

Directives de technique législative

—

Guide de rédaction

(état : juillet 2015)

Version 1 décembre 2014
Version 1.1 février 2015 (ajout A 25)
Version 1.2 août 2015 (rectification de renvois dans la DTL A 01 p. 17 à 19)

Sommaire du guide

1.	INTRODUCTION	4
1.1.	OBJET ET NATURE DES DTL.....	4
1.2.	BASES LÉGALES DES DTL.....	4
1.3.	ASSISTANCE	4
1.4.	MODE DE CITATION	4
1.5.	RÉFÉRENCES LÉGISLATIVES	4
2.	ORGANISATION DES TRAVAUX.....	5
2.1.	PLANIFICATION	5
2.2.	DÉLAIS IMPÉRATIFS.....	5
2.3.	PROCÉDURE DE CONSULTATION.....	6
2.4.	QUELQUES CONSEILS.....	6
3.	CHOIX DE LA FORME DE L'ACTE	7
3.1.	GRAND CONSEIL.....	7
3.2.	CONSEIL D'ÉTAT	7
3.3.	AUTRES AUTORITES.....	7
3.4.	CONVENTIONS INTERCANTONALES.....	7
4.	PRINCIPAUX ÉLÉMENTS D'UN ACTE LÉGISLATIF	8
4.1.	TITRE DE L'ACTE.....	8
4.2.	PRÉAMBULE.....	9
4.3.	SUBDIVISIONS DE L'ACTE.....	10
4.4.	ARTICLES ABROGATOIRES ET MODIFICATEURS.....	11
4.5.	CLAUSES RÉFÉRENDAIRES	13
4.6.	ENTRÉE EN VIGUEUR.....	15
4.7.	SIGNATURES	16
4.8.	APPROBATION FÉDÉRALE.....	16
5.	DISPOSITIONS PARTICULIÈRES	16
5.1.	DISPOSITIONS D'ORGANISATION	16
5.2.	DISPOSITIONS RELATIVES À DES COMMISSIONS.....	18
5.3.	DISPOSITIONS RELATIVES AUX SUBVENTIONS.....	18
5.4.	DISPOSITIONS RELATIVES AUX VOIES DE DROIT.....	18
5.5.	DISPOSITIONS PÉNALES	19
5.6.	DROIT TRANSITOIRE.....	19
6.	CLARTÉ ET COHÉRENCE.....	20
7.	FORMULATION NON SEXISTE	20
7.1.	PRINCIPES	20
7.2.	RÈGLES CONCERNANT LES DOUBLETS	21
7.3.	GRAPHIE DES NOMS.....	21
7.4.	GRAPHIE DES ADJECTIFS ET PARTICIPES	21
8.	NOTES D'AUTEUR-E ET NOTES TECHNIQUES.....	22
9.	BILINGUISME ET TRADUCTION	22

10.	PUBLICATION ET INFORMATION DU PUBLIC.....	23
11.	CONTENU DES MESSAGES ET RAPPORTS EXPLICATIFS.....	23
12.	INITIATIVE DU CANTON À L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE.....	23

1. Introduction

1.1. Objet et nature des DTL

Les DTL précisent les règles à suivre pour l'élaboration et la publication des actes législatifs cantonaux fribourgeois. Elles visent aussi à instaurer une manière uniforme de saisir ces textes tout au long du processus et quelle que soit l'autorité d'adoption de l'acte à publier (Grand Conseil, Conseil d'Etat, autorités judiciaires, Directions, établissements).

Les DTL ont un *caractère obligatoire*. Toutefois, comme elles tendent à régler les questions qui se posent le plus couramment dans la pratique, une certaine souplesse reste de mise en présence de situations particulières.

1.2. Bases légales des DTL

L'élaboration et la publication des actes législatifs sont réglées spécifiquement par :

- > le règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (**REAL**) ;
- > la loi du 16 octobre 2001 sur la publication des actes législatifs (**LPAL**) ;
- > le règlement du 11 décembre 2001 sur la publication des actes législatifs (**RPAL**).

1.3. Assistance

Les actes législatifs devraient être rédigés par des juristes et/ou en collaboration étroite avec les conseillers ou conseillères juridiques de la Direction chargée du dossier.

Le Service de législation et le secteur *Publications officielles* de la Chancellerie d'Etat prêtent volontiers leur concours pour examiner les cas qui ne sont pas réglés par les DTL ou qui semblent mériter une dérogation.

1.4. Mode de citation

Les DTL sont citées par le biais de leurs numéros de référence.

Dans les fiches, le renvoi à une autre fiche est mentionné ainsi [\rightarrow A 02-04] et le renvoi à l'intérieur de la même fiche [\rightarrow 04].

Dans la correspondance, on ajoute la mention DTL : par ex. *DTL A 02* (référence à la fiche en entier) ou *DTL A 02-04* (référence à un élément précis).

1.5. Références législatives

Pour ne pas alourdir le texte, il n'est pas fait mention, dans les DTL, des numéros systématiques des actes législatifs cités. L'inscription de leur abréviation officielle ou d'un mot de leur titre suffit pour une recherche efficace de l'acte concerné dans la BDLF.

2. Organisation des travaux

2.1. Planification

Les responsables des projets veilleront à ne pas sous-estimer le temps nécessaire pour chaque étape du processus législatif, y compris la traduction.

La planification tiendra compte :

- > de l'organisation générale des activités de la Direction concernée ;
- > du calendrier des séances du Conseil d'Etat et des sessions du Grand Conseil ;
- > de la planification des actes devant entrer en vigueur en début d'année ;
- > des projets annoncés dans le programme gouvernemental de législature ;
- > des projets à soumettre au Grand Conseil au cours du semestre suivant.

Fiches complémentaires

- > A 02 Fiche type pour la planification d'une loi
- > A 03 Aperçu du processus législatif
- > A 04 Genres d'actes législatifs
- > A 05 Publication des actes législatifs
- > A 06 Initiatives et référendums au niveau cantonal
- > A 07 Conventions intercantionales
- > A 08 Droit intercantonal – Cadre législatif

2.2. Délais impératifs

Les délais impératifs suivants sont fixés pour la remise des textes :

- > **au moins dix jours avant la date limite d'inscription à l'ordre du jour du Conseil d'Etat (soit quinze jours avant cette séance)***
 - (art. 14 REAL) > *à la Chancellerie*
 - s'ils comportent des subventions ou d'autres incidences financières (art. 40 RFE et art. 5 RSub) > *à la DFIN*
- > **au plus tard le 1^{er} décembre** > *à la Chancellerie*
pour les actes qui doivent entrer en vigueur le 1^{er} janvier suivant
- > dans les délais des articles 110 et suivants LGC > *au Grand Conseil*

* La Chancellerie et le Secrétariat du Grand Conseil établissent et diffusent *une liste annuelle des dates à respecter* en fonction de l'agenda des séances du Conseil d'Etat et des sessions du Grand Conseil.

2.3. Procédure de consultation

Le REAL (art. 22ss) distingue :

- > la consultation **externe** (ordinaire ou restreinte) ;
- > la consultation **interne**.

Les actes d'une certaine importance doivent faire l'objet d'une **consultation externe**.

- > Le dossier de consultation est établi dans les deux langues officielles, sous formes imprimée et électronique.
- > La Chancellerie d'Etat gère un répertoire des destinataires ordinaires des consultations.
- > L'ouverture de la consultation est soumise à **l'autorisation du Conseil d'Etat**.
- > D'ordinaire, le délai de réponse est de **trois mois** à compter de la date d'envoi des documents.

La consultation externe peut être **restreinte** lorsqu'elle porte sur un point technique particulier ou qu'elle ne concerne qu'un nombre très limité de destinataires externes à l'administration.

- > L'autorisation du Conseil d'Etat n'est pas nécessaire.
- > Le dossier de consultation peut être réalisé en une seule langue.
- > La consultation peut avoir lieu uniquement sous forme électronique.

Une **consultation interne** a lieu si le projet présente une certaine importance, mais n'a que des incidences mineures pour les organisations externes à l'administration.

- > Elle relève de la compétence des Directions.
- > Elle a lieu, autant que possible, par voie électronique.
- > Sa durée est, d'ordinaire, de **quatre semaines**.

Fiche complémentaire

- > A 09 Procédure de consultation – Tableau synoptique

2.4. Quelques conseils

- > Il faut planifier **en remontant le temps** depuis la date d'adoption ou d'entrée en vigueur (souhaitée ou imposée).
- > Les personnes chargées des **traductions** dans les Directions seront associées suffisamment tôt aux travaux, d'une part, pour qu'elles puissent planifier leurs tâches et, d'autre part, pour qu'il soit possible de tenir compte d'éventuelles incidences sur le texte-source. Les deux versions linguistiques ont la même valeur juridique et doivent être disponibles simultanément.
- > Les **actes périodiques** se fondent le plus souvent sur une version antérieure dont le contenu n'est modifié que sur des points limités. Il est généralement possible de faciliter le travail des organes de publication en indiquant clairement les passages repris et en soumettant ces actes assez tôt au Conseil d'Etat, notamment pour éviter les périodes de surcharge.

3. Choix de la forme de l'acte

3.1. Grand Conseil

Le Grand Conseil adopte les actes législatifs suivants :

- > les **décrets** proposant des dispositions constitutionnelles ;
- > les **lois** ;
- > les **ordonnances parlementaires**.

Les actes non législatifs du Grand Conseil prennent la forme d'un décret simple ou soumis au referendum (aux conditions des articles 45 et 46 Cst.)

3.2. Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat adopte les actes législatifs de sa compétence sous la forme de l'**ordonnance**.

Ces actes peuvent aussi revêtir la forme d'un **règlement**, notamment lorsqu'ils groupent les dispositions d'exécution d'une loi, ou celle d'un **tarif**, s'ils contiennent essentiellement des règles financières.

La dénomination « arrêté » est réservée aux actes non législatifs (*décisions*) du Conseil d'Etat.

3.3. Autres autorités

Les actes législatifs des *Directions et des autres autorités administratives* revêtent la forme d'une **ordonnance**.

Les actes législatifs des *autorités judiciaires* revêtent, en principe, la forme d'un **règlement**.

Exceptionnellement, des règles essentiellement financières peuvent prendre la forme d'un **tarif**.

Fiche complémentaire

> A 04 Genres d'actes législatifs

3.4. Conventions intercantionales

L'acte par lequel le Grand Conseil approuve l'adhésion à une convention ou la dénonce revêt la forme d'une loi si la convention contient des règles de droit (c'est le cas le plus fréquent) et celle d'un décret dans les autres cas.

Dans les cas où la compétence appartient au Conseil d'Etat, l'acte revêt la forme d'une ordonnance si la convention contient des règles de droit et, sinon, celle d'un arrêté.

Fiche complémentaire

> A 07 Conventions intercantionales

4. Principaux éléments d'un acte législatif

4.1. Titre de l'acte

4.1.1. Eléments du titre

forme juridique	Loi
date d'adoption	<i>du 7 novembre 1991</i>
objet et abréviation	sur la protection des biens culturels (LPBC)

Les actes qui ne sont pas pris par le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat mentionnent l'autorité d'adoption immédiatement après la forme juridique de l'acte. Les Directions et les unités administratives ne sont alors désignées que par leur abréviation officielle (leur nom complet apparaît au début du préambule).

Exemples :

Règlement du Tribunal cantonal <i>du</i>
Ordonnance SAAV <i>du</i>

4.1.2. Formulation du titre

Le titre doit être formulé de manière concise, mais suffisamment informative pour désigner clairement l'objet traité dans l'acte.

S'il s'agit d'un acte d'application d'une loi fédérale ou d'un règlement d'exécution d'une loi cantonale, on peut d'ordinaire omettre cette précision dans le titre.

Les titres des actes abrogatoires ou modificateurs font apparaître cette qualité dans la formulation de l'objet (par ex. abrogeant l'ordonnance sur ... / modifiant la loi sur ...).

Fiche complémentaire

> A 14 Formulation du titre (exemples)

4.1.3. Abréviation du titre

Les actes appelés à être souvent cités (par ex. dans des décisions) sont pourvus d'une abréviation, ajoutée, entre parenthèses, à la fin du titre. Elle est composée d'ordinaire des lettres initiales des mots importants du titre.

Pour éviter les équivoques, elle doit être unique en droit fribourgeois et ne pas risquer d'être confondue avec une abréviation officielle fédérale.

Contrairement à la pratique fédérale, il n'y a normalement pas lieu de créer en plus un *titre abrégé*.

Fiche complémentaire

> A 15 Comment créer une abréviation ?

4.2. Préambule

4.2.1. Pour un acte du Grand Conseil

autorité d'adoption	<i>Le Grand Conseil du canton de Fribourg</i>
références légales	Vu la loi fédérale du ... sur ... ;
autres références	Vu le message du Conseil d'Etat du ... ;
autorité de proposition	Sur la proposition de cette autorité,
verbe introductif	<i>Décète :</i>

4.2.2. Pour un acte du Conseil d'Etat

autorité d'adoption	<i>Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg</i>
références légales	Vu la loi du ... sur ... ;
autres références	Vu le préavis de la commission cantonale ... ;
motifs (facultatifs)	Considérant : En raison de la situation financière de l'Etat, de nouvelles mesures d'économie doivent être prises ...
autorité de proposition	Sur la proposition de la Direction ...,
verbe introductif	<i>Arrête :</i>

NB : Les blocs de texte correspondant à ces préambules sont disponibles dans le modèle Word uniforme [→ B 01 Aide-mémoire pour la saisie]

Le **verbe introductif** varie suivant l'autorité d'adoption :

- > Le Grand Conseil « Décrète » ;
- > Le Conseil d'Etat « Arrête » (y compris dans une ordonnance) ;
- > Toute autre autorité « Adopte ce qui suit ».

Les « **Vu** » mentionnent en premier lieu les *références légales* sur lesquelles se fonde l'acte. Elles sont limitées aux bases légales spécifiques à la matière traitée dans l'acte en cause. Suivant les cas, il convient de se référer à un *acte entier* ou à des *dispositions spécifiques*, voire à une *modification* d'un acte.

Les **autres Vu** sont principalement la référence obligatoire au **message** du Conseil d'Etat, dans les actes du Grand Conseil, ou la référence à des préavis prévus par une loi.

Il n'y a pas de **considérant** dans les actes du Grand Conseil. Dans les autres cas, un considérant ne doit être introduit que s'il est vraiment nécessaire et doit rester bref.

Dans les actes du Conseil d'Etat, **l'autorité de proposition** est en principe l'une des sept Directions, qui doit être mentionnée avec son nom complet.

Fiche complémentaire

- > A 16 Préambule - Précisions et exemples

4.3. Subdivisions de l'acte

Pour faciliter la lecture du texte et la référence à une disposition donnée, les règles de droit sont présentées sous forme d'**articles**. Chaque article est identifié par un numéro. Sauf dans les actes courts et pour l'article unique d'une subdivision, l'article est également pourvu d'un titre médian qui en décrit le plus succinctement possible le contenu.

Selon la longueur et la complexité de la matière, les articles sont groupés en **chapitres** et **sections**.

- > Les actes courts n'ont pas de subdivisions supérieures à l'article.
- > Les actes de moyenne longueur ont généralement des subdivisions limitées à un intitulé avec une numérotation arabe.
- > Les actes plus longs peuvent avoir des titres nommés (TITRE, CHAPITRE, SECTION) suivis, le cas échéant, d'autres subdivisions simplement numérotées.

Fiches complémentaires

- > A 17 Composantes des articles
- > B 01 Aide-mémoire pour la saisie

4.4. Articles abrogatoires et modificateurs

4.4.1. Emplacement et ordre

Les articles abrogatoires et modificateurs peuvent se trouver soit dans les *dispositions finales* d'un acte ordinaire, soit dans un acte édicté spécialement à cet effet (*acte abrogatoire ou modificateur*). Lorsque les modifications sont nombreuses ou volumineuses, il est préférable de les insérer dans une annexe ; il faut alors prévoir dans les dispositions finales un article qui fait le relais vers cette annexe.

En règle générale, l'article abrogatoire précède le ou les articles modificateurs. Lorsque plusieurs actes sont abrogés ou modifiés, leur énumération suit d'ordinaire l'ordre des numéros systématiques de ces actes.

4.4.2. Articles abrogatoires

Les actes à abroger doivent être *cités expressément*. La clause abrogatoire générale (formule telle que « toutes les dispositions contraires à la présente loi sont abrogées ») est donc prohibée.

La clause abrogatoire mentionne le *titre* de l'acte abrogé (sans son éventuelle abréviation) et sa *référence au RSF*.

Exemple 1

Art. 31 Abrogation

La loi du 24 septembre 1992 sur la promotion économique régionale (RSF 902.1) est abrogée.

Exemple 2

Art. 254 Abrogations

Sont abrogés :

- a) le code du 11 mai 1927 de procédure pénale pour le canton de Fribourg (RSF 32.1) ;
- b) la loi du 21 mai 1987 modifiant l'organisation de la justice pénale (RSF 131.3.1) ;
- c) la loi du 13 novembre 1969 simplifiant la législation sur la perception des frais pénaux (RSF 135.7).

4.4.3. Articles modificateurs

Les articles modificateurs commencent par une clause modificatrice, qui mentionne le **titre** de l'acte modifié (sans son éventuelle abréviation) et sa **référence au RSF (ou, à défaut, au ROF)**.

Dans les dispositions finales, l'article modificateur est doté du **titre médian** « Modification ». Si plusieurs actes sont modifiés, chaque acte modifié fait l'objet d'un article modificateur pour lui seul ; le premier article porte le **titre médian commun** « Modifications ».

Exemple

<p>Art. 31 Modifications a) Contrôle des habitants</p> <p>La loi du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (RSF 114.21.1) est modifiée comme il suit :</p> <p>...</p> <p>Art. 32 b) Séjour et établissement des étrangers</p> <p>La loi du 17 novembre 1933 d'application de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (RSF 114.22.1) est modifiée comme il suit :</p> <p>...</p>

La présentation des modifications doit permettre de **distinguer clairement** ce qui est **texte légal** des différents **éléments indicatifs ou explicatifs**.

Exemple

<p>Art. 78 al. 2, 3 et 4</p> <p>² La décision sur réclamation peut faire l'objet, dans les dix jours, d'un recours à la Direction.</p> <p>³ <i>Abrogé</i></p> <p>⁴ <i>Ne concerne que le texte allemand.</i></p> <p>Intitulé du Chapitre 8 Dispositions finales</p>
--

S'il y a lieu d'insérer un nouvel article avec un numéro intercalaire, il faut le numéroter **au moyen de lettres minuscules** et l'accompagner de la mention (**nouveau**).

Exemple

<p>Art. 33a (nouveau) Communication de données</p> <p>L'Etat et les communes communiquent gratuitement aux paroisses les informations nécessaires au calcul et à la perception des impôts.</p>
--

Fiche complémentaire

> B 02 Modifications – Règles de présentation

En cas de **modification temporaire** d'articles (par ex. en cas de mesures d'économie limitées dans le temps), les organes qui gèrent le RSF ajoutent une note technique rappelant ce caractère temporaire. A l'échéance du délai de validité de la modification temporaire, ces organes remettent l'ancien texte et suppriment la note technique. Il est donc important que la durée de la modification temporaire soit clairement précisée dans l'acte introduisant une telle modification.

4.5. Clauses référendaires

4.5.1. Principes

Seuls les lois et certains décrets sont susceptibles d'être soumis à un referendum.

Pour clarifier l'exercice des droits politiques, l'article 149 LGC prévoit que « les actes du Grand Conseil comportent une clause finale qui **mentionne expressément s'ils sont soumis ou non au referendum et, le cas échéant, le ou les types de referendum concernés** ».

Les clauses référendaires peuvent être insérées :

- > dans la disposition relative à l'entrée en vigueur de l'acte, ou ;
- > dans une *disposition séparée*, qui aura le titre médian : « Referendum ».

L'article 197 al. 1 let. g LGC prévoit en outre que la question de la soumission ou non au referendum est **exposée dans le message**.

Les **montants déterminants** pour le calcul du referendum financier figurent dans une ordonnance, publiée annuellement après l'adoption des comptes par le Grand Conseil à sa session de mai.

4.5.2. Clauses référendaires à utiliser

Acte	Type(s) de referendum	Clause
Loi	Referendum législatif uniquement	La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier. <i>Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.</i>
	Referendums législatif et financier facultatif *	La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle est également soumise au referendum financier facultatif. <i>Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht zudem dem fakultativen Finanzreferendum.</i>
	Referendum financier obligatoire **	La présente loi est soumise au referendum financier obligatoire. <i>Dieses Gesetz untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum.</i>
Décret***	Aucun referendum	Le présent décret n'est pas soumis au referendum financier. <i>Dieses Dekret untersteht nicht dem Finanzreferendum.</i>
	Referendum financier facultatif	Le présent décret est soumis au referendum financier facultatif. <i>Dieses Dekret untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.</i>
	Referendum financier obligatoire	Le présent décret est soumis au referendum financier obligatoire. <i>Dieses Dekret untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum.</i>
Cas spéciaux	Tels que : <ul style="list-style-type: none"> ▪ actes urgents du Grand Conseil (art. 92 Cst.) ▪ décrets portant sur la révision partielle ou totale de la Constitution (art. 45 let. a Cst.) 	<i>Contactez le Service de législation</i>
	<p>* La mention du referendum financier est nécessaire car celui-ci peut aussi être demandé par le quart des députés (art. 99 al. 3 Cst.).</p> <p>** La mention du referendum législatif (facultatif) n'a pas de sens dans un tel cas.</p> <p>*** Les décrets ne sont jamais susceptibles de referendum législatif ; il est donc inutile de le préciser à chaque fois dans la clause référendaire.</p>	

4.6. Entrée en vigueur

La date d'entrée en vigueur fait l'objet du dernier article de l'acte.

D'ordinaire, le Grand Conseil laisse au Conseil d'Etat le soin de fixer la date d'entrée en vigueur des actes soumis à l'exercice des droits politiques ; cette date est alors fixée lors de la promulgation de l'acte (= décision qui constate le respect des règles sur l'exercice des droits politiques).

La *formule* usuelle prend l'une des formes suivantes :

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

ou

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 20xx.

La présente ordonnance entre en vigueur le 1^{er} juillet 20xx.

ou

Le présent règlement entre en vigueur à la même date que la loi (...).

L'article 19 al. 3 et 4 LPAL prescrit notamment ce qui suit :

³ La date d'entrée en vigueur des actes législatifs **doit être exprimée de manière explicite** et, en principe, être postérieure à celle de la publication prévisible de l'acte dans le Recueil officiel.

⁴ La date d'entrée en vigueur **doit coïncider, autant que possible, avec l'une des dates déterminantes du Recueil systématique.**

En conséquence,

- > il faut proscrire la formule : "Il/Elle entre en vigueur immédiatement" (sauf pour les décrets non soumis au referendum) ;
- > la date d'entrée en vigueur devrait, autant que possible, être **le 1^{er} janvier** ou **le 1^{er} juillet** (dates déterminantes des mises à jour du RSF) ;
- > à défaut, il faut choisir le **premier jour d'un mois postérieur à la publication** dans le Recueil officiel fribourgeois (ROF) ;
- > la Direction qui propose exceptionnellement une entrée en vigueur antérieure à la date présumée de publication de l'acte dans le ROF **doit exposer brièvement en quoi** cela est indispensable et juridiquement justifié.

Le **droit intercantonal** et les **actes urgents** posent des questions spécifiques traitées dans les *fiches complémentaires*

- > A 07 Conventions intercantionales
- > A 13 Procédure en cas d'urgence

Pour les **actes de durée limitée** (par ex. les actes pris annuellement ou les décrets autorisant un crédit d'engagement), il faut mentionner leur date d'entrée en vigueur *et leur date d'expiration*, afin que l'acte puisse être retiré du RSF et de la BDLF sans qu'une abrogation formelle soit nécessaire.

4.7. Signatures

Dans le ROF, l'acte se termine par la mention des signataires officiels ; elle est *introduite par la Chancellerie* lors de la publication dans le ROF. Il est donc inutile que les Directions les insèrent dans leurs projets.

4.8. Approbation fédérale

La Constitution fédérale exige que :

- > la **Constitution cantonale et ses modifications** reçoivent la garantie de l'Assemblée fédérale ;
- > les **conventions intercantionales** soient portées à la connaissance de la Confédération et des autres cantons, qui peuvent élever une réclamation ;
- > d'éventuels **accords internationaux** soient portés à la connaissance de la Confédération préalablement à leur conclusion ;
- > **d'autres actes législatifs cantonaux** obtiennent une approbation fédérale ou soient portés à la connaissance des autorités fédérales compétentes, *lorsque le droit fédéral le prévoit*.

Si le droit fédéral exige expressément l'approbation d'un acte législatif cantonal, celle-ci est une condition de validité de l'acte. Il y a donc lieu de *prendre à temps les mesures* pour que cette approbation puisse être *obtenue au plus tard lors de la promulgation* de l'acte.

Fiches complémentaires

- > A 10 Approbation fédérale – Procédure cantonale
- > A 11 Approbation fédérale – Règles fédérales

5. Dispositions particulières

5.1. Dispositions d'organisation

La désignation des Directions et des unités administratives compétentes diffère selon que l'on se trouve dans une ordonnance ou dans une loi.

Dans une loi, on utilise une formule neutre, car l'organisation de l'administration est de la compétence du Conseil d'Etat. Elle est introduite par des expressions telles que :

- « la Direction chargée de / compétente en matière de ... (ci-après : la Direction) »
- « le service chargé de / compétent en matière de ... (ci-après : le Service) »

La matière concernée correspond en principe à l'une des attributions figurant dans l'ordonnance fixant les attributions des Directions (OADir).

Dans les publications officielles, la formule neutre est complétée par une note technique qui mentionne de quelle Direction ou unité il s'agit actuellement. Cette note **ne doit pas figurer dans les projets de loi ou de décret**. Elle est insérée et tenue à jour par les organes chargés du ROF, du RSF et de la BDLF.

En revanche, les Directions et les unités administratives sont **nommées expressément dans les actes du Conseil d'Etat ou d'une autre autorité** (Direction, établissement, ...).

La **formule explicite** comporte le nom officiel complet suivi, en cas de besoin, soit d'une **formule abrégée** :

Exemples « la Direction de ... (ci-après : la Direction) »
 « le Service de ... (ci-après : le Service) »

soit de son **abréviation officielle** (pour faciliter la lecture ou pour éviter des cas d'ambiguïté) :

Exemples « la Direction de la sécurité et de la justice (ci-après : la DSJ) »
 « le Service de législation (ci-après : le SLeg) »

La **formule complète** doit être utilisée, en principe, la première fois qu'il est fait référence à la Direction ou à l'unité administrative concernée.

Elle n'est répétée dans la suite du texte que :

- > si le chapitre ou la section sur l'organisation apparaît ultérieurement, ou
- > s'il y a trop peu de cas pour justifier l'introduction d'une formule neutre abrégée (« ci-après : ... »), ou
- > pour lever une ambiguïté (par ex. deux Directions sont citées dans le même article).

Une nouvelle unité administrative devrait être instituée **par une ordonnance du Conseil d'Etat**, et **non par une loi ou un décret**. Font exception : les établissements personnalisés et les autres unités rattachées administrativement.

La dénomination de la nouvelle unité administrative doit aussi être introduite dans la réglementation générale d'organisation (notamment dans l'ordonnance désignant les unités administratives des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat). Elle doit être répercutée également sur l'ensemble de la législation spéciale (adaptation terminologique à préparer à l'aide de la Banque de données de la législation fribourgeoise).

Fiche complémentaire

> A 19 Dispositions d'organisation

5.2. Dispositions relatives à des commissions

La création d'une commission permanente (ou l'attribution de compétences à une commission établie par un autre acte législatif) doit faire l'objet d'une règle spécifique ; celle-ci devrait se situer dans les dispositions sur l'organisation.

Le règlement sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'Etat (ROFC) fixe déjà un cadre relativement complet, auquel il ne faut pas déroger sans des motifs bien établis.

Il n'y a pas lieu non plus de répéter dans la législation spéciale les règles générales, sauf nécessité particulière (par ex. pour donner le contexte d'une dérogation ou d'un complément à ces règles). Il peut en revanche être utile de faire un renvoi didactique au ROFC.

Fiche complémentaire

> A 20 Droit relatif aux commissions

5.3. Dispositions relatives aux subventions

La loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub) consacre un chapitre aux principes applicables en matière de législation (art. 10 à 21, cf. notamment l'art. 13), auquel il y a lieu de se référer lors de la préparation de dispositions concernant les subventions.

En outre, le règlement du 22 août 2000 sur les subventions (RSub) contient une section 3, intitulée : « Principes applicables en matière de législation (art. 5 à 10) », qui précise les règles de la loi.

Fiche complémentaire

> A 21 Dispositions sur l'octroi de subventions

5.4. Dispositions relatives aux voies de droit

En matière de voies de droit (soit le moyen de droit ordinaire qui est ouvert contre une décision, l'autorité compétente pour en connaître et le délai pour l'utiliser), il faut prendre en compte que :

- > dans la plupart des cas, le système ordinaire prévu par le code de procédure et de juridiction administrative (CPJA) convient et suffit ;
- > les éventuelles règles spéciales doivent reposer sur une base légale suffisante ;
- > parmi les règles spéciales envisageables, l'institution d'une voie de réclamation paraît judicieuse dans certaines situations, tandis que celle d'un recours au Conseil d'Etat est en principe déconseillée.

Fiche complémentaire

> A 22 Voies de droit

5.5. Dispositions pénales

Lorsqu'on envisage des sanctions pénales, il faut notamment :

- > examiner préalablement la nécessité d'une telle mesure ;
- > prévoir une base légale suffisante (loi au sens formel) ;
- > déterminer de manière précise les éléments constitutifs de l'infraction ;
- > ne pas répéter des règles posées par la loi d'application du code pénal ;
- > renvoyer, en principe, aux règles ordinaires de procédure et de juridiction pénale, en utilisant, si possible, la *formule standard* :

La poursuite et le jugement des infractions ont lieu conformément à la loi sur la justice.

Fiche complémentaire

- > A 23 Dispositions pénales

5.6. Droit transitoire

Il faut examiner soigneusement si *des situations durables ou des procédures en cours* risquent d'être affectées par le changement de législation proposé (sur le fond et sous l'angle procédural) et, le cas échéant, prévoir les solutions adéquates : reconnaissance de droits acquis, indemnisation, prolongation de l'application de l'ancien droit dans ces cas, par exemple.

De même, on examinera si *la mise en œuvre* requiert un certain temps (par ex. pour adapter les applications informatiques, pour engager ou former le personnel concerné ou pour permettre aux communes de s'adapter aux nouvelles règles). On prévoira alors par exemple un délai transitoire ou une entrée en vigueur différée de certains articles.

L'éventuelle *application du nouveau droit à des faits qui se sont produits avant* celui-ci doit être expressément réglée ; cette rétroactivité n'est admissible qu'à des conditions très restrictives.

En revanche, il n'y a pas lieu d'introduire des dispositions pour prescrire que :

- > le nouveau droit s'applique aux faits postérieurs à son entrée en vigueur ;
- > l'ancien droit reste applicable aux faits qui se sont produits durant sa période de validité.

Emplacement des dispositions transitoires :

- > le droit transitoire est en principe introduit à la fin de l'acte, avant les dispositions abrogatoires et modificatrices ;
- > le droit transitoire relatif à une modification est en principe intégré dans l'acte modifié.

Fiche complémentaire

- > A 24 Droit transitoire – Cas d'application

6. Clarté et cohérence

Le texte est rédigé **de manière claire et concise** (art. 10 al. 1 REAL), en tenant compte de ses destinataires.

Le respect des règles suivantes contribue à atteindre cet objectif :

- > une idée, une phrase ;
- > pas plus de deux phrases par alinéa ;
- > pas plus de trois alinéas par article.

La **terminologie utilisée est cohérente** tant entre les dispositions d'un même acte qu'entre cet acte et le reste de la législation, en particulier dans le même domaine (art. 10 al. 2 REAL).

Il ne faut pas reproduire les **règles du droit supérieur**, car le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat risque de modifier cette règle sans se rendre compte que ce n'est pas de sa compétence. En outre, une reproduction partielle risque de faire oublier d'autres règles du droit supérieur (par ex. des conditions supplémentaires). Au besoin, on procède donc par un renvoi à l'acte supérieur, soit dans le texte de la disposition, soit dans le titre médian (mention de la disposition appliquée).

Fiche complémentaire

> B 03 Formulation des renvois

Autant que possible, les projets sont rédigés dans des termes et des structures de phrases **facilitant le respect du caractère bilingue** de la législation (art. 11 al. 3 REAL).

Les Directions établissent les textes dans les deux langues officielles et veillent à la concordance entre les versions linguistiques. La Chancellerie d'Etat en assure la vérification (art. 5 let. e, 11 al. 1 et 15 let. d REAL).

7. Formulation non sexiste

7.1. Principes

La formulation respecte l'égalité des genres, en fonction du génie propre à chaque langue et du contexte rédactionnel, sans nuire à l'intelligibilité ni à la lisibilité du texte (art. 10 al. 3 REAL).

Les *Recommandations concernant l'égalité linguistique entre femmes et hommes* ainsi que leur annexe contenant une liste d'équivalents féminins des noms masculins de profession, titre, fonction ou grade (approuvées par le Conseil d'Etat en 1998) sont publiées sur le site de la Chancellerie d'Etat (<http://www.fr.ch/publ>), car ces règles valent pour l'ensemble des actes officiels de l'Etat (correspondance, publications, décisions, actes législatifs). Dans le domaine législatif, il en découle les règles qui suivent.

La formulation non sexiste s'applique prioritairement à tout **nouveau texte législatif** ou à toute **révision générale** d'un texte législatif. Il y a aussi lieu de profiter des **révisions partielles** pour introduire la formulation non sexiste dans l'ensemble de l'acte principalement touché si cela ne requiert pas un travail disproportionné ou, à tout le moins, d'utiliser la formulation neutre dans les articles directement touchés.

La méthode retenue peut être :

- > la **formulation neutre et/ou l'élimination de la notion de sexe** ;
- > les **doublets** ;
- > les **définitions légales**. Toutefois, les définitions légales générales (comme « Dans le présent acte, la forme masculine s'applique aussi bien aux hommes qu'aux femmes ») sont à proscrire.

Au besoin, on peut aussi combiner ces méthodes.

Pour des raisons de lisibilité, *il est souhaitable de retenir en priorité la formulation neutre et/ou l'élimination de la notion de genre.*

7.2. Règles concernant les doublets

Le genre *masculin* est mentionné *en premier*.

7.3. Graphie des noms

Les doublets sont utilisés en version intégrale (par ex. le collaborateur ou la collaboratrice), sauf si la différenciation entre les dénominations féminines et masculines n'est pas perceptible phonétiquement. Dans ce dernier cas, les lettres qui marquent le féminin sont distinguées *par un trait d'union insécable* (CTRL+MAJ+trait d'union), au singulier comme au pluriel.

Exemples : l'auteur-e du projet
 le ou la préposé-e
 les auteur-e-s du projet
 les chef-fe-s de service

Dans les tableaux énumérant de nombreuses fonctions, on utilise toutefois une barre oblique dans toutes les hypothèses.

Exemple : *Fonctions*
 collaborateur/trice ...
 agent/e ...
 préposé/e ...

7.4. Graphie des adjectifs et participes

Au singulier, on utilise un doublet abrégé, *même lorsqu'il n'y a pas homophonie*. Le pronom est répété pour chaque genre.

Exemples : l'auteur-e du projet est engagé-e par ... ; il ou elle est classé-e ...
 il ou elle est soumis-e à la réglementation sur ...

Au pluriel, l'adjectif ou le participe commun se met toujours au masculin. On utilise le pronom masculin pour désigner collectivement les deux genres.

Exemples : les agents et agentes concernés ... ; ils sont soumis à ...
 les auteur-e-s du projet sont désignés par ... ; ils sont soumis à ...

8. Notes d'auteur-e et notes techniques

a) Une *note d'auteur-e* peut, exceptionnellement, être introduite par la Direction ou l'unité administrative qui rédige un projet afin d'apporter une information matérielle (par ex. si, pour des raisons de lisibilité, on utilise un seul genre dans un article au lieu du doublet utilisé dans le reste de l'acte). Elle est caractérisée graphiquement par l'usage de *l'astérisque* comme symbole de l'appel de note et de la note.

b) Les *notes techniques* sont introduites exclusivement par les organes chargés des publications officielles, soit la Chancellerie d'Etat et le Service de législation. Elles ont généralement une portée purement informative (nom actuel d'une Direction, rappel de la durée de validité limitée d'un article prévue dans une disposition finale, annulation d'une norme par un arrêt du Tribunal fédéral, etc.). Elles sont caractérisées graphiquement par l'usage de *chiffres arabes* comme symbole. La numérotation recommence à chaque article.

Les Directions et leurs unités administratives ne doivent pas introduire ni reproduire des notes techniques dans leurs projets, notamment pour indiquer la dénomination actuelle d'une Direction ou d'une unité administrative.

Fiche complémentaire

> B 04 Emploi d'abréviations

9. Bilinguisme et traduction

Les documents mis en consultation en dehors de l'administration cantonale ainsi que ceux qui sont distribués aux membres du Grand Conseil (notamment rapports, messages et projets) doivent être disponibles simultanément dans les deux langues officielles (art. 18 al. 2 LPAL).

La publication des actes législatifs a lieu simultanément dans les deux langues officielles du canton (art. 18 al. 1 LPAL) et les deux versions linguistiques font foi de manière égale (art. 20 LPAL).

Le bilinguisme doit également être respecté s'agissant des informations au sujet des actes législatifs ou de la procédure législative qui doivent être fournies au public ou aux milieux concernés (art. 2s. OInf).

L'organisation de la traduction au sein de l'Etat et l'octroi de mandats externes font l'objet de directives, disponibles sur le site Internet du secteur *Traduction* de la Chancellerie d'Etat (<http://www.fr.ch/cha/fr/pub/presentation/organisation/traduction.htm>).

10. Publication et information du public

Selon un vieil adage français, « Nul n'est censé ignorer la loi ». A cette fin, les actes législatifs sont publiés dans les collections officielles.

Fiche complémentaire

> A 05 Publication des actes législatifs

En outre, le public et les milieux particulièrement concernés doivent être informés au sujet des principaux actes législatifs ou de la procédure législative y relative en vertu des articles 17 al. 3 LPAL et 2 al. 2, 8, 9, 26 al. 3 et 45 al. 4 LOCEA.

Les organes de l'Etat appliqueront à cette fin les règles relatives à l'information du public prévues par la LInf, l'OInf et les directives qui les mettent en œuvre. Voir à ce sujet le site du Bureau de l'information de la Chancellerie d'Etat.

(http://www.fr.ch/cha/fr/pub/presentation/organisation/bureau_information.htm).

11. Contenu des messages et rapports explicatifs

Les principales exigences quant au contenu des messages figurent aux articles 197 LGC et 8 LFE.

Pour les rapports explicatifs, voir l'article 13 al. 2 REAL.

Fiche complémentaire

> A 12 Messages du Conseil d'Etat au Grand Conseil

12. Initiative du canton à l'Assemblée fédérale

Tout canton peut proposer, au moyen d'une initiative, qu'une commission des Chambres fédérales élabore un projet d'acte. Dans notre canton, cette initiative est de la compétence du Grand Conseil, dont la décision prend la forme d'un décret simple, qui présente quelques spécificités.

Fiche complémentaire

> A 25 Initiative du canton à l'Assemblée fédérale