



27. Mai 2015

Newsletter für das Forum für Rechtsetzung Nr. 19

Aktuelle Informationen zur Rechtsetzung im Bund

1. Schlank und elegant: «Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.» – ?	1
2. «Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft und gilt <i>längstens</i> bis zum ...»?	3
3. Word 2013: Versehentlich auf A4 umgestellte Rechtstexte wieder auf A5 setzen	4
4. Botschaftsleitfaden: Drei kleinere Neuerungen	4
5. Wichtige Hilfsmittel für die Rechtsetzungsarbeit (Liste im Internet)	4
6. Inoffizielle konsolidierte Fassungen revidierter Gesetze – 3 Tipps	5
7. Zentrale Veranstaltungen unter der Lupe: Jongny und Murten	6
8. Neuer Kurs: Amtlich veröffentlichte Texte (deutsch)	7
9. Neue Publikationen	7
10. Ausblick auf die 24. Veranstaltung vom 25. Juni 2015: Législation expérimentale et évaluation	8
11. Compte rendu du 23e Forum de législation du 26 février 2015	9

1. Schlank und elegant: «Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.» – ?

Vermutlich kommt jeder Leserin und jedem Leser dieser Satz bekannt vor: «Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.» Die Suchmaschine der [Online-SR](#) findet ihn (in Varianten) über hundert Mal, und zwar in den meisten Fällen ohne weitere Präzisierungen. In aller Regel schliessen die entsprechenden Bestimmungen an eine inhaltliche Regelung an, auf die sie sich beziehen. Die Formulierung ist rechtlich aber problematisch.

Bei der fraglichen Wendung ist immer die schwierige Frage zu stellen, was sie rechtlich genau bedeutet. Lesen Sie die Randziffern 593–600 des Gesetzgebungsleitfadens 2007¹ und überlegen Sie: Welche möglichen Bedeutungen fallen Ihnen ein?

¹ Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz, 3. Auflage 2007, www.gj.admin.ch. Der Gesetzgebungsleitfaden ist aktuell in Überarbeitung.

Wir sehen drei Möglichkeiten, was gemeint sein kann:

- a. Es kann eine **Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Bundesrat** gemeint sein, d.h. die Übertragung der Befugnis zum Erlass von Rechtssätzen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV an sich im Gesetz selber stehen müssten. Delegationsnormen müssen den Gegenstand und – soweit sich dies nicht ohne weiteres ergibt – das Ziel, den Umfang und soweit möglich die Leitlinien der delegierten Regelung umschreiben (Gesetzgebungsleitfaden Rz. 599). Die lakonische Anweisung, «die Einzelheiten» zu regeln, wird diesen Anforderungen nur in Ausnahmefällen gerecht, nämlich wenn sich die genannten Grundentscheidungen des Gesetzgebers aus dem Kontext klar und deutlich ergeben. In der Regel erfüllt die Formulierung also die Anforderungen an eine Delegationsnorm nicht und sie muss durch eine präzisere Formulierung ersetzt werden. Beispiele für bessere Formulierungen sind in Rz. 600 des Gesetzgebungsleitfadens 2007 genannt.
- b. Es kann eine bloße **Erinnerung an die allgemeine Ausführungsgesetzgebungskompetenz** des Bundesrats gemeint sein. Dass der Bundesrat Ausführungsbestimmungen erlassen kann, ergibt sich aber direkt aus Artikel 182 BV (Gesetzgebungsleitfaden 603 und 596). Es muss im Gesetz nicht wiederholt werden, insbesondere nicht bei einzelnen Themen.
- c. Es kann ein **verbindlicher Auftrag zum Erlass von Ausführungsbestimmungen** gemeint sein. Äussert sich das Gesetz nicht dazu, ob der Bundesrat die Rechtsanwendung mit Ausführungsbestimmungen im Detail steuern soll oder nicht, so steht dieser Entscheidung im Ermessen des Bundesrats. Verpflichtet der Gesetzgeber den Bundesrat zum Erlass von Ausführungsbestimmungen, so schränkt er damit diesen Ermessensspielraum ein. Das kann durchaus sinnvoll sein. Auch hier ist aber zu fragen, ob der Auftrag genügend klar umschrieben ist oder ob der Gesetzgeber präziser festlegen sollte, zu welchen Themen er welche Art von Ausführungsbestimmungen erwartet.

Oft soll ein Auftrag zum Erlass von Ausführungsbestimmungen hingegen das gesamte Gesetz erfassen. In diesem Fall bringt man am Ende des Gesetzes eine einzige, allgemeine Vollzugsklausel unter und verzichtet auf weitere Aufträge zu einzelnen Themen. Musterformulierung (GTR Rz. 163):

«Art. ... Vollzug

¹ Der Bundesrat vollzieht dieses Gesetz.

² Er erlässt die Ausführungsbestimmungen.»

Fazit: Finden Sie in einem Gesetzesentwurf die Formulierung «Der Bundesrat regelt die Einzelheiten» oder verspüren Ihre Finger die Neigung, ihn einzutippen, so können Sie vermungsweise davon ausgehen, dass das noch nicht die beste Lösung ist. Überlegen Sie anhand der drei Kategorien a, b und c, was die Regel genau erreichen soll. Suchen Sie eine präzise, treffende Formulierung dafür, oder lassen Sie die Bestimmung weg, wenn sie nicht nötig ist. Denken Sie immer daran, dass der Gesetzgeber die wesentlichen Regeln zum in Frage stehenden Regulierungsgegenstand selber erlassen muss.

Ihre neue Formulierung wird zwar oft etwas umfangreicher sein als der äusserst schlanke Routinesatz. Doch maximale Schlantheit ist eben nicht zwangsläufig elegant, sondern kann auch zu mager sein.

BJ, Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung II

2. «Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft und gilt *längstens* bis zum ...»?

Frage: Kann man bei der Befristung eines Erlasses statt einem präzisen Zeitpunkt einen *spätesten* Zeitpunkt des Ausserkrafttretens angeben (z.B. mit der obenstehenden Formulierung)?

Antwort (Grundsatz): Soll die Geltungsdauer eines Erlasses von Anfang an befristet sein, so ist nach Randziffer 62 der Gesetzestechnischen Richtlinien (GTR)² das Ende der Geltungsdauer mit folgender Formel anzugeben:

«... tritt am ... in Kraft und gilt bis zum ...»

Das Wort «längstens» oder «spätestens» oder eine gleichwertige Formulierung ist nicht vorgesehen, weil das Ausserkrafttreten nur an einem einzigen, genau bestimmten Zeitpunkt geschehen kann.

Ausnahmen von dieser Regel gibt es mindestens zwei. Kennen Sie eine Dritte? Wir sind gespannt auf Ihre Hinweise, die Sie an legisforum@bj.admin.ch schicken können.

- a. Die GTR (Rz. 63) erlauben ausnahmsweise die Formel:

«... gilt bis zum Inkrafttreten des ...gesetzes»

Diese Formel muss zurückhaltend verwendet und mit einer Maximalbefristung verbunden werden:

«... längstens aber bis zum ...»

- b. Die Aufhebung des Erlasses kann bei Gesetzen an den Bundesrat oder bei Verordnungen, wenn die Subdelegation zulässig ist (Art. 48 [RVOG](#)), an eine untergeordnete Behörde delegiert werden. Der Delegation mit einem *spätesten* Ausserkrafttretensdatum einen Rahmen zu stecken, ist in diesem Fall selbstverständlich zulässig und kann unter dem Gesichtspunkt des Legalitätsprinzips sogar erforderlich sein. Das könnte am Beispiel einer Bundesratsverordnung ungefähr wie folgt lauten:

«¹ Diese Verordnung tritt am 1. Februar 2015 in Kraft.

² Das ... [zuständige Departement] hebt sie auf, sobald ... [inhaltliche Kriterien, wann die Verordnung nicht mehr nötig ist]. Die Verordnung tritt spätestens auf den 1. Januar 2016 ausser Kraft.»

Auch solche Manöver sind aber mit Vorsicht zu geniessen. Die Delegation der Aufhebung ist im Normalfall nicht nötig. Im angegebenen Beispiel müsste ein besonderer Grund vorliegen, warum der Bundesrat seine Verordnung nicht auf zweckmässigem Weg selber aufheben könnte. Dieser Grund könnte etwa darin liegen, dass es um ein gewissermassen mechanisches Nachvollziehen von künftigen Entwicklungen geht, die absehbar sind, deren genauer Termin aber erst kurz vorher bekannt wird.

BJ, Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung II
in Absprache mit der Sektion Recht der BK

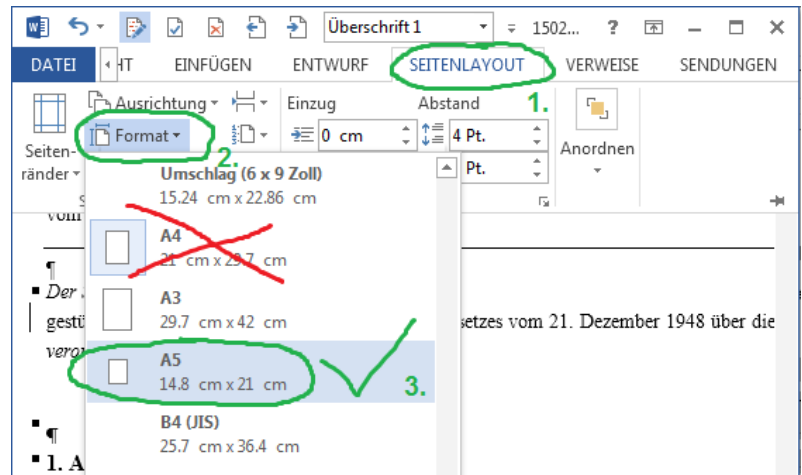
² www.bk.admin.ch > Themen > Gesetzgebung > [Gesetzestechnik](#)

3. Word 2013: Versehentlich auf A4 umgestellte Rechtstexte wieder auf A5 setzen

Wir haben in der letzten Nummer des Newsletters aufgezeigt, wie man die Rechtstexte, die im A5-Format sind (bzw. sein sollten) auf A4 ausdrucken kann ([Nr. 18](#), Ziff. 6). Wie das geht, ist in der aktuellen Word-Version leider keineswegs offensichtlich. Zudem führt die vermeintlich einfache und offensichtliche (aber falsche) Lösung dazu, dass in der Verwaltung momentan unzählige Rechtstexte kursieren, deren Seitenformat irrtümlich auf A4 umgestellt ist. Da stimmt dann die ganze Darstellung nicht mehr.

So reparieren Sie solche Dokumente:

1. Menuband > Seitenlayout
2. Format
3. Seitenformat A5 auswählen.



4. Botschaftsleitfaden: Drei kleinere Neuerungen

Im Botschaftsleitfaden wurden drei kleinere Neuerungen vorgenommen:

- Verknüpfung mehrerer Vorlagen: Es ist zu erläutern, aus welchen Gründen die Möglichkeit einer einzigen Vorlage beziehungsweise mehrerer Vorlagen gewählt worden ist und wie bei mehreren Vorlagen eine allfällig nötige Verknüpfung gewährleistet wird. (*Schema A: Ergänzung Ziffer 5.3; Schema E3: Ergänzung Ziffer 2*)
- Sprachfassungen völkerrechtlicher Verträge: Die Vorgaben des Sprachengesetzes und der Sprachenverordnung sind zu beachten. Eine allfällige Abweichung davon ist in der Botschaft zu erklären. (*Schemata D1 und D2: neue Ziffer 1.6*)
- Nummerierung der Beilagen in Botschaften zu mehreren Vorlagen: Die Vorlagen sind mit arabischen Ziffern zu nummerieren, nicht mit Grossbuchstaben. (*Beilage 13: Ergänzung*)

www.bk.admin.ch > Dokumentation > Sprachen > (jeweilige Sprache) > [Botschaftsleitfaden](#)

5. Wichtige Hilfsmittel für die Rechtsetzungsarbeit (Liste im Internet)

Das BJ führt auf seiner Internetseite eine Liste der legislativen Hauptinstrumente: www.bj.admin.ch > Staat & Bürger > Legistik > [Legistische Hauptinstrumente](#).

Finden Sie in der Liste Fehler (insb. veraltete Links) oder möchten Sie Ergänzungen vorschlagen, so sind wir Ihnen dankbar für eine Meldung an legisforum@bj.admin.ch.

6. Inoffizielle konsolidierte Fassungen revidierter Gesetze – 3 Tipps

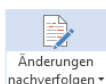
Betreuen Sie eine Verordnungsrevision, die auf einer Gesetzesrevision beruht? In dieser Situation hat man die neue SR-Fassung des Gesetzes im Normalfall noch nicht. Viele Leute stellen sich in dieser Situation als persönliches Arbeitsmittel eine inoffizielle konsolidierte Fassung des künftig geltenden Gesetzes zusammen.

Tipp 1: Wenn Sie eine solche Fassung des Gesetzes haben, dann schicken Sie sie bei der Eröffnung der **Ämterkonsultation** doch gleich mit – viele Andere werden Ihnen dankbar sein (Aber selbstverständlich wird das Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen KAV die offizielle SR-Version zu gegebener Zeit nach seinen eigenen Regeln erstellen).

Tipp 2: Das Konsolidieren geht am Leichtesten, wenn Sie sich die **Word-Versionen** des geltenden Gesetzes und der Revision beschaffen:

- Das geltende Gesetz finden Sie in der Intranet-Version der SR:
<http://intranet.bk.admin.ch> > Gesetzgebung Intranet (in der rechten Spalte weit oben) > [dynamische Datenbankabfrage](#).
- Die noch nicht in Kraft stehende Gesetzesrevision (genauer: die Referendumsvorlage) finden Sie in den Bundesblatt-Texten im KAV-Workflow:
<http://intranet.bk.admin.ch> > Dokumentation > [KAV-Workflow](#) (mit persönlichem Passwort anmelden) > weitere Hilfsmittel.

Tipp 3: Wenn Sie möchten, dass man den Unterschied zum geltenden Recht sieht, können Sie die neuen oder geänderten Bestimmungen im **Überarbeitungsmodus** aus der BBI- in die SR-Fassung hinüberkopieren:



Word > Menüreiter Überprüfen > Änderungen nachverfolgen.

Das kann dann beispielsweise so aussehen wie eines der folgenden Muster.

Art. 5a → Mindestanforderungen an das übrige publizistische Angebot der SRG[¶]

Von der Redaktion gestaltete Beiträge im übrigen publizistischen Angebot der SRG müssen den Programmgrundsätzen nach den Artikeln 4 und 5 genügen. Das Vielfaltsgebot (Art. 4 Abs. 4) gilt ausschliesslich für Wahl- und Abstimmungs-dossiers.[¶]

Art. 6 → Autonomie~~Unabhängigkeit und Autonomie~~[¶]

¹Soweit das Bundesrecht nichts anderes bestimmt, sind die Programmveranstalter nicht an die Weisungen von eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Behörden gebunden.[¶]

²Sie sind in der Gestaltung, namentlich in der Wahl der Themen, der inhaltlichen Bearbeitung und der Darstellung ihrer redaktionellen Publikationen und der Werbung frei und tragen dafür die Verantwortung.[¶]

²Sie sind in der Gestaltung, namentlich in der Wahl der Themen, der inhaltlichen Bearbeitung und der Darstellung ihrer Programme frei und tragen dafür die Verantwortung.[¶]

³Niemand kann von einem Programmveranstalter die Verbreitung bestimmter Darbietungen und Informationen verlangen.[¶]

Art. 5a → Mindestanforderungen an das übrige publizistische Angebot der SRG[¶]

Von der Redaktion gestaltete Beiträge im übrigen publizistischen Angebot der SRG müssen den Programmgrundsätzen nach den Artikeln 4 und 5 genügen. Das Vielfaltsgebot (Art. 4 Abs. 4) gilt ausschliesslich für Wahl- und Abstimmungs-dossiers.[¶]

Art. 6 → Unabhängigkeit und Autonomie[¶]

¹Soweit das Bundesrecht nichts anderes bestimmt, sind die Programmveranstalter nicht an die Weisungen von eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Behörden gebunden.[¶]

²Sie sind in der Gestaltung, namentlich in der Wahl der Themen, der inhaltlichen Bearbeitung und der Darstellung redaktionellen Publikationen und der Werbung ihrer Programme frei und tragen dafür die Verantwortung.[¶]

³Niemand kann von einem Programmveranstalter die Verbreitung bestimmter Darbietungen und Informationen verlangen.[¶]

Beispiele unter Verwendung von [SR 784.40](#) und [BBI 2014 7345](#), Art. 5a sowie 6 Sachüberschrift und Abs. 2.

7. Zentrale Veranstaltungen unter der Lupe: Jongny und Murten

A. Séminaire de légistique « Mieux légiférer : rédaction et méthode législatives » (Jongny)

Le Séminaire de légistique « Mieux légiférer : rédaction et méthode législatives », organisé par l'Université de Genève sous l'égide de la Société suisse de législation, a pour but de familiariser les participants avec les règles de base de la rédaction législative et la démarche méthodique afin d'améliorer la qualité législative (droit suisse francophone).

Destiné aux juristes et aux non-juristes, ce séminaire s'adresse aux acteurs étatiques et aux professionnels des administrations fédérale, cantonale et communale qui sont chargés de préparer et d'examiner des projets législatifs ou réglementaires, aux traducteurs, aux professionnels du secteur privé qui doivent concevoir ou critiquer de tels projets, aux concepteurs d'initiatives populaires et aux universitaires désirant acquérir une formation et une expérience à faire valoir dans le monde du travail.

Il comprend 3 modules :

- module 1 : séminaire de base (conception et évaluation de la loi ; principes de base de la rédaction législative ; éléments normatifs et le langage législatif ; atelier de rédaction) ;
- module 2 : entraînement en groupe (rédaction d'un projet de loi) ;
- module 3 : séminaire d'approfondissement (présentation et correction du module 2 ; négociation de la rédaction et du contenu de la loi ; atelier de rédaction, questions choisies)

Direction : prof. Alexandre Flueckiger, Université de Genève, et Anne Benoit, docteure en droit, Office fédéral de la justice

Renseignements : Faculté de droit : tél. 00 41(0)22 379 86 02 ; rocchina.perillo@unige.ch

www.chf.admin.ch > Services > Séminaires et cours > [Séminaires de légistique de Jongny-sur-vevey](#)

B. Murtner Grundlagenseminare zur Rechtsetzung – Gesetzesredaktion

Das Murtner Grundlagenseminar II «Gesetzesredaktion» behandelt redaktionelle Fragen der Gesetzgebung. Recht kann nur dann umgesetzt und befolgt werden, wenn es verstanden wird. Aber was heisst Verständlichkeit genau? Wie lässt sie sich fördern und was steht ihr im Weg? Das Seminar behandelt in Referaten, Übungen und Diskussionen verschiedene Aspekte der Verständlichkeit, beispielsweise immer wiederkehrende neuralgische Normtypen und ihre Formulierung sowie Auswirkungen der Systematik von Erlassen auf die Verständlichkeit.

Das Seminar richtet sich an Personen, die sich mit der Erarbeitung oder Umsetzung von Rechtsnormen befassen. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollen ihr Bewusstsein für die redaktionelle Seite der Gesetzgebung weiterentwickeln und ihre Fähigkeiten verbessern, Normtexte im Sinne der Verständlichkeit zu optimieren. Sie lernen, Schwächen in Erlassen zu erkennen und zu beseitigen. Insbesondere lernen sie wichtige redaktionelle Faustregeln, gute Formulierungen für häufige und problematische Normtypen sowie Hilfsmittel für die Gesetzesredaktion kennen und anwenden.

Das Redaktionsseminar ist eine Veranstaltung des Instituts für Föderalismus, im Auftrag der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung und in Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei und dem Bundesamt für Justiz. Kurssprache ist Deutsch.

Das nächste Seminar findet vom **18. bis zum 20. November 2015** statt. Da die Seminare immer überbucht sind, existiert ein zweistufiges Anmeldeverfahren: Interessierte Personen können sich in eine Liste aufnehmen lassen, Ende August / Anfang September 2015 werden alle in der Liste eingetragenen Personen angeschrieben und zur definitiven Anmeldung eingeladen.

www.bk.admin.ch > Dienstleistungen > Seminare und Kurse > [Murtner Gesetzgebungsseminare](#).

Für Angaben zum Grundlagenseminar I (Rechtsetzungsmethodik, 19.–21.10.2016) verweisen wir auf die Internetseite des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg (Link zu unterst auf der soeben angegebenen Internetseite der BK)

8. Neuer Kurs: Amtlich veröffentlichte Texte (deutsch)

Die Sektion Deutsch der Zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei bietet im Jahr 2015 über das AZB folgenden neuen Kurs an:

Amtlich veröffentlichte Texte – Die Sprachweisungen der Bundeskanzlei und die Gesetzestechnischen Richtlinien kennen und anwenden

Der Kurs richtet sich an Personen, die amtlich publizierte Texte, insbesondere Entwürfe von Neu- und Änderungserlassen, auf Deutsch verfassen oder ins Deutsche übersetzen.

Anmeldung und weitere Informationen:

www.egate.admin.ch > Menu *Mitarbeitende/Aus- und Weiterbildung* > 1 AZB Ausbildungszentrum > 01 Mitarbeitende > 02 Fach- und Methodenkompetenzen > 05 Schreiben

9. Neue Publikationen

A. Pierre Albertini : La crise de la loi

L'auteur, ancien député à l'Assemblée nationale française, se livre à une étude critique de la confection de la loi et de son contenu. La loi aurait cessé d'être l'expression de la volonté générale pour devenir, de plus en plus, l'expression d'une politique, un instrument au service du pouvoir. Désacralisation de la loi, mise en cause de son intelligibilité, voire de sa légitimité, la crise de la loi serait bien réelle. L'auteur plaide pour le développement d'une véritable culture de l'évaluation, en créant à cet effet une agence d'évaluation, placée sous la tutelle du Parlement et aux champs d'investigation étendus. Il milite en outre pour une revalorisation de la loi au travers d'un retour à une loi ayant une fonction unificatrice et non plus seulement de régulation des différences. LexisNexis 2015.

B. Stefan Höfler: Die verwaltungsinterne Verständlichkeitskontrolle im Rechtsetzungsverfahren des Bundes

Diplomarbeit im Nachdiplomstudium «Diploma of Advanced Studies in Law» an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern. Bern: 2015; online unter www.zora.uzh.ch/110371

Der Autor versucht in einem ersten Teil eine verfassungsrechtliche Herleitung des Gebots der Verständlichkeit von Rechtsvorschriften und zeigt auf, wo und wie dieses Gebot im Bundesrecht in der Sprachengesetzgebung und im Parlaments- und Verwaltungsorganisationsrecht positiviert ist; in den Organisationsverordnungen für das EJPD und für die Bundeskanzlei wird dabei, ohne dass sie beim Namen genannt wird, die verwaltungsinterne Redaktionskommission (VIRK) verankert. In einem zweiten Teil werden Organisation, Auftrag und Verfahren der VIRK dargestellt. In einem dritten Teil schliesslich diskutiert der Autor Stärken und Schwächen der VIRK und skizziert Möglichkeiten, wie die VIRK, der er insgesamt sehr gute Noten erteilt, in institutioneller Hinsicht, im Verfahren und ideell (etwa durch eine vermehrte Thematisierung redaktioneller Aspekte in Botschaften zu Erlassentwürfen) allenfalls noch gestärkt werden könnte.

10. Ausblick auf die 24. Veranstaltung vom 25. Juni 2015: Législation expérimentale et évaluation

Réunion commune du « Réseau évaluation dans l'administration fédérale » et du « Forum de législation »

Dans le cadre de la législation expérimentale, les actes législatifs sont introduits à titre d'essai. Ils sont ensuite évalués, et s'ils se révèlent probants, introduits dans le droit ordinaire. Le Forum traitera des aspects juridiques et de la gestion de l'évaluation de ce type de législation.

11. Compte rendu du 23e Forum de législation du 26 février 2015

Separatdruck der Berichterstattung in der Zeitschrift LeGes (www.leges.ch, Rubrik: Mitteilungen)

* * *

Cette édition s'est ouverte sur une discussion générale concernant **l'utilité du Forum de législation et de la Newsletter et le besoin, respectivement les possibilités, de les améliorer.**

Il en est ressorti que le Forum et la Newsletter sont tous les deux importants pour les offices. Le Forum leur permet de thématiser les problèmes qu'ils rencontrent et de bénéficier de l'expérience et de l'avis d'autres personnes. Il offre également l'opportunité de créer ou d'entretenir un réseau professionnel au sein des administrations fédérale et cantonales. Le fait que les nouveautés pertinentes en matière de législation soient présentées et puissent être discutées en plénum est également très apprécié. La Newsletter est quant à elle lue, et transférée à d'autres destinataires à l'interne selon les thématiques abordées. Elle est parfois jointe à la documentation éditée par les offices pour leurs propres collaborateurs. Son rédacteur ne reçoit toutefois que peu de propositions de sujets. Les offices sont donc invités à lui proposer plus régulièrement des thèmes. Il doit s'agir de sujets qui ne sont pas contestés et qui peuvent être développés sur une page.

Le cercle des destinataires de l'invitation au Forum, de même que la fréquence à laquelle les cantons sont impliqués, sont jugés adéquats. Il est par ailleurs important que les personnes de contact désignées par les offices transmettent l'invitation ou les informations reçues au Forum aux intéressés au sein de leur organisation.

Les participants ont fait plusieurs propositions pour améliorer le Forum. Il a ainsi notamment été suggéré d'organiser des ateliers – en complément du Forum ordinaire – sur des thèmes particuliers à la demande d'un office, d'introduire une « heure des questions » en matière de législation lors de laquelle les participants pourraient interroger l'OFJ, la ChF, mais aussi avoir le point de vue d'autres spécialistes, ou encore que certains offices présentent la façon dont ils appréhendent ou ont appréhendé des procédures particulières (par ex : appréciation de grandes procédures de consultation). Il sera tenu compte de ces suggestions dans la mesure du possible pour les prochains Forums.

* * *

M. Ridha Fraoua, chef de l'unité Législation I de l'OFJ, a ensuite présenté la problématique de la **caducité automatique des ordonnances indépendantes fondées sur les art. 173, al. 1, 184, al. 3, et 185, al. 3, Cst.** Les art. 7c, al. 3 et 4, et 7d, al. 2, LOGA³, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2011⁴, limitent la marge de manœuvre du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale et prévoient une caducité automatique des ordonnances fondées sur les art. 173, al. 1, let. c, 184, al. 3, ou 185, al. 3, Cst., à l'échéance d'un certain délai. Cette caducité automatique est problématique sous l'angle de la transparence et de la sécurité juridique car elle n'implique pas nécessairement une abrogation formelle. Le Centre des publications officielles de la Chancellerie fédérale (CPO) n'est ainsi pas toujours au courant du fait que

³ Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration ([RS 172.010](http://www.fednet.ch/RS/RS172010)).

⁴ Ces articles ont été introduits par la loi fédérale du 17 décembre 2010 sur la sauvegarde de la démocratie, de l'Etat de droit et de la capacité d'action dans les situations extraordinaires ([RO 2011 1381](http://www.fednet.ch/RO/RO20111381)).

l'ordonnance est caduque, et ne peut adapter le Recueil systématique en conséquence. Tel est le cas en particulier lorsque la caducité intervient en vertu des art. 7c, al. 3 et 4, et 7d, al. 2, LOGA. Un exemple réside dans l'ordonnance du Conseil fédéral du 18 mai 2004 sur la confiscation des avoirs et ressources économiques irakiens gelés et leur transfert au Fonds de développement pour l'Irak⁵. Selon le Recueil systématique – état au 26 février 2015 – cette ordonnance est en vigueur, sa durée de validité ayant été prorogée jusqu'au 30 juin 2016. Or, elle est en réalité caduque depuis le 1^{er} janvier 2014, faute pour le Conseil fédéral d'avoir soumis à l'Assemblée fédérale un projet établissant la base légale du contenu de l'ordonnance (art. 7c, al. 3, LOGA). Dans de telles situations, les offices responsables devraient informer le CPO qu'aucun projet d'acte n'a été présenté à l'Assemblée fédérale dans le délai imparti. Une telle obligation pourrait être prévue dans la décision de prorogation du Conseil fédéral. En ce qui concerne l'ordonnance précitée, la ChF a publié le 24 mars 2015 une communication dans le Recueil officiel en vertu de l'art. 6, let. a, OPubl⁶ afin de signaler sa caducité⁷.

* * *

Mmes Cossali Sauvain (cheffe de l'unité Projets et méthode législatifs de l'OFJ), Karine Lempen (juriste au BFEG) et Michelle Cottier (professeur assistante à l'Université de Bâle et membre de l'Institut FRI [Institut suisse d'études juridiques féministes et gender law]), ont ensuite thématiqué la problématique de **l'analyse des conséquences d'un projet d'acte sur l'égalité entre femmes et hommes** et présenté de **nouveaux outils de travail**.

En vertu de l'art. 141, al. 2, let. i, LParl⁸, le Conseil fédéral est tenu, pour autant que des indications puissent être fournies, d'examiner et d'expliquer dans ses messages les conséquences de ses projets d'actes sur l'égalité formelle et matérielle entre femmes et hommes. Cette obligation découle des art. 8, al. 3, et 35 Cst. ainsi que des engagements internationaux de la Suisse⁹. Si aucune conséquence n'est attendue ou qu'il est impossible pour l'heure de les cerner, il suffit selon l'aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral, de le mentionner. Lorsque le message est muet sur les conséquences du projet sur l'égalité entre femmes et hommes, le Parlement ne peut savoir si l'examen a été fait (et qu'il n'y a pas de conséquences ou qu'il n'est pas possible de les identifier), ou non. Vu l'absence de contrôle systématique, au sein de l'administration, du fait que ces conséquences ont bel et bien été examinées, le Conseil fédéral s'est engagé à étudier comment mieux s'assurer que tel soit le cas à l'avenir .

Dans cette perspective, le BFEG a donné mandat à l'Institut FRI d'élaborer un nouvel outil de travail, qui doit permettre aux offices de procéder plus systématiquement et plus simplement à l'analyse de l'impact d'un projet sur l'égalité entre femmes et hommes. Ce nouvel outil se compose de trois éléments : le formulaire d'examen préalable, le guide relatif à l'analyse d'impact sur l'égalité, ainsi que le rapport d'analyse d'impact sur l'égalité. Ces derniers sont complémentaires aux instruments de légistique existants (Guide de législation, aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral) et s'inspirent de techniques

⁵ [RS 946.206.1](#) / [RO 2004 2873](#), [2006 4705](#), [2007 2789](#), [2010 2805](#), [2013 2151](#)

⁶ Ordonnance du 17 novembre 2005 sur les publications officielles ([RS 170.512.1](#))

⁷ [RO 2015 933](#)

⁸ Loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement ([RS 171.10](#))

⁹ Tels la Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ([RS 0.108](#)).

d'analyse d'impact déjà connues (par exemple : analyses d'impact de la réglementation AIR du SECO).

Le formulaire d'examen préalable doit permettre de définir si oui ou non une analyse d'impact est nécessaire pour un cas d'espèce. Cet examen doit intervenir dans l'idéal dans la phase de planification du projet d'acte législatif, lors de la définition du mandat¹⁰. Dans tous les cas, l'office concerné pourra contacter le BFEG, afin de faire vérifier ses conclusions. Si l'examen préalable montre un besoin d'effectuer une analyse il s'agira pour l'office, avec l'aide du BFEG ainsi que du guide (relatif à l'analyse d'impact sur l'égalité) de remplir le rapport d'analyse d'impact sur l'égalité. Ce dernier se présente sous la forme d'un questionnaire en cinq étapes.

La première étape consiste à poser la situation de départ générale (définition du problème, formulation des buts du projet, situation juridique dans le domaine de la réforme, etc.) et à identifier les groupes de personnes concernés (destinataires directs et indirects, personnes indirectement concernées, personnes en charge de l'application du droit etc.).

La seconde étape consiste à décrire la situation actuelle des femmes et des hommes dans le domaine concerné, sous l'angle de ce que l'on appelle les « 3R » :

- *Représentation* : combien de femmes et d'hommes composent le groupe ?
Quelles autres différences peuvent être décrites à l'intérieur du groupe (structure d'âge, modes de vie, nationalité, nombre de personnes ayant un handicap, etc.).
- *Ressources* : *quelles ressources sont importantes dans le domaine en question (argent, temps, accès à l'information, le réseau, la santé, etc.) et comment sont-elles réparties entre les femmes et les hommes ?*
- *Réalité* : quels sont les risques et les charges pour l'égalité dans le domaine concerné (par ex : quelles obligations ou charges reposent sur les femmes et les hommes ou peuvent les empêcher de faire valoir leurs droits).

La troisième étape consiste à examiner le résultat des 3R – soit la situation de fait actuelle – au regard des obligations du législateur de réaliser l'égalité entre femmes et hommes (appréciation juridique). Il s'agit d'examiner la situation sous l'angle de la réalisation de l'égalité formelle, de l'égalité matérielle et du respect des obligations positives de l'Etat de transposer l'égalité dans l'ordre juridique et de la faire respecter entre privés (art. 35 Cst.). On en tirera un résultat intermédiaire en trois couleurs : vert = la situation actuelle respecte l'égalité ou prévoit des mesures détaillées pour les groupes de personnes dans le domaine concerné ; jaune = l'égalité n'est pas complètement respectée ; rouge = l'égalité n'est pas prise en compte de manière appropriée par la réglementation actuelle.

Dans la quatrième étape, il s'agit d'évaluer et d'apprécier les effets de la réglementation projetée sur l'égalité des sexes pour l'avenir. On procède à l'évaluation de l'égalité (effets de la réforme sur les objectifs d'égalité identifiés dans l'examen des 3R), et à une appréciation juridique comme pour l'étape trois. Là aussi, un résultat intermédiaire permet de voir, avec des couleurs, comment la législation envisagée s'articule avec le respect de l'égalité.

Si les étapes 3 et 4 aboutissent au constat que l'égalité est respectée pour tous les groupes de personnes par le projet de réglementation, l'examen peut s'arrêter ici. Si tel n'est pas le cas on passera à une cinquième étape. Celle-ci consiste à développer et évaluer des va-

¹⁰ Voir le tableau synoptique de la procédure législative figurant en p. 6 du Guide de législation : Modules « loi », « ordonnance » et « initiative parlementaire » 2013 (www.gl.admin.ch).

riantes là où des déficits sont constatés, afin de vérifier si elles permettent de mieux réaliser les objectifs d'égalité au vu des résultats des étapes 3 et 4 (modification du champ d'application de la loi ou du concept de mise en œuvre, mesures supplémentaires, autre type de réglementation etc.).

Les conclusions du rapport d'analyse serviront de base à la rédaction de la rubrique du message sur les conséquences du projet sur l'égalité entre femmes et hommes. Le rapport pourrait être joint aux documents mis en consultation auprès des offices.

* * *

Pour conclure, Mme Barbara Grüter, rédactrice et traductrice à la ChF, nous a présenté son travail de master¹¹, qui porte sur le thème des **langues dans le processus législatif fédéral**. Les recherches ont porté sur les projets d'actes législatifs ayant fait l'objet d'une consultation ou d'une audition externes entre 2010 et 2012, et se sont concentrées sur trois questions principales : combien d'actes ont été rédigés dans une seule langue et combien l'ont été dans plusieurs et dans quelles proportions ? Comment les personnes interrogées justifient-elles le fait qu'elles ont travaillé dans plusieurs langues ou choisi une langue plutôt qu'une autre ? Quels facteurs ont joué un rôle dans le choix des langues ?

L'analyse a montré que, sur les quelque 300 actes législatifs recensés, 76,4 % ont été élaborés en allemand, 7 % en français, 0 % en italien et 16,6 % dans plusieurs langues. Lorsqu'un projet est rédigé par une seule personne, la langue maternelle joue un rôle statistiquement significatif quant à la langue utilisée pour élaborer ledit projet. On observe également que la taille du projet (en pages) et le nombre de personnes impliquées, sont des facteurs importants dans l'utilisation d'une ou plusieurs langues : plus le projet et le nombre de personnes travaillant dessus sont grands, plus forte est la probabilité qu'il soit élaboré de manière pluri-lingue. L'analyse a par ailleurs montré que, sur la période prise en compte, les francophones, lorsque des équipes étaient formées, ont nettement moins souvent travaillé dans leur langue que les germanophones. En revanche, lorsqu'ils ont travaillé seuls pour un projet, la situation a été très similaire à celle des germanophones dans la même situation : 90 % environ ont travaillé dans leur langue. Finalement, il s'est avéré que des facteurs tels que la langue du chef de département, la représentation des communautés linguistiques ou le rang de la norme à rédiger ne jouent pas de rôle dans le choix de la langue du projet.

Die Unterlagen zu den Themen des Forums für Rechtsetzung finden Sie unter:

www.bj.admin.ch > Themen > Staat & Bürger > Legistik > [Forum für Rechtsetzung](#)

Impressum

Der Newsletter für das Forum für Rechtsetzung wird vom Bundesamt für Justiz in drei Ausgaben jährlich herausgegeben und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Forums für Rechtsetzung sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verschiedener Bundesverwaltungseinheiten mit Querschnittsfunktionen in der Rechtsetzung per Mail zugestellt. Weitere Interessenten können den Newsletter kostenlos [abonnieren](#).

Bundesamt für Justiz, Direktionsbereich öffentliches Recht, Bundesrain 20, 3003 Bern. Telefon: +41 31 322 41 37, Telefax: +41 31 322 84 01, E-Mail: legisforum@bj.admin.ch.

www.bj.admin.ch > Themen > Staat & Bürger > Legistik > [Forum für Rechtsetzung](#)

¹¹ Ce document peut être téléchargé sous : <http://doc.rero.ch> (chercher avec «Sprachen im Gesetzgebungsprozess»). Des exemplaires imprimés sont aussi disponibles auprès de Mme Grüter (barbara.grueter@bk.admin.ch)