



23. Dezember 2015

Newsletter für das Forum für Rechtsetzung Nr. 21

Aktuelle Informationen zur Rechtsetzung im Bund

1. Amtliche Publikationen: Primatwechsel auf den 1. Januar	1
2. Consultation des commissions parlementaires et compétences matérielles	2
3. Staatsverträge von beschränkter Tragweite (Art. 7a RVOG): Neuregelung beachten.....	3
4. Veranstaltungen	3
5. Behindertengerecht aufbereitete Rechtstexte	5
6. Neue Publikationen	5
7. Ausblick auf die 26. Veranstaltung vom 25. Februar 2016: Staatsverträge	6
8. Rückblick auf die 25. Veranstaltung vom 29. Oktober 2015: implication précoce des cantons dans le processus législatif fédéral.....	6
Beilage zu Ziff. 5: Leseprobe leichte Gesetzessprache	11

1. Amtliche Publikationen: Primatwechsel auf den 1. Januar

Es ist soweit: Auf den ersten Januar tritt das neue Publikationsrecht in Kraft. **Die wichtigsten Informationen** finden Sie:

- im Rückblick auf die Veranstaltung vom 29. Oktober 2015 ([s.u. Ziff. 8 am Ende](#));
- im Internet unter www.bundesrecht.admin.ch
- in der Medienmitteilung vom 7. Oktober 2015, www.news.admin.ch

Weitere Neuerungen:

- Die derzeit 199 Bildungsverordnungen können neu in vollem Wortlaut in der SR konsultiert werden.
- Die Änderungen und Totalrevisionen der allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge sind im BBI im vollen Wortlaut abrufbar.
- Alle Notifikationen sind im BBI in der Regel während 6 Monaten konsultierbar, bevor sie allenfalls aus Datenschutzgründen von der Publikationsplattform zurückgezogen werden.

- Es gibt neue praktische Funktionalitäten wie:
 - die Artikelübersicht zu jedem Erlass in HTML,
 - die Möglichkeit, zu jedem Artikel eines Erlasses in HTML einen Ausdruck und den Sprachvergleich abzurufen,
 - die Integration der Vernehmlassungsunterlagen und der dringlichen (bis dato ausserordentlichen) Veröffentlichungen in der erweiterten Suche.

2. Consultation des commissions parlementaires et compétences matérielles

Les droits à l'information et à la consultation des commissions parlementaires compétentes ont été singulièrement élargies, ces dernières années, notamment dans le domaine de la politique étrangère (cf. art. 150 à 154, LParl, [RS 171.10](#)).

L'obligation formelle de consultation des commissions parlementaires compétentes incombe au Conseil fédéral. Il lui appartient, en principe, de procéder à la consultation. Certes, le Conseil fédéral peut toujours habiliter un département à procéder à la consultation. Celle-ci a lieu, cependant, au nom du Conseil fédéral. Or il arrive que l'objet de la consultation se rapporte à une affaire relevant, *ratione materiae*, du ressort d'un département. Dans ce cas, l'on se retrouve dans une situation particulière où l'obligation formelle de consultation incombe au Conseil fédéral alors que la compétence matérielle relève du ressort d'un département.

Exemple : Selon l'article 152, alinéa 3, LParl, le Conseil fédéral doit consulter les commissions de politique extérieure lors de la modification de la configuration du réseau diplomatique et consulaire suisse à l'étranger. Ainsi, l'ouverture ou la fermeture d'un consulat général dans un pays déterminé doit faire l'objet d'une consultation des commissions de politique extérieure. Comme nous l'avons signalé plus haut, cette obligation de consultation incombe au Conseil fédéral. La compétence matérielle d'ouvrir ou de fermer des postes consulaires relève, toutefois, du ressort du DFAE selon l'article 3, lettre a, de l'ordonnance d'organisation du DFAE ([RS 172.211.1](#)).

Lorsque le Conseil fédéral habilite, dans un cas déterminé, un département à consulter les commissions parlementaires compétentes, il ne prendra pas nécessairement connaissance des résultats de la consultation et il appartiendra, en dernier lieu, à ce département de prendre ou non en considération l'avis des commissions. Or, dans la mesure où l'obligation de consultation incombe au Conseil fédéral, il devrait logiquement lui revenir de décider du sort réservé aux résultats de la consultation. De plus, nous nous demandons si l'élargissement de l'obligation de consultation des commissions de politique extérieure dans un domaine déterminé ne devrait pas être interprété comme une volonté du législateur fédéral d'attacher une certaine importance à de telles décisions qui devraient, de ce fait, revenir au Conseil fédéral au lieu d'un département. Les offices de tutelle confrontés à une telle situation devraient ainsi veiller à rétablir le parallélisme entre l'autorité chargée de la consultation et celle ayant la compétence matérielle. Entre-temps, le Conseil fédéral pourrait toujours, le cas échéant, faire usage de son droit d'évocation en vertu de l'article 47, alinéa 4, LOGA ([RS 172.010](#)).

OFJ, unité Législation I

3. Staatsverträge von beschränkter Tragweite (Art. 7a RVOG): Neuregelung beachten

Der Bundesrat darf völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite selbstständig abschliessen. Die gesetzliche Grundlage dazu findet sich in Artikel 7a Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG, [SR 172.010](#)). Die Regelung wurde kürzlich geändert und erfuhr dabei einige Konkretisierungen und Präzisierungen (siehe dazu Botschaft vom 4. Juli 2012, [BBl 2012 7465](#)). Die Änderungen sind am 1. Mai 2015 in Kraft getreten.

Die Umschreibung der völkerrechtlichen Verträge von beschränkter Tragweite findet sich neu in Artikel 7a Absätze 3 und 4 RVOG. Es werden in Artikel 7a Absatz 3 nur noch drei Kategorien von völkerrechtlichen Verträgen genannt, die als Verträge von beschränkter Tragweite gelten. Am häufigsten beruft sich der Bundesrat auf die Kategorie der völkerrechtlichen Verträge, die sich an die Behörden richten und administrativ-technische Fragen regeln. Diese Kategorie ist nun in Artikel 7a Absatz 3 Buchstabe c RVOG verankert. Im Gesetzestext präzisiert wurde zudem die Kategorie der sogenannten Vollzugsverträge (Art. 7a Abs. 3 Bst. b RVOG).

Neu wird in einem eigenen Absatz geregelt, welche Verträge *nicht* als völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite gelten, auch wenn sie an sich unter die Absätze 2 und 3 fallen würden (Art. 7a Abs. 4 RVOG). Bedeutsam ist insbesondere dessen Buchstabe c. Im Gegensatz zum früheren Recht werden nun konkrete Limiten finanzieller Auswirkungen festgelegt, die ein völkerrechtlicher Vertrag nicht überschreiten darf, wenn er als Vertrag von beschränkter Tragweite gelten soll. Es sind dies fünf Millionen Franken für einmalige Ausgaben und zwei Millionen Franken für wiederkehrende Ausgaben.

Wird dem Bundesrat die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrags von beschränkter Tragweite beantragt, so ist im Antrag zu begründen, inwiefern der Vertrag als völkerrechtlicher Vertrag von beschränkter Tragweite im Sinne von Artikel 7a Absatz 3 RVOG qualifiziert werden kann. Zusätzlich ist auch jeweils dazulegen, dass im konkreten Fall keines der in Artikel 7a Absatz 4 RVOG festgelegten Kriterien gegeben ist.

Vgl. auch den Ausblick auf die nächste Veranstaltung (Ziff. 7).

BJ, Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung I

4. Veranstaltungen

A. Séminaires de légistique de Jongny-sur-Vevey

10 et 11 novembre 2016 et 16 et 17 mars 2017 (annonce préliminaire)

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

B. Murtner Gesetzgebungsseminare

Grundlagenseminar I (Rechtsetzungsmethodik): 19.–21.10.2016 in Murten

Grundlagenseminar II (Erlassredaktion): 23.–25.11.2016 in Murten

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

C. Législation et jurisprudence

Journée scientifique 2016 de la Société Suisse de Législation

La législation et la jurisprudence ont des rapports ambivalents. D'un côté, il n'est pas rare que les tribunaux soient à la source de travaux législatifs, les juridictions nationales et internationales ayant élaboré différents outils et stratégies pour influencer plus ou moins intensément la législation de la Confédération, des cantons et des communes. D'un autre côté, il n'est pas rare non plus que les orientations prises par le législateur aient des conséquences pour les tribunaux. Tel est le cas notamment lorsqu'une norme est attaquée parce qu'elle ne satisfait pas au principe de la légalité, ou lorsque le législateur veut attribuer de nouvelles fonctions à un tribunal, comme c'est le cas de la future loi sur le renseignement (texte sujet au référendum : [FF 2015 6597](#)), qui prévoit que certaines mesures doivent être approuvées par le Tribunal administratif fédéral. A ces deux thématiques viennent s'ajouter celles de l'activité législative des tribunaux (par exemple la reconnaissance de droits fondamentaux non écrits), ou la codification du droit prétorien (par exemple l'expropriation des droits de voisinage).

La journée apportera un éclairage sur les relations entre les fonctions étatiques législative et judiciaire. Elle s'adresse indifféremment aux personnes de l'un ou l'autre secteur, et ce à l'échelon national, cantonal, ou communal.

Jeudi 9 juin 2016, Berne (Aula du PROGR). Le programme détaillé sera connu en début d'année et sera publié sur la page internet de la SSL (www.sagw.ch/sqq).

D. Das Legalitätsprinzip in Verwaltungsrecht und Rechtsetzungslehre

Jahrestagung des ZfR (Zentrum für Rechtsetzungslehre)

Das Legalitätsprinzip ist ein Schlüsselprinzip des Rechtsstaates. Es ist für Rechtsanwendung und Rechtsetzung gleichermaßen wichtig. Gesetz- und Verordnungsgeber stehen vor der schwierigen Aufgabe, eine Rechtsregel auf der richtigen Stufe (Gesetz, Verordnung) in der hinreichenden Bestimmtheit zu erlassen. Tun sie dies nicht, besteht das Risiko einer gerichtlichen Aufhebung und einer daraus entstehenden, allenfalls empfindlichen Regelungslücke. Wird dagegen auf zu hoher Stufe zu dicht normiert, besteht die Gefahr einer unflexiblen Regelung, die in raschen Abständen revidiert werden muss. Die Tagung geht dieser schwierigen Austarierung nach. Wie üblich erfolgt die Ausbildung neben Referaten auch in spezialisierten Workshops.

Freitag, 9. September 2016, Zürich.

www.weiterbildung.uzh.ch > Programme nach Abschluss > Tagungen > [Rechtsetzungslehre](#)

E. Sprachleitfäden der BK und die GTR (deutsch)

Die Sektion Deutsch der Zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei bietet über das AZB folgenden 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

5. Behindertengerecht aufbereitete Rechtstexte

Auf dem Bundesrechtsportal finden Sie neu das Behindertengleichstellungsgesetz¹ und die Behindertenrechtskonvention² in Leichter Sprache, in Gebärdensprache (nur die Konvention) und in barrierefreiem PDF. Ab dem Jahreswechsel werden zudem sämtliche Inhalte der AS, des Bundesblatts und der SR in PDF-Dateien mit verbesserter Barrierefreiheit publiziert (wenn auch aktive, inhaltsnahe Massnahmen wie etwa Legenden zu Bildern, Tabellen und Formeln noch nicht umgesetzt werden konnten).

Aus der Sicht der Gesetzesredaktion sind die Übersetzungen, beziehungsweise Erklärungen, in Leichter Sprache besonders interessant. Es ist hingegen darauf hinzuweisen, dass die genannten Texte ohne Beizug der verwaltungsinternen Redaktionskommission entstanden sind. Machen Sie sich aufgrund der in der [Beilage](#) abgedruckten Leseprobe ein eigenes Bild der Chancen und Risiken!

www.admin.ch > Bundesrecht > Suche und Neuigkeiten > [Rechte für Menschen mit Behinderungen in zugänglichen Formaten](#)

Was ist leichte Sprache? www.leichtesprache.org, www.leichte-sprache.de

6. Neue Publikationen

A. Zahlen, Zahlen Zahlen: Umfang und Dynamik des kantonalen Rechts

Im Auftrag des Kantons Graubünden hat eine interdisziplinäre Forschungsgruppe den Umfang und die Dynamik des kantonalen Rechts quantitativ ausgewertet. Wenn auch auf den Kanton Graubünden fokussiert, enthält die Studie doch zahlreiche interessante Zahlenangaben und Grafiken zu den anderen Kantonen. Unter anderem thematisieren die Forscher die folgenden Fragen:

- Wie lässt sich die Normenflut, von der so oft die Rede ist, quantitativ messen? Steigt sie tatsächlich?
- Wie verhalten sich der *Normenbestand* und die *Normierungsaktivität* zueinander?
- Lassen sich die gemessenen Unterschiede in der Regulierungsdichte durch eine je nach Kanton unterschiedlich stark ausgeprägte Gemeindeautonomie erklären, d.h. haben Kantone mit starker Gemeindeautonomie eine niedrigere Regulierungsdichte auf Kantonsstufe?
- Wie lang (in Seiten und in Schriftzeichen) sind die Erlasse im Durchschnitt?
- Hat die Abschaffung des obligatorischen Gesetzesreferendums im Kanton Graubünden zu einer Verschiebung vom Verordnungs- auf das Gesetzesrecht geführt?

Bei all dem bleibt natürlich immer der Vorbehalt, dass das Zählen von Erlassen, Seiten und Schriftzeichen nur bedingt Rückschlüsse auf die inhaltliche Dichte und Dynamik der Regulierung erlaubt.

Qualitätsmessung der Rechtsetzung im Kanton Graubünden – Empirische Grundlagen, Phase I. Abrufbar im Internet: [Medienmitteilung Kt. GR](#) / [Universität Freiburg](#) (inkl. Medienberichte).

¹ Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002, [SR 151.3](#)

² Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, [SR 0.109](#)

B. Gesetzesverfasser und Gesetzgeber – Outsourcing und Fertigprodukte im Normsetzungsverfahren

Der Autor geht den verfassungsrechtlichen Fragen des Auseinanderfallens von Normverfasser und Normgeber nach und wirft dabei ein besonderes Augenmerk auf die Problematik der Sicherstellung gesetzgeberischer Verantwortungsübernahme.

Gesetzesverfasser und Gesetzgeber, Kai von Lewinski, Baden-Baden, [Nomos](#), 2015.

7. Ausblick auf die 26. Veranstaltung vom 25. Februar 2016: Staatsverträge

- EDA: Praxisleitfaden völkerrechtliche Verträge / Guide de la pratique en matière de traités internationaux. Neue Fassung, jetzt auch auf Deutsch.³
- Bundesgesetz vom 26. September 2014 über die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite und über die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge (Art. 7a und 7b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes und Art. 152 des Parlamentsgesetzes, [AS 2015 969](#)). Siehe auch oben Ziffer 3.
- Formulierung von Delegationsnormen für den Abschluss von Staatsverträgen.
- Sprachliche Qualität von Staatsverträgen.
- Publikation von Staatsverträgen.
- Vernehmlassungen zu Staatsverträgen.

8. Rückblick auf die 25. Veranstaltung vom 29. Oktober 2015: implication précoce des cantons dans le processus législatif fédéral

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

* * *

Le 25^e Forum de législation a été organisé avec les cantons. Il a principalement été question de la mise en œuvre du droit fédéral par ces derniers, et en particulier de leur implication précoce dans le processus législatif fédéral. Pour rappel, suite à un conflit intervenu en 2009 entre le Conseil fédéral et les exécutifs cantonaux en lien avec le nouveau régime de financement des soins, il a été décidé d'instituer un groupe de travail (Groupe de travail Confédération-cantons) afin d'analyser **la problématique de la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons**. En 2012, le groupe a présenté un rapport⁴, dans lequel il propose des mesures pour améliorer quatre domaines relevant de la mise en œuvre du droit fédéral : l'association des cantons à la planification et à l'élaboration de l'avant-projet, la prise en compte des questions de mise en œuvre au moment de la procédure de consultation, l'interaction avec les cantons durant la phase parlementaire et la fixation des délais de mise en œuvre du droit fédéral dans les cantons. Les mesures incombant aux cantons ont été intégrées dans la Ré-

³ www.eda.admin.ch > Aussenpolitik > Völkerrecht > Internationale Verträge > [Praxisleitfaden internationale Verträge](#).

⁴ Rapport du groupe de travail Confédération-cantons du 13 février 2012: www.kdk.ch > Thèmes > Fédéralisme et droit public > [Mise en œuvre du droit fédéral par les cantons](#).

glementation-cadre sur la méthode de travail de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et des Conférences des directeurs concernant la coopération de la Confédération et des cantons. Par ailleurs, afin de renforcer le réseau existant de responsables cantonaux en matière de législation et de mise en œuvre du droit fédéral, la CdC a décidé de mettre sur pied un nouveau groupe de travail, le « groupe de travail Mise en œuvre du droit fédéral » (GT Mise en œuvre du droit fédéral). Ce groupe a notamment élaboré un guide de traitement des consultations, que les gouvernements cantonaux sont invités à utiliser, si nécessaire, lors de l'élaboration de projets de réponses des cantons aux procédures de consultations fédérales.

* * *

En 2014, dans la perspective d'une optimisation de la participation des cantons à la planification et à l'élaboration des actes normatifs fédéraux, la CdC a confié un mandat d'étude au bureau Vatter, à Berne. Elle l'a chargé d'étudier à quelle fréquence et sous quelle forme l'administration fédérale et les commissions parlementaires associent l'échelon cantonal à l'élaboration d'avant-projets d'actes normatifs fédéraux. Il s'agissait aussi d'apprécier l'impact de la participation des cantons aux processus législatifs et la représentativité des inputs fournis dans ce cadre. Les résultats de l'étude figurent dans un **rapport intitulé « Mise en œuvre du droit fédéral par les cantons – Formes et procédures d'implication précoce des cantons dans l'élaboration d'avant-projets d'actes législatifs fédéraux »**⁵, que son auteur, Monsieur Christian Rüefli⁶, est venu présenter au Forum. L'étude se base sur une analyse de la littérature en la matière, sur des entretiens menés avec des représentants de l'administration fédérale et cantonale, des Services du parlement et des conférences des directeurs cantonaux, ainsi que sur une enquête en ligne menée auprès de l'administration fédérale sur la façon dont les cantons ont été associés aux travaux législatifs fédéraux pertinents pour eux selon la CdC, entre 2010 et 2013. L'étude dresse un bilan de la situation sous plusieurs angles : la fréquence et les motivations de l'implication des cantons, la forme de la participation et le moment auquel elle intervient, la désignation des représentants des cantons, ainsi que la représentativité et l'impact de leurs inputs. Il en résulte notamment que les cantons ne sont pas systématiquement associés. Le fait qu'ils soient touchés ou doivent mettre en œuvre le projet, ou qu'ils disposent de compétences techniques particulières sont des critères déterminants. L'appréciation de ces critères dépend de la personne compétente au plan fédéral. Par ailleurs, l'existence d'une collaboration institutionnalisée préexistante est un facteur favorisant l'implication. L'étude montre aussi que les cantons sont le plus souvent associés dans le cadre de groupes de travail internes ou de manière informelle, qu'ils désignent leurs représentants eux-mêmes, ou de concert avec la Confédération, et que les autorités fédérales sollicitent les représentants des cantons de manière ciblée, en fonction de leurs connaissances techniques, de leur expertise ou de leur fonction. Les informations recueillies ne permettent en revanche pas de dire avec certitude si les inputs des cantons sont représentatifs des expériences et opinions des autres cantons. La majorité des personnes interrogée au plan fédéral estime que l'implication des cantons est une démarche positive, qui permet d'améliorer l'applicabilité du projet, sa viabilité et son acceptation. Le rapport contient 16 recommandations à l'attention de la Confédération et des cantons, établies sur la base des déficits constatés par ces derniers et des conditions-cadres inhérentes à l'activité législative fédérale.

⁵ Voir note 4 (original en allemand, résumé en français).

⁶ Directeur recherche & conseil en politiques publiques, Bureau Vatter.

Pour illustrer la thématique de l'implication précoce des cantons dans les projets législatifs de la Confédération, il y a ensuite eu deux interventions, basées sur des expériences pratiques.

* * *

Tout d'abord, Madame Giancarla Papi⁷, a présenté **la deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT ; [RS 700](#))**. Pour rappel, l'initiative populaire « De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage) » a été déposée le 14 août 2008⁸. Elle avait pour but de lutter contre la dispersion des constructions et de mieux protéger le paysage en modifiant l'art. 75 Cst. Le Conseil fédéral, qui était à l'époque en train de plancher sur le projet de loi sur le développement territorial (P-LDÉT), a décidé d'opposer à l'initiative un contre-projet indirect sous la forme d'une modification partielle de la LAT.

Pour des raisons de temps, et compte tenu des résultats de la consultation externe du P-LDÉT, le Conseil fédéral a décidé de limiter le contenu du contre-projet au développement de l'urbanisation. Les autres modifications de la LAT seraient l'objet d'une seconde révision partielle. Le contre-projet a été accepté en votation populaire le 3 mars 2013, et est entré en vigueur le 1^{er} mai 2014. La seconde étape de la révision de la LAT concerne principalement la question de la protection des terres agricoles, l'amélioration de la coordination entre le développement territorial et celui des infrastructures, ou les constructions hors zone à bâtir. La consultation externe s'est terminée le 15 mai 2015. Il en est ressorti, de manière générale, au niveau des critiques, l'absence de besoin de révision, l'absence de vision globale et le caractère trop détaillé des propositions, la LAT devant rester une loi-cadre. Les cantons ont quant à eux considéré que la répartition des compétences en matière d'aménagement du territoire n'avait pas été prise en compte, que les principes constitutionnels n'avaient pas été respectés (subsidiarité, proportionnalité), et qu'il n'y avait pas de vision globale. Ces derniers ont par ailleurs estimé que leur poids au sein des différents groupes de travail ne correspondait pas à leurs compétences constitutionnelles. Pour la suite des travaux, le DETEC, la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement et les cantons ont décidé de déterminer ensemble quels thèmes seraient conservés. Il s'agit notamment des questions concernant la zone à bâtir, la pesée des intérêts, ainsi que l'espace fonctionnel et le sous-sol. L'organisation de projet sera revue, afin d'y ajouter des composantes politiques. Les milieux intéressés ne seront plus automatiquement impliqués, mais seront consultés de manière ponctuelle, sur des questions particulières. Il est relevé qu'il faut distinguer la phase de préparation des projets au sein des groupes de travail, où ce sont les aspects techniques qui priment, de la phase subséquente, où le jeu politique se met en place. Ainsi, ce n'est pas parce que le projet est soutenu par les cantons dans la première phase qu'il le sera forcément après. Par ailleurs, il est possible que les intérêts divergent au sein même du canton.

* * *

Monsieur Rolf Hanimann⁹, a ensuite présenté le fonctionnement de **la coopération entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la législation fédérale vétérinaire**. Dans ce secteur, la Confédération et les cantons ont mis en place des structures communes qui permettent une bonne collaboration. Il s'agit par exemple de recommandations tech-

⁷ Cheffe du Service cantonal d'aménagement du territoire du canton de Fribourg.

⁸ www.chf.admin.ch > Thèmes > Droits politiques > Initiatives populaires > Répertoire chronologique > '[De l'espace pour l'homme et la nature \(initiative pour le paysage\)](#)'

⁹ Chef du service de la sécurité des denrées alimentaires et de la santé animale du canton des Grisons et président de l'association suisse des vétérinaires cantonaux (ASVC).

niques communes, de l'exploitation de banques de données communes (ISVet, Agate), d'une politique de gestion des crises commune, ou encore d'une coopération au plan organisationnel, telle la définition d'objectifs communs entre l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) et l'ASVC. Deux exemples de projets législatifs pour lesquels la coopération a été intensive sont d'une part la révision de l'ordonnance sur les épizooties (OFE; [RS 916.401](#)) en lien avec la thématique des « chiens dangereux » (identification et enregistrement des chiens), et d'autre part la révision de l'ordonnance sur la protection des animaux (OPAn; [RS 455.1](#)) en lien avec la détention des animaux. Il est relevé que dans le secteur vétérinaire, les intérêts des cantons et de la Confédération convergent souvent, et qu'il s'agit là certainement d'un facteur qui rend la collaboration plus aisée que dans d'autres domaines.

* * *

Pour clore la thématique de l'implication précoce des cantons dans le processus législatif fédéral, Monsieur Christian Schuhmacher a présenté les réflexions du **GT Mise en œuvre du droit fédéral** qu'il dirige, en se basant sur le rapport du groupe de travail Confédération - cantons du 13 février 2012. Il relève que la participation des cantons tôt dans la procédure n'est pas optionnelle. En effet, l'art. 44, al. 1, Cst. prévoit que « la Confédération et les cantons s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches et collaborent entre eux ». Ensuite, elle permet sans aucun doute d'assurer l'efficacité et l'efficacite de l'activité étatique. Enfin, le rapport explicatif relatif au projet doit renseigner sur la mise en œuvre de ce dernier. Le rapport du groupe de travail Confédération-cantons propose trois mesures qui doivent permettre de mieux associer les cantons à la planification et à l'élaboration de l'avant-projet :

- sensibiliser les services de la Confédération aux problèmes de mise en œuvre. Cela se fait déjà dans le cadre du Forum de législation et du Zentrum für Rechtsetzungslehre de l'Université de Zurich. On pourrait par la suite imaginer de former les membres de l'administration fédérale et des services du Parlement.
- intégrer les cantons aux travaux préparatoires lorsque la mise en œuvre du projet et son exécution ont des incidences sur leurs intérêts. Cette recommandation est à ce jour partiellement réalisée : par le rapport Rüefli « Mise en œuvre du droit fédéral par les cantons – Formes et procédures d'implication précoce des cantons dans l'élaboration d'avant-projets d'actes législatifs fédéraux »; par le Guide de législation de la Confédération (n° 93) et par le Commguide (Chap. 11.3, p. 3). Une étape supplémentaire réside dans le projet d'art. 15a de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; [RS 172.010.1](#)). Il s'agira par la suite encore d'adapter l'ordonnance de l'Assemblée fédérale portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (OLPA; [RS 171.115](#)) à cette disposition, d'informer le personnel administratif fédéral et cas échéant d'édicter des directives pour concrétiser l'art. 15a P-OLOGA.
- veiller à ce que les cantons informent de manière efficace sur l'exécution de l'avant-projet. Pour mettre en œuvre cette recommandation, les représentants des cantons sont désignés par la CdC ou les conférences des directeurs. Par ailleurs, il faut s'assurer que les représentants donnent un retour aux autres cantons. On attend de ceux-là qu'ils donnent des inputs techniques, ou concernant la mise en oeuvre. Il ne s'agit pas de lier les autorités cantonales au plan politique. Les cantons devront encore notamment définir ce qu'ils entendent par « être concernés », et élaborer un modèle de mandat pour leurs représentants.

La présentation de Monsieur Schuhmacher s'est achevée sur 3 postulats. Premièrement, la doctrine doit donner plus d'indications concernant la phase pré-procédure de législation qui est très floue (modèle normatif ; motivation des choix). Ensuite, la législation doit contenir des normes contraignantes relatives à l'implication précoce des cantons (OLOGA, OPLA). Et

enfin, les collaborateurs de l'administration fédérale et des services du Parlement doivent adapter leurs directives et impliquer les cantons de manière systématique.

* * *

Monsieur Stephan C. Brunner¹⁰ a ensuite présenté les **nouveautés en matière de procédure de consultation**. Le Parlement a adopté une révision de la loi sur la consultation (LCo; [RS 172.061](#)) le 26 septembre 2014. L'ordonnance sur la consultation (OCo; [RS 172.061.1](#)) a dû être adaptée en conséquence. Selon toute vraisemblance, les deux actes entreront en vigueur le 1^{er} avril 2016. La nouvelle loi ne fait plus de distinction entre consultation et audition. Elle fixe des délais clairs, qui ne peuvent être raccourcis qu'à titre exceptionnel (art. 7 LCo), ainsi que les conditions auxquelles il peut être renoncé à une consultation (art. 3a LCo). Par ailleurs, la possibilité de déléguer la compétence d'ouvrir la procédure n'existe plus. Le projet d'ordonnance prévoit quant à lui notamment la consultation obligatoire de la Chancellerie fédérale dans toutes les procédures, y compris quand il y est renoncé (art. 4a P-OCo) ainsi que l'implication précoce et circonstanciée des cantons dans le processus législatif fédéral (art. 15a P-OLOGA).

* * *

Pour terminer, Monsieur Michel Moret¹¹, a communiqué des **modifications importantes de la loi sur les publications officielles** (LPubl; [RS 170.512](#)) et de son ordonnance (OPubl; [RS 170.512.1](#)). A l'heure actuelle, ce sont les versions papier des textes publiés dans le Recueil officiel (RO) et dans la Feuille fédérale (FF) qui font foi. Les progrès technologiques et les changements sociétaux ont fait que ces textes sont en pratique principalement consultés en ligne, si bien que le législateur a décidé d'inverser la primauté des versions. Ainsi, dès le 1^{er} janvier 2016, ce seront les textes électroniques qui feront foi. Comme aujourd'hui les éditions hebdomadaires du RO et de la FF seront disponibles en ligne le mardi.

L'édition sur papier restera, mais sera distribuée quelques jours plus tard. Des mesures pour assurer l'authenticité et la sécurité de la version électronique ont été prévues. Par ailleurs les publications urgentes (aujourd'hui appelées publications extraordinaires) seront mises en ligne et publiées quotidiennement sous forme d'éditions journalières du RO, et seront désignées comme telles. Elles pourront au demeurant être trouvées au moyen du moteur de recherche de la plateforme du droit fédéral (www.droitfederal.admin.ch).

Die Unterlagen zu den Themen des Forums für Rechtsetzung finden Sie unter:
www.bj.admin.ch > 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 > Staat & Bürger > Legistik > [Forum für Rechtsetzung](#)

¹⁰ Chef de la section droit de la Chancellerie fédérale.

¹¹ Chef du Centre des publications officielles de la Chancellerie fédérale.

Beilage zu Ziff. 5: **Leseprobe leichte Gesetzessprache**

Aus dem Behindertengleichstellungsgesetz ([SR 151.3/leichte Sprache](#)) und Behindertenrechtskonvention ([SR 0.109/leichte Sprache](#))

Art. 7 Abs. 3 der Konvention:

<p>Art. 7 Kinder mit Behinderungen (...) Die Vertragsstaaten gewährleisten, dass Kinder mit Behinderungen das Recht haben, ihre Meinung in allen sie berührenden Angelegenheiten gleichberechtigt mit anderen Kindern frei zu äussern, wobei ihre Meinung angemessen und entsprechend ihrem Alter und ihrer Reife berücksichtigt wird, und behinderungsgerechte sowie altersgemässe Hilfe zu erhalten, damit sie dieses Recht verwirklichen können.</p>	<p>Kinder mit Behinderung (...) Kinder mit Behinderung dürfen ihre Meinung sagen, wenn für sie etwas gemacht wird. Auf die Meinung der Kinder soll man hören, wenn die Kinder alt und vernünftig genug dafür sind. Behinderte Kinder können Hilfe dabei bekommen, dass sie ihre Meinung dazu sagen.</p>
--	--

Art. 36 Abs. 1 der Konvention:

<p>Art. 36 Prüfung der Berichte (...) (1) Der Ausschuss prüft jeden Bericht; er kann ihn mit den ihm geeignet erscheinenden Vorschlägen und allgemeinen Empfehlungen versehen und leitet diese dem betreffenden Vertragsstaat zu. Dieser kann dem Ausschuss hierauf jede Information übermitteln, die er zu geben wünscht. Der Ausschuss kann die Vertragsstaaten um weitere Angaben über die Durchführung dieses Übereinkommens ersuchen.</p>	<p>Bericht prüfen Ausschuss prüft den Bericht. Der Ausschuss liest den Bericht. Er prüft, ob die Schweiz genug für Menschen mit Behinderung gemacht hat. Der Ausschuss kann der Schweiz dann schreiben, was sie vielleicht besser machen kann. Wenn der Ausschuss mehr wissen will, muss die Schweiz dem Ausschuss mehr darüber erzählen.</p>
---	---

Art. 2 Abs. 2 und 3 des Gesetzes:

<p>Art. 2 Begriffe (...)</p>	<p>Artikel 2: Im Gesetz steht: (...)</p>
<p>² Eine <i>Benachteiligung</i> liegt vor, wenn Behinderte rechtlich oder tatsächlich anders als nicht Behinderte behandelt und dabei ohne sachliche Rechtfertigung schlechter gestellt werden als diese, oder wenn eine unterschiedliche Behandlung fehlt, die zur tatsächlichen Gleichstellung Behinderter und nicht Behinderter notwendig ist.</p>	<p>Wenn Menschen mit Behinderungen ohne Grund anders behandelt werden, als Menschen ohne Behinderungen. Und wenn sie darum nicht alles machen können. Oder wenn Menschen mit Behinderungen nicht genug Hilfe bekommen. Dann haben sie einen Nachteil.</p>

<p>³ Eine <i>Benachteiligung beim Zugang zu einer Baute, einer Anlage, einer Wohnung oder einer Einrichtung oder einem Fahrzeug des öffentlichen Verkehrs</i> liegt vor, wenn der Zugang für Behinderte aus baulichen Gründen nicht oder nur unter erschwerenden Bedingungen möglich ist.</p>	<p>Menschen mit Behinderungen können nicht überall hingehen. Wenn sie zum Beispiel nicht in eine Wohnung gehen können. Weil es keinen Lift hat. Oder wenn sie nicht mit dem Zug fahren können. Weil die Türe vom Zug nicht breit genug ist. Dann haben sie einen Nachteil.</p>
--	---

Art. 21 des Gesetzes:

<p>Art. 21 Änderung anderer Erlasse¹² Die Änderung anderer Erlasse wird im Anhang geregelt.</p>	<p>Artikel 21: Viele andere Sachen sind in anderen Gesetzen geregelt.</p>
---	--

Art. 24 und Inkraftsetzung des Gesetzes:

<p>Art. 24 Referendum und Inkrafttreten</p> <p>¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.</p> <p>² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.</p> <p><i>Ablauf der Referendumsfrist und Inkraftsetzung</i></p> <p>¹ Die Referendumsfrist für dieses Gesetz ist am 3. April 2003 unbenützt abgelaufen.²⁰</p> <p>² Es wird, mit Ausnahme von Ziffer 2 und 3 des Anhangs, auf den 1. Januar 2004 in Kraft gesetzt.</p> <p>³ Die Ziffern 2 und 3 des Anhangs werden auf den 1. Januar 2005 in Kraft gesetzt.</p> <p>25. Juni 2003 Im Namen des Schweizerischen Bundesrats (Unterschriften)</p> <p>²⁰ BBI 2002 8223</p>	<p>Artikel 24:</p> <p>Schweizer Bürger können etwas gegen das Gesetz tun. Wenn sie das Gesetz nicht gut finden. Dafür müssen sie aber viele Unterschriften sammeln. Das schwere Wort dafür ist Referendum. Dann können alle abstimmen ob sie das Gesetz gut finden. Oder ob sie das Gesetz nicht gut finden.</p> <p>Das haben sie aber nicht gemacht. Deshalb hat der Bundes-Rat bestimmt: Das Gesetz gilt ab dem 1. Januar 2004.</p>
--	--

¹² Ausdruck angepasst an die geltenden Gesetzestechnischen Richtlinien (insb. Rz. 44; www.bk.admin.ch > Themen > Gesetzestechnik). Im Gesetz steht gemäss der früheren Praxis: «Änderung bisherigen Rechts».