

Elaboration d'un acte législatif

De la conception à l'adoption

Ouverture d'un processus législatif

- Initiative du Conseil d'Etat ou d'un département
- Motion (implique nécessairement l'élaboration d'un projet de loi ou de décret)
- Postulat
- Initiative parlementaire
- Initiative populaire (constitutionnelle ou législative)

Conception d'une loi – Principes généraux

- Cerner la matière normative (légistique matérielle)
- Tenir compte de l'environnement normatif
- Choisir le niveau normatif
- Choisir la forme de l'acte
- Choisir la densité normative
- Structurer la matière normative
- Fixer la systématique de l'acte

Niveau normatif

Art. 164 al. 1er Cst.

Toutes les dispositions **importantes** qui fixent des **règles de droit** doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Appartiennent en particulier à cette catégorie les dispositions fondamentales relatives:

- a. à l'exercice des droits politiques;
- b. à la restriction des droits constitutionnels;
- c. aux droits et aux obligations des personnes;
- d. à la qualité de contribuable, à l'objet des impôts et au calcul du montant des impôts;
- e. aux tâches et aux prestations de la Confédération;
- f. aux obligations des cantons lors de la mise en œuvre et de l'exécution du droit fédéral;
- g. à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales.

Art. 110 Cst-VD

Le Grand Conseil exerce ses compétences sous la forme :

- a. de lois pour **les règles générales et abstraites de durée indéterminée**;
- b. de décrets pour les autres actes; les décisions de procédure interne sont réservées

Niveau normatif (2)

- **Critères en faveur de la loi**
 - besoin particulier de légitimité démocratique;
 - intensité de l'atteinte aux droits fondamentaux (art. 36 Cst.);
 - attribution de compétences importantes (pouvoir de décision vs compétence consultative);
 - importance des conséquences économiques, politiques ou sociales;
 - étendue du cercle des destinataires;
 - caractère politiquement controversé.
- **en faveur du règlement**
 - exigence de souplesse et de flexibilité de l'action étatique;
 - besoin d'une adaptation rapide à l'évolution des circonstances;
 - technicité de la matière normative;
 - actes répétitifs/routiniers.

Choix de la forme

- Loi vs Décret
- Règlement vs Arrêté

- Nature de la norme
- Limitation dans le temps

Structuration de l'acte

- Utilisation des subdivisions (Titres, chapitres, sections, sous-sections)
- Facilite la lisibilité et la compréhension de l'acte
- Important pour l'interprétation de l'acte

Structuration de l'acte (2)

- Partie introductive
 - Buts/objectifs
 - Champ d'application personnel et matériel
 - Définitions
- Partie principale
 - Autorités compétentes
 - Procédure
 - Financement
 - Disposition pénale
- Partie finale
 - Dispositions transitoires
 - Dispositions finales (exécution, délai référendaire, entrée en vigueur, publication)

Règles de rédaction (1)

- «Ce qui se conçoit bien s'énonce clairement et les mots pour le dire viennent aisément» (Boileau, Recueil art poétique, chant 1)
- Clarté, concision
- Phrases simples
- Utiliser toujours le même terme pour désigner la même chose
- Ne pas avoir peur des répétitions

Règles de rédaction (2) – Exemple à ne pas suivre...

Loi du 8 mars 2011 sur la haute surveillance du Tribunal cantonal

Art. 2 Objet

2 Elle (ndr la haute surveillance) comprend également le pouvoir d'investigation en cas de **déni de justice récurrent** d'une autorité judiciaire.

Art. 10 En général

1 La commission a pour tâches... d'investiguer sur des **circonstances exceptionnelles** (dénis de justice récurrents notamment).

Art. 14 Investigations

1 En présence de **circonstances exceptionnelles, notamment de dénis de justice récurrents et avérés**, la commission peut, après en avoir informé le Bureau, agir conformément aux articles 15 et 16.

Art. 15 b) Enquête

3 Si aucune mesure n'est prise, ou si celles qui l'ont été n'ont pas eu l'effet escompté dans le délai fixé par la commission, cette dernière peut enquêter auprès de l'autorité judiciaire concernée afin de déterminer les raisons des **dysfonctionnements** constatés. Elle en informe préalablement le Bureau et le Tribunal cantonal.

Règles de rédaction (2)

- Articles courts
- Un sujet par article
- En principe pas plus de trois alinéas
- Une phrase par alinéa
- Une idée par alinéa

Modifications légales

- Pas de renumérotation des articles
- Ne peuvent être modifiés que les articles ouverts à la discussion mais possibilité de créer de nouveaux articles
- Possibilité de toucher à la structure par l'ajout de nouvelles subdivisions
- Numérotation au moyen de lettres pour les articles intercalés et de *bis* pour les alinéas

Amendements et sous-amendements (1)

Art. 96 de la loi sur le Grand Conseil :

«¹ Outre les amendements proposés par les commissions dans leur rapport, chaque député a le droit de présenter des amendements et des sous-amendements.

² Tout amendement peut être retiré par son auteur. Il peut toutefois être repris par un autre membre de l'assemblée».

Art. 59 du règlement d'application de la LGC

¹ L'amendement est une modification du texte du projet de loi, du projet de décret ou de tout autre texte modifiable et proposé au Grand Conseil.

² Le sous-amendement est une modification du texte d'un amendement proposé au Grand Conseil ; il ne peut porter que sur un texte ou une partie de texte soumise à amendement.

Art. 61 du règlement d'application de la LGC

¹ Lorsqu'une question peut être divisée en plusieurs parties, un vote a lieu sur chacune d'elles s'il en est fait la demande.

² S'il est déposé sur une même question deux propositions qui se rapportent à la même partie du texte ou qui s'excluent l'une l'autre, elles sont opposées l'une à l'autre.

³ S'il n'est pas possible de les opposer l'une à l'autre, elles sont mises aux voix séparément..

Amendements et sous-amendements (2)

- Doivent porter sur le même sujet que l'article ouvert
- Sinon, création d'un nouvel article envisageable
- L'amendement est une modification du texte du projet de loi ou de décret
- Pas besoin d'amendement pour en rester au texte du Conseil d'Etat, mais bien pour y revenir en 2^e débat
- Le sous-amendement est une modification du texte de l'amendement, qui peut lui être opposée (art. 97, al. 3 LGC)

Amendements et sous-amendements (3)

Projet de loi :

«L'Etat peut allouer des subventions aux associations culturelles»

Propositions :

«L'Etat peut allouer des subventions **d'un montant maximal de CHF 10'000.-** aux associations culturelles»

«L'Etat peut allouer des subventions **d'un montant maximal de CHF 20'000.-** aux associations culturelles»

«L'Etat peut allouer des subventions **allant de CHF 1'000.- à CHF 20'000.-** aux associations culturelles»

«L'Etat **alloue** des subventions aux associations culturelles»

«L'Etat **alloue** des subventions **d'un montant maximal de CHF 10'000.-** aux associations culturelles».

Conclusion

- Un art difficile
- Des règles à géométrie variable
- Une matière acquise essentiellement par la pratique

Merci pour votre attention