

Atelier sur les instruments en vue de «mieux légiférer» — expériences du canton de Berne



Gérard Caussignac

Chef du Service de législation, des affaires jurassiennes et du bilinguisme

Office des services linguistiques et juridiques de la Chancellerie d'Etat du canton de Berne

Programme

- Institutions œuvrant pour la qualité de la législation
- Procédures
- Instruments au service de la qualité de la législation
 - En particulier le module 7 des Directives du Conseil-exécutif sur la procédure législative
- Conclusions

Institutions œuvrant pour la qualité de la législation

- **Chancellerie d'Etat** (Service de législation, des affaires jurassiennes et du bilinguisme en collaboration avec le Service central de terminologie)
- **Commission de rédaction du Grand Conseil**
- **Tribunal administratif** (Cour de droit administratif alémanique et Cour des affaires de langue française)



Procédures

- Procédure de consultation
- Procédure de corapport
- Autres formes de consultation
- Examen des lois par la Commission de rédaction



Instruments au service de la qualité de la législation

- Directives du Conseil-exécutif sur la procédure législative
- Calendriers divers
- Modèles de documents en format Word
- LexWork: système de rédaction et de publication en ligne pour la législation



Directives du Conseil-exécutif sur la procédure législative (DPL)

Module 1: Introduction
Version 1 du 22.03.2000

Module 2: Aspects méthodologiques et techniques choisis
Version 1 du 27.08.2014

Module 3: Directives sur la technique législative (DTL)
Version 1 du 22.03.2000

Module 4: Langage
Version 1 du 22.03.2000

Module 5: Déroulement de la procédure législative
Version 1 du 27.08.2014

Module 6: Législation cantonale et législation communale
Version 1, 1997

Module 7: Législation NOG
Version 1 du 16.04.2003

Module 8: Rapports
Version 1 du 19.12.2007

Module 9: Procédures de consultation et de corapport
Version 1 du 14.01.2009

Module 10: Commission de rédaction
Version 1 du 21.04.2010

Module 11: Votation populaire, mise en vigueur, publication officielle
Version 1 du 06.07.2011



Principes de la Nouvelle Gestion publique (NOG)

- Principes du modèle de pilotage NOG:
 - Le Grand Conseil définit la stratégie des politiques publiques et pilote les activités de l'Etat par la loi.
 - Les actes législatifs sont conçus en fonction des effets recherchés de l'action publique.



Principes applicables à la législation NOG

- Piloter les effets.
- Concevoir les actes législatifs en fonction des effets.
- Prévoir et contrôler les effets.
- Générer les effets de manière ciblée.
- Piloter de manière finalisée.
- Nuancer la réglementation.

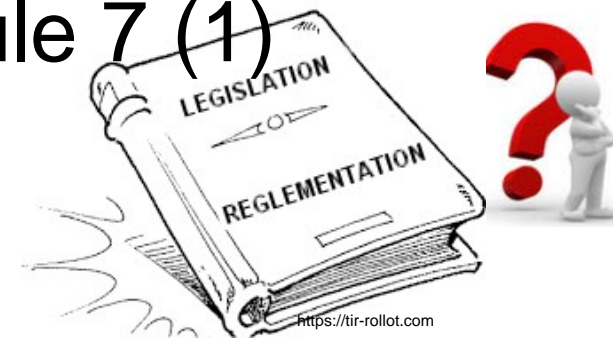


Module 7: Législation NOG

- Le module 7 traite des aspects méthodologiques de l'activité législative.
- Même si ces aspects sont qualifiés de spécifiques à la législation NOG, une grande partie d'entre eux sont valables pour toute activité législative.
- Le module 2 aborde aussi des questions touchant à la légistique matérielle.



Thèmes abordés par le module 7 (1)



- Nécessité de réglementer?
 - Défauts d'application ou de mise en œuvre?
 - Manque d'information?
 - Responsabilité individuelle
 - Densité normative
 - Marge de manœuvre restreinte
 - nécessité de légiférer dictée par la politique (interventions parlementaires, droit fédéral)



Thèmes abordés par le module 7 (2)



www.dreamstime.com

■ Analyse du mandat législatif



Mandat législatif	
1. Objet:	Acte législatif concerné / Ediction d'un nouvel acte ou d'un acte modificateur
2. Contexte:	Motif du lancement du projet, p. ex. adoption d'une motion
3. Objectifs du projet:	Objectifs principaux devant être atteints par le projet
4. Mandat:	<ul style="list-style-type: none"> Lignes directrices, documents, rapports devant impérativement être pris en compte lors de l'élaboration de l'acte législatif Conceptualisation (hypothèses de départ détaillées, conditions générales, problèmes, grands axes, mesures possibles, alternatives et variantes) Éventuellement, évaluation législative prospective et/ou concomitante Rédaction du projet d'acte législatif et de son rapport explicatif Préparation et conduite, selon les cas, <ul style="list-style-type: none"> de la participation informelle du public (p. ex. auditions, consultations par voie de conférence, consultations, sondages) des procédures de corapport et de consultation Dépouillement selon les cas des procédures de participation, de corapport et de consultation, puis adaptation du projet et du rapport Rédaction éventuelle des communiqués de presse Suivi éventuel des délibérations de la commission parlementaire, introduction éventuelle de l'acte législatif (p.ex. cours, ISCB)
5. Mandant, mandante: [Conseil-exécutif, directeur, directrice]	Le mandant ou la mandante <ul style="list-style-type: none"> approuve le mandat et la conceptualisation; se prononce sur l'évaluation législative prospective et concomitante (financement, réalisation); se prononce sur le contenu du projet, alternatives et variantes comprises, et sur celui du rapport; se prononce sur l'organisation de manifestations spéciales d'information et de participation de la population; décide du calendrier.
6. Organisation de projet: [à adapter aux particularités du cas d'espèce]	Structure (veiller au respect du bilinguisme et de l'égalité), tâches, compétences, responsabilités
6.1 Direction générale: [si nécessaire, quand p. ex. elle n'est pas assurée par le chef ou la cheffe d'office]	Composition: La direction générale <ul style="list-style-type: none"> veille au respect du mandat et du cadre imposé aux ressources; assure la circulation de l'information avec le directeur ou la directrice; soumet une proposition à la Direction concernant le calendrier et les autres décisions stratégiques (p. ex. évaluation législative); assure la responsabilité du respect du calendrier; se livre à une réflexion permanente sur le projet.
6.2 Direction technique: [chef/cheffe d'office, collaborateur/collaboratrice spécialisé-e, expert/experte; peut également faire office de direction générale]	La direction technique est responsable <ul style="list-style-type: none"> de la réalisation des objectifs assignés au projet, de la définition et du respect du calendrier et des différentes étapes de la procédure, de la circulation de l'information entre la direction générale, le directeur ou la directrice et l'équipe de rédaction.

6.3 Équipe de rédaction: [p. ex. délégation de l'office concerné, juriste ayant l'expérience de la législation, autres personnes]	L'équipe de rédaction <ul style="list-style-type: none"> assure la conception; rédige le projet et le rapport; contrôle l'adéquation et la correction matérielle du projet et du rapport; contrôle la licéité du projet et du rapport et leur conformité aux Directives sur la procédure législative; s'assure que le projet respecte les principes de la législation NOG; est responsable de tous les travaux qui ne sont pas effectués par d'autres composantes de l'organisation de projet ou par des administratives.
unités	
7. Calendrier:	Calendrier: <ul style="list-style-type: none"> Date de la présentation de la conceptualisation pour approbation, ouverture de la procédure de consultation, ouverture de la seconde procédure de corapport, adoption du projet par le Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil, entrée en vigueur. (Les autres dates sont fixées par la direction générale.)
8. Ressources:	<ul style="list-style-type: none"> Ressources financières pour l'attribution de mandats à des tiers externes à l'administration, ressources humaines (p. ex. mise en disponibilité partielle d'un collaborateur ou d'une collaboratrice pour toute la durée du projet ou pour certaines étapes).
9. Évaluation du projet:	<ul style="list-style-type: none"> Entretiens approfondis associant toutes les composantes de l'organisation de projet Rapport final: résultat du projet, comparaison des objectifs et des résultats, critique, enseignements à retenir pour des projets futurs Dissolution de l'organisation de projet
10. Évaluation législative rétrospective:	Après l'entrée en vigueur de l'acte législatif: <ul style="list-style-type: none"> l'office concerné, au bout de ... ans, contrôle si l'acte législatif a déployé tous les effets souhaités (en menant si nécessaire une évaluation législative rétrospective); l'office concerné rédige un rapport à ce sujet et propose si nécessaire des mesures qu'il soumet au mandant ou à la mandante.

Thèmes abordés par le module 7 (3)

Application dans la pratique

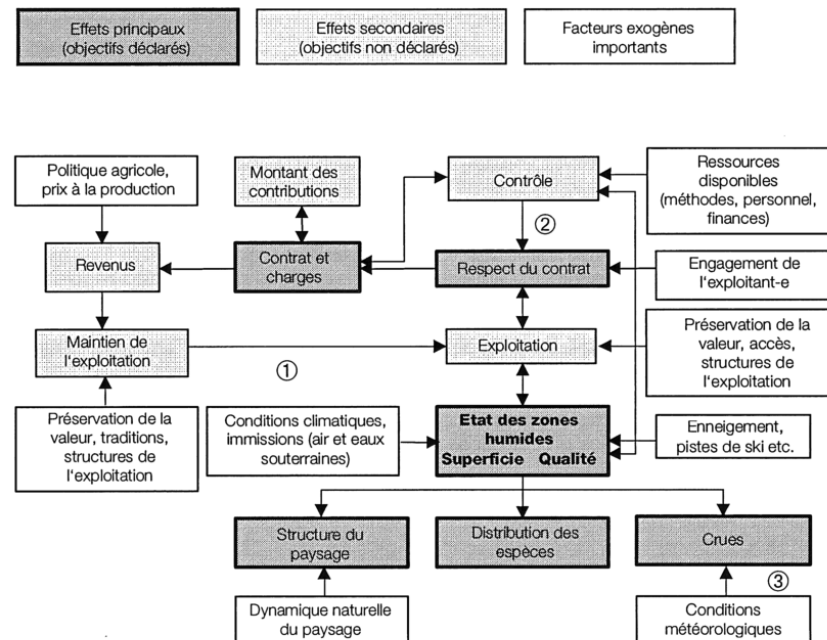
- Pas de recours systématique à des mandats formalisés
- Emploi pour les projets de grande ampleur ou complexes
- Utilisation de modèles plus simples



www.id-carrieres.com

Thèmes abordés par le module 7 (4)

- Interactions des effets
 - Analyse des systèmes faisant l'objet de la réglementation et de leurs interactions



Thèmes abordés par le module 7 (5)

Application dans la pratique

- Examen des interactions des effets effectué régulièrement
- Généralement à l'interne de l'administration
- Souvent de manière moins formalisée que sur l'exemple indiqué à la diapositive précédente



www.id-carrieres.com

Thèmes abordés par le module 7 (6)



- Evaluation législative prospective
 - Evaluation des impacts potentiels des actes législatifs, art. 3, al. 3, lit. b loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0)
 - Examen obligatoire des répercussions avant l'édiction de règles prévoyant des subventions cantonales, art. 5, al. 2, lit. b loi sur les subventions cantonales (LCSu; RSB 641.1)

Thèmes abordés par le module 7 (7)

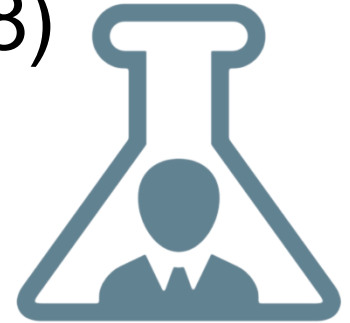
Application dans la pratique

- Examen systématique des incidences sur les finances, les communes, l'économie, le personnel et l'organisation de l'administration
- Degré d'approfondissement variable de l'évaluation des impacts suivant le domaine de la réglementation
- Examens effectués en général à l'interne de l'administration, suivant les connaissances requises et la complexité du projet à l'externe



www.id-carrieres.com

Thèmes abordés par le module 7 (8)



- Législation expérimentale
 - Ordonnances exploratoires, art. 44 loi d'organisation (LOCA; RSB 152.01)
 - Réglementations pour tester de nouvelles tâches ou de nouvelles formes d'action de l'administration, de nouveaux processus ou de nouveaux modes d'organisation
 - Projet-pilote ou projet de réforme de durée limitée (5 ans)
 - Controlling et évaluation

Thèmes abordés par le module 7 (9)

Application dans la pratique

- Très rarement appliqué (4 cas depuis 1995)
- Ne répond pas à un besoin: la volonté politique ne s'accommode pas de solutions législatives provisoires.
- Défavorable à la sécurité du droit et à la stabilité de la législation (perte de confiance dans le droit)
- Cadre restrictif (dérogation à la loi seulement dans le cadre du droit constitutionnel) et lourd (controlling, évaluation)



www.id-carrieres.com

Thèmes abordés par le module 7 (10)



- Conception de l'acte législatif
 - Outils législatifs à disposition, en particulier
 - prescriptions, incitations, prestations, procédures, instruments partenariaux
 - Normes finalisées
 - Délégation
 - à l'autorité exécutive
 - à des tiers (auto-régulation)
 - Hiérarchisation des priorités



Thèmes abordés par le module 7 (11)

Application dans la pratique

- La palette d'outils législatifs est utilisée en fonction du domaine à réglementer.
- Recours fréquent aux normes finalisées
- Large usage des possibilités de délégation de compétences législatives ou de tâches d'exécution



Thèmes abordés par le module 7 (12)

Exemples de normes finalisées

- Loi sur l'assurance immobilière (LAlm; RSB 873.11)

Art. 2 Objectifs d'effet

¹ L'assurance contre les dommages causés par le feu ou dus aux éléments naturels des bâtiments dans le canton de Berne est notamment axée sur les objectifs d'effet suivants:

a primes d'assurances avantageuses et conformes aux risques,

b faible risque de dommages causés par le feu ou dus aux éléments naturels.

- Ordonnance sur les prestations d'insertion sociale (OPIS; RSB 860.113)

Art. 7 Objectifs d'effet

¹ Les prestations d'accueil extrafamilial visent à ce que

a les familles puissent gagner un revenu leur assurant le minimum vital;

b les parents puissent concilier vie de famille et vie professionnelle;

c les enfants soient insérés dans un réseau social;

d l'égalité des chances soit garantie pour les enfants;

e les enfants bénéficient de mesures d'intégration linguistique.



Thèmes abordés par le module 7 (13)

Exemples de délégation de compétences législatives à des associations



- Loi sur la viticulture (LVit; RSB 916.141.1)

Art. 4 Appellation d'origine contrôlée

¹ Les organisations professionnelles peuvent établir un règlement sur les appellations d'origine contrôlées et leur utilisation.

² L'approbation par les autorités fédérales compétentes est réservée.

- Loi sur les écoles de musique (LEMu; RSB 932.31)

Art. 5 Association des écoles de musique

¹ Les écoles de musique reconnues forment ensemble l'Association des écoles de musique.

² (...)

³ Elle (Association des écoles de musique) fixe dans un règlement
a les conditions d'admission à l'enseignement musical subventionné,
b les exigences en matière d'assurance-qualité pour les écoles de musique,
c l'évaluation et

d la formation continue

(...)

Thèmes abordés par le module 7 (14)

PRIORITÉS

- Hiérarchisation des priorités
 - Hiérarchisation des tâches par voie de loi ou d'ordonnance dans le respect du droit de rang supérieur
- Ordonnance sur les prestations d'insertion sociale (OPIS; RSB 860.113)

1.
2.
3.



www.en-bourse.fr

Art. 8 Accessibilité 1. Admission prioritaire

¹ (...)

² Si le nombre de places ou d'heures de prise en charge est insuffisant, les fournisseurs de prestations sont tenus d'admettre les enfants selon l'ordre de priorité suivant:

- a en premier lieu, les enfants dont les parents doivent travailler pour assurer leur subsistance ou dont la situation familiale nécessite une prise en charge urgente;
- b en second lieu, pour autant que toutes les places ne soient pas occupées, les enfants qui requièrent une prise en charge extrafamiliale en raison de l'activité professionnelle de leurs parents ou en vue de leur insertion sociale.



Thèmes abordés par le module 7 (15)



www.phonedroid.fr

- Evaluation législative concomitante (examen du projet)
 - Examen de l'acte dès qu'il a été rédigé qui combine
 - évaluation des incidences du projet et
 - examen de la qualité légistique du projet.



Thèmes abordés par le module 7 (16)

Application dans la pratique

- Pas d'évaluation concomitante systématique ni formalisée des incidences des projets législatifs
- L'évaluation prospective peut suffire.
- Examen critique du projet au sein de l'administration, consultations, enquêtes
- La procédure législative garantit un examen de la qualité légistique des projets (cf. diapositives [3](#) à 5).



Thèmes abordés par le module 7 (17)



- Evaluation législative rétrospective
 - Evaluation qualitative et quantitative des impacts des actes législatifs, art. 3, al. 3, lit. c LFP

- Loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA; RSB 213.316)

Art. 83 Evaluation

¹ La Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques procède à une première évaluation de la présente loi dans un délai de quatre ans à compter de son entrée en vigueur et propose, le cas échéant, les mesures nécessaires.

Thèmes abordés par le module 7 (18)

- Suivi de l'introduction de la législation (controlling législatif)
 - Mesures d'accompagnement: information/formation, outils d'aide
 - Relevé de données en vue d'une évaluation
 - Fixation des responsabilités



Thèmes abordés par le module 7 (19)

Application dans la pratique

- L'administration est attentive à la nécessité d'assurer le controlling législatif.
- Exemples de moyens mis en œuvre:
 - Questionnaires, enquêtes auprès d'autres services, des communes, d'entreprises ou de particuliers
 - Tenue de listes d'améliorations à prévoir
 - Surveillance de l'exécution par les services concernés
 - Rapports d'organes spécialisés (commissions, groupes de contact)



Conclusions (1)



- Les principes de la Législation NOG sont en grande partie applicables à la «législation classique», même si la NOG n'a pas répondu aux attentes du parlement et du gouvernement.
- Plusieurs Directions de l'administration bernoise disent ne pas utiliser le module 7, mais, dans la pratique, elles appliquent plusieurs des règles qu'il contient.

Conclusions (2)



- Les instruments présentés dans le module 7 sont passablement théoriques et formalisés.
- Ils sensibilisent à l'importance de concevoir la législation en fonction de ses effets et de les vérifier dans l'exécution.
- Leur utilisation dans la pratique est fréquemment partielle et simplifiée.



Conclusions (3)



- Les directives législatives contribuent à la qualité des projets législatifs, pour autant qu'elles soient appliquées.
- Leur application peut être entravée notamment par
 - le manque de moyens en personnel ou financiers,
 - le manque de temps,
 - le manque de motivation,
 - les autorités politiques.



Conclusions (4)



- La procédure législative ([diapo 4](#)) et les institutions œuvrant pour la qualité de la législation ([diapo 3](#)) servent à contrebalancer ces faiblesses.



**MERCI DE
VOTRE
ATTENTION**



<http://slideplayer.fr>



Joignable par:

Téléphone +41 31 633 75 23

Courriel gerard.caussignac@sta.be.ch

Service de législation, des affaires jurassiennes et du bilinguisme,

Office des services linguistiques et juridiques

Chancellerie d'Etat du canton de Berne

Postgasse 68

3011 Berne