

07.065

## **Message relatif à la mise à jour formelle du droit fédéral**

du 22 août 2007

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, les projets de loi fédérale et d'arrêté fédéral relatifs à la mise à jour formelle du droit fédéral.

Nous vous proposons en outre de classer les interventions parlementaires suivantes:

|      |   |         |   |
|------|---|---------|---|
| 2005 | M | 03.3311 | Paquet efficacité (N 27.9.04, groupe démocrate-chrétien; E 7.3.05), point 3 |
| 2006 | M | 05.3815 | Coup de balai dans le droit fédéral (E 23.3.06, Stähelin; N 19.12.06)       |

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

22 août 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey  
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

---

## Condensé

***Nous vous proposons d'abroger dans leur totalité 31 actes juridiques de l'Assemblée fédérale qui ont perdu leur raison d'être et de biffer, dans 55 autres actes, des dispositions individuelles devenues obsolètes ou de les adapter, le cas échéant, à la révision de l'organisation judiciaire fédérale. Le présent projet de mise à jour formelle du droit se place dans le contexte plus large de la consolidation et du développement de la qualité de la législation.***

*En exécution d'une motion transmise par les Chambres fédérales en 2006, le Conseil fédéral – dans le cadre de la réforme de l'administration – a mené à bien un projet d'examen du droit fédéral sur le plan formel. Suite à ces travaux, il propose par le présent message l'abrogation ou la modification d'un certain nombre d'actes ou de dispositions obsolètes de l'Assemblée fédérale qui ne sont plus pertinents dans le contexte juridique d'aujourd'hui. De la même manière, le Conseil fédéral a déjà examiné et mis à jour ses propres actes normatifs et ceux des unités administratives qui lui sont subordonnées. Parallèlement au présent message, il a abrogé 112 actes du Conseil fédéral et 56 actes des départements et des offices, alors qu'il a procédé à la modification ponctuelle de 106 autres actes, essentiellement en biffant des dispositions isolées. Le Conseil fédéral espère que cette mise à jour formelle permettra d'obtenir une meilleure vue d'ensemble du droit en vigueur.*

*Avec le présent message, le Conseil fédéral saisit également l'occasion de présenter au Parlement la place qu'occupe cette mise à jour formelle dans le contexte plus large de ses efforts en vue d'assurer la qualité de la législation. Divers aspects de ce que devrait être une «bonne» législation sont ici concernés. Après l'examen formel du droit fédéral, il s'agira de tendre à améliorer la qualité de la législation. L'entreprise a d'ailleurs déjà démarré avec le lancement d'un forum de législation, chargé de définir les critères d'une «bonne» législation et de développer des normes qualitatives. Tous les participants au processus législatif seront sensibilisés en permanence à ces questions. Les principes acquis ne devront pas seulement être appliqués lors de l'élaboration d'actes nouveaux, mais encore à l'occasion de chaque révision partielle, pour que les efforts visant à assurer la qualité du droit fédéral prennent la forme d'une tâche permanente.*

## Table des matières

|   |             |
|---|-------------|
| <b>Condensé</b>   | <b>5790</b> |
| <b>1 Principes du projet</b>  | <b>5793</b> |
| 1.1 Contexte  | 5793        |
| 1.2 Aspects quantitatif et qualitatif de la législation   | 5794        |
| 1.2.1 Qu'est-ce qu'une «bonne» législation?   | 5794        |
| 1.2.2 Causes de la prolifération législative  | 5796        |
| 1.2.3 Conséquences de la prolifération législative  | 5797        |
| 1.3 Révisions entreprises par des cantons et à l'étranger   | 5797        |
| 1.3.1 Concentration et flexibilisation de la législation dans le canton des Grisons                           | 5797        |
| 1.3.2 «Alleggerimento della legislazione» dans le canton du Tessin  | 5798        |
| 1.3.3 EFFILEX: examen de la nécessité et de l'actualité des actes législatifs dans le canton de Bâle-Campagne | 5798        |
| 1.3.4 Radioscopie de la législation dans le canton de Zurich  | 5798        |
| 1.3.5 «Débureaucratisation» dans l'Etat libre de Bavière  | 5799        |
| 1.3.6 Lois de simplification du droit du gouvernement fédéral allemand  | 5800        |
| 1.3.7 Loi de dérégulation en Autriche   | 5801        |
| 1.3.8 Mise à jour et simplification de l'acquis communautaire   | 5801        |
| 1.4 Efforts de révision de la Confédération   | 5802        |
| 1.4.1 Simplifier la vie des entreprises   | 5802        |
| 1.4.2 Programme d'abandon de tâches   | 5802        |
| 1.5 Le projet transversal «Examen formel du droit fédéral» dans le cadre de la réforme de l'administration    | 5803        |
| 1.5.1 Objectifs de la mise à jour formelle  | 5803        |
| 1.5.2 Etendue de l'examen et démarche   | 5803        |
| 1.5.3 Résultats   | 5804        |
| 1.6 Améliorations plus poussées: garantir la qualité de la législation en vigueur et de la législation future | 5805        |
| 1.6.1 Généralités   | 5805        |
| 1.6.2 Critères et références  | 5807        |
| 1.6.3 Mesures destinées à garantir la qualité   | 5809        |
| <b>2 Commentaire concernant les abrogations et les modifications proposées</b>                                | <b>5812</b> |
| 2.1 Remarques liminaires  | 5812        |
| 2.1.1 Structure   | 5812        |
| 2.1.2 Précisions concernant le droit des publications   | 5813        |
| 2.1.3 Retrait d'arrêtés fédéraux du RS renfermant le droit interne  | 5814        |
| 2.1.4 Dispositions relatives à l'abrogation ou à la modification du droit en vigueur                          | 5814        |
| 2.2 Abrogation d'actes entiers, avec référendum (loi fédérale, projet A, ch. I)                               | 5814        |
| 2.3 Modification d'actes, avec référendum (loi fédérale, projet A, ch. II)                                    | 5817        |
| 2.4 Abrogation d'arrêtés fédéraux simples, sans référendum (arrêté fédéral simple, projet B)                  | 5833        |
|   | 5791        |

|  |             |
|--|-------------|
| <b>3 Conséquences</b>  | <b>5835</b> |
| <b>4 Lien avec le programme de la législature</b>  | <b>5835</b> |
| <b>5 Aspects juridiques</b>  | <b>5836</b> |
| <br>   |             |
| <b>Projet A: Loi fédérale relative à la mise à jour formelle<br/>du droit fédéral (<i>Projet</i>)</b>  | <b>5837</b> |
| <b>Projet B: Arrêté fédéral relatif à la mise à jour formelle<br/>du droit fédéral (<i>Projet</i>)</b> | <b>5851</b> |

# Message

## 1 Principes du projet

### 1.1 Contexte

En 2005, les Chambres fédérales ont chargé le Conseil fédéral de soumettre au Parlement un «paquet efficacité» dans le courant de la présente législature (cf. motion PDC 03.3311, transmise le 7 mars 2005). Les auteurs de la motion demandaient entre autres que toutes les lois et les ordonnances soient soumises à un processus d'élagage visant à supprimer les actes obsolètes, raccourcir les textes existants et simplifier le recueil des actes législatifs. À l'appui de cette demande, diverses interventions visant à abroger des dispositions concrètes ont été déposées, à savoir:

- question 04.1169: Règlement de l'examen des chiropraticiens portant sur la protection contre les radiations. Abrogation;
- question 05.1003: Abrogation de l'arrêté du Conseil fédéral concernant l'interdiction de porter des sacs de 125 kilogrammes dans les moulins et les entrepôts;
- question 05.1059: Loi fédérale concernant l'indication du poids sur les gros colis destinés à être transportés par bateau. Abrogation;
- question 05.1142: Abrogation de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1959 allouant une subvention extraordinaire pour la construction du nouveau bâtiment de l'Ecole professionnelle du Hard-Winterthour.

Dans sa motion 05.3815 du 14 décembre 2005, le conseiller aux Etats Philipp Stähelin chargeait le Conseil fédéral de ne pas se borner à abroger les actes normatifs obsolètes, dans le cadre du projet partiel intitulé «Coup de balai dans le droit fédéral», inscrit dans la réforme de l'administration 2005 à 2007, mais également de procéder à des abrogations partielles, autrement dit d'abroger les sections et les dispositions obsolètes figurant dans des actes par ailleurs toujours d'actualité, ces abrogations de lois ou de parties de lois devant être regroupées dans un acte modificateur unique. La motion a été adoptée le 23 mars 2006 par le Conseil des Etats et transmise le 19 décembre 2006 par le Conseil national.

Le Recueil systématique du droit fédéral (RS) contient des actes qui, depuis leur entrée en vigueur, ont perdu leur raison d'être matérielle. Le projet «Coup de balai dans le droit fédéral» a été adopté par le Conseil fédéral le 7 septembre 2005 comme projet transversal de la réforme de l'administration 2005 à 2007, sous un nouveau titre: «Examen formel du droit fédéral». Il permet d'abroger les actes obsolètes par le biais d'une procédure simplifiée et de les retirer du RS.

Dans sa décision du 3 mai 2006 concernant la réforme de l'administration fédérale 2005 à 2007, le Conseil fédéral a demandé un examen formel du droit fédéral. Ce mandat était limité à la suppression des actes manifestement sans objet qui alourdisent inutilement le RS. Parallèlement, l'Office fédéral de la justice et la Chancellerie fédérale recevaient le mandat d'améliorer, en coordination avec les organes compétents du Parlement, la qualité de la législation à venir.

## 1.2

### Aspects quantitatif et qualitatif de la législation

Les règles de droit doivent être nécessaires, compréhensibles, efficaces et répondre au principe de la proportionnalité. Or, un grand nombre de dispositions ne satisfont plus à ces exigences (cf. développement au ch. 1.2.2). La raison principale en est que les circonstances de la vie quotidienne et, partant, le droit qui les régit, sont de plus en plus complexes. La législation ne fait que se multiplier. Les actes normatifs sont modifiés de plus en plus fréquemment et les règles de droit sont de moins en moins durables.

Cette évolution se fait au détriment de la qualité de la législation, tant au niveau de la forme que du fond. Face à la marée montante des actes législatifs, un sentiment de malaise se développe depuis quelque temps dans le public, qui n'y voit que le produit incontrôlable d'une «machine à légiférer».

### 1.2.1

#### Qu'est-ce qu'une «bonne» législation?

Un ordre politique et social qui garantisse la paix et la sécurité des citoyens, réunisse les conditions-cadre permettant le développement économique et la prospérité, favorise l'équité sociale, défende les droits fondamentaux des individus et les fasse appliquer – un tel ordre nécessite une «bonne» législation. Que faut-il donc entendre par une «bonne» législation? Quelles doivent en être les caractéristiques? Il est relativement facile d'énoncer les grandes lignes de ce que doit être une «bonne» législation et les critères auxquels la législation – ou la régulation étatique au sens large – doit satisfaire. Ces critères reflètent tantôt des exigences juridiques, tantôt des maximes d'ordre constitutionnel, tantôt encore des principes de technique législative. Les aspects juridiques, procéduraux, matériels, formels, quantitatifs et temporels se situent au premier plan:

- Une «bonne» législation est *fondée en droit*. Elle est compatible avec les règles et les principes de rang supérieur de la Constitution et du droit international public. Elle doit donc notamment: reposer sur les bases juridiques nécessaires (principe de la légalité), répondre à un intérêt public, être conforme au principe de la proportionnalité, ne pas empiéter de manière inacceptable sur les droits fondamentaux des individus, respecter (dans les Etats fédéralistes) la répartition des tâches et des compétences entre les divers niveaux de l'Etat, tenir compte des obligations contractées dans le domaine du droit international public (droit international public «dispositif») et respecter le droit international public contraignant («ius cogens»).
- Une «bonne» législation résulte d'une *procédure d'élaboration juridique irréprochable*. En soi, ce critère est implicitement contenu dans celui de la conformité au droit. Toutefois, il est important que ce ne soit pas uniquement le fond qui soit conforme au droit, mais que la manière dont la législation est élaborée soit également prise en compte. L'exigence de la constitutionnalité s'applique tout particulièrement à la procédure. En un premier temps, ce critère peut être compris dans un sens positiviste: fait partie du droit ce qui a été décidé à l'issue de la procédure prévue par les dispositions en vigueur applicables à la création de normes législatives. Cependant, ce critère repose aussi sur l'idée implicite que la procédure doit satisfaire à certaines exigences démocratiques et constitutionnelles. La légitimité de la légi-

slation, une des conditions essentielles pour que cette dernière soit respectée et appliquée dans la pratique, repose de façon déterminante sur la légalité de la procédure d'élaboration du droit, c'est-à-dire sur le respect des dispositions constitutionnelles correspondantes. Seule une législation légitime (au sens défini ici) peut être une «bonne» législation.

- Une «bonne» législation se définit aussi par sa *qualité sur le plan du contenu*: elle tient compte des besoins et des attentes de la société et permet d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés (adéquation aux problèmes, efficacité); elle ne présente par ailleurs ni contradictions factuelles ni lacunes (cohérence interne). Outre le respect des règles constitutionnelles, l'adéquation aux problèmes et l'efficacité constituent d'importants facteurs de légitimité.
- On reconnaît encore une «bonne» législation à ses *qualités formelles*: sa structure est logique et sa formulation compréhensible; toutes les personnes intéressées ou concernées peuvent s'y référer, ce qui veut dire que la législation est publiée et qu'elle est accessible sans trop d'efforts; elle ne présente ni incohérences formelles, ni répétitions inutiles, ni dispositions obsolètes.
- Une «bonne» législation est circonscrite et se limite au nécessaire. La qualité présente donc également une *dimension quantitative*: «Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires». Cette maxime de Montesquieu présente deux aspects. Elle invite, premièrement, à se demander si l'intervention du législateur est vraiment nécessaire; deuxièmement, à remettre en question la densité normative, le foisonnement de détails, que présentent un grand nombre de dispositions légales. Les normes de droit ne peuvent fournir que des ressources politiques limitées et devraient donc être mises en œuvre avec parcimonie. Une densité réglementaire excessive rend les normes plus difficiles à discerner et à appliquer, tout en limitant la marge d'appréciation dont les autorités d'exécution devraient disposer.
- Une «bonne» législation présente enfin une certaine *stabilité*. Il ne faut pas qu'elle soit modifiée trop souvent, ni trop rapidement. Sans un minimum de constance, la législation n'est plus intelligible dans la pratique, mais surtout, elle ne peut pas garantir un cadre dans lequel les conséquences des actions individuelles soient prévisibles et conformes aux attentes. Un rythme de production et d'adaptation trop rapide est ainsi préjudiciable à la qualité de la législation. À cela s'ajoute le fait que des lois élaborées dans la précipitation ne peuvent que rarement être fondées sur des bases de décision suffisamment solides.

Les diverses caractéristiques d'une «bonne» législation peuvent entrer en contradiction: l'adéquation avec les problèmes de l'heure peut entrer en conflit avec l'exigence de stabilité; la nécessité d'éviter les incertitudes, qui forme l'un des principes mêmes de la légalité, peut contrecarrer celle de ne pas introduire trop de détails dans la législation. Dans ces conditions, comment parvient-on à une «bonne» législation et quelles sont les dispositions à prendre pour en assurer la qualité? Trois éléments doivent être pris en compte tout particulièrement: la procédure législative, la gestion des projets législatifs et la méthodologie de la législation (à ce sujet, cf. ch. 1.6).

Les causes de la multiplication des dispositions normatives ne sont guère disputées: les réalités sociales et politiques du jour font naître sans cesse de nouvelles exigences et de nouvelles contraintes, des réglementations supplémentaires sont alors édictées pour répondre aux nombreux problèmes et développements nouveaux. Les principaux moteurs de cette évolution sont la multiplication des tâches confiées aux autorités, la complexité croissante des conditions de vie et le renforcement des engagements internationaux. À quoi s'ajoutent le besoin de sécurité et d'équité ressenti par le corps social, les diverses exigences auxquelles doit satisfaire l'Etat de droit (principe de légalité, garanties en matière de procédure) et la tendance au perfectionnisme dès qu'il s'agit de réglementer les circonstances de la vie.

Les réglementations étatiques sont en outre souvent placées sous le signe de la méfiance: méfiance du législateur à l'égard des tribunaux; du Parlement à l'égard du gouvernement; du gouvernement à l'égard de l'administration; de l'administration à l'égard des destinataires de la réglementation, et réciproquement. Il en résulte des réglementations souvent surchargées de détails et de précisions inutiles, au détriment de normes ouvertes, flexibles et susceptibles d'évoluer. Si d'aventure le législateur s'abstient de vouloir tout régler, la marge de manœuvre créée au bénéfice d'une application souple de la loi, en fonction des cas concrets, est souvent réduite à néant par les dispositions d'application édictées par l'exécutif ou par l'administration au même niveau étatique, ou par les autorités chargées de l'application (cantons et communes).

Le même phénomène peut également se produire au niveau de l'interaction entre le législateur et la justice: quand les tribunaux font un usage généreux de leur latitude d'interprétation et d'appréciation, le pouvoir législatif réagit en accroissant la densité réglementaire pour restreindre cette marge de manœuvre.

Le Parlement fixe les idées directrices et les contenus de la législation en partant d'un point de vue politique. En règle générale, l'évolution sociale est plus facile à canaliser par des prescriptions normatives détaillées plutôt que par des clauses générales, des notions juridiques indéterminées ou l'octroi d'une grande liberté d'appréciation. Le législateur est rarement enclin à renoncer aux moyens de pilotage correspondants. De plus, créer de nouvelles normes est politiquement plus attrayant que de déléguer aux autorités chargées d'appliquer le droit la tâche de trouver une solution qui tienne compte des circonstances concrètes de chaque cas particulier.

L'obligation d'édicter toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit sous la forme d'une loi fédérale, conformément à l'art. 164, al. 1, de la Constitution fédérale, garantit le concours du Parlement (art. 163 et 164 Cst.) et du peuple (art. 141 Cst.) dans le processus législatif. Cette disposition n'a que peu d'effet sur le nombre d'actes adoptés, mais elle réduit en partie la flexibilité des réglementations (à ce sujet, cf. ch. 1.6.1).

En ce qui concerne les accords bilatéraux avec l'UE et la pratique dite de «l'adaptation autonome», c'est le principe d'équivalence qui prévaut. La Suisse crée des normes de droit équivalant à celles du droit communautaire. Jusqu'ici, le Parlement a généralement refusé de renvoyer directement au droit de l'UE dans nos lois, comme le voudrait le principe de l'intégration. En pratiquant cette intégration, la Suisse mettrait en danger sa culture en matière de législation. Le droit de l'UE est souvent très difficile à comprendre et d'accès malaisé, en l'absence d'une version



consolidée. Des exemples récents, notamment à l'échelon des ordonnances du Conseil fédéral, montrent que le principe d'équivalence est menacé, en raison du travail très important que son application exige, aussi bien de la part de la Suisse que de celle de l'UE. La reprise directe du droit de l'UE et de sa prose réglementaire abondante et compliquée a de plus en plus le vent en poupe.

### **1.2.3 Conséquences de la prolifération législative**

Une trop grande densité réglementaire peut faire obstacle à des solutions efficaces, qui répondent aux besoins et aux attentes des destinataires. Quand l'accomplissement des tâches est réglé dans les moindres détails, la marge d'appréciation laissée à l'administration est trop faible pour des décisions individuelles appropriées, efficaces et rapides. L'avalanche de normes et leur densité limitent en outre la liberté d'action des citoyens. La densité réglementaire constitue un obstacle et un frein pour l'économie, restreignant fortement la liberté d'entreprendre. La capacité de production d'une économie repose notamment sur la célérité de l'administration et sur la compatibilité des dispositions légales avec l'esprit d'entreprise (à ce sujet, cf. ch. 1.4.1).

Avec la densité et la complexité des règlements, le citoyen risque en outre de perdre (s'il ne l'a pas déjà perdue) la vue d'ensemble du droit en vigueur. Les autorités éprouvent quant à elles une difficulté croissante à mettre en œuvre à bon escient les innombrables textes législatifs applicables. Cette situation entraîne un flou juridique, des inégalités de traitement et, pour finir, une perte de confiance des citoyens et des citoyennes à l'égard de l'Etat. Si le droit ne peut plus être appliqué correctement, il perd de sa crédibilité.

## **1.3 Révisions entreprises par des cantons et à l'étranger**

Certains cantons et certains pays voisins, de même que l'Union européenne, ont pris des mesures d'élagage et d'amélioration du droit, ou ont engagé des mesures de cet ordre. On peut notamment évoquer les cas suivants:

### **1.3.1 Concentration et flexibilisation de la législation dans le canton des Grisons**

En 1996, le gouvernement du canton des Grisons a décidé de procéder à l'examen systématique de l'ensemble du droit écrit, afin de déterminer:

- si la législation cantonale contenait des dispositions auxquelles on pouvait renoncer parce qu'elles n'étaient plus nécessaires,
- si la densité ou l'intensité de certaines dispositions pouvait être réduite en vue d'accroître les marges d'appréciation des organes d'application du droit, des organes législatifs de rang inférieur, des communes et des particuliers,
- si certaines dispositions répétitives pouvaient être éliminées,
- s'il était possible de regrouper certaines dispositions.

Sur les 643 actes législatifs examinés, 470 demandaient à être modifiés. Les modifications proposées couvraient un large éventail allant de la réduction des possibilités de recours dans la législation applicable aux infractions mineures jusqu'à la réforme de l'impôt foncier. L'effort a toutefois porté principalement sur les processus administratifs et les procédures administratives lourdes. Le 27 octobre 1998, le gouvernement a abrogé 68 ordonnances et en a révisé 92, totalement ou partiellement. Le 14 décembre 1999, il a soumis au Grand Conseil un message par lequel il lui proposait d'abroger ou de réviser 17 lois cantonales et 25 ordonnances du Grand Conseil. Le Grand Conseil a débattu ce projet en mars 2000 et en a adopté l'essentiel. Le 26 novembre 2000, le peuple a approuvé chacune des 17 lois révisées, qui avaient dû lui être soumises individuellement.

### **1.3.2 «Alleggerimento della legislazione» dans le canton du Tessin**

En 2001, le gouvernement du canton du Tessin a pris la tête d'un projet d'élagage de la législation cantonale, avec pour objectif l'abrogation des normes de droit obsolètes, superflues ou contradictoires et la simplification de la réglementation. Il s'agissait en premier lieu de réduire au strict minimum les dispositions réglant les questions d'organisation ou de procédure. En l'espace de quatre ans, le projet a permis d'abroger entièrement 90 actes juridiques et d'en modifier 126, sur un total de 715.

### **1.3.3 EFFILEX: examen de la nécessité et de l'actualité des actes législatifs dans le canton de Bâle-Campagne**

Le Conseil d'Etat du canton de Bâle-Campagne a entrepris l'examen systématique des actes législatifs cantonaux pour en évaluer la nécessité et l'actualité. Le 9 avril 2002, il a adopté le plan directeur du projet EFFILEX, destiné à réduire autant que possible la densité réglementaire du droit cantonal et à actualiser le contenu des réglementations restantes partout où le besoin s'en ferait sentir. L'objectif assigné au projet était de donner aux activités de l'administration le plus d'efficacité et de proximité publique possibles, grâce à des actes législatifs efficaces, modernes et simplifiés. Le projet s'inspirait étroitement de celui du canton des Grisons. Contrairement à ce qui s'est passé dans les cantons des Grisons et du Tessin, la révision des actes législatifs dont il s'agissait d'éliminer les défauts n'a pas été effectuée d'un coup, mais au fur et à mesure, dans le cadre de projets distincts.

### **1.3.4 Radioscopie de la législation dans le canton de Zurich**

Le Conseil d'Etat du canton de Zurich a été chargé, par une motion du 24 août 1998, d'examiner la nécessité et la fonctionnalité de tous les actes législatifs cantonaux. La motion, inspirée du projet du canton des Grisons, avait surtout pour but de donner plus de liberté aux particuliers, de limiter au strict nécessaire les dispositions réglant les questions d'organisation ou de procédure, d'accroître la marge de manœuvre de l'administration pour qu'elle puisse travailler plus efficacement, de créer une législa-

tion qui se laisse adapter rapidement à l'évolution de la situation, de renforcer l'autonomie des communes et permettre des solutions décentralisées et, enfin, d'introduire des instruments de procédure qui garantissent la qualité de la législation et celle de l'application du droit.

Les actes législatifs ont été répartis en quatre groupes:

- groupe A: actes n'exigeant aucune modification;
- groupe B: actes en cours de révision ou pour lesquels une révision était prévue à brève échéance;
- groupe C: actes nécessitant une révision pouvant être effectuée sans trop de complications;
- groupe D: actes dont la modification exigeait un certain investissement administratif ou impossibles à modifier à brève échéance; dans ce dernier groupe, les actes ont été classés selon le degré d'urgence de leur révision.

La radioscopie a donné les résultats suivants: quelque 45 % de l'ensemble des actes législatifs ne demandaient aucune révision (groupe A); dans quelque 20 % des cas, une révision était en cours (groupe B); quelque 10 % des actes se laissaient modifier à brève échéance (groupe C); environ 20 % des actes nécessitaient une révision qui exigeait des moyens trop importants pour qu'il soit possible de l'effectuer dans le cadre du traitement de la motion en cause (groupe D). Enfin, un dernier groupe est apparu: celui des actes qui, bien qu'encore formellement en vigueur, avaient perdu toute pertinence quant au fond (5 % des actes). Ils ont été retirés de l'édition à feuillets mobiles sans avoir été abrogés. Le 18 juin 2003, le Conseil d'Etat a soumis au parlement cantonal le projet d'abroger quinze arrêtés et d'en adopter trois nouveaux. Le 11 juin 2003, de sa propre compétence, le Conseil d'Etat a par ailleurs abrogé quatorze actes législatifs et en a modifié dix.

### **1.3.5 «Débureaucratiation» dans l'Etat libre de Bavière**

Fin 2002, le Conseil des ministres bavarois a désigné une commission indépendante, composée de praticiens et d'entrepreneurs expérimentés, pour assister les efforts de dérégulation entrepris par le gouvernement de l'Etat. La commission a reçu pour mandat d'identifier les sur-réglémentations et les obstacles bureaucratiques et de soumettre des propositions efficaces, rapidement applicables, en vue de stimuler l'activité économique et d'encourager l'initiative et la créativité entrepreneuriales.

Pour des raisons de temps, l'examen a été circonscrit à dix compétences entrepreneuriales de base. Contrairement aux projets des cantons des Grisons, du Tessin, de Bâle-Campagne et de Zurich, ce n'est pas l'ensemble de la législation qui a fait l'objet d'un examen, mais uniquement les réglementations applicables aux activités entrepreneuriales importantes. Les analyses n'ont en outre porté que sur les aspects de la dérégulation, de la flexibilisation et de la «débureaucratiation», à l'exclusion d'autres critères d'amélioration de la législation.

La commission a fondé ses travaux sur six idées directrices devant définir la relation entre l'économie et l'Etat: la capacité d'innover en permanence pour répondre aux défis du futur, la productivité comme étalon de mesure dans tous les domaines de la société, l'importance du rôle de l'entrepreneur dans la société, la subsidiarité et les conventions d'objectifs comme base de la répartition des tâches, l'orientation client

comme principe de base de l'administration et enfin la dérégulation comme tâche permanente.

Les recommandations visant à garantir la pérennité de la «débureaucratization» et de la dérégulation et à éviter toute prolifération ultérieure des normes légales sont à évoquer tout particulièrement:

- Les conséquences des réglementations pour les entreprises et pour l'économie seront évaluées par des analyses d'impact, des tests préalables et des clauses expérimentales; les corrections nécessaires devront être apportées.
- La procédure d'évaluation de la nécessité des normes légales sera améliorée. L'analyse portera notamment sur la compatibilité de la réglementation avec le principe de la subsidiarité et sur sa proportionnalité au regard de son coût pour les entreprises et pour l'économie. Il faudra veiller en outre à l'intelligibilité (formulation) et à l'applicabilité de la réglementation.
- La durée de validité des nouvelles normes légales, mais aussi celle des normes en vigueur, sera limitée à cinq ou dix ans («sunset legislation»). Seront exemptées de cette clause de caducité les normes légales que la Bavière doit nécessairement édicter sur la base du droit de rang supérieur et celles pour lesquelles une grande sécurité du droit est nécessaire. Avant l'échéance du délai, les normes devront être réexaminées pour déterminer si elles ont permis d'atteindre le but visé et si elles ont eu ou non des effets indésirables. Une prolongation de la durée de validité au-delà de la date d'échéance demandera la même procédure d'évaluation que celle exigée pour une réglementation nouvelle.
- Les länder mettront à profit la concurrence en matière législative qu'autorise l'ordre fédéraliste de la République fédérale, pour pouvoir choisir parmi un grand nombre de concepts juridiques la solution la plus porteuse d'avenir («best practice»).
- La Bavière se donnera pour objectif d'avoir la plus faible densité réglementaire de tous les länder («best practice revendiquée par la Bavière»). Pour permettre la comparaison, l'organe d'examen des normes légales comparera à intervalles réguliers la densité réglementaire de chaque domaine législatif en Bavière avec celle d'autres länder («benchmarking législatif»).

En outre, les mesures de «débureaucratization» et de dérégulation feront l'objet d'un rapport annuel.

En l'espace de deux ans, du début de 2003 à la fin de 2004, le nombre de lois du land a reculé de 346 à 323. Le nombre d'ordonnances du land a pu être ramené de 1162 à 978.

### **1.3.6 Lois de simplification du droit du gouvernement fédéral allemand**

En 2003, dans le cadre de son initiative en faveur de la réduction de la bureaucratie, le gouvernement fédéral allemand a entrepris d'actualiser et de simplifier le droit fédéral en vigueur. Chaque ministère fédéral a reçu pour mandat de passer au crible l'ensemble des prescriptions légales relevant de ses compétences, à la recherche de simplifications possibles, et d'abroger ou de modifier les prescriptions concernées,

que ce soit à l'occasion d'une révision ultérieure ou par le biais de lois particulières de mise à jour ou de simplification. L'opération s'effectue graduellement et doit être entendue comme un processus permanent, dont l'objectif est de débarrasser le droit fédéral des dispositions devenues inutiles et de le rendre ainsi plus clair, plus compréhensible et plus actuel.

Une première loi de simplification du droit, dans le domaine relevant de la compétence du Ministère fédéral de la justice, a par exemple permis de supprimer 150 lois et ordonnances, de même que des notions périmées issues du droit impérial. Une autre loi de simplification, dans le domaine relevant de la compétence du Ministère fédéral de l'intérieur, a retiré du droit lié à la réunification toutes les régulations transitoires devenues caduques quinze ans après la réunification de l'Allemagne. Jusqu'en 2007, dix lois de mise à jour et de simplification du droit ont été mises en route, avec pour résultat l'abrogation de quelque 850 lois, ordonnances et autres dispositions légales obsolètes (sur un total initial de plus de 5100 lois et ordonnances).

Cette simplification du droit, au seul plan formel pour l'instant, sert de base à d'autres améliorations du droit restant. Le but de ce processus est de créer des normes légales plus compréhensibles, plus claires et plus actuelles.

### **1.3.7 Loi de dérégulation en Autriche**

Dans le prolongement de ses efforts permanents visant à accroître la facilité d'utilisation et la clarté de la législation, le gouvernement fédéral autrichien a décidé de soumettre les prescriptions légales à un examen critique visant à éliminer les régulations superflues. La loi de dérégulation de 2006 a permis d'abroger des normes légales qui n'étaient plus nécessaires. Cette mesure a touché essentiellement des lois et des dispositions (constitutionnelles) fédérales, ainsi que des ordonnances, qui avaient déjà été matériellement supprimées ou qui étaient devenues obsolètes en raison d'un changement des conditions cadre, suite par exemple à l'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne. La dérégulation a été conçue en termes quantitatifs comme en termes qualitatifs. D'une part, la formulation des textes a été simplifiée, les redondances éliminées et la quantité d'actes réduite; d'autre part, le corpus de textes normatifs et de normes a été rationalisé, notamment par la simplification des textes et l'harmonisation des contenus.

### **1.3.8 Mise à jour et simplification de l'acquis communautaire**

Les actes législatifs de l'Union européenne (acquis communautaire) n'ont encore jamais fait l'objet d'un examen d'ensemble ni d'une systématisation. En règle générale, les nouvelles prescriptions et les modifications de textes en vigueur viennent simplement s'ajouter à ce qui existe déjà. Depuis quelques années, une révision formelle de l'acquis communautaire est cependant en cours. Elle débute en règle générale par une consolidation, au cours de laquelle les dispositions de l'acte juridique d'origine (règlement, directive, décision) sont condensées, avec toutes les modifications ultérieures, en un texte unique qui n'a toutefois pas de caractère légalement contraignant, n'ayant qu'une fonction d'information. Les textes normatifs consolidés

sont alors codifiés lors d'une seconde étape. Il en résulte que l'acte juridique de base, avec tous les actes modificateurs, est remplacé par un acte juridique unique, cohérent, et donc en règle générale plus compréhensible; au cours de ce processus, les dispositions obsolètes peuvent être abrogées et les incohérences terminologiques éliminées. Pour ce qui est du fond, il reste inchangé.

D'ici à la fin de 2008, la commission de l'UE soumettra au Conseil et au Parlement 350 initiatives visant à codifier des actes juridiques.

## **1.4 Efforts de révision de la Confédération**

Ce n'est pas seulement dans le cadre de la révision formelle du droit fédéral, mais aussi par le biais d'autres projets, que des efforts de simplification et de dérégulation sont en cours à l'échelon de la Confédération. À preuve les deux exemples suivants, l'un explicitement dirigé vers ce but, l'autre implicitement:

### **1.4.1 Simplifier la vie des entreprises**

Placé sous la direction du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), le projet «Simplifier la vie des entreprises» prévoit des mesures de réduction des charges administratives et d'allègement en faveur des entreprises. Le volume des réglementations doit être ramené au strict minimum, tant au niveau des ordonnances qu'à celui des lois. Le 8 décembre 2006, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à la loi fédérale sur la suppression et la simplification de procédures d'autorisation (FF 2007 311). Dans l'ensemble, sur les quelque 500 procédures d'autorisation que connaît le droit fédéral, 75 pourront être abrogées ou simplifiées dans le cadre de ce projet durant les années 2006 à 2008. De plus, des progrès considérables seront réalisés dans le domaine de la réduction des charges administratives et dans celui des procédures de la cyberadministration. Concrètement, les entreprises pourront bénéficier du fait que, chaque année, 100 000 actes administratifs au moins pourront être supprimés ou simplifiés.

### **1.4.2 Programme d'abandon de tâches**

Fin 2004, le Conseil fédéral a décidé de soumettre les tâches de la Confédération à un réexamen systématique. Sur la base d'un catalogue énumérant les activités et les prestations de la Confédération, il s'agissait d'évaluer quelles sont les tâches qui présentent un potentiel de réformes structurelles de fond. L'examen des tâches pose la question fondamentale des prestations que l'Etat doit fournir, de l'ampleur de ces prestations et du cadre institutionnel dans lequel elles doivent être fournies. Le Conseil fédéral vise ainsi à optimiser durablement le budget, afin de pouvoir répondre efficacement aux défis à venir et de pouvoir mener une politique financière au service de la croissance et de la prospérité. L'examen des tâches est une entreprise de longue haleine. Le point de départ fixé en 2008 et le point d'arrivée placé en 2015 délimitent une plage temporelle suffisamment longue pour donner toutes leurs chances aux réformes de fond nécessaires et aux *adaptations légales* qui leur sont liées. Fin avril 2006, le Conseil fédéral a défini l'objectif global du réexamen des

tâches. C'est ainsi que jusqu'en 2015 le budget ne pourra pas croître plus rapidement que l'économie, ce qui correspond en moyenne à 3 % par an au plus. La quote-part de l'Etat sera ainsi stabilisée.

## **1.5 Le projet transversal «Examen formel du droit fédéral» dans le cadre de la réforme de l'administration**

### **1.5.1 Objectifs de la mise à jour formelle**

Le droit fédéral, qui doit être conçu dans la perspective de son applicabilité, ne doit pas contenir de normes superflues: il s'agit d'édicter moins de lois, donc de meilleures lois. Jusqu'à présent, on n'a jamais procédé à un examen exhaustif pour déterminer si, au fil du temps, certaines réglementations étaient devenues superflues, contradictoires, trop denses ou encore trop précises. Le présent projet a consisté à procéder à un examen systématique du droit en vigueur pour identifier, dans la perspective de leur abrogation, les dispositions qui n'avaient plus d'importance matérielle. L'ordre juridique est plus clair et plus intelligible s'il est débarrassé des dispositions sans contenu normatif, qui peuvent masquer les dispositions pertinentes. L'examen formel consiste à éliminer:

- les dispositions qui sont devenues superflues parce qu'elles n'ont plus de champ d'application;
- les dispositions qui sont devenues superflues parce qu'elles ont été supplantées par de nouvelles normes;
- les répétitions et les contradictions.

L'importance de la mise à jour formelle apparaît notamment dans le cas des répétitions. Le droit en vigueur est truffé de répétitions, que ce soit dans un même acte ou dans plusieurs actes de même degré (répétitions horizontales) ou de degrés différents (répétitions verticales). Ces répétitions ne présentent aucun contenu normatif supplémentaire. En plus d'être inutiles, elles créent des problèmes d'interprétation. Et comme leurs libellés comportent de légères différences, elles génèrent des incohérences tout en augmentant inutilement la densité normative. C'est pourquoi il convient de les éviter.

L'amélioration durable de la qualité de l'ordre juridique passe impérativement par le toilettage du droit en vigueur. Une mise à jour formelle contribue déjà à renforcer la sécurité du droit, mais aussi à sensibiliser les gens à l'importance de la qualité de l'activité législative.

### **1.5.2 Etendue de l'examen et démarche**

Le projet a porté sur le droit interne publié dans le RS. On a par ailleurs passé en revue et éliminé les traités internationaux bilatéraux qui étaient d'une durée limitée ou qui avaient pour objet un projet précis qui a été mené à terme, si bien qu'il ne fait aucun doute qu'ils ont rempli leur fonction ou qu'ils sont arrivés à échéance. Cet examen ne s'est pas limité au droit international publié dans le RS: il a aussi porté

sur tous les traités bilatéraux qui figurent dans une banque de données distincte gérée par le DFAE.

On a renoncé à abroger les dispositions transitoires arrivées à échéance qui figurent dans la Constitution fédérale, ce qui nécessiterait l'organisation d'une votation populaire.

Placé sous la responsabilité de la chancelière de la Confédération, le projet, qui a pris la forme d'un projet transversal s'inscrivant dans la réforme de l'administration 2005 à 2007, a été mené de façon centralisée selon une démarche pragmatique. Cette approche centralisée a permis d'assurer une unité de doctrine et de garantir le respect de l'objectif assigné. Tous les offices ont été informés de la démarche choisie et associés aux préparatifs. La représentation de tous les offices a permis de garantir l'uniformité et la simultanéité de la mise en œuvre du projet dans l'ensemble de l'administration.

Il s'est agi de déterminer l'utilité directe d'une action unique de mise à jour du droit fédéral. Les actes obsolètes qui ne sont plus appliqués ne créent pas de travail. Par contre, les identifier pour les abroger représente un certain travail. Eu égard à ce genre d'objections, il a été décidé d'opter pour une démarche très pragmatique, à savoir procéder à un examen aussi efficace que possible.

L'examen a été effectué sur la base d'une liste de contrôle uniforme qui a permis d'éplucher toute la législation. Ce travail a été effectué par les collaborateurs de l'ensemble des offices qui appliquent la législation au quotidien et qui connaissent donc particulièrement bien ses points faibles et qui sont les mieux placés pour identifier les dispositions qui ont perdu leur pertinence et qui sont dès lors inutiles. Des ateliers ont permis aux spécialistes mandatés de se familiariser avec la tâche qui leur avait été assignée, à savoir répertorier tous les actes qui pouvaient être abrogés en tout ou en partie, ou qui pouvaient être élagués. L'examen a ainsi reposé sur le principe de l'autocontrôle. Les résultats ont été enregistrés sur support informatique selon un schéma précis.

L'examen a donné l'occasion aux spécialistes d'améliorer leur outil de travail, à savoir les normes juridiques qu'ils appliquent, c'est-à-dire de le façonner de telle sorte qu'ils se limitent à leur tâche ou à leur importance effective.

### **1.5.3 Résultats**

Pour ce qui est des ordonnances, le Conseil fédéral a pu mettre en œuvre les révisions suivantes dans le cadre d'un projet global:

- abrogation d'actes entiers (ordonnances du Conseil fédéral, des départements, des offices ou d'autres services fédéraux): 168 actes;
- abrogation et modification de dispositions individuelles ou de groupes de dispositions (figurant dans des ordonnances du Conseil fédéral, des départements, des offices ou d'autres services fédéraux): 214 articles dans 106 actes.



Pour ce qui est des lois, le Conseil fédéral propose les révisions suivantes dans le cadre du présent message:

- abrogation d’actes entiers (lois fédérales et arrêtés fédéraux): 31 actes;
- abrogation et modification de dispositions individuelles ou de groupes de dispositions (figurant dans des lois fédérales ou dans des arrêtés fédéraux): 145 articles dans 55 actes.

Qui plus est, les arrêtés fédéraux portant approbation d’accords internationaux, dont certains étaient publiés autrefois dans le RS renfermant le droit interne, ont été pour la plupart retirés de ce dernier, sans toutefois être abrogés formellement. L’application de cette méthode de publication en vigueur depuis longtemps (voir à ce propos le ch. 2.1.3) permet d’alléger le RS renfermant le droit interne de 38 actes supplémentaires.

Au total, on pourra ainsi supprimer 237 actes sur les quelque 2000 qui ont été passés en revue dans le droit interne (soit 11 %) et en modifier 161 (soit 8 %).

En ce qui concerne les traités internationaux bilatéraux, les offices ont fourni de nombreuses informations sur les traités qui ont été mis en œuvre ou qui sont arrivés à échéance, ce qui a permis au DFAE de mettre à jour sa banque de données des traités internationaux en procédant à la suppression d’une centaine d’entrées. Sept de ces traités, qui étaient publiés dans le RS renfermant le droit international, ont dès lors pu être retirés dudit RS.

## **1.6 Améliorations plus poussées: garantir la qualité de la législation en vigueur et de la législation future**

### **1.6.1 Généralités**

Dans sa décision du 3 mai 2006 relative à la réforme de l’administration 2005 à 2007, le Conseil fédéral a chargé l’Office fédéral de la justice et la Chancellerie fédérale d’améliorer la qualité de la législation future en coordination avec les organes parlementaires compétents.

Les réglementations qui figurent dans les lois et les ordonnances peuvent être superflètes: c’est le cas quand elles n’ont plus de champ d’application, quand elles sont supplantées par de nouvelles normes ou quand elles n’ont plus aucun contenu normatif. Mais elles peuvent aussi devenir trop détaillées, trop compliquées et trop rigides, et n’être plus du tout adéquates à la suite de l’édiction de nouvelles normes ou de l’évolution de la situation. C’est surtout lorsque les autorités administratives de la Confédération ou des cantons mettent en œuvre la législation, voire que les tribunaux appliquent les textes de loi, que les déficiences apparaissent au grand jour.

Il est donc important d’œuvrer sans relâche en vue d’une législation simple et flexible, de telle sorte:

- que les particuliers disposent d’une marge de manœuvre et de décision aussi grande que possible;
- que la Confédération ne légifère pas si les cantons ou les communes sont mieux placés pour le faire;

- que les lois ne renferment pas de prescriptions dont l'édiction présuppose des connaissances spécialisées d'un type particulier ou qui doivent être modifiées fréquemment en fonction de l'évolution de la situation, raison pour laquelle les actes qui se prêtent le mieux à l'accueil de ces prescriptions sont les ordonnances;
- que les normes juridiques ne règlent pas des questions qu'on ne devrait trancher, dans le souci de tenir compte des spécificités de chaque cas, qu'au stade de l'application du droit par les autorités administratives ou par les tribunaux en fonction des circonstances;
- que les systèmes d'organisation et les procédures soient simples et clairs, et donc qu'ils demandent peu de travail.

Les normes doivent être examinées pour déterminer s'il faut *réduire leur densité et leur précision ou modifier les prescriptions régissant l'organisation et les procédures*, pour atteindre les objectifs précités. Voici quelques exemples illustrant notre propos: – pour faciliter l'exercice d'une activité lucrative de nature privée, on peut soit renoncer au régime de l'autorisation, soit renoncer à fixer telle ou telle condition d'octroi de l'autorisation; – la Confédération ne se charge plus elle-même de l'exécution d'une loi: elle la confie aux cantons, qui sont plus aptes à le faire en raison de leur expérience dans le domaine considéré; – on fixe dans une ordonnance plutôt que dans une loi les conditions nécessaires à l'homologation de produits et de procédures, dans le souci d'alléger le travail du législateur et de créer une plus grande marge de manœuvre; – on n'inscrit plus dans une prescription toutes les conditions nécessaires à l'octroi d'une autorisation: on se borne à y donner quelques exemples pour que les autorités administratives et les tribunaux puissent se prononcer en tenant compte des spécificités de chaque cas; – on diminue le nombre d'instances successives pour accélérer la procédure; – on regroupe deux offices qui accomplissent des tâches analogues et dont les sphères de compétence sont difficiles à délimiter avec précision.

L'objectif prioritaire de l'activité législative ainsi conçue est donc *l'amélioration de la qualité des décisions*, et non pas seulement la déréglementation ou encore la privatisation. L'ordre juridique doit être *le fondement optimal de l'accomplissement des tâches assignées à l'Etat*, c'est-à-dire de l'efficacité de l'activité administrative et de la rationalité de l'application du droit.

Les activités de rationalisation, de simplification et d'assouplissement sont clairement *balisées*. Le *principe de légalité* exige d'une part que l'on édicte certaines dispositions sous une forme générale et abstraite, mais suffisamment précise, pour garantir que l'on pourra anticiper les évolutions futures et que les autorités seront à même de pratiquer une égalité de traitement en matière juridique. Cette exigence limite les possibilités d'accroître, dans les cas particuliers, la marge de décision des organes d'application du droit pour qu'il soit plus facile d'agir dans un souci d'efficacité en tenant compte des circonstances. Le principe de légalité exige d'autre part que toutes les normes juridiques importantes qui sont d'une grande portée politique soient édictées sous la forme d'une loi fédérale (art. 164, al. 1 et 2, Cst.). Cette exigence empêche toute extension de la marge de décision des organes qui légifèrent aux échelons inférieurs, c'est-à-dire tout transfert de compétences législatives entre la loi et l'ordonnance, ce qui permettrait d'augmenter la souplesse des réglementations. *L'intérêt public que présente l'accomplissement de certaines tâches* et que l'on peut déjà déduire de la Constitution fédérale, limite lui aussi les

possibilités de rationalisation et d'assouplissement de l'activité législative. La Confédération continuera de devoir accomplir certaines tâches d'une certaine manière. L'intérêt public à ce qu'elle le fasse peut être si grand qu'il est exclu de les réduire quantitativement ou qualitativement. Cet élément doit surtout être pris en compte lorsqu'il s'agit de répondre aux trois questions suivantes: faut-il déléguer telle ou telle tâche aux cantons ou à des particuliers? Faut-il simplifier certaines procédures? Faut-il revoir à la baisse les exigences en termes de qualité de l'accomplissement des tâches?

En soumettant l'ordre juridique à un examen complet et systématique en fonction de certains critères, tout en tenant compte des possibilités d'amélioration limitées que l'on a évoquées, on donnerait une meilleure assise à l'accomplissement des tâches de la Confédération. Mais on créerait aussi davantage *de sécurité juridique, de clarté juridique et d'efficacité juridique*. Dans ces conditions, les chances de voir les normes juridiques ainsi «optimisées» être respectées par les particuliers ou appliquées avec l'aide des autorités, seraient bien plus élevées.

Le *processus* qui débouche sur cette amélioration de l'activité législative est presque aussi important que le résultat lui-même. Lorsque les services chargés d'appliquer les différents actes prennent également soin de débusquer les lacunes que ces actes comportent et de proposer les améliorations qui s'imposent, ils apprennent à *reconnaître ce qui fait la qualité de la législation*. Eu égard aux expériences engrangées dans les cantons (voir à ce propos le ch. 1.3), une telle démarche profiterait à la future législation et pourrait déboucher sur un véritable *changement de culture législative*.

## 1.6.2 Critères et références

Une législation de qualité est une législation qui est comprise par ses destinataires, qui emporte l'adhésion générale, qui peut être respectée et mise en œuvre et qui se révèle efficace et équitable. Cette définition renferme plusieurs grands principes exposés ci-après. Pour être plus efficaces en pratique, ces principes doivent être intégrés dans un instrument d'appoint qui puisse être utilisé au quotidien, par exemple un catalogue des questions à examiner, en complément aux critères d'une bonne législation présentés au ch. 1.2.1, et en coordination avec eux.

### *Principe de nécessité*

Le critère de la nécessité est un principe légistique important qui constitue l'un des volets du principe de proportionnalité. Une norme doit être nécessaire du point de vue des objectifs à atteindre, des priorités du moment et des autres possibilités d'agir. Chaque législation doit faire l'objet d'un examen scrupuleux destiné à déterminer sa nécessité.

### *Principe de subsidiarité*

Véritable clé de voûte de toute action étatique, le principe de subsidiarité exige que l'Etat n'intervienne que dans les cas où la société ou les institutions ne sont pas en mesure de résoudre un problème de façon satisfaisante. Dans un système fédéraliste, si l'Etat doit intervenir, c'est en principe l'entité étatique du degré le plus bas à même de résoudre le problème qui doit le faire.

### *Principe d'adéquation (aptitude/efficacité)*

En légistique, le principe d'adéquation concerne la question de l'aptitude et de l'effet d'une réglementation. L'adéquation englobe aussi l'aptitude de l'organe qui édicte la réglementation et de la procédure de réglementation: les normes qui doivent être adaptées aux situations en mutation rapide, ou qui concernent des questions dont la résolution présuppose des connaissances spécialisées d'un genre particulier, doivent être édictées non pas dans des lois mais dans des ordonnances. En revanche, il est plus judicieux que ce soit le législateur, qui jouit d'une légitimité démocratique, qui édicte les normes permanentes qui revêtent une importance politique.

### *Principe de praticabilité (exécution fédéraliste)*

La qualité des réglementations édictées par l'Etat dépend de la manière dont elles peuvent être mises en œuvre et exécutées en pratique. Eu égard au caractère fédéraliste de l'exécution, il convient de veiller tout particulièrement à créer les fondements indispensables à une évaluation fiable de la praticabilité des réglementations.

### *Principe d'adaptabilité*

L'adaptation aux nouvelles évolutions et aux nouvelles situations doit être garantie. Les réglementations étatiques doivent être suffisamment ouvertes et souples, afin qu'il soit possible de procéder aux adaptations indispensables dans le cadre de leur mise en œuvre. Pour atteindre cet objectif, il convient d'utiliser des notions juridiques qui ne soient pas trop précises et de conférer à l'entité compétente une marge de manœuvre en ce qui concerne les conséquences juridiques, notamment en ayant recours à des formulations potestatives.

### *Principe de continuité*

Les réglementations doivent aussi être conçues en fonction de leur continuité et de leur pérennité, afin qu'il soit possible de faire des prévisions et d'établir des planifications. Elles doivent par ailleurs concourir à la stabilisation des attentes et des manières de se comporter et assurer ainsi leur propre pérennité.

### *Principe de confiance*

Il faut surmonter la méfiance entre les différentes institutions. Les réglementations de qualité laissent suffisamment de marge de manœuvre pour la mise en œuvre et l'exécution, elles permettent les adaptations aux nouveaux développements et elles donnent la possibilité de tenir compte des spécificités de chaque cas particulier.

### *Principe d'efficacité, principe du rapport coûts/utilité*

Pour que l'examen des besoins en termes de législation soit efficace, il faut procéder à une évaluation systématique des effets de la future législation et à un calcul du rapport coûts/utilité aussi précis que possible (dans le cas des prestations ou des compétences de l'administration qui peuvent être mesurées sous l'angle économique). Une prescription ne doit pas être édictée s'il n'y a pas de rapport approprié entre l'utilité qui pourrait être obtenue et les coûts que devraient assumer les pouvoirs publics et les particuliers. Ces coûts doivent être pris en compte autant que possible dans leur intégralité pour une période objectivement appropriée. Il s'agit en

l'occurrence des coûts en termes de finances et de personnel, des coûts en termes de fonctionnement, de prestations de services et de temps investi, des coûts liés à la préparation, à la prise des décisions et à la mise en œuvre ainsi que des coûts inhérents à l'exécution et à l'application, coûts qui sont à la charge des services concernés et des destinataires.

### **1.6.3 Mesures destinées à garantir la qualité**

D'un côté, il y a les exigences de qualité. De l'autre, il y a l'objectif qui consiste à mettre en place des mécanismes efficaces garantissant l'élévation continue du niveau de qualité de la législation. La réalisation de cet objectif exige des mesures qui permettent d'inverser la tendance à l'augmentation du volume de l'arsenal normatif, mais aussi de garantir le respect systématique des principes garantissant la qualité de la législation. Pour accompagner l'examen formel du droit fédéral, la chancière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz, a désigné une commission consultative composée du député au Conseil des Etats Philipp Stähelin, qui en est le président, et des professeurs Georg Müller, Gilles Petitpierre, Ulrich Zimmerli et Luzius Mader. La commission a également été chargée de présenter des mesures et des instruments permettant d'améliorer la qualité de la législation future dans le cadre de la procédure législative actuelle. Les chapitres ci-après proposent quelques pistes de réflexion.

#### *Application systématique de mesures qualitatives lors de chaque révision*

Pour garantir la qualité de la législation future, il faudra examiner d'une manière à la fois minutieuse et vérifiable, à la faveur de toute révision législative, si des (autres) dispositions du droit en vigueur peuvent être simplifiées, voire supprimées. Cette méthode de travail permettra aux autorités de procéder à une mise à jour permanente et institutionnalisée de l'arsenal normatif en vigueur.

#### *Examen systématique des solutions de remplacement*

En ce qui concerne les solutions de remplacement, il s'agit de déterminer s'il est vraiment nécessaire que l'Etat édicte des normes juridiques ou s'il faut privilégier d'autres solutions, par exemple la mise en place de systèmes d'autorégulation (pilotes) par des organisations issues de la société civile. Il s'agira de se reposer ces questions fondamentales, tout comme la question du choix de l'instrument de réglementation idoine, dans le cadre de chaque projet de révision.

#### *Examen systématique de la nécessité/preuve de la nécessité*

La nécessité d'une procédure législative doit être examinée dans le cadre de chaque projet au moyen d'un catalogue-test qu'il faudra établir. À l'aide d'une liste de contrôle correspondante, il s'agira ensuite non seulement d'examiner les aspects transversaux, mais aussi de justifier les aspects spécialisés inhérents au projet législatif spécifique. Il faudra en outre effectuer des analyses de l'efficacité (évaluations). Il s'agira de fournir les instruments servant à l'analyse des conséquences de la législation qui permettent de faire, sans dépenses disproportionnées, des prévisions à propos des effets, notamment secondaires, des réglementations édictées par l'Etat.

De tels examens de la nécessité ne sont véritablement judicieux que si la procédure d'examen est institutionnalisée et contrôlée dans le cadre du processus législatif. Qui plus est, la violation de l'obligation d'effectuer les contrôles en termes de besoin, les contrôles de qualité et les analyses de l'efficacité doit être sanctionnée, faute de quoi ladite obligation ne sera pas suffisamment respectée.

Pour que les tests et les analyses soient efficaces, il est impératif que l'organe de contrôle fasse autorité.

### *Amélioration de la formation en légistique*

#### *(a) Guide de législation*

L'Office fédéral de la justice est en train d'élaborer un module de base du Guide de législation qui servira de fil d'Ariane tout au long du processus législatif. Par ailleurs, il veillera, dans le cadre de l'accompagnement législatif, à ce que l'élaboration des projets d'actes se fasse au moyen du nouvel instrument que constituera l'«esquisse d'actes normatifs». Cet instrument sera une aide pour évaluer les questions fondamentales et les variantes par rapport à leurs avantages et à leurs inconvénients (instruments de réglementation, degré auquel il y a lieu de légiférer, densité normative, etc.).

#### *(b) Forum de législation*

Le 28 février 2007, le Conseil fédéral a décidé la création d'un forum de législation qui permettra à l'Office fédéral de la justice de créer, en collaboration avec la Chancellerie fédérale, un réseau regroupant les personnes chargées de tâches législatives. Le forum sera conçu pour garantir la qualité et la clarté de la législation fédérale et, au besoin, pour les améliorer.

On organisera des cours de formation notamment dans le souci de contribuer à atteindre les trois objectifs suivants: informer en permanence les services juridiques des offices fédéraux des questions fondamentales de nature interdisciplinaire en rapport avec la législation fédérale qui se poseront à tel ou tel moment, enseigner des méthodes de travail servant à l'activité législative (y compris au contrôle de la législation) et définir des normes de qualité. Le forum favorisera en outre l'échange d'expériences entre les services chargés de tâches législatives. Il assurera aussi une meilleure mise en réseau des personnes concernées pour améliorer la coordination et l'assistance mutuelle.

### *Institutionnalisation du recours aux expériences faites dans la doctrine et la jurisprudence*

Il s'agit aussi d'exploiter de façon plus systématique les expériences engrangées notamment dans les universités et les tribunaux. Par la force des choses, ce sont ces entités qui mettent le doigt sur les points faibles de la législation. L'intensification des échanges d'informations entre spécialistes des différents domaines ou la création de réseaux pérennisera l'accès aux connaissances des experts externes.

### *Activité des commissions de rédaction*

La Commission interne de rédaction, composée de membres de la Chancellerie fédérale et de l'Office fédéral de la justice, examine les projets d'actes normatifs

émanant des unités administratives entre le moment où ils sont mis en consultation pour la première fois et le moment où ils sont adoptés. Privilégiant l'approche interdisciplinaire, elle analyse les projets sous les angles juridique et linguistique dans le but d'assurer leur logique, leur cohérence, leur précision et leur spécificité. Elle vérifie aussi leur adéquation avec les destinataires et leur intelligibilité, tout en veillant à garantir la correspondance entre les versions rédigées dans les langues officielles. Ce faisant, elle tire partie des chances offertes par le plurilinguisme. Sa fonction et son poids doivent être renforcés. La fonction de la Commission parlementaire de rédaction pourrait elle aussi être revalorisée.

### *Mesures ponctuelles*

Outre les mesures structurelles destinées à rationaliser la législation, il existe tout un éventail de mesures ponctuelles permettant de mettre en place un contrôle de l'efficacité des lois propre au système et d'établir une sorte d'obligation de justifier (la poursuite de) leur validité. On peut citer notamment:

- la réalisation d'expérimentations législatives dans une zone géographique donnée;
- la réalisation d'expérimentations législatives de durée limitée (sunset legislation);
- la mise en œuvre de projets de lois par étapes;
- la mise en place de contrôles institutionnalisés des conséquences de la législation pendant une période donnée (évaluations).

### *La langue: un gage de qualité*

La langue peut contribuer à divers égards à optimiser la qualité des textes législatifs:

*La langue oblige à mettre de l'ordre dans ses idées.* Les idées sont très fugaces. Qui veut les coucher sur le papier doit leur donner corps en prenant une série de décisions. Le simple fait que la langue oblige les auteurs à faire entrer leurs idées dans une structure donnée concourt grandement à la qualité des lois. Travailler sur la langue, c'est aussi travailler sur les idées. L'approche plurilingue renforce cet effet.

*La langue permet d'identifier les lacunes.* Une loi peut être parfaitement irréprochable sous ses aspects grammaticaux et syntaxiques, mais être difficilement compréhensible, voire confuse, par exemple:

- si sa densité normative est trop élevée, si bien qu'on en arrive à une situation où les arbres finissent par cacher la forêt;
- si on relève des contradictions en termes de logique, que ce soit dans les normes ou entre les normes;
- si le texte est trop compliqué pour les personnes à qui il s'adresse, du fait des trop nombreuses connaissances spécialisées qu'il présuppose;
- si le texte est formulé du point de vue de l'administration au lieu de l'être de celui des personnes concernées;
- si la structure normative ne correspond pas au contenu;

- si les déclarations sont diluées à cause de compromis politiques qui n'en sont pas ou à cause d'égards mal compris, ou si elles comportent des lacunes que seuls les initiés peuvent «comblent»;
- si les éléments importants sont mêlés aux éléments accessoires.

Certes, la langue n'est pas en mesure d'éviter de tels défauts, mais elle permet au lecteur attentif de les identifier clairement. Quiconque est à même de procéder à cette identification a donc toutes les chances de pouvoir contribuer à l'amélioration du texte. Or, cette aptitude fait souvent défaut aux auteurs de textes de loi, soumis qu'ils sont à différentes forces qui nuisent à l'intelligibilité des textes (intérêts de l'administration, aveuglement dû à la matière, intérêts contradictoires des parties au processus législatif, etc.). La langue ne peut donc concourir, en l'occurrence, qu'à clarifier les choses si les personnes dotées d'une formation linguistique qui ne sont pas associées aux travaux législatifs portent toutefois un vif intérêt généraliste au domaine dans lequel on légifère, si elles lisent le texte attentivement, si elles perçoivent les signaux linguistiques qu'il envoie, si elles en parlent avec les auteurs du texte et si elles peuvent reformuler le texte en toute liberté en fonction des résultats de leurs échanges de vues avec les auteurs.

*Le plurilinguisme est une source de clarification.* Traduire, ce n'est pas substituer les mots d'un texte rédigé dans une langue donnée par des mots d'une autre langue, mais restituer des informations dans une autre structure linguistique (travail de réécriture). Ce processus s'apparente au processus du révélateur photographique, car, à tous les endroits où le texte source n'est pas clairement formulé, le traducteur est confronté à des choix difficiles, qui le poussent à améliorer le texte source. Par ailleurs, il n'est pas rare que le traducteur trouve des solutions étonnamment simples pour restituer des formulations inutilement compliquées, solutions qui peuvent être reprises dans le texte source. La traduction représente toujours une chance pour le texte source. C'est pourquoi il est important que les auteurs voient dans les traducteurs des alliés qui les aident à façonner leurs textes. Et il est tout aussi important que ceux-ci conçoivent leur rôle de cette manière et cherchent à collaborer avec les premiers. Le travail de corédaction va encore plus loin en ce sens qu'il consiste à rédiger un texte en commun en plusieurs langues. Nombreux sont les cas dans lesquels il a fait ses preuves.

## 2 **Commentaire concernant les abrogations et les modifications proposées**

### 2.1 **Remarques liminaires**

#### 2.1.1 **Structure**

Par le présent message, le Conseil fédéral soumet deux actes au Parlement:

- (1) la *loi fédérale relative à la mise à jour formelle du droit fédéral (projet A)*, conçue sous la forme d'un acte modificateur unique, qui porte abrogation, au ch. I, d'une série de lois fédérales et d'arrêtés fédéraux sujets au référendum, et qui porte modification, au ch. II, d'une série de lois fédérales (pour l'essentiel, il s'agit soit d'abrogations de dispositions individuelles, soit de modifications faisant suite à la révision de l'organisation judiciaire fédérale);



- (2) l'arrêté fédéral relatif à la mise à jour formelle du droit fédéral (projet B), à savoir un arrêté fédéral simple, non sujet au référendum, qui porte abrogation d'une série d'arrêtés fédéraux simples.

Les abrogations et les modifications proposées sont subdivisées en trois chapitres dans lesquels elles sont commentées:

- chap. 2.2: abrogation d'actes entiers, avec référendum (loi fédérale, projet A, ch. I);
- chap. 2.3: modification d'actes, avec référendum (loi fédérale, projet A, ch. II);
- chap. 2.4: abrogation d'arrêtés fédéraux simples, sans référendum (arrêté fédéral simple, projet B).

Dans chacun des trois chapitres, nous avons classé les actes dans l'ordre dans lequel ils figurent dans le RS, en les dotant d'une numérotation distincte dans le souci d'assurer une meilleure vue d'ensemble et de faciliter la citation desdits actes.

## 2.1.2 Précisions concernant le droit des publications

Le Recueil systématique du droit fédéral (RS) a été créé en vertu de la loi du 6 octobre 1966 concernant *la publication d'un nouveau Recueil systématique des lois et ordonnances de la Confédération*. Se présentant sous la forme de feuillets mobiles, le RS est un recueil mis à jour et classé par matières qui contient les actes qui ont été publiés dans le Recueil officiel (RO) et qui sont encore en vigueur. Il est subdivisé en deux parties:

- (1) la partie «droit interne», y compris les constitutions cantonales et quelques conventions entre la Confédération et les cantons (RS renfermant le droit interne);
- (2) la partie «droit international», qui contient des traités internationaux et des décisions relevant du droit international (RS renfermant le droit international).

De 1974 à 1987, le RS possédait une force obligatoire négative. Le principe de la force obligatoire négative est un principe qui veut qu'un acte du droit interne qui ne figure pas dans le recueil à une date donnée n'est plus valable. En 1987, on y a renoncé, estimant, au vu de la pratique, qu'il était difficilement conciliable avec un système de feuillets mobiles.

Se voulant une collection consolidée des actes en vigueur, le RS constitue le point de départ idoine pour procéder à un examen formel du droit fédéral, même si, sur le plan formel, il n'a pas de force obligatoire. Les deux actes modificateurs uniques – contenant une série d'abrogations et de modifications – qui sont présentés dans le cadre du présent message seront, comme de coutume, tout d'abord publiés dans le RO avant d'être pris en compte dans le processus de mise à jour du RS à l'issue de leur mise en vigueur.

### **2.1.3 Retrait d'arrêtés fédéraux du RS renfermant le droit interne**

Le RS renfermant le droit interne contient une série d'arrêtés fédéraux portant approbation d'accords internationaux qui figurent de leur côté dans le RS renfermant le droit international. En règle générale, les arrêtés fédéraux de ce type ne sont plus publiés dans le RS renfermant le droit interne: on se borne à les mentionner dans le RS renfermant le droit international (selon l'objectif recherché, la mention figure dans une note de bas de page, dans une phrase à la fin de l'accord international ou en tant qu'annexe dudit accord).

Le RS contient en outre de nombreux autres arrêtés, notamment financiers, qui ont été mis en œuvre et qui sont arrivés à échéance. Certains d'entre eux sont devenus sans objet, si bien qu'ils peuvent être abrogés (voir p.ex. RS 172.221.154.0, 412.191.05, 686.11). Dans d'autres cas, on ne les mentionnera plus que dans des notes de bas de page par souci d'intelligibilité. Dans ces cas-là, les arrêtés seront aussi retirés du RS sans être abrogés formellement.

### **2.1.4 Dispositions relatives à l'abrogation ou à la modification du droit en vigueur**

Si l'on abroge des dispositions relatives à l'abrogation ou à la modification du droit en vigueur, le droit qui avait été abrogé ou modifié ne retrouve pas son ancienne forme: une disposition abrogée ou modifiée l'est pour toujours, sauf si l'on précise expressément que l'état juridique antérieur est restauré. Cependant, les dispositions qui portent abrogation ou modification du droit en vigueur doivent continuer de figurer dans le RS en raison de leur importante fonction d'information: elles permettent de reconstituer l'historique d'un acte et l'évolution de la législation; elles fournissent des indications sur les passages modifiés; elles permettent d'établir une transparence accrue et elles constituent une aide précieuse pour déterminer quelle est la dernière version de la législation. Comme ces dispositions figurent toujours à la fin d'un acte, elles n'en perturbent en rien la clarté. Dans les faits, les dispositions concernant l'*abrogation* du droit en vigueur seront maintenues dans le RS dans leur intégralité. Les dispositions concernant la *modification* du droit en vigueur le seront elles aussi, mais sans le libellé des textes intégrés dans le droit en vigueur; on y insérera à la place des points de suspension («...»). Pourront tout au plus être abrogés les articles relatifs à la modification du droit en vigueur si les dispositions modifiées sur lesquelles ils portent ne sont plus en vigueur ou si elles ont subi de nouvelles modifications entre-temps. Dans ces cas uniquement, les articles modificateurs n'auront plus aucun caractère d'information pour l'état du droit à ce moment-là.

## **2.2 Abrogation d'actes entiers, avec référendum (loi fédérale, projet A, ch. I)**

Le Conseil fédéral propose au Parlement d'abroger dans leur intégralité les 17 actes suivants, tous sujets au référendum:

**1. Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 (StF; RS 172.221.10)**

Les trois dernières dispositions du statut des fonctionnaires – elles concernent la situation des fonctionnaires et le traitement des cadres occupant les postes les plus élevés – ne sont plus d’aucune utilité. Le statut peut donc être abrogé.

**2. Arrêté fédéral du 23 juin 1988 concernant le versement au personnel fédéral d’une allocation extraordinaire en 1988 (RS 172.221.154.0)**

L’arrêté fédéral a été mis en œuvre. Il peut être abrogé.

**3. Loi fédérale du 20 décembre 1962 concernant le versement d’une allocation aux bénéficiaires de rentes des caisses d’assurance du personnel de la Confédération (RS 172.222.3)**

La loi fédérale a été mise en œuvre. Elle peut être abrogée.

**4. Arrêté fédéral du 5 octobre 1979 octroyant une contribution extraordinaire pour la construction des nouveaux bâtiments du Technicum ETS d’arboriculture, de viticulture et d’horticulture de Wädenswil (Centre de formation comprenant les niveaux technicum ETS, école spéciale et cours professionnels; RS 412.191.05)**

L’arrêté fédéral a été mis en œuvre. Il peut être abrogé.

**5. Arrêté fédéral du 23 décembre 1959 allouant une subvention extraordinaire pour la construction du nouveau bâtiment de l’Ecole professionnelle du Hard-Winterthour (RS 412.193)**

L’arrêté fédéral a été mis en œuvre. Il peut être abrogé.

**6. Arrêté fédéral du 21 juin 1902 qui complète l’arrêté du 27 juin 1890 créant un musée national (RS 432.311)**

L’arrêté fédéral a été mis en œuvre. Il peut être abrogé.

**7. Loi fédérale du 9 octobre 1992 concernant l’augmentation des droits d’entrée sur les carburants (RS 632.112.710)**

La loi, qui a servi à modifier d’autres actes (acte modificateur unique), ne déploie plus d’effets juridiques. Elle peut être abrogée.

**8. Loi fédérale du 23 juin 1944 sur la concession des distilleries domestiques (RS 680.1)**

La loi, qui est aujourd’hui obsolète, peut être abrogée. Les réglementations figurant dans la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l’alcool (RS 680) et dans l’ordonnance du 12 mai 1999 sur l’alcool (RS 680.11) sont suffisantes.

**9. Loi fédérale du 5 octobre 2001 sur la liquidation de l'entreprise de la Linth (RS 721.21)**

La loi fédérale a été mise en œuvre. Elle peut être abrogée.

**10. Loi fédérale du 22 août 1878 accordant des subventions aux chemins de fer des Alpes (RS 742.191)**

La loi, qui date du XIX<sup>e</sup> siècle, garantissait aux cantons concernés une subvention unique pour la construction de deux chemins de fer, l'un à l'orient et l'autre à l'occident de la Suisse. Devenue sans objet, elle peut être abrogée.

**11. Arrêté fédéral du 25 juin 1954 concernant une aide financière au canton des Grisons et au chemin de fer rhétique (RS 742.193.26)**

L'arrêté fédéral a été mis en œuvre. Il peut être abrogé.

**12. Loi fédérale du 23 juin 2000 sur l'assainissement de la Compagnie des Chemins de fer fribourgeois (GFM; RS 742.194)**

La loi fédérale a été mise en œuvre. Elle peut être abrogée.

**13. Arrêté fédéral du 20 mars 1998 sur le refinancement des Chemins de fer fédéraux (Arrêté sur le refinancement des CFF; RS 742.30)**

L'arrêté fédéral a été mis en œuvre. Il peut être abrogé.

**14. Arrêté fédéral du 8 octobre 1947 concernant l'abrogation de la concession du chemin de fer Uerikon–Bauma et l'acquisition du tronçon Hinwil–Bäretswil–Bauma par la Confédération (RS 742.35)**

L'arrêté fédéral a été mis en œuvre. Il peut être abrogé.

**15. Arrêté fédéral du 24 septembre 1948 constituant un fonds en faveur des institutions d'aide à l'artisanat et au commerce (RS 951.23)**

L'arrêté fédéral n'est plus appliqué, et le fonds n'existe plus. Cet acte peut être abrogé.

**16. Arrêté fédéral du 13 juin 1957 concernant une aide extraordinaire aux Suisses à l'étranger et rapatriés victimes de la guerre de 1939 à 1945 (RS 983.1)**

Il n'y a plus de cas où l'arrêté fédéral pourrait s'appliquer. Aujourd'hui sans objet, cet acte peut être abrogé.

**17. Arrêté fédéral du 20 septembre 1957 concernant l'octroi d'allocations anticipées à des Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste (RS 983.2)**

Il n'y a plus de cas où l'arrêté fédéral pourrait s'appliquer. Aujourd'hui sans objet, cet acte peut être abrogé.

## **2.3 Modification d'actes, avec référendum (loi fédérale, projet A, ch. II)**

Le Conseil fédéral propose au Parlement de procéder aux modifications commentées ci-après dans les 55 actes suivants:

### **1. Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120)**

*Art. 21* Exécution du contrôle de sécurité

La nouvelle organisation judiciaire fédérale nécessite une modification formelle des al. 3 et 5. Suite à l'entrée en vigueur de la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, les autorités de recours indépendantes de l'administration ont été remplacées par le Tribunal administratif fédéral (modification de l'al. 3). Le Conseil fédéral n'est plus l'autorité de nomination (c'est le Parlement qui élit les juges du Tribunal administratif fédéral), et la procédure est réglée dans la loi sur le Tribunal administratif fédéral et dans la loi fédérale sur la procédure administrative (suppression à l'al. 5).

### **2. Loi du 29 septembre 1952 sur la nationalité (RS 141.0)**

*Art. 49b* Communication des données

La nouvelle organisation judiciaire fédérale nécessite une modification formelle de l'al. 2. Il faut y mentionner désormais le Tribunal administratif fédéral, qui a pris le relais du Service des recours du Département fédéral de justice et police.

*Art. 56* Modification de dispositions du code civil

Ces dispositions du code civil ont été abrogées, si bien que l'art. 56 n'a plus aucun caractère informatif; il peut donc être abrogé.

### **3. Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage (LAr; RS 152.1)**

*Art. 1* But et champ d'application

*Art. 4* Compétence en matière d'archivage

La nouvelle organisation judiciaire fédérale nécessite une modification formelle des art. 1 et 4. En modifiant l'art. 1, al. 1, let. d, et l'art. 4, al. 4, lorsque la loi sur le Tribunal administratif fédéral a été édictée, on a oublié qu'il y avait des commissions de recours ou d'arbitrage qui n'avaient pas été supprimées suite à la création dudit tribunal, notamment la Commission arbitrale fédérale pour la gestion de droits d'auteur et de droits voisins, la Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer et l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision (AIEP). Par ailleurs, il convient de remplacer le libellé «Le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances» par «Le Tribunal fédéral» à l'art. 1, al. 3, le Tribunal fédéral des assurances ayant été intégré dans le Tribunal fédéral.

#### **4. Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP; RS 161.1)**

##### *Remplacement d'expressions*

Le remplacement des termes «Pilotversuche» et «prove pilota», respectivement par «Versuche» et «prove», ne concerne que les versions allemande et italienne, la version française étant formulée de telle sorte qu'elle n'a pas besoin d'être adaptée.

Les cantons n'utilisent plus d'estampilles comme critères de validité, mais uniquement des timbres de contrôle. On peut dès lors remplacer l'expression «timbre de contrôle ou estampille» par le terme «timbre de contrôle» aux art. 12, 38 et 49.

*Art. 9*                    Personnes servant dans l'armée, dans la protection civile  
ou dans le service civil

Cette disposition ne déploie plus aucun effet propre. Le vote par correspondance est libéralisé partout, et il peut en être fait usage également lors des scrutins cantonaux et communaux, sauf dans le canton du Tessin.

*Art. 20a*                Constatation du résultat de l'élection

La constatation du fait que les bulletins blancs et les bulletins nuls ne sont pas pris en considération ressort des art. 37, al. 1, 40, 46, al. 1, et 47, al. 1, LDP.

*Art. 32*                    Publication des listes électorales

L'al. 2 dispose que la Chancellerie fédérale publie les listes électorales sous forme électronique «et fait mention de cette publication dans la Feuille fédérale». Cette précision peut être biffée, car elle est inutile étant donné que la publication intervient trop tard.

*Art. 37*                    Suffrages complémentaires

Les deuxième et troisième phrases de l'al. 3 peuvent être abrogées parce qu'elles constituent des répétitions de l'art. 37, al. 1, LDP.

*Art. 59*                    Délai

Cette disposition ne contient que des répétitions de l'art. 141, al. 1, Cst. et de l'art. 59a LDP.

*Art. 66*                    Aboutissement

L'al. 3 doit retrouver le libellé qui était le sien avant 2003. 40 % des demandes de référendum sont aujourd'hui déposées par des coalitions de comités référendaires; l'espace réservé à ces comités pour présenter leurs arguments dans les explications du Conseil fédéral (art. 11, al. 2, LDP) est réparti entre eux en fonction du nombre de signatures qu'ils ont récoltées. C'est la raison pour laquelle, pour la moitié des demandes de référendum, il est impossible de mettre en œuvre la disposition en vigueur, conçue pour éviter des décomptes inutiles. Cette disposition inadaptée va dans le sens contraire au but recherché.

*Art. 90* Dispositions transitoires

L'al. 3 peut être abrogé puisqu'il a été mis en œuvre (classement d'une vieille initiative populaire).

L'al. 4 peut être abrogé puisque le cas dont il traite a été réglé (répartition des sièges à l'occasion du renouvellement intégral du Conseil national en 1979).

**5. Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010)**

*Art. 49* Signature

La nouvelle organisation judiciaire fédérale nécessite une modification formelle de l'al. 2. En vertu de la formulation actuelle, le chef de département peut également déléguer le droit de signer les décisions qui peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif. Cette proposition relative peut être biffée étant donné qu'il n'est plus possible de déposer un tel recours. Les décisions prises par les services fédéraux sont en principe sujettes à recours devant le Conseil fédéral ou le Tribunal administratif fédéral. C'est ce qui ressort des dispositions générales de l'organisation judiciaire fédérale, si bien qu'il n'est pas nécessaire d'édicter de réglementation spéciale.

**6. Loi fédérale du 24 mars 1995 sur le statut et les tâches de l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (LIPI; RS 172.010.31)**

*Art. 18* Droit transitoire

Le droit transitoire a été mis en œuvre (remplacement de l'Office fédéral de la propriété intellectuelle par l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle). L'art. 18 peut donc être abrogé.

**7. Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021)**

*Art. 63* Frais de procédure

La nouvelle organisation judiciaire fédérale nécessite une modification formelle de l'al. 5. Il était prévu initialement que le Tribunal administratif fédéral statue aussi sur les recours relevant de l'entraide judiciaire en matière pénale. Or, lorsqu'on a finalement attribué cette tâche au Tribunal pénal fédéral, on a de toute évidence oublié d'adapter le renvoi figurant à l'art. 63, al. 5, PA (il n'aurait pas fallu réserver que l'art. 16, al. 1, let. a, LTAF, mais aussi l'art. 15, al. 1, let. a, LTPF). En effet, aux termes de l'art. 15, al. 1, let. a, LTPF, le Tribunal pénal fédéral est chargé d'édicter un règlement relatif aux émoluments judiciaires applicables à ses propres procédures. Cette réglementation des frais s'applique aussi aux cas relevant de l'entraide judiciaire.

## **8. Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110)**

### *Art. 81*            Qualité pour recourir

La nouvelle organisation judiciaire fédérale nécessite une modification formelle de cette disposition. Il s'agit en l'occurrence de doter l'art. 81, al. 1, let. b, d'un nouveau ch. 7, dont la teneur (c'est-à-dire la qualité pour recourir de l'administration) figure encore à l'art. 83 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif (DPA). L'abrogation de l'art. 83 DPA avait été proposée dans le message relatif à la loi sur le Tribunal fédéral. Cette opération se serait révélée tout à fait judicieuse pour la version de l'art. 83 DPA en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2002. Mais le projet d'efficacité a donné lieu à l'introduction, dans l'art. 83 DPA, d'une qualité pour recourir indépendante pour l'administration concernée, qualité qui n'est pas prévue dans les dispositions de l'organisation judiciaire fédérale consacrées au pourvoi en nullité. Lorsque l'on avait dissocié, en termes de calendrier, l'élaboration de la loi sur le Tribunal pénal fédéral de celle des lois sur le Tribunal fédéral et sur le Tribunal administratif fédéral, on avait décidé de n'abroger dans un premier temps que l'art. 83, al. 2, DPA. Lors des délibérations relatives à la loi sur le Tribunal fédéral, on a manifestement oublié d'examiner une nouvelle fois l'art. 83, al. 1, DPA. Nul ne conteste le fait que l'administration doit conserver sa qualité pour recourir, mais il serait judicieux que cette qualité soit inscrite dans la loi sur le Tribunal fédéral, ce qui permettrait d'abroger tout l'art. 83 DPA (voir plus loin: RS 313.0).

## **9. Loi fédérale du 22 juin 2001 relative à la Convention de La Haye sur l'adoption et aux mesures de protection de l'enfant en cas d'adoption internationale (LF-CLaH; RS 211.221.31)**

### *Art. 16*            Voies de recours

La nouvelle organisation judiciaire fédérale nécessite une modification formelle de l'al. 1. Le libellé actuel mentionne le recours de droit administratif. Les voies de recours étant régies par les dispositions générales de l'organisation judiciaire fédérale, il n'est pas nécessaire de disposer d'une réglementation spéciale. L'al. 1 peut donc être abrogé.

## **10. Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations, CO; RS 220)**

### *Art. 873*            En cas de faillite sociale

La nouvelle organisation judiciaire fédérale nécessite une modification formelle de l'al. 4. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, c'est le Conseil fédéral, et non plus le Tribunal fédéral, qui exerce la haute surveillance dans le domaine de la poursuite pour dettes et de la faillite, et qui dispose de la compétence réglementaire en la matière. L'al. 4 est donc modifié en conséquence.



**11. Loi fédérale du 28 août 1992 sur la protection des marques et des indications de provenance** (Loi sur la protection des marques, LPM; RS 232.11)

*Art. 20*            Traités internationaux

L'al. 1 contient un principe qui s'applique de toute façon, à savoir que les traités internationaux sont réservés. Il peut donc être abrogé.

*Art. 42*            Représentation

L'al. 2 contient un principe qui s'applique de toute façon, à savoir que les dispositions réglant l'exercice de la profession d'avocat sont réservées. Il peut donc être abrogé.

*Art. 78*            Priorité découlant de l'usage

L'al. 2 déclare irrecevables les oppositions contre l'enregistrement de marques dans certains cas en rapport avec l'entrée en vigueur de la loi. Cette disposition, qui n'a aujourd'hui plus aucune pertinence, peut être abrogée.

**12. Loi fédérale du 20 mars 1975 sur la protection des obtentions végétales** (RS 232.16)

*Art. 42*            Juridiction cantonale unique

La nouvelle organisation judiciaire fédérale nécessite une modification formelle de l'al. 2. Cette disposition n'a, par erreur, pas été adaptée au nouveau système des voies de droit. Les voies de droit étant régies par les dispositions générales de l'organisation judiciaire fédérale, il n'est pas nécessaire de disposer d'une réglementation spéciale. L'al. 2 peut donc être abrogé.

**13. Loi fédérale du 5 juin 1931 pour la protection des armoiries publiques et autres signes publics** (RS 232.21)

*Art. 14*

Cet article prévoit que les dispositions générales du code pénal fédéral – aujourd'hui les dispositions générales du CP – sont applicables. Comme les dispositions en question s'appliquent de toute façon, l'art. 14 peut être abrogé (répétition horizontale).

*Art. 15, al. 4*

L'art. 15, al. 4, dispose que la procédure se poursuit au lieu où l'instruction pénale a été ouverte en premier lieu. Il peut être abrogé, car cette règle se trouve déjà aux art. 340, al. 2, et 343, al. 2, CP (répétition horizontale).

*Art. 19 et 20*

Il s'agit de dispositions transitoires qui sont arrivées à échéance et qui peuvent donc être abrogées (obligation de modifier dans les cinq ans les noms des raisons de commerce, les autres noms et les enregistrements de marques qui ne sont plus conformes à la loi).

**14. Loi fédérale du 25 mars 1954 concernant la protection de l’emblème et du nom de la Croix-Rouge (RS 232.22)**

*Art. 10, al. 1 et 3*

L’al. 1 découle de l’art. 343 CP, en relation avec l’art. 340 CP. Quant à l’al. 3, il ne fait que confirmer le libellé de l’art. 8, al. 3, de la même loi (répétitions horizontales).

**15. Loi fédérale du 15 décembre 1961 concernant la protection des noms et emblèmes de l’Organisation des Nations Unies et d’autres organisations intergouvernementales (RS 232.23)**

*Art. 7, al. 3*

Cet alinéa opère un renvoi au CP, qui s’applique de toute façon en vertu de son art. 333 (répétition horizontale).

*Art. 9, al. 1*

Cet alinéa découle de l’art. 343 CP, en relation avec l’art. 340 CP (répétitions horizontales).

**16. Loi fédérale du 24 mars 2000 sur le traitement des données personnelles au Département fédéral des affaires étrangères (RS 235.2)**

*Art. 2*                    Actions de maintien de la paix et de bons offices

La terminologie figurant dans le titre de cet article et dans ses al. 1 et 3 est désuète. On ne parle plus aujourd’hui d’engagements dans le cadre d’actions de maintien de la paix et de bons offices, mais d’engagements en faveur de la promotion de la paix, du renforcement des droits de l’homme et de l’aide humanitaire.

**17. Loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA; RS 313.0)**

*Art. 83*                    Pourvoi en nullité au Tribunal fédéral

L’abrogation de cette disposition (seul l’al. 1 est encore en vigueur) correspond à une adaptation formelle à la nouvelle organisation judiciaire fédérale. Pour plus de détails, se reporter plus haut aux explications relatives à la loi sur le Tribunal fédéral (RS 173.110).

**18. Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur l’aide aux universités et la coopération dans le domaine des hautes écoles (Loi sur l’aide aux universités, LAU; RS 414.20)**

*Art. 27*                    Calcul des subventions de base

Il s’agit d’une disposition transitoire qui est arrivée à échéance en 2004 et qui peut donc être abrogée.

*Art. 28* Investissements en cours

Il s'agit d'une disposition transitoire qui est arrivée à échéance en 2002 et qui peut donc être abrogée.

**19. Loi fédérale du 9 octobre 1987 concernant l'encouragement de l'instruction de jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger**

(Loi sur l'instruction des Suisses de l'étranger, LISE; RS 418.0)

*Art. 16* Dispositions transitoires

Cette disposition peut être abrogée parce qu'elle est arrivée à échéance et qu'elle est désormais sans objet.

**20. Loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF; RS 431.01)**

*Art. 26* Consultation

Cette disposition est superflue depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la consultation. Elle peut donc être abrogée (répétition horizontale).

**21. Loi fédérale du 18 décembre 1992 sur la Bibliothèque nationale suisse**

(Loi sur la Bibliothèque nationale, LBNS; RS 432.21)

*Art. 14, al. 2, let. a*

La liste des tâches de la commission de la Bibliothèque nationale suisse ne correspond plus à la réalité. La commission ne conseille pas la Bibliothèque nationale dans toutes les questions en rapport avec l'accomplissement de ses tâches. La let. a est à abroger.

**22. Arrêté fédéral du 3 mai 1991 accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels (RS 451.51)**

*Art. 8* Procédures et voies de droit

L'abrogation de cette disposition correspond à une adaptation formelle à la nouvelle organisation judiciaire fédérale. Les voies de droit étant régies par les dispositions générales de l'organisation judiciaire fédérale, il n'est pas nécessaire de disposer d'une réglementation spéciale. Les recours contre les décisions concernant les aides financières doivent être adressés désormais au Tribunal administratif fédéral.

**23. Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre**

(LFMG; RS 514.51)

*Art. 46* Dispositions transitoires

Il est question, à l'al. 1, d'une période transitoire de cinq ans. Comme les cinq ans sont passés, l'alinéa peut être abrogé.

## **24. Loi fédérale du 6 octobre 1966 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé (RS 520.3)**

### *Art. 4*            Compétence des cantons

La nouvelle organisation judiciaire fédérale nécessite une modification formelle de l'al. 2: la mention du recours administratif au Conseil fédéral, dont il ne peut être fait usage plus que dans quelques rares cas (art. 72 de la loi fédérale sur la procédure administrative) doit être biffée dans la première phrase.

## **25. Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances**

(Loi sur le Contrôle des finances, LCF; RS 614.0)

### *Art. 2*            Organisation

La nouvelle organisation judiciaire fédérale nécessite une modification formelle de l'al. 2. Sa quatrième phrase dispose que le recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral est réservé. Or, aux termes de l'art. 33, let. a, LTAF (RS 173.32), les recours contre les décisions du Conseil fédéral en matière de rapports de travail du personnel de la Confédération doivent désormais être adressées tout d'abord au Tribunal administratif fédéral, et non plus directement au Tribunal fédéral, comme le prescrivait l'art. 98, let. a, OJ (RS 3 521).

## **26. Loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre (LT; RS 641.10)**

### *Art. 35*           Renseignements du contribuable

La nouvelle organisation judiciaire fédérale nécessite une modification formelle de l'al. 3. Ce dernier dispose que «l'Administration fédérale des contributions rend une décision qui peut être attaquée par la voie de la réclamation et du recours de droit administratif». Cette proposition relative peut être biffée étant donné qu'elle ne correspond plus à la réalité. Les voies de droit, qui découlent de l'art. 39 LT et des dispositions générales de l'organisation judiciaire fédérale, n'ont plus besoin d'être mentionnées.

## **27. Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire**

(Loi sur l'aménagement du territoire, LAT; RS 700)

### *Art. 35*           Délai pour l'établissement des plans directeurs et des plans d'affectation

Les passages de cette disposition finale qui sont consacrés aux plans directeurs ont perdu toute pertinence. L'al. 1, let. a, et l'al. 2 peuvent dès lors être abrogés. Par ailleurs, la mention des plans directeurs doit être biffée à l'al. 3. Enfin, le titre de la disposition doit lui aussi être corrigé.

### *Art. 38*           Modification de la loi sur la protection des eaux

Cette modification concerne l'ancienne loi sur la protection des eaux, qui datait de 1971, dont la nouvelle mouture a été édictée en 1991. L'art. 38 n'ayant plus aucun caractère informatif, il peut être abrogé.

**28. Loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation** (LEx; RS 711)

*Art. 95* Offices compétents

La nouvelle organisation judiciaire fédérale nécessite une modification formelle de l'al. 3 dans la version française uniquement. Il convient de remplacer la mention du recours de droit administratif par celle du recours devant le Tribunal fédéral. Les autres versions linguistiques contiennent déjà cette formulation.

**29. Loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau**  
(RS 721.100)

*Art. 19* Dispositions transitoires

Les dispositions transitoires (traitement des demandes d'indemnités – présentées sous l'empire de l'ancien droit – devant servir à financer des mesures de protection) sont arrivées à échéance. Elles peuvent être abrogées.

**30. Loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant** (Loi sur les installations électriques, LIE; RS 734.0)

*Art. 3, al. 4*

Cette disposition est abrogée parce qu'elle constitue une disposition transitoire dépassée et qu'elle n'est plus pertinente.

*Art. 62*

Cette disposition contient d'anciennes directives relatives à la publication de la loi et à son entrée en vigueur. Ces directives ont été mises en œuvre et la disposition n'est plus pertinente.

**31. Loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications** (LTC; RS 784.10)

*Art. 44* Surveillance de la communication par télécommunication

Cette disposition renvoie à la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication, applicable de toute façon. L'article peut être abrogé (répétition horizontale inutile).

*Art. 66* Garantie du service universel

Il s'agit d'une disposition transitoire. La dernière régulation s'éteint fin 2007. L'article peut être abrogé.

*Art. 67* Activité de l'Entreprise des PTT

Il s'agit d'une disposition transitoire. La dernière régulation s'éteint fin 2007. L'article peut être abrogé.

*Art. 68* Concessions et autorisations fondées sur l'ancien droit

Il s'agit d'une disposition transitoire qui n'a plus de pertinence et peut être abrogée.

*Art. 69* Règlements des modalités d'application

Il s'agit d'une délégation au Conseil fédéral de la compétence de régler les modalités d'application des dispositions transitoires. Les dispositions transitoires n'ayant plus de pertinence, cette disposition est elle aussi devenue sans objet. Elle peut être abrogée.

*Art. 70, al. 3*

Il s'agit d'une disposition transitoire concernant l'entrée en vigueur. Ayant été mise en œuvre, elle peut être abrogée. Le renvoi à la LRTV est de toute façon devenu caduc avec l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> avril 2007, de la révision totale de la LRTV.

**32. Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement**

(Loi sur la protection de l'environnement, LPE; RS 814.01)

*Art. 63* Disposition transitoire sur le contrôle autonome des substances

Tous les délais transitoires sont échus. Cette disposition n'a plus de pertinence et peut être abrogée.

**33. Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux**

(LEaux; RS 814.20)

*Art. 62* Installations d'élimination des déchets

L'al. 3 concerne les indemnités pour la planification intercantonale de la gestion des déchets, que la Confédération peut allouer aux cantons si la demande a été déposée avant le 1<sup>er</sup> novembre 2002. Cet alinéa n'a plus de pertinence et peut être abrogé. Le même raisonnement s'applique à l'al. 4, let. b, qui fixe le montant de ces indemnités.

*Art. 78* Quantités d'engrais maximales

Il s'agit d'une disposition transitoire arrivée à échéance après cinq ans et qui peut donc être abrogée (délai dans lequel les quantités d'engrais maximales autorisées doivent être adaptées).

*Art. 79* Détritus flottants accumulés près des ouvrages de retenue

Il s'agit d'une disposition transitoire arrivée à échéance après cinq ans et qui peut donc être abrogée (délai pour la construction d'ouvrages).

**34. Loi fédérale du 18 décembre 1970 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme** (Loi sur les épidémies; RS 818.101)

*Art. 35* Infractions

La lettre l de l'art. 35, al. 1, peut être biffée. Cette lettre renvoie à une disposition (l'art. 31 de cette même loi) qui n'est plus en vigueur.

**35. Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce** (Loi sur le travail; RS 822.11)

*Art. 63, 65 et 67 à 70*

Il s'agit d'articles portant modification de dispositions figurant dans d'autres lois fédérales qui, entre-temps, ont été elles-mêmes abrogées. Les articles en question n'ont ainsi plus de valeur informative et peuvent être abrogés.

*Dispositions finales de la modification du 20 mars 1998*

Il s'agit de dispositions transitoires caduques relatives à des entrées en vigueur. Ces dispositions peuvent donc être abrogées.

**36. Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services** (LSE; RS 823.11)

*Art. 42*            Modification et abrogation du droit en vigueur

Les modifications que porte l'al. 1 ayant entre-temps été elles-mêmes abrogées ou modifiées, l'art. 42, al. 1, n'a plus de valeur informative et peut être abrogé.

*Art. 43*            Dispositions transitoires

Cet article règle des délais transitoires écoulés depuis longtemps. Il peut donc être abrogé.

**37. Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil** (LSC; RS 824.0)

*Art. 81*            Adaptation de la durée du service civil ordinaire

Il s'agit d'une disposition transitoire qui n'a plus de pertinence et peut être abrogée.

*Art. 82*            Libération du service civil

Il s'agit d'une disposition transitoire qui n'a plus de pertinence et peut être abrogée.

*Art. 83*            Personnes ayant été astreintes au travail

Il s'agit d'une disposition transitoire. L'al. 1 n'a plus de pertinence et peut être abrogé.

*Art. 83a*          *Extinction de la reconnaissance en qualité d'établissement d'affectation*

Il s'agit d'une disposition transitoire qui n'a plus de pertinence et peut être abrogée.

**38. Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales** (LPGA; RS 830.1)

*Art. 82*            Dispositions transitoires

La disposition transitoire de l'al. 2, prévoyant un délai de cinq ans, est échue et peut être abrogée.

**39. Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants**  
(LAVS; RS 831.10)

*Art. 155* Subvention pour la construction

Il s'agit d'une disposition transitoire caduque qui peut être abrogée.

*Dispositions finales de la modification du 28 juin 1974*

Il s'agit de réglementations transitoires relatives à la conversion de rentes et à des subventions pour la construction d'établissements pour personnes âgées. Ces opérations ont été achevées.

*Dispositions finales de la modification du 24 juin 1977 (9<sup>e</sup> révision de l'AVS)*

Le traitement des cas réglés aux let. b (Adaptation des rentes en cours opérée pour la première fois par le Conseil fédéral), c (Age de l'épouse donnant droit à la rente de vieillesse pour couple et à la rente complétant la rente simple de vieillesse du mari), d (Droits acquis au montant des rentes extraordinaires complémentaires et à celui des rentes extraordinaires de vieillesse sans limites de revenu qui sont dévolues aux femmes mariées ou divorcées) et g (Abrogation d'anciennes dispositions transitoires) est achevé. Les let. b, c, d et g peuvent être abrogées.

*Dispositions finales de la modification du 20 mars 1981*

Ces dispositions finales relatives aux rentes d'orphelins n'ont plus d'objet et peuvent être abrogées.

*Dispositions finales de la modification du 7 octobre 1983*

Ces dispositions finales (adhésion rétroactive dans un délai de deux ans) sont caduques et peuvent être abrogées.

*Dispositions finales de la modification du 7 octobre 1994 (10<sup>e</sup> révision de l'AVS)*

La let. b de ces dispositions finales (prescriptions des cotisations) est caduque et peut être abrogée.

*Dispositions finales de la modification du 19 décembre 2003*

Cette disposition (compensation d'une contribution spéciale) a été mise en œuvre. Elle peut être abrogée.

**40. Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI; RS 831.20)**

*Art. 69* Particularités du contentieux

La nouvelle organisation judiciaire fédérale nécessite une modification formelle de l'al. 3. Selon le texte en vigueur, c'est le Tribunal fédéral des assurances qui connaît des recours de droit administratif. La nouvelle teneur renvoie à la loi sur le Tribunal fédéral.



*Art. 82*                    Modification de la LAVS

Les dispositions pertinentes modifiées par cet article ayant entre-temps été elles-mêmes abrogées ou modifiées, l'art. 82 n'a plus de valeur informative et peut être abrogé.

*Dispositions finales de la modification du 24 juin 1977 (9<sup>e</sup> révision de l'AVS)*

Les let. b, d et f de ces dispositions finales ne sont plus nécessaires et peuvent être abrogées.

*Dispositions finales de la modification du 9 oct. 1986 (2<sup>e</sup> révision de l'AI)*

L'al. 3, qui règle le passage de l'ancien au nouveau droit pour les assurés à l'étranger, a été mis en œuvre et peut être abrogé.

**41. Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS 831.40)**

*Art. 88*                    Prévoyance professionnelle dans l'agriculture

Cette disposition, en vertu de laquelle certaines tâches administratives auraient pu être confiées aux caisses cantonales de compensation de l'AVS, n'a jamais été appliquée et peut donc être abrogée.

*Art. 92 à 94, 96 et 96a*                    Dispositions transitoires

Il s'agit de cinq dispositions transitoires caduques qui peuvent donc être abrogées. L'art. 95 n'est pas abrogé parce qu'il contient un tableau qui restera encore applicable pendant un certain temps.

*Art. 97*                    Exécution

La deuxième phrase de l'al. 2 peut être abrogée. Elle autorise les cantons à établir une réglementation provisoire, à compter de l'entrée en vigueur en 1985 et jusqu'à l'adoption des dispositions d'exécution.

*Dispositions transitoires de la modification du 21 juin 1996*

La disposition transitoire relative au fond de garantie est caduque et peut être abrogée.

**42. Loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Loi sur le libre passage, LFLP; RS 831.42)**

*Art. 27*                    Dispositions transitoires

Les al. 2 et 3 contiennent des dispositions transitoires caduques et peuvent être abrogés.

**43. Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie** (LAMal; RS 832.10)

*Art. 100*          Autres assureurs

Il s'agit d'une disposition transitoire caduque qui peut être abrogée.

*Art. 106*          Subsidés fédéraux

Il s'agit d'une disposition transitoire caduque qui peut être abrogée.

**44. Loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire** (LAM; RS 833.1)

*Art. 1a*          Personnes assurées

Le ch. 5 de l'art. 1a, al. 1, let. b, est abrogé car il fait référence aux agents du Dépôt fédéral des chevaux de l'armée qui n'existent plus depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997.

*Art. 12*          Garantie des prestations

L'al. 4 est abrogé parce qu'il constitue une répétition horizontale des art. 7, al. 4, let. i, LHID (RS 642.14) et 24, let. g, LIFD (RS 642.11).

*Art. 111, 112, al. 2, 114a,*          Dispositions transitoires  
*115 à 118*

Les dispositions énumérées ci-dessus sont des dispositions transitoires caduques qui peuvent être abrogées. A l'art. 116, il faut biffer le renvoi à l'art. 112, al. 2.

**45. Loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité** (Loi sur les allocations pour perte de gain, LAPG; RS 834.1)

*Art. 31*          Modification d'autres lois fédérales

Les dispositions pertinentes modifiées par cet article ayant entre-temps été elles-mêmes abrogées ou modifiées, l'art. 31 n'a plus de valeur informative et peut être abrogé.

*Dispositions finales de la modification du 20 mars 1981*

Cette disposition règle des cas de droit ancien concernant les frais d'entretien d'un enfant naturel. Elle n'a plus de pertinence et peut être abrogée.

**46. Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité** (Loi sur l'assurance-chômage, LACI; RS 837.0)

*Art. 100*          Principes (relatifs à la procédure et aux voies de droit)

La nouvelle organisation judiciaire fédérale nécessite une modification formelle de l'al. 4. Conformément à la nouvelle terminologie, on ne parle plus de recours de droit administratif. Cette expression peut être retirée de l'énumération.

Les dispositions pertinentes modifiées par cet article ayant entre-temps été elles-mêmes abrogées ou modifiées, les art. 114, 116 et 119 n'ont plus de valeur informative et peuvent être abrogés.

*Dispositions transitoires de la modification du 22 mars 2002*

Ces dispositions portent une régulation exceptionnelle relative aux taux de cotisation pour l'année de transition 2003. Elles sont caduques et peuvent être abrogées.

**47. Loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP; RS 843)**

*Art. 55* Commission fédérale du logement

L'art. 49 de la loi sur le logement (RS 842) constitue la nouvelle base légale pour cette commission, ce qui fait que la présente disposition peut être abrogée (répétition horizontale).

**48. Loi fédérale du 21 mars 1973 sur l'assistance des Suisses de l'étranger (RS 852.1)**

*Art. 23* Dispositions transitoires

Les dispositions transitoires (relatives à des cas et à des prestations d'assistance alors pendants) sont caduques et peuvent être abrogées.

*Art. 24* Aide extraordinaire

L'al. 1 peut être abrogé. Il fait référence à l'arrêté fédéral du 13 juin 1957 concernant une aide extraordinaire aux Suisses à l'étranger et rapatriés victimes de la guerre de 1939 à 1945. Cet arrêté (RS 983.1) est abrogé lui aussi.

**49. Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, LAgr; RS 910.1)**

*Art. 187a, al. 1 et 2* Dispositions transitoires concernant l'abrogation de la loi sur le blé

Ces deux alinéas, qui contiennent des dispositions transitoires concernant l'abrogation de la loi sur le blé, peuvent être abrogés du fait qu'ils sont arrivés à échéance et n'ont donc plus d'objet.

**50. Loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (Loi sur la chasse, LChP; RS 922.0)**

*Art. 28* Dispositions transitoires

Ces dispositions transitoires, relatives à la validité des autorisations de chasser accordées avant l'introduction des examens de chasse et à la chasse à la perdrix, ne sont plus pertinentes et peuvent être abrogées.

### **51. Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP; RS 923.0)**

*Art. 28* Disposition transitoire

Cette disposition transitoire (relative à la législation cantonale) n'est plus pertinente et peut être abrogée.

### **52. Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur les produits de construction (LPCo; RS 933.0)**

*Art. 15* Voies de droit

La nouvelle organisation judiciaire fédérale nécessite une modification formelle de l'al. 2. Les commissions fédérales de recours ayant été absorbées par le Tribunal administratif fédéral, l'al. 2 peut être abrogé.

### **53. Loi fédérale du 21 décembre 1955 concernant l'Office national suisse du tourisme (RS 935.21)**

*Nouvelle appellation: Suisse Tourisme*

En vertu de l'art. 4, al. 2, de la loi, le Conseil fédéral est habilité à modifier la dénomination de la corporation de droit public. Entre-temps, il a modifié le nom de cette dernière, qu'il a renommée «Suisse Tourisme». La loi doit maintenant être modifiée (de même que l'ordonnance). Le titre, ainsi que les art. 1, 2, 3, 4 et 6, sont modifiés en conséquence. La compétence prévue à l'art. 4, al. 2, est maintenue.

*Art. 5* Conventions avec les Chemins de fer fédéraux et avec l'Entreprise des PTT

En vertu de l'art. 5, les rapports avec les sont régis par des conventions particulières soumises à l'approbation du Conseil fédéral. Cet article est suranné et peut être abrogé. L'externalisation des entreprises en régie l'a rendu obsolète, parce que les conventions de cette nature relèvent aujourd'hui du droit privé et ne sont plus présentées au Conseil fédéral.

*Art. 6* Périodicité du financement

L'art. 6 prévoit que l'Assemblée fédérale fixe tous les cinq ans le cadre financier octroyé à Suisse Tourisme. La durée de la période de financement a été harmonisée avec celle des instruments de promotion du commerce extérieur et ramenée à quatre ans, ce qui permet de réunir en un seul message les arrêtés fédéraux relatifs au financement de la représentation de la Suisse à l'étranger. L'art. 6 est donc adapté en conséquence.

### **54. Loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels (RS 935.51)**

*Art. 17 à 32* Des emprunts à primes

Les instruments des emprunts à primes et du commerce professionnel des valeurs à lots ne sont pas appliqués (ou du moins ne le sont plus), de sorte que tout le chapitre correspondant peut être abrogé.

#### *Art. 39 à 41*

Il s'agit de dispositions pénales et procédurales. Dans la mesure où elles s'appliquent aux emprunts à primes et au commerce professionnel des valeurs à lots elles sont également à abroger ou à biffer, à savoir: tout l'art. 39, le premier membre de la phrase de l'art. 40, le premier et le troisième membre de la phrase de l'art. 41, al. 1, ainsi que l'al. 2.

#### *Art. 46, 48, 50 et 51*

Ces quatre articles ne sont plus d'actualité non plus et peuvent être abrogés. Ils contiennent des dispositions relatives au droit pénal fédéral et au for qui sont aujourd'hui valablement réglées dans d'autres actes légaux.

#### *Art. 54*

Il s'agit d'une disposition finale qui se rapporte également aux emprunts à prime et peut être abrogée.

### **55. Loi fédérale du 19 décembre 2003 sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique (Loi sur la signature électronique, SCSE; RS 943.03)**

#### *Art. 22*            Disposition transitoire

Le cas prévu par cette disposition transitoire ne s'est pas présenté: il n'y a pas eu de fournisseur de services de certification électronique dont la reconnaissance antérieure aurait dû être prorogée. La disposition peut être abrogée.

## **2.4                            Abrogation d'arrêtés fédéraux simples, sans référendum (arrêté fédéral simple, projet B)**

Le Conseil fédéral propose au Parlement l'abrogation totale des quatorze actes suivants, qui ne sont pas sujets au référendum:

### **1. Arrêté de l'Assemblée fédérale du 16 août 1851 relatif à la garantie des constitutions cantonales (RS 131.1)**

Cet arrêté fédéral traite de l'obligation faite aux cantons d'envoyer au Conseil fédéral un nombre suffisant d'exemplaires imprimés de leur constitution, lorsqu'ils réclament pour celle-ci la garantie fédérale. Il règle en outre l'obligation faite à la Confédération de faire traduire ces constitutions. Ces obligations peuvent également se déduire de la Constitution fédérale (art. 51 Cst.), de la loi fédérale sur le Parlement et de la loi fédérale sur les publications officielles (art. 141 LParl et art. 13 et 14 LPubl).

**2. Arrêté fédéral du 23 juillet 1870 concernant la délimitation des frontières dans le canton d'Appenzell** (RS 132.224)

Cet arrêté fédéral contient des descriptions minutieuses du tracé de la frontière, avec le nom des propriétaires fonciers, le numéro des maisons et les chemins. L'arrêté a été mis en œuvre il y a longtemps et n'a plus d'objet à l'heure actuelle.

**3. Arrêté fédéral du 15 juin 1909 mettant à la charge de la Confédération les frais de renvoi d'étrangers indigents** (RS 142.291)

Les bases pour l'indemnisation des frais d'exécution des renvois se trouvent aujourd'hui dans la loi sur l'asile et dans la LSEE, qui sera remplacée par la nouvelle LEtr. Cet arrêté fédéral peut donc être abrogé.

**4. Arrêté fédéral du 19 mars 1970 approuvant le par. 19, al. 3, de la loi du canton de Zurich sur la responsabilité de l'Etat et des communes, ainsi que de leurs autorités et de leurs fonctionnaires** (Attribution de compétence au Tribunal fédéral; RS 173.114.11)

**5. Arrêté fédéral du 18 décembre 1907 ratifiant l'attribution de causes au Tribunal fédéral** (RS 173.114.12)

**6. Arrêté fédéral du 14 mars 1972 approuvant les attributions de compétence des cantons de Lucerne et d'Unterwald-le-Bas au Tribunal fédéral** (RS 173.114.13)

**7. Arrêté fédéral du 16 décembre 1952 approuvant l'art. 1, al. 3, de la loi du 18 juillet 1951 sur la juridiction administrative dans le canton de Schwyz** (Attribution de compétence au Tribunal fédéral; RS 173.114.151)

**8. Arrêté fédéral du 8 juin 1971 approuvant le par. 14, al. 3, de la loi du canton de Schwyz sur la responsabilité de l'Etat et de ses fonctionnaires** (Attribution de compétence au Tribunal fédéral; RS 173.114.152)

**9. Arrêté fédéral du 19 mars 1970 approuvant le par. 81c de la loi du canton de Bâle-Ville sur l'élection et l'organisation des tribunaux et des fonctions judiciaires** (Attribution de compétence au tribunal fédéral; RS 173.114.221)

**10. Arrêté fédéral du 27 mars 1945 approuvant l'art. 20 de la loi grisonne du 29 octobre 1944 sur la responsabilité des autorités et fonctionnaires** (Attribution de compétences au Tribunal fédéral; RS 173.114.26)

Ces sept arrêtés fédéraux n'ont plus d'objet depuis l'entrée en vigueur de la réforme de la justice, le 1<sup>er</sup> janvier 2007, et peuvent être abrogés. L'attribution de compétences au Tribunal fédéral en matière de litiges relevant du droit administratif cantonal n'est plus possible.

**11. Arrêté fédéral du 28 septembre 1978 concernant l'augmentation des titres de participation de la Suisse au capital du Fonds de rétablissement du Conseil de l'Europe (RS 192.11)**

Cet arrêté fédéral, par lequel le Conseil fédéral était autorisé en 1978 à souscrire des titres de participation au Fonds de rétablissement du Conseil de l'Europe pour un montant capitalisé de 180 000 dollars US a été mis en œuvre. Il peut être abrogé.

**12. Arrêté fédéral du 25 juin 1908 concernant l'emploi de la dîme de l'alcool en 1906 (RS 686.11)**

Cet arrêté fédéral règle un cas unique et contient des directives qui se trouvent aujourd'hui dans la loi sur l'alcool (RS 680). Il n'est plus d'actualité et peut être abrogé.

**13. Arrêté fédéral du 27 juin 1974 concernant la participation de la Suisse au Fonds du Programme des Nations Unies pour l'environnement (RS 814.081)**

Cet arrêté fédéral règle le paiement de contributions pour les années 1975 à 1980. Il est donc caduc et peut être abrogé.

**14. Arrêté fédéral du 24 mars 1947 constituant des fonds spéciaux prélevés sur les recettes des fonds centraux de compensation (RS 834.2)**

Cet arrêté fédéral ayant été mis en œuvre, il peut être abrogé.

### **3 Conséquences**

Le présent projet libère le Recueil systématique (RS) d'actes ou de parties d'actes obsolètes et le met à jour par le biais d'autres adaptations formelles, liées notamment à la nouvelle organisation judiciaire fédérale. Ces modifications permettent une meilleure vue d'ensemble des régulations légales en vigueur et facilitent la recherche du droit pertinent, pour l'Etat comme pour les particuliers.

Il n'entraîne ni coûts supplémentaires permanents ni économies mesurables au niveau des finances et du personnel.

### **4 Lien avec le programme de la législature**

Le présent projet n'est pas annoncé dans le Rapport sur le Programme de la législature 2003 à 2007<sup>1</sup>. Il fait toutefois partie de la réforme de l'administration fédérale abordée dans ce rapport<sup>2</sup> et réalise la motion 05.3815, Coup de balai dans le droit fédéral, transmise par les Chambres fédérales.

<sup>1</sup> FF 2004 1035

<sup>2</sup> FF 2004 1054

Le Conseil fédéral propose au Parlement d'accepter une loi fédérale soumise au référendum (projet A) et un arrêté fédéral simple. La constitutionnalité du projet est acquise, dans la mesure où l'Assemblée fédérale ne doit légiférer que dans des domaines où elle est déjà habilitée à le faire. La loi fédérale et l'arrêté fédéral simple sont des actes modificateurs uniques et, à ce titre, ne viendront pas encombrer le RS de deux actes supplémentaires; leurs éléments constitutifs seront au contraire incorporés à de nombreux endroits du RS, et ce, principalement sous la forme de l'abrogation d'actes entiers ou de dispositions particulières. Globalement, ce processus entraînera des coupes dans les textes.