Adoption

Ouvrir la consultation des offices

62 La consultation des offices ne sert pas seulement à éliminer autant que possible les divergences, mais encore à compléter certains points et à corriger les erreurs de fond qui pourraient encore subsister. Même si l'ordonnance est de la compétence du département, il convient d'ouvrir une consultation des offices, à moins qu'aucune modification n'ait été apportée à l'ordonnance depuis la première consultation des offices.

63 Sont consultés non seulement les offices concernés sous l'angle matériel, mais également ceux qui doivent être systématiquement consultés et/ou qui assument des tâches transversales (v. module A, *ch. 21*).

64 Le dossier contient les documents suivants:

- l'ordonnance nouvelle ou modifiée;
- le commentaire des différentes dispositions (ou, à défaut, les explications intégrées dans la proposition à l'autorité compétente) et
- le dispositif de la décision (par exemple, «L'ordonnance [...] est approuvée et entre en vigueur le [...]», v. le **Recueil des modèles** [exclusivement accessible sur l'intranet de l'administration fédérale]).

65 S'il s'agit d'une ordonnance du Conseil fédéral soumise à audition, les offices n'ont pas à se prononcer sur le rapport sur les résultats de l'audition.

66 L'office compétent est chargé de veiller à ce que les documents soumis à la consultation des offices soient – après leur remaniement et avant qu'ils soient signés par le chef de département – soumis à un contrôle de qualité par la Chancellerie fédérale, sur la base de la version allemande et de la version française (services linguistiques centraux de langue allemande et de langue française et service juridique).

67 Si le Conseil fédéral est compétent pour adopter l'ordonnance, la consultation des offices est suivie d'une procédure de co-rapport.

Décision formelle

68 L'autorité compétente (le Conseil fédéral et/ou le département):

- prend acte du rapport sur les résultats de l'audition (ou de la consultation);
- adopte l'ordonnance et arrête la date d'entrée en vigueur.

Information active et passive

69 Le projet d'ordonnance et les autres documents officiels de la procédure de consultation des offices ne deviennent publics qu'après l'adoption de l'ordonnance. Le Conseil fédéral peut toutefois décider que ces documents doivent rester inaccessibles (art. 8, al. 3, de la loi sur la transparence).

70 L'office compétent informe les participants à l'audition (ou à la consultation) de la publication du rapport sur les résultats de l'audition en mentionnant l'adresse électronique à laquelle il peut être téléchargé (v. module A, *ch. 208*).

71 Les ordonnances du Conseil fédéral font en principe l'objet d'un communiqué de presse. Les départements organisent librement l'information sur leurs ordonnances.

72 Pour faciliter l'application de l'ordonnance, il est judicieux de publier le rapport explicatif sur Internet.

Mise en œuvre

73 Voir module A, *ch. 302*.

Évaluation rétrospective

74 La loi et l'ordonnance formant un tout, l'impact de l'ordonnance ne peut ni ne doit être dissocié de celui de la loi. En règle générale, c'est au stade de l'adoption et de la mise en œuvre de la loi que les bases de l'analyse d'impact de la réglementation sont posées. L'évaluation rétrospective de l'ordonnance ne s'effectuera donc que si la loi elle-même doit être évaluée et de concert avec cette évaluation.

75 Si l'adoption ou la modification d'une ordonnance déploie de nouveaux effets importants, il peut s'avérer utile de focaliser une évaluation sur ces aspects (v. module A, *ch. 305*).

C Module «Initiative parlementaire»

Condensé

Définition

- 1 L'initiative parlementaire permet à un membre de l'Assemblée fédérale, à un groupe ou à une commission de déposer un projet d'acte de l'Assemblée fédérale ou d'en proposer les grandes lignes.

Fonction

- 2 L'initiative parlementaire permet aux conseils législatifs d'élaborer eux-mêmes des modifications de la constitution, de lois ou d'ordonnances de l'Assemblée fédérale.

Bases légales déterminantes

- 3 Art. 160, al. 1, Cst. (RS 101);
Art. 107 à 117 de la loi sur le parlement (RS 171.10);
Art. 25 à 29 du règlement du Conseil national (RS 171.13);
Art. 21 à 25 du règlement du Conseil des Etats (RS 171.14);
Art. 6, al. 2, de la loi sur la consultation (RS 172.061).

Assistance

- 4 Les secrétariats des commissions soutiennent les collaborateurs de l'administration fédérale en cas de questions sur la marche à suivre et la procédure.

Influence des initiatives parlementaires sur l'activité législative

- 5 Les initiatives parlementaires ont essentiellement trait à des projets de lois. La part des lois fédérales ou des modifications législatives qui sont issues d'initiatives parlementaires se monte à plus de 20 %. En l'occurrence, il s'agit souvent d'objets de moindre complexité.

Traitement en deux phases

- 6 Toute initiative parlementaire est soumise à un examen préalable, à l'issue duquel il y est donné suite ou non. Dans le premier cas de figure, on passe à l'élaboration de l'acte législatif.

Demande conçue en termes généraux ou projet rédigé

- 7 Une initiative parlementaire peut prendre la forme d'une demande conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé. Dans le dernier cas, la commission n'est toutefois pas liée par les termes du projet ; ce qui est décisif c'est l'objectif général que poursuit l'initiative.

Information du public

- 8 Les Services du Parlement assurent l'information du public.

Participation de l'administration fédérale

Participation de collaborateurs de l'administration fédérale

- 9 Il appartient à l'Assemblée fédérale de mener la procédure s'agissant du traitement d'initiatives parlementaires. La gestion du projet est assurée par le secrétariat de la commission compétente.
- 10 Les présidents des commissions compétentes du premier et du second conseil peuvent inviter le département compétent ou la Chancellerie fédérale à mettre à leur disposition des collaborateurs qui leur fournissent les renseignements juridiques ou matériels dont elles ont besoin (art. 112, al. 1, de la loi sur le Parlement). Le recours à du personnel de l'administration est fréquent lors de l'examen préalable et très fréquent lors de l'élaboration du projet d'acte législatif.
- 11 Dès que l'administration a désigné la personne qui prêterait son concours, celle-ci traite directement avec le secrétariat de la commission pour la suite des opérations.
- 12 Recommandation: le fait que des collaborateurs de l'administration fédérale prêtent leur concours ne préjuge en rien de la position qu'adoptera le Conseil fédéral. Pour éviter de donner l'impression que l'office s'identifie pleinement aux propositions soumises sur mandat de la commission, il doit s'abstenir de se faire représenter aux séances par les membres de la direction.
- 13 Assurer la coordination au sein de l'administration fédérale: un point capital
On attend du collaborateur désigné par l'administration fédérale pour prêter son concours à la commission qu'il fasse valoir le point de vue technique et juridique non seulement de l'unité à laquelle ils appartient, mais encore des autres services qui sont aussi concernés par la problématique à laquelle a trait l'initiative. Si nécessaire, il doit se mettre en rapport avec ces services. Lorsque les problèmes à résoudre sont complexes, le collaborateur en question peut, après entente avec le secrétariat de la commission, se faire accompagner aux séances de celle-ci par des représentants des services concernés.

Examen préalable

- 14 Il s'agit d'examiner s'il y a nécessité de légiférer et si la forme de l'initiative parlementaire est appropriée.
- 15 La procédure d'examen préalable présente les deux particularités suivantes:
- il suffit de l'accord des commissions du premier et du second conseil pour que suite soit donnée à l'initiative;
 - si l'une des deux commissions propose de ne pas donner suite à l'initiative, il faut que le plénum du conseil dont elle dépend se rallie à cette proposition pour que l'initiative parlementaire soit radiée de la liste des objets à traiter.
- 16 Dans plus de 90 % des cas, le traitement d'une initiative parlementaire donne lieu à l'une des deux situations susmentionnées. Lorsque les décisions de la commission et celles du conseil dont elle dépend ou les décisions des commis-

sions ou des conseils dont elles dépendent sont divergentes, ces divergences induisent des processus relativement complexes sur lesquels les Services du Parlement sont en mesure de fournir des informations.

17 Les collaborateurs de l'administration fédérale qui prêtent leur concours à la commission doivent fournir à celle-ci les renseignements juridiques et matériels lui permettant de porter une appréciation sur les exigences posées par l'initiative et sur leur portée. Concrètement, cela implique que ces collaborateurs attirent l'attention de la commission :

- sur les points de convergence ou de divergence que l'initiative parlementaire présente par rapport à des décisions antérieures du Conseil fédéral, aux stratégies adoptées par le département et l'office, aux projets législatifs en cours, etc. ;
- sur la portée juridique de l'initiative (notamment, sur le niveau auquel il convient de légiférer et l'ampleur de la réglementation à mettre en place), sur les éventuels problèmes juridiques qu'elle pose (par exemple, du point de vue de la protection des droits fondamentaux ou du droit international public) et sur les solutions qui s'offrent ;
- sur les compétences dont disposent (ou ne disposent pas) la Confédération et les cantons et sur les éventuelles démarches entreprises aux niveaux fédéral, cantonal ou intercantonal pour résoudre le problème.

18 En revanche, les collaborateurs n'ont pas à porter d'appréciations d'ordre politique. Celles-ci sont réservées au Conseil fédéral (v. *ch. 37*).

19 Lorsque la commission propose de ne pas donner suite à l'initiative, le plénum du conseil dont elle dépend en délibère. Il n'est pas nécessaire que les collaborateurs de l'administration fédérale assistent à ces délibérations.

Elaboration d'un avant-projet d'acte législatif et du rapport explicatif

20 S'il a été décidé de donner suite à une initiative, la commission du conseil où elle a été déposée se voit chargée d'élaborer un projet d'acte législatif et un rapport explicatif dans un délai de deux ans. Ce délai peut être prolongé.

21 La commission peut également proposer au conseil dont elle dépend de classer l'initiative, lorsque les objectifs qu'elle vise sont déjà atteints par un autre projet d'acte législatif ou que, pour d'autres motifs, le mandat reçu du conseil ne peut être maintenu.

22 En règle générale, les collaborateurs appelés à prêter leur concours participent aux séances de la commission ou de la sous-commission chargée d'élaborer l'avant-projet. A ce stade, la (sous-)commission ou son secrétariat peut, notamment, leur attribuer les tâches suivantes:

- proposer des solutions ou formuler un avant-projet d'acte législatif permettant d'atteindre les objectifs et de concrétiser les mesures définies par la commission ou la sous-commission ;
- établir le commentaire juridique ou matériel de l'avant-projet.

- Remarques concernant les tâches de l'administration

- 23 La (sous-)commission ou son secrétariat ne peut se contenter de donner à l'administration le mandat global de préparer un projet abouti de rapport. Pour cela, elle devrait s'adresser au Conseil fédéral par voie de motion. Dans le cadre de l'initiative parlementaire, c'est à la commission (ou à son secrétariat) qu'il appartient de formuler ses choix politiques de manière détaillée et aussi concrète que possible. Il n'appartient pas à l'administration de fournir le commentaire politique de l'avant-projet. Il doit être rédigé par la commission elle-même ou par son secrétariat agissant sur mandat direct de celle-ci.
- 24 Tous les documents destinés aux organes parlementaires doivent toujours leur être fournis en allemand et en français. Le service qui a établi un document est également chargé de sa traduction. Elle incombe à l'administration si, par exemple, elle a préparé des documents de travail portant son en-tête à l'intention de la (sous-)commission. En revanche, si, à la demande du secrétariat de la commission, l'administration a rédigé certaines parties du rapport de la commission, ces textes seront traduits par son secrétariat.

- Remarques concernant la coordination

- 25 Les collaborateurs de l'administration fédérale qui prêtent leur concours aux travaux de la commission assurent la collaboration avec les autres offices fédéraux concernés par le projet d'acte législatif.
- 26 Recommandation: une fois que les organes parlementaires compétents ont pris la décision d'élaborer un projet d'acte législatif accompagné d'un rapport explicatif, l'office fédéral qui a participé aux travaux jusque-là informe (comme dans le cadre de la consultation des offices) les autres offices qui pourraient être concernés, les secrétariats généraux des départements et la Chancellerie fédérale des travaux législatifs, en les invitant à faire part de leurs observations ou à désigner un interlocuteur.
- 27 Examen du projet sous les angles juridique, linguistique et financier: avant d'envoyer le projet en consultation de même que s'il a subi d'importantes modifications à la suite de la consultation, il y a lieu de prendre l'avis des organes ayant des tâches transversales (notamment la Chancellerie fédérale et la Commission interne de rédaction, l'Office fédéral de la justice, l'Administration fédérale des finances).

- Autres remarques

- 28 Le projet d'acte législatif et le rapport explicatif afférents à une initiative parlementaire doivent répondre aux mêmes exigences qu'un message du Conseil fédéral (art. 111, al. 3, de la loi sur le Parlement).
- 29 Lorsque la matière à régler est complexe, les travaux législatifs peuvent occasionner une importante charge de travail aux collaborateurs de l'administration fédérale qui ont été appelés à prêter leur concours. Ils ont, souvent, besoin de

l'aide d'autres collaborateurs de l'office dont ils relèvent (notamment pour les traductions). Si, même avec la meilleure volonté, il leur est impossible de s'acquitter de leur mandat dans les délais impartis et avec les ressources disponibles, le chef du département peut adresser à la présidence de la commission une lettre par laquelle il lui demandera de décharger les collaborateurs en question de certaines tâches ou de prolonger les délais.

30 Les collaborateurs de l'administration fédérale appelés à prêter leur concours sont tenus de s'acquitter de leur mandat dans un esprit constructif même s'ils éprouvent des réserves quant à l'orientation générale donnée aux projets à élaborer. Lorsqu'ils communiquent au sein de la commission, ils doivent adopter une attitude mesurée: ne pas se distancer constamment des propositions de parlementaires avec lesquelles ils ne sont pas d'accord sur le fond ni laisser dire à tort qu'ils s'identifient aux propositions qu'ils ont élaborées sur mandat de la commission.

Consultation

31 A l'instar des projets émanant du Conseil fédéral ou des départements, les projets d'actes législatifs élaborés au titre d'initiatives parlementaires doivent satisfaire aux exigences fixées par la loi sur la consultation.

32 Dans certains cas, la préparation, l'exécution de la consultation et l'évaluation des résultats sont assurées par le secrétariat de la commission. Toutefois, en règle générale, les collaborateurs de l'administration fédérale qui ont été appelés à prêter leur concours se voient attribuer des tâches d'une certaine ampleur, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous:

Qui ?	Quoi ?
Planifier la procédure de consultation (v. module A, ch. 213)	
Le secrétariat de la commission	informe la Chancellerie fédérale de l'ouverture prochaine de la procédure de consultation.
La Chancellerie fédérale	informe le public de la procédure de consultation prévue.
Préparer et expédier les documents nécessaires à la consultation (v. module A, ch. 225)	
Le président ou le secrétaire de la commission	charge les collaborateurs appelés à prêter leur concours de mener la procédure de consultation (en général, le mandat est donné de manière informelle, par exemple, oralement ou par courriel).
L'office compétent, de concert avec le secrétariat de la commission	définit le cercle des destinataires de la consultation ou de l'audition, prépare les documents nécessaires et les expédie avec une lettre signée par le président ou la présidente de la commission. Remarque; il n'y a pas de consultation des offices sur l'ouverture de la procédure de consultation ni sur le rapport concernant les résultats de la consultation.
Evaluer les réponses et établir un rapport sur les résultats de la consultation (v. module A, ch. 226)	
L'office compétent	évalue les réponses reçues et transmet au secrétariat de la commission

	compétente le rapport sur les résultats de la consultation accompagné du recueil des réponses reçues et d'une lettre. Remarque: l'office compétent se fonde sur les résultats de la consultation. Il ne porte pas d'appréciation sur lesdits résultats ni sur la suite des opérations.
Le secrétariat de la commission	publie le rapport sur les résultats de la consultation (sur les sites internet du Parlement et de la Chancellerie fédérale), après que la commission en a pris connaissance. Remarque : il est recommandé de s'abstenir de publier le rapport sur le site Internet de l'office compétent, car il s'agit d'un projet qui relève du Parlement. A la rigueur, l'office peut mettre en lien sur son site internet la page web de la Chancellerie fédérale où figure le rapport.

Projet et rapport définitifs de la commission

- 34 La commission, après avoir pris connaissance du rapport sur les résultats de la consultation, examine si, à la lumière de ces résultats, il y a lieu de remanier le projet.
- 35 Le rapport et le projet définitifs de la commission sont soumis au conseil dont elle dépend. La commission donne également au Conseil fédéral la possibilité de se prononcer dans un délai convenable (en général, 8 semaines au moins). Il n'est pas impératif que le Conseil fédéral établisse un avis formel; toutefois, en règle générale, il saisira l'occasion qui lui est donnée de faire connaître son point de vue.
- 36 Afin de permettre une rédaction qualitativement satisfaisante de l'avis du Conseil fédéral, en dépit des délais serrés, on fera en sorte que les collaborateurs de l'administration fédérale auxquels il a été fait appel pour la préparation du projet commencent l'élaboration de l'avis du Conseil fédéral sans attendre que le projet et le rapport de commission ait été approuvé.

Avis du Conseil fédéral

37 Qui ?	Quoi ?
Le secrétariat de la commission	transmet au Conseil fédéral le projet et le rapport définitifs de la commission accompagnés d'une lettre signée par le président ou la présidente de celle-ci. Il pourvoit à la publication des documents dans la Feuille fédérale.
La Chancellerie fédérale	communique les documents au département compétent.
L'office compétent	établit un projet d'avis du Conseil fédéral dans lequel il consigne, le cas échéant, les propositions de modification du Conseil fédéral. Il soumet le projet d'avis à la consultation des offices (v. module A, ch. 13). Remarque : afin que l'on puisse identifier clairement les modifications du projet d'acte législatif qui ont été formellement proposées par le Conseil fédéral, ces modifications seront mentionnées dans l'avis sous le titre <i>Propositions</i> , in fine. Les propositions elles-mêmes seront motivées plus haut dans la partie principale de l'avis. Quant à la présentation formelle des modifications proposées elle obéit aux règles applicables à l'établissement des dépliants dans le cadre de la procédure parlementaire. A ce sujet, il est recom-

	mandé à l'office de se concerter avec le secrétariat de la commission qui ajoutera une colonne « propositions du Conseil fédéral » sur le dépliant.
L'office compétent	évalue les résultats de la consultation des offices, finalise le projet d'avis à la lumière de ces résultats et le transmet au chef du département pour signature.
Le chef du département	signe la proposition au Conseil fédéral.
Le Conseil fédéral	approuve l'avis.
La Chancellerie fédérale	transmet l'avis au conseil compétent et pourvoit à sa publication dans la Feuille fédérale.
La commission	débat des éventuelles propositions d'amendement formulées par le Conseil fédéral. Elle peut soit s'y rallier (nouvelles propositions de la commission) soit recommander au conseil de les rejeter.

Phases parlementaire et postparlementaire

38 Les étapes sont identiques à cette décrites dans le module A, *ch. 245 - 319*.