

Directives sur l'élaboration de la législation

Le Conseil d'Etat du canton du Valais

vu l'article 141 de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs du 28 mars 1996 (LOCRP),
vu l'art. 1^{er} al. 3 du règlement sur l'organisation de l'Administration cantonale du 15 janvier 1997(ROAC);
dans le but de fixer les principes et règles essentiels en vue d'obtenir des textes législatifs de qualité au terme d'un processus clair, fluide et ouvert,

arrête les présentes directives:

I. Méthode

1. Déclenchement du processus

- par la voie d'une initiative populaire (loi et Constitution);
- par des interventions parlementaires (initiatives, motions et postulats);
- par des dispositions de rang supérieur (droit fédéral, intercantonal ou international) imposant au canton des règles d'application ou d'exécution;
- par le Conseil d'Etat sur la base de ses lignes directrices ou en se fondant sur son expérience;
- par l'administration lorsque celle-ci constate que l'application du droit en vigueur n'est plus ou difficilement réalisable pour différents motifs (jurisprudence, défauts, lacunes, problèmes d'exécution, etc.).

2. Concept

Pour toute modification d'acte législatif ou pour l'élaboration d'un nouveau texte, la (les) personne(s) doit (doivent) connaître :

- a) le but du travail législatif;
- b) les objectifs réels que le texte législatif doit permettre de concrétiser;
- c) l'inventaire des problèmes à résoudre;
- d) le délai pour rendre le travail.

Il est important pour la rédaction du texte législatif de savoir si un travail purement technique répondant aux dernières thèses en la matière doit être fourni ou un projet également admissible sur le plan politique.

Selon l'importance et la difficulté tenant à la matière du texte législatif à élaborer (révision de la Constitution, loi cantonale, règlement), le mandant choisira le mandataire approprié :

- un juriste;
- un groupe de travail mixte, éventuellement avec expert;
- une commission extra parlementaire.

3. Etapes du projet

- Examen de la compétence du législateur cantonal.
- Détermination du résultat recherché par l'acte législatif (de quoi s'agit-il ?).
- Analyse de l'état actuel :
 - situation initiale sur le plan social, politique et juridique;
 - répertoire précis des règles en vigueur en la matière.
- Repérage d'éventuels conflits d'objectifs ou des effets secondaires indésirables.
- Elaboration d'une stratégie qui
 - fixe les objectifs et les moyens importants de manière concrète;
 - décrit le champ d'application;
 - fixe l'intensité normative (texte cadre ou réglementation détaillée);
 - recense les actes législatifs et les dispositions à modifier ou à abroger;
 - organise à grands traits la structure du nouveau texte.

Il faut en plus :

- rassembler les textes législatifs ou projets de types similaires (autres cantons; Confédération; Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg);
- faire au besoin approuver, par l'instance supérieure (chef du Département, Conseil d'Etat), la stratégie (concept) établie par le mandataire;
- rédiger un avant-projet.

4. Liste de contrôle

- a) Conformité avec le droit supérieur (droit international, fédéral et intercantonal, Constitution cantonale, lois cantonales, etc.).
- b) Conformité à la nomenclature cantonale (Constitution, loi, décret, ordonnance, arrêté, règlement).
- c) Intégration au droit en vigueur (modifications ou abrogations nécessaires du droit existant).
- d) Précision, clarté, simplicité et caractère exhaustif.
- e) Utilisation pertinente et uniforme des termes, abréviations, titres d'articles, etc.
- f) Clarté de la systématique.
- g) Absence de renvois inutiles ou de répétitions.
- h) Répartition des tâches entre canton et communes.
- i) Application.
- j) Réglementation correcte des problèmes financiers.
- k) Marge de manœuvres pour la souplesse de l'organisation.
- l) Protection juridique (voies de recours).
- m) Droit transitoire - Abrogation formelle de dispositions.
- n) Publication.
- o) Entrée en vigueur.
- p) Approbation éventuelle par une autorité supérieure (Conseil fédéral, Grand Conseil).
- q) Respect des données techniques de mise en page type (caractères, nombre de lignes, interligne, marge, espacement, couleur, etc.).

II. Présentation

A. Actes nouveaux

On respectera le schéma de mise en page figurant dans l'annexe 1

- 1. Titre** selon nomenclature
préférence à un titre court
abréviations possibles (lettres majuscules ou titre abrégé)

Date

- 2. Préambule** auteur de l'acte
référence à la Constitution ou à d'autres fondements légaux
auteur de la proposition

On ne fait ni déclaration, ni d'autres considérations, ni de référence à un message

- 3. Subdivisions** Section
Chapitre
Titre
Partie

A utiliser dans cet ordre croissant, selon la longueur de l'acte, à l'exclusion de toute autre forme. Les textes courts de moins de douze articles ne comportent en principe pas de subdivision.

La numérotation se fait en chiffres arabes.

5. L'article

Numérotation en chiffres arabes non pas romains.

Le titre de l'article est mis dans le prolongement, non pas en marge.

On recourra à des titres courts ou on y renoncera si le texte a peu d'articles ou si l'intitulé figure déjà dans la subdivision (article unique dans la section par exemple).

Les alinéas, à l'exception de l'alinéa unique, sont numérotés avec exposant. Ils peuvent être subdivisés en lettres *a*, *b*, *c*... puis en chiffres 1, 2, 3..., exceptionnellement avec des tirets. Les subdivisions de l'alinéa sont séparées par un point-virgule si elles ne constituent pas une phrase.

6. Dispositions diverses et finales

Elles comportent les prescriptions

- a) modifiant d'autres textes,
- b) abrogeant d'autres textes de même rang ou de rang inférieur,
- c) réglant transitoirement un état de fait,
- d) chargeant un organe de l'exécution du texte,
- e) soumettant le texte à une approbation (Confédération, Grand Conseil, etc.),
- f) soumettant le texte au référendum (obligatoire, facultatif, résolutoire),
- g) limitant la durée de validité de l'acte,
- h) fixant l'entrée en vigueur (publication, jour, rétroactivité, etc...).

7. Annexe

Un article doit faire un renvoi explicite à une annexe. On y mettra les dispositions qui, de par leur nature et leur forme (dispositions techniques, tableaux, formules, listes), nuiraient à la clarté des autres parties de l'acte. L'annexe peut aussi être utilisée pour certaines dispositions qui seront plus fréquemment adaptées que l'entier du texte lui-même.

B. Actes modificateurs

On respectera le schéma de mise en page prévu dans l'annexe 2.

Le principe général est celui du parallélisme des formes.

On procédera à la refonte de l'acte si plus de la moitié des articles sont touchés; d'autres motifs peuvent cependant entrer en considération pour le choix de l'une ou l'autre formule.

- | | |
|---------------------|--|
| 1. Titre | reprise de l'ancien titre |
| 2. Date | Modification du..., à l'exclusion d'autre terminologie |
| 3. Préambule | cadre succinct; indication de l'acte supérieur induisant la modification. |
| 4. Structure | <p>Les parties de l'acte modificateur sont désignées par des chiffres romains (I, II, III),
le cas échéant avec des subdivisions en chiffre arabes.</p> <p>Les dispositions intercalaires nouvelles sont accompagnées de lettres a, b, c..., ou de "bis", "ter" et, si nécessaire, d'une parenthèse (nouveau).</p> <p>La ligne d'article est indiquée en italique.</p> <p>On ne citera que la partie modifiée, telle qu'elle est précisée dans le titre d'article (alinéa, phrase, lettre, etc.). Les modifications qui touchent une grande partie de l'article reproduiront tout l'article, sans utilisation de caractère gras.</p> |

C. Entrée en vigueur

On respectera les schémas proposés dans l'annexe 3.

- a) Actes soumis au référendum obligatoire
- b) Actes soumis au référendum facultatif
- c) Actes non soumis au référendum
- d) Décrets soumis au référendum résolutoire

Il appartient au département concerné de proposer au Conseil d'Etat, d'entente avec la Chancellerie d'Etat, l'arrêté approprié ainsi que les textes complémentaires utiles à cette entrée en vigueur.

Les textes qui comportent déjà une indication sur la date d'entrée en vigueur (art. 58 Cst) et sur leur publication doivent cependant obtenir la décision de promulgation du Conseil d'Etat (extrait du p.v. des séances) avant que la Chancellerie se charge de leur publication.

D. Publications

Dès leur publication au Bulletin officiel, la Chancellerie insère les versions française et allemande des textes sur le site Internet de l'Etat.

La Chancellerie d'Etat est seule compétente pour donner le "bon à tirer" lors de la publication des textes législatifs en français et en allemand au Bulletin officiel ainsi que pour l'établissement de tirages à part et des adaptations (références modifiées, nouvelles désignations) que peuvent impliquer de nouveaux tirages.

Elle est compétente pour organiser la publication du **Recueil des lois** du canton du Valais (RO/VS), document annuel qui rassemble tous les textes entrés en vigueur et publiés durant une année.

Sur la base de ce recueil, elle prépare la mise à jour du **Recueil systématique** des lois du canton du Valais (RS/VS). Elle décide du classement systématique, des systèmes de référence, des abréviations usuelles, de la périodicité des livraisons et des supports disponibles.

III. Principes

1. Bilinguisme

- Dès le début de la rédaction **les deux langues officielles** doivent, dans la mesure du possible, être prises en considération par le moyen d'un traducteur spécialisé.
- Les actes législatifs importants doivent être suivis tout au long de leur genèse, si possible par un juriste bilingue, ou par deux juristes : un de langue française et l'autre de langue allemande.
- Lorsque le mandat législatif est confié à une commission mixte, respectivement à une commission extra parlementaire, il est indispensable de former une **équipe rédactionnelle** dans laquelle les deux langues officielles sont représentées et dont les résultats sont communiqués en même temps.

2. Rédaction épïcène

Les textes légaux constituent l'un des éléments qui permettent de réaliser le mandat constitutionnel de pourvoir à l'**égalité** entre les femmes et les hommes : il est dès lors recommandé de concevoir les documents de manière à respecter l'égalité entre les sexes en appliquant les règles dégagées par la Conférence des délégué-e-s à l'égalité, telles que : féminisation des noms, emploi d'expressions génériques ou de pluriels, usage du trait d'union et d'expressions recommandées, etc. Le bureau de l'égalité collabore à cette fin avec le service requérant. Règles et exemples ressortent du Guide romand d'aide à la rédaction administrative et législative épïcène, 2002 (http://www.geneve.ch/egalite/pdf/guide_epicene.pdf) et du Guide fédéral de formulation non sexiste (<http://www.admin.ch/ch/f/bk/sp/doc/guide-de-formulation-non-sexiste.html>).

3. Normes de niveau supérieur

Lorsque de nouvelles dispositions sont édictées, la hiérarchie des normes – Constitution, loi, décret, ordonnance, règlement, arrêté – doit être observée.

En raison du principe de la séparation des pouvoirs et de celui du parallélisme des formes, il est exclu que des lois ou décrets soient modifiés par des ordonnances, règlements ou arrêtés du Conseil d'Etat. Il n'est cependant pas exclu d'abroger par une loi ou un décret, une ordonnance ou un règlement dont le fondement légal a été supprimé. Enfin, il faut tenir compte de la prépondérance du droit fédéral et du droit intercantonal.

Lors de la préparation de la législation cantonale, il est recommandé de se renseigner sur les changements imminents de droit supérieur dans la matière à régler.

4. Harmonie de l'ordre juridique

Afin d'éviter des situations juridiques illégales, obscures ou contradictoires, il sied d'observer les règles suivantes :

- respecter les principes et limites fixés par le droit constitutionnel;
- étudier avant tout travail législatif l'ensemble du droit en vigueur;
- réfléchir à l'emplacement formel des dispositions révisées (éviter des nouvelles dispositions si le problème peut être résolu par une modification indirecte);
- énumérer de façon détaillée les normes abrogées; à défaut prévoir une clause abrogatoire générale des normes antérieures contraires au nouvel acte législatif;
- prévoir la révision éventuelle des textes d'actes législatifs de niveau inférieur à celui modifié ou remplacé;
- régler clairement le droit transitoire;
- saisir l'occasion de mettre au point le droit en vigueur en la matière en réglant en particulier les problèmes de validité, en rassemblant des dispositions dispersées dans plusieurs actes législatifs différents relatifs au même objet;
- tenir compte du principe de l'unité de la matière;
- si un renvoi à un autre acte législatif est inévitable, il faut :
 - se référer à la réglementation première si l'on ne veut pas répéter les mêmes termes de la réglementation première (p. ex. «les dispositions du CCS sont applicables à la notion de domicile»);
 - se référer à des domaines ou des contenus et non pas à des articles ou des chapitres de loi;
 - en cas de renvoi partiel ou conditionnel, prévoir de manière précise et détaillée quelles seront les suites de droit du renvoi limité;
 - éviter dans la mesure du possible les renvois «par analogie»;
 - dans les prescriptions d'exécution (ordonnance, règlement ou arrêté), le contenu de la loi ne doit pas être répété mais précisé et explicité; le renvoi à la disposition légale à exécuter est cependant possible.

5. Contenu

La loi régleme des faits, des comportements, des processus, des compétences et des mesures d'organisation. Elle précise ce qui est impératif et ce qui doit être applicable.

Ne doivent pas figurer dans le texte légal :

- les descriptions et les définitions inutiles et qui ne correspondent pas à un besoin précis dans la loi;
- les justifications (elles figurent dans le message ou le rapport explicatif);
- les évidences.

L'intensité normative d'un acte législatif (le détail contenu dans l'acte) sera en principe moins forte si le contenu juridique est important et si le niveau de l'acte est élevé. Le choix de l'intensité normative se fera aussi à la lumière de l'objectif visé par le travail législatif. Enfin, l'intensité normative sera plus ou moins forte selon que l'acte législatif est soumis au référendum ou non.

6. Langage et clarté

Principes de base

- le langage doit être clair, simple et compréhensible pour tous;
- le langage normatif sera différent s'il s'agit de régler :
 - un comportement;
 - des compétences;
 - une définition.
- une disposition devrait dans la mesure du possible contenir :
 - 1. trois alinéas au plus;**
 - 2. une phrase par alinéa;**
 - 3. une idée par phrase.**

Règles pour la terminologie législative

- Le style et le vocabulaire doivent être simples et conformes à l'usage général. Le verbiage et les expressions vides de sens ("en outre", "par conséquent", "de même") doivent être évités.
- Le langage doit être en harmonie avec la matière à réglementer et avec la fonction de l'acte législatif en question. Certains actes ne supportent que le recours au langage spécialisé tel qu'il est marqué par la science. L'expression spécialisée ne doit pas être "simplifiée" au prix de la clarté du vocabulaire.
- Les termes doivent conserver la même acception au sein d'un même acte ou de plusieurs textes interdépendants. Il faut dans un même acte utiliser une terminologie uniforme. Les variations fantaisistes et les synonymes nuisent à la sécurité du droit.
- Il faut en général s'abstenir de créer des termes nouveaux.
- A éviter :
 - les formules abstraites;
 - les mots composés;
 - les mots étrangers;
 - le recours abusif au passif;
 - les propositions subordonnées très longues séparant le verbe de son sujet;
 - les phrases "à tiroir" avec des propositions subordonnées en grand nombre.

7. Divers

- Les mots "article", "alinéa", "chiffre" et "lettre" sont écrits en toutes lettres dans le corps d'un texte et sont abrégés (art., al., ch., let.) dans les parenthèses; les lettres "a), b), c)..." sont écrites en italique.
- Si des textes législatifs sont cités dans un acte, ils le sont avec leur titre complet, la date figurant à la fin. Si le texte cité possède une abréviation, celle-ci sera mentionnée entre parenthèses la première fois que ce texte législatif apparaît.
- Une liste des abréviations les plus fréquentes des actes législatifs cantonaux se trouve au début du Recueil systématique des lois valaisannes.
- Il faut renoncer à l'emploi de *note en bas de page*. La Chancellerie d'Etat est compétente pour l'inscription des notes que l'on retrouve dans le RS/VS ou dans le RO/VS.
- Lorsque le mot *franc* apparaît dans le corps du texte, il doit être placé après le chiffre et être écrit en toutes lettres. Il sera abrégé dans les parenthèses.

- Le terme *pour cent* est écrit en toutes lettres dans le corps du texte; le signe % s'utilise dans les parenthèses. Le caractère arithmétique peut être utilisé dans les tarifs.
- Afin d'obtenir une certaine unité avec le texte allemand, seuls les *chiffres* jusqu'à douze y compris sont écrits en toutes lettres lorsqu'ils apparaissent dans le corps du texte.

IV. Processus législatif

1. Planification

Prévoir est essentiel pour un déroulement fluide du processus et une bonne collaboration entre les Pouvoirs.

A cet effet, le Conseil d'Etat dispose des **lignes directrices** quadriennales dans lesquelles il signale les principaux projets législatifs qui soutiendront la politique gouvernementale. En vue de répartir à bon escient le traitement des objets, le Grand Conseil établit sa planification annuelle des sessions (en principe 8 à 9). Aux mois de mai et novembre, se fondant sur les annonces faites par les départements, le Conseil d'Etat remet au Grand Conseil la **planification semestrielle** des objets. Sur cette base ainsi qu'au vu de l'état de préparation des objets et d'éventuelles urgences, le Conseil d'Etat remet à la Présidence du Grand Conseil l'**état de détail** des objets au moins six semaines avant la session (art. 63 al. 3 LOCRP). Cet état de détail ainsi que le dépôt des rapports pour les projets importants (art. 64 al. 4 LOCRP) permet de fixer l'**ordre du jour** de la session.

2. Constitution cantonale et lois/décrets sujets ou non à référendum

2.1 Département

- 2.1.1 Concept, stratégie, éventuellement avant-projet.
- 2.1.2 Nomination éventuelle d'un groupe de travail ou d'une commission extraparlamentaire.
- 2.1.3 Avant-projet d'acte législatif avec un rapport dans les deux langues.
- 2.1.4 Procédure de consultation selon DCE du 12 février 2003.
- 2.1.5 Rapport sur consultation et calendrier par le chef du département
- 2.1.6 Mise au net du projet et du message en français et en allemand.
- 2.1.7 Contrôle linguistique et de technique législative par la CHE et autres préavis, selon DCE du 27 février 2002 ch. III.
- 2.1.8 Inscription du projet à l'ordre du jour du Conseil d'Etat de la 7^{ème} semaine précédant l'ouverture de la session du Grand Conseil.

2.2 Conseil d'Etat

- 2.2.1 Approbation du projet
- 2.2.2 Transmission par le département au Grand Conseil d'une version papier et d'une version informatique (f/d).
- 2.2.3 Inscription sur l'état de détail.

2.3 Grand Conseil

- 2.3.1 Attribution par le bureau à une commission.
- 2.3.2 Inscription à l'ordre du jour d'une session dès le dépôt du rapport par la Commission.
I^{ère} lecture / II^{ème} lecture : selon LOCRP et RGC.

2.4 Chancellerie d'Etat (CHE) et Département

- 2.4.1 A l'issue de la I^{ère} lecture, le Service parlementaire remet les deux versions ressortant des débats à la Chancellerie. Celle-ci les transmet au département concerné qui prépare la II^{ème} lecture.
- 2.4.2 A l'issue de la lecture unique ou de la II^{ème} lecture et des contrôles de rédaction, le Service parlementaire remet les deux versions à la CHE.
- 2.4.3 Après aval du Conseil d'Etat, la CHE publie au Bulletin officiel les deux versions avec indication du délai référendaire en pied d'acte, voire avec l'arrêté rappelant les conditions du référendum résolutoire.
- 2.4.4 En cas de référendum, la CHE procède conformément aux art. 98 ss de la loi sur les droits politiques.
En l'absence de référendum, le dispositif d'entrée en vigueur selon pt II.C ci-dessus est applicable.
- 2.4.5 Les dispositions soumises au référendum obligatoire (Constitution) ou au référendum extraordinaire sont remises au département concerné en vue de l'organisation du scrutin populaire.
- 2.4.6 Les actes législatifs non soumis au référendum sont remis par la CHE au département et leur entrée en vigueur suit le dispositif du pt II.C ci-dessus.

3. Décisions du Grand Conseil non soumises à référendum / Décisions d'approbation

3.1 Département

- 3.1.1 • Projet de décision et mise au net du projet et du message en français et en allemand.
• Projet d'ordonnance et mise au net du message en français et en allemand.
- 3.1.2 Contrôle linguistique et technique législative par la CHE et autres, selon DCE du 27 février 2002, ch. III.
- 3.1.3 Inscription du projet à l'ordre du jour du Conseil d'Etat de la 7^{ème} semaine précédant l'ouverture de la session du Grand Conseil.

3.2 Conseil d'Etat

- 3.2.1 • Approbation du projet de décision et du message.
• Adoption de l'ordonnance et du message.
- 3.2.2 Transmission par le Département au Grand Conseil d'une version papier et d'une version informatique (f/d).
- 3.2.3 Inscription sur l'état de détail.

3.3 Grand Conseil

- 3.3.1 Inscription à l'ordre du jour de la session suivante.
- 3.3.2 • Lecture unique.
• Approbation in globo.

3.4 Chancellerie et Département

- 3.4.1 A l'issue de la lecture unique et des contrôles de rédaction, le service parlementaire remet les deux versions à la CHE.
- 3.4.2 • La décision non soumise au référendum est remise par la CHE au département et son entrée en vigueur suit le dispositif du pt II.C ci-dessus.

- La CHE publie l'ordonnance qui comporte en pied la date d'approbation par le Grand Conseil.

4. Ordonnances, règlements et arrêtés

4.1 Département

- 4.1.1 Projet par le service compétent ou un groupe de travail.
- 4.1.2 Eventuelle consultation restreinte (interne ou externe).
- 4.1.3 Mise au net du projet français / allemand et de son rapport.
- 4.1.4 Contrôle linguistique et technique législative par la CHE et autres, selon DCE du 27 février 2002, ch. III.
- 4.1.5 Inscription du projet à l'ordre du jour du Conseil d'Etat.

4.2 Conseil d'Etat - Chancellerie d'Etat

- 4.2.1 Approbation.
- 4.2.2 Publication par la CHE, dès réception des deux versions numérisées selon pt II.C ci-dessus.

V. Dispositions diverses et finales

Cette directive vise le stade final de l'acte législatif, savoir le moment de sa publication au Bulletin officiel. Dans les phases antérieures, il est possible de s'en écarter, par exemple en utilisant des systèmes de mise en évidence (modification en caractères gras ou italiques ou soulignée, etc.).

Pour les points non prévus, on peut s'inspirer des solutions proposées par le Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 2003 (<http://www.ofj.admin.ch/f/index.html>) et des Directives fédérales sur la technique législative, 2003 (<http://www.admin.ch/ch/f/gg/gt/gtr/gtr.pdf>) que la Chancellerie d'Etat tient à disposition.

Les présentes directives abrogent les directives sur le même sujet datées du 17 décembre 1986 et 20 novembre 1996. Elles entrent en vigueur le 1^{er} juin 2005.

Adoptées par le Conseil d'Etat, le 25 mai 2005.

Annexes :

Nomenclature des actes législatifs valaisans

- 1. Nouveau texte
- 2. Modification de texte
- 3.a Arrêté de mise en vigueur : constitution
- 3.b Arrêté de mise en vigueur : loi
- 3.c Arrêté de mise en vigueur : loi d'application
- 3.d Arrêté de mise en vigueur : décret
- 4 Décision