



UNIL | Université de Lausanne
IDHEAP
Institut de hautes études
en administration publique
Droit public

Module Droit & Législation du programme MPA

Partie II : Législation

Sophie Weerts

séance 6. Légistique formelle

Plan du cours 6

- I. Définition**
- II. Esquisse normative**
- III. Ebauche normative**
- IV. Technique législative**
- V. Rédaction épïcène**

*« Selon que notre idée est plus ou moins obscure,
L'expression la suit, ou moins nette, ou plus pure.
Ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement,
Et les mots pour le dire arrivent aisément. »*

Boileau, Art poétique

I. Définition

- **Légistique formelle = technique législative**
- **Définition** = méthode visant à transcrire l'option législative retenue dans un texte légal clair qui repose sur des principes destinés à favoriser la communication optimale du message normatif (C.A. Morand)

Légistique matérielle	Légistique formelle
Façon de découvrir la substance législative (les idées)	Façon d'exprimer cette substance

II. Esquisse normative

→ Document écrit

qui entend traduire l'option législative (voir cours sur la légistique matérielle) en une esquisse de normes juridiques futures; qui permet d'organiser le travail législatif. Ce document est en constant développement au cours de la phase préparlementaire

→ Différents modes de gestion du projet :

- Système de rédaction centralisée : une équipe de rédactrices et rédacteurs spécialisé.e.s
 - Instructions rédactionnelles doivent être transmises de la part de ceux (policy-makers) qui ont conçu les options législatives à ceux qui vont rédiger
- Système de rédaction décentralisée : chaque agent public peut participer au travail de rédaction, lequel sera supervisé par une instance de vérification
- Externalisation du processus : groupe d'experts externes

II. Esquisse normative

→ Démarche :

➤ Mise en thèses normatives

- Traduction des objectifs fixés en thèses normatives

➤ Emboîtement normatif

- Déterminer le niveau normatif (constitution, loi, ordonnance, ...)
- Vérifier la conformité au droit supérieur et sa cohérence avec le système juridique (principe de légalité)
- Déterminer la densité normative (le degré de précision)
- Vérifier les enjeux spatiaux (autres systèmes juridiques impactés) et temporels (autres procédures en cours)

➤ Détermination de la structuration de l'acte (→ ébauche)

Structuration de l'acte (Schéma classique)

- **Titre et préambule**
- **Dispositions générales introductives**
 - Buts/ Objectifs
 - Champ d'application
 - Définitions
- **Partie principale**
 - Organisation
 - Structure
 - Financement
 - Coûts
 - Émoluments
 - Dispositions pénales
- **Dispositions finales**
 - Exécution
 - Abrogation et/ou modification
 - Disposition transitoire
 - Clause référendaire
 - Entrée en vigueur



Attention : toutes ces divisions et sous-divisions ne doivent pas nécessairement figurer dans un acte. Elles seront retenues par le légiste en fonction de la nature et du contenu de l'acte législatif. Il y a toutefois des 'incontournables' (titre, préambule, les éléments de la partie introductive et certains éléments dans les dispositions finales

III. Ebauche

➤ Titre et préambule

❖ Le titre

- Il doit contenir la forme de l'acte (loi, ordonnance, etc..)
- Il doit renseigner le contenu essentiel
- Il doit permettre de situer l'acte dans l'ordre juridique
- Il doit être aussi explicite que possible. S'il est trop long, on peut lui donner un titre plus court lequel sera renseigné entre parenthèses

forme juridique	Loi
date d'adoption	<i>du 7 novembre 1991</i>
objet et abréviation	sur la protection des biens culturels (LPBC)

III. Ebauche

❖ Le préambule

- En droit suisse, le préambule est assez court à la différence des préambules des actes de droit international (exemple traités) ou de droit européen (le préambule contient alors les buts et objectifs)
- A l'exception de la constitution, le préambule contient le nom de l'autorité dont il émane, la base constitutionnelle, la référence au document préparatoire

Quand il s'agit d'un projet préparé par le Conseil fédéral

- Autorité compétente pour adopter le type d'acte choisi
- Base constitutionnelle
- Document préparatoire

Loi fédérale sur la transplantation d'organes, de tissus et de cellules

(Loi sur la transplantation)

du 8 octobre 2004 (Etat le 1^{er} janvier 2020)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 119a, al. 1 et 2, de la Constitution¹,

vu le message du Conseil fédéral du 12 septembre 2001²,

arrête:

III. Ebauche

Loi fédérale sur la réhabilitation des volontaires de la guerre civile espagnole

du 20 mars 2009 (Etat le 1^{er} septembre 2009)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les art. 60, al. 1, 121, al. 1, et 123, al. 1, de la Constitution¹,

vu le rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national du 6 novembre 2008²,

vu l'avis du Conseil fédéral du 26 novembre 2008³,

Loi née d'une initiative
parlementaire ou d'une
initiative cantonale → la
référence aux documents
préparatoires change

Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques^{1*}

(Loi sur les langues, LLC)

du 5 octobre 2007 (Etat le 1^{er} janvier 2017)

^{1*} Les termes désignant des personnes s'appliquent également aux femmes et aux hommes.

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les art. 4, 18 et 70 de la Constitution²,

vu le rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture
du Conseil national du 15 septembre 2006³,

vu l'avis du Conseil fédéral du 18 octobre 2006⁴,

III. Ebauche

Quand il s'agit d'une ordonnance, le préambule est plus court (sauf cas d'une ordonnance jugée d'importance qui sera accompagnée d'un rapport)

Ordonnance
sur les langues nationales et la compréhension entre
les communautés linguistiques
(Ordonnance sur les langues, OLang)
du 4 juin 2010

Le Conseil fédéral suisse,
vu la loi du 5 octobre 2007 sur les langues (LLC)¹,
arrête:

¹ RS 441.1

III. Ebauche

➤ Partie introductive

La section ou le chapitre est souvent appelé «Dispositions générales » (cela constitue une partie introductive).

Y sont définies:

- Les buts et objectifs
- Le champ d'application (à quoi, à qui et où s'applique-t-il peuvent être les trois questions qui sont traitées)
- Éventuellement, indiquer la relation avec d'autres actes existants
- Si nécessaire, préciser la terminologie utilisée (les définitions).
 - La règle est d'utiliser les termes dans le sens courant.
 - Si on entend donner une définition spécifique, on précise dans cette première partie le sens de termes qui sont largement utilisés dans l'acte.
 - Si un terme est utilisé de manière limitée, la définition est formulée dans l'article qui contient la première fois le terme

III. Ebauche

Loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF¹)

du 20 décembre 1957 (Etat le 1^{er} janvier 2018)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les art. 81, 87 et 87a de la Constitution^{2,3}
vu le message du Conseil fédéral du 3 février 1956⁴,
arrête:

Chapitre 1 Dispositions générales⁵

Art. 1⁶ Objet et champ d'application

¹ La présente loi régit la construction et l'exploitation des chemins de fer.

² Le chemin de fer comprend l'infrastructure sur laquelle s'effectue le transport de voyageurs soumis au régime de la concession ou qui permet l'accès au réseau, ainsi que les transports effectués sur celle-ci.

³ Le Conseil fédéral décide de l'assujettissement d'autres installations et véhicules guidés par des voies à la présente loi.

Loi fédérale sur la radio et la télévision* (LRTV)

784.40

Art. 2 Définitions

Dans la présente loi, on entend par:

- a. *programme*: une série d'émissions offertes en continu dont le déroulement est programmé, transmises par des techniques de télécommunication et destinées au public en général;
- b. *émission*: une partie de programme formant un tout d'un point de vue formel et matériel;
- c. *émission rédactionnelle*: toute émission autre que de la publicité;
- c^{bis}.⁴ *publication rédactionnelle*: une émission rédactionnelle dans le programme d'un diffuseur suisse ou une contribution conçue par la rédaction et destinée aux autres services journalistiques de la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) (art. 25, al. 3, let. b);

III. Ebauche

➤ **Partie principale**

= le cœur du projet législatif qui contient les droits, obligations et procédures que l'on veut instituer)

Terminologie : Elle recevra un titre correspondant à son contenu. On évitera donc de l'appeler partie principale !

Difficulté : la structure générale : la complexité du texte aura une incidence directe sur le niveau de subdivisions, lequel se répercutera sur les dispositions générales et finales

Organisation de la structure générale : La structure est organisée sur la base du critère le plus logique par rapport à l'objet du texte (ex. s'il s'agit de mettre en place une procédure, ce sera le déroulement des étapes de la procédure, s'il s'agit de créer une nouvelle entité publique, ce seront les éléments nécessaires au fonctionnement d'une institution, cela peut aussi être sur la base d'une typologie formulée par la doctrine, etc..)

III. Ebauche

➤ Dispositions finales (Dans le cas d'une loi)

- Modification /abrogation : L'examen du recueil systématique permet d'identifier les normes concernées et ainsi d'indiquer précisément ce qui est abrogé.
 - Proscrire les formules du type : « toutes les dispositions contraires à la présente loi sont abrogées »
- Droit transitoire: si nécessaire
- Clause référendaire : uniquement pour les actes qui peuvent être soumis au référendum. La clause peut être jumelée avec l'entrée en vigueur
- Entrée en vigueur: dernière disposition. En général, le CF est chargé de fixer l'entrée en vigueur. Autre option, l'AF fixe une date éloignée ou précise
- Annexes

- 📄 Section 7 Dispositions finales

- 📄 Art. 26 Abrogation et modification du droit en vigueur

L'abrogation et la modification du droit en vigueur sont réglées en annexe.

- 📄 Art. 27 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Date de l'entrée en vigueur⁵: 1^{er} janvier 2010

Ch. I de l'annexe: en même temps que l'ordonnance sur les langues

Art. 254 Abrogations

Sont abrogés :

- a) le code du 11 mai 1927 de procédure pénale (RSF 32.1) ;
- b) la loi du 21 mai 1987 modifiant l'organisa (RSF 131.3.1) ;
- c) la loi du 13 novembre 1969 simplifiant la législation sur la perception des frais pénaux (RSF 135.7).

IV. Technique législative

- La technique législative concerne le **cœur de la légistique formelle**, elle vise la question de la formulation du droit
- Plusieurs règles doivent être suivies.
 - Concernant la division et la rédaction des titres du projet
 - Concernant la rédaction des articles
 - Concernant le langage législatif (enjeux linguistiques et juridiques)
 - Concernant le langage épïcène

IV. Technique législative

➤ Règles à suivre pour déterminer la division en parties, chapitres, sections

❖ Première règle

- ❖ Pas de subdivisions si l'acte contient moins de 13 articles
- ❖ Texte qui contient entre 13 et 30 articles: subdivision en sections; plus de 30 articles, on privilégie une division en chapitres

❖ Deuxième règle

- ❖ Si plus de deux sections, on privilégie une division en chapitres (*règle qui n'est pas toujours suivie*)
- ❖ Les chapitres doivent (si possible) contenir au moins deux sections (*règle qui n'est donc pas absolue*)

❖ Troisième règle

- ❖ Les parties, titres, chapitres, sections sont numérotés en chiffres arabes

IV. Technique législative

➤ Règles à suivre concernant la rédaction des articles

- Chaque article est numéroté en chiffre arabe
- Si le texte est constitué de plus de cinq articles, ceux-ci reçoivent un titre
- S'il y a un seul article dans une section ou dans un chapitre, l'article n'a pas de titre
- L'article est subdivisé en alinéas (1, 2, etc...), en lettres (a, b, c, etc.), chiffres arabes (1., 2., etc...) et tirets
- **Un article est constitué :**
 - **au maximum de 3 alinéas ;**
 - **une phrase par alinéa;**
 - **une idée par phrase**

IV. Technique législative

➤ Règles à suivre concernant la rédaction des articles

- Toute énumération contient une phrase introductive

² L'assuré a droit à:

- a. 260 indemnités journalières au plus s'il justifie d'une période de cotisation de douze mois au total;
- b. 400 indemnités journalières au plus s'il justifie d'une période de cotisation de 18 mois au total;
- c. 520 indemnités journalières au plus s'il justifie d'une période de cotisation de 22 mois au moins et remplit au moins une des conditions suivantes:²
 1. être âgé de 55 ans ou plus,
 2. toucher une rente d'invalidité correspondant à un taux d'invalidité d'au moins 40 %.³

- La ponctuation suivante s'applique :

- Passage d'un niveau à l'autre, usage du double point;
- Passage d'une lettre à l'autre : usage du point virgule
- Passage d'un chiffre arabe à l'autre, usage de la virgule
- Passage d'un tiret à l'autre, aucune ponctuation

V. RÉDACTION ÉPICÈNE

Pourquoi cette question ?

- Parce que le langage a une fonction performative
- Parce qu'il y a une volonté d'agir contre le phénomène d'invisibilisation des femmes dans l'espace public
- Parce que cela permet de construire une société fondée sur l'idée d'inclusion, de tenir compte de la diversité des destinataires de la règle

V. RÉDACTION ÉPICÈNE

Histoire d'une pratique en Suisse

- Au sein de la Confédération

Première étape : les années 1980, l'engagement du Conseil fédéral

- **1986** : CF recommande que, dans tous les actes officiels, on adopte une terminologie qui ne fasse pas la différence entre les sexes
- **1988** : Groupe de travail interdépartemental est chargé d'étudier la question
- **1991** : Rapport du groupe de travail interdépartemental sur la formulation non sexiste des actes législatifs et administratifs
 - Le projet est finalement abandonné

Deuxième étape : le début des années 1990, le mouvement de l'Assemblée fédérale

- **1992** : Rapport de la commission parlementaire de rédaction
 - Conclusions : appliquer la formulation non-sexiste dans toute la mesure du possible; reconnaître les difficultés d'appliquer le principe de manière communes entre les différentes langues
- **1993** : Conseil fédéral décide que les principes de la rédaction non-sexiste s'appliquent aux textes rédigés en allemand

V. RÉDACTION ÉPICÈNE

Histoire d'une pratique en Suisse...

Troisième étape : la fin des années 1990)

- **1997** : la Commission de révision constitutionnelle fait le choix d'appliquer la même règle aux textes rédigés dans les autres langues
- **1999**: un postulat rejeté par le Conseil fédéral ; Parlement adopte le postulat

Quatrième étape

- Loi fédérale sur les langues (LLC): Art. 7

- **Art. 7 Compréhensibilité**

¹ Les autorités fédérales s'efforcent d'utiliser un langage adéquat, clair et compréhensible et tiennent compte de la formulation non sexiste.

² Le Conseil fédéral prend les mesures nécessaires; il veille en particulier à assurer la formation et la formation continue du personnel et à lui fournir les outils nécessaires.¹

¹ Nouvelle teneur selon le ch. 15 de l'annexe à la LF du 20 juin 2014 sur la formation continue, en vigueur depuis le 1^{er} janv. 2017 (RO 2016 689; FF 2013 3265).

V. RÉDACTION ÉPICÈNE

Histoire d'une pratique....

Une obligation internationale :

Art. 5 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, du 18 décembre 1979

- Art. 5

Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour:

- a) modifier les schémas et modèles de comportement socio-culturel de l'homme et de la femme en vue de parvenir à l'élimination des préjugés et des pratiques coutumières, ou de tout autre type, qui sont fondés sur l'idée de l'infériorité ou de la supériorité de l'un ou l'autre sexe ou d'un rôle stéréotypé des hommes et des femmes;

V. RÉDACTION ÉPICÈNE

Histoire d'une pratique ...

Des recommandations internationales du Conseil de l'Europe → notamment la recommandation CMRec(2019)1:

II.A. Langage et communication

Le langage et la communication sont des composantes essentielles de l'égalité entre les femmes et les hommes et le langage ne « doit pas consacrer l'hégémonie du modèle masculin »⁷. Une communication non stéréotypée est un bon moyen d'éduquer, de sensibiliser et de prévenir les comportements sexistes. Cela implique d'éliminer les expressions sexistes, d'utiliser des formes féminines et masculines ou neutres dans les titres et pour s'adresser à un groupe, de diversifier les représentations des femmes et des hommes, et de respecter la parité dans les représentations visuelles et autres.

Les gouvernements des États membres sont invités à examiner les mesures suivantes :

II.A.1. Réaffirmer et mettre en œuvre les recommandations existantes pertinentes du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres, notamment la Recommandation n° R (90) 4 sur l'élimination du sexisme dans le langage, et la Recommandation CM/Rec(2007)17 sur les normes et mécanismes d'égalité entre les femmes et les hommes, qui souligne que les actions des États membres « doivent viser à promouvoir l'utilisation d'un langage non sexiste dans tous les secteurs, notamment dans le secteur public ».

II.A.2. Procéder à un examen systématique de l'ensemble des lois, réglementations, politiques, etc., du point de vue du langage sexiste et de l'utilisation d'idées reçues et de stéréotypes fondés sur le genre afin de les remplacer par une terminologie sensible au genre. Les bonnes pratiques incluent l'élaboration de guides pratiques pour un langage et une communication non sexistes et exempts de stéréotypes de genre, à utiliser dans les documents de l'administration publique.

V. RÉDACTION ÉPICÈNE

- **Histoire d'une pratique et ses développements :**
 - **le langage simplifié :**
 - Pourquoi et pour qui: 800,000 personnes en difficulté de lecture et d'écriture (<https://www.lire-et-ecrire.ch/ressources-et-outils/lilletterisme-en-bref/causes-de-lilletterisme>)
 - Instruments juridiques et politiques :
 - Convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées en 2014 (RS 0.109), art. 29
 - Loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (RS 151.3)
 - Rapport du CF sur la politique en faveur des personnes handicapées (<https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/52346.pdf>) et mise en place d'un groupe de travail au niveau fédéral
 - Développements en Suisse et à l'étranger :
 - En Suisse, concernant les informations politiques : <https://www.parlament.ch/fr/%C3%BCber-das-parlament/langage-simplifie>
 - En Allemagne : https://www.bundestag.de/leichte_sprache/

V. Rédaction épïcène

Histoire d'une pratique et ses développements :

- **Le langage non-binaire**

- Pourquoi et pour qui: parce que certaines personnes ne se reconnaissent pas dans le sexe qui leur est assigné à la naissance (on parle de «personnes trans*» pour inclure un large groupe de personnes qui connaissent différentes situations). Pas de statistiques disponibles en Suisse
- Développements politiques au niveau international et étranger:
 - 29 Principes de Jogjakarta + 10 principes additionnels
 - adoption d'un langage non-binaire : des formules neutres; des pronoms non-binaires : they (theirs/them), zeij, lel, etc..
- Dans la pratique administrative : Utilisation du prénom d'usage,...

V. RÉDACTION ÉPICÈNE

Techniques de rédaction

➤ La formulation neutre

- Omission du genre n'a pas d'impact sur la compréhension de la situation.
- On utilise des termes qui s'adressent aux deux sexes
 - Exemple : la direction plutôt que directeur ou directrice; la présidence plutôt que le président ou la présidente
- Pour les adjectifs, on préfère des formes épiciques comme titulaire (plutôt que : porteur /porteuse), chaque (au lieu de : toute, tous ou tout)
- Exemple constitutionnel :

- Art. 8 Égalité

¹ Tous les êtres humains sont égaux devant la loi.

² Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique.

V. RÉDACTION ÉPICÈNE

Techniques de rédaction

- **Les « solutions créatives »** : on adopte une rédaction qui permet de contourner la multiplication des termes.
 - Ex: l'allocation pour enfant est versée avec le salaire plutôt que « le versement de l'allocation pour enfant oncome à l'employeur ou à l'employeuse »)
 - Exemple constitutionnel

- 📄 Art. 176 Présidence

¹ La présidence du Conseil fédéral est assurée par le président ou la présidente de la Confédération.

² L'Assemblée fédérale élit pour un an un des membres du Conseil fédéral à la présidence de la Confédération et un autre à la vice-présidence du Conseil fédéral.

³ Ces mandats ne sont pas renouvelables pour l'année suivante. Le président ou la présidente sortants ne peut être élu à la vice-présidence.

V. RÉDACTION ÉPICÈNE

Techniques de rédaction

➤ Féminiser et masculiniser

- Les fonctions, les titres, les métiers sont féminisées entièrement
 - » Ex. Une experte, un expert
- On ajoute le (« -e » ou « ·e », on privilégie la deuxième forme). Cette règle est notamment applicable au nom de métier : Ex:
 - l'auteur-e du projet
 - le ou la préposé-e
 - les auteur-e-s du projet
 - les chef-fe-s de service
- Si on féminise entièrement, le féminin précède le masculin.
 - » Attention : Si veut utiliser un adjectif, on commence par le masculin (l'accord du participe passé se fait au masculin)
- Au singulier, l'adjectif est accordé au féminin
- Au pluriel, l'adjectif et le participe passé prennent seulement le masculin.
Ex:

les agents et agentes concernés ... ; ils sont soumis à ...

les auteur-e-s du projet sont désignés par ... ; ils sont soumis à ...

V. RÉDACTION ÉPICÈNE

Techniques de rédaction

➤ En cas de double désignation

- Le féminin précède le masculin.
 - » L'accord avec le participe passé se fait avec le genre le plus proche (masculin)
 - » Si veut utiliser un adjectif en complément du sujet, on commence par le masculin (l'accord du participe passé se fait au masculin)
- Au singulier, l'adjectif est accordé au féminin

les agents et agentes concernés ... ; ils sont soumis à ...
les auteur-e-s du projet sont désignés par ... ; ils sont soumis à ...
- On utilise le point médian (« · ») ou le tiret (« - »). On omet les parenthèses