

---

Directives du canton de Berne  
sur la procédure législative



## **Module 8: Rapports**

Version  
du 19 décembre 2007

**obligatoires**

Direction de la justice, des affaires  
communales et des affaires  
ecclésiastiques et Chancellerie d'Etat  
du canton de Berne

Berne, 2007

---



## Impressum

### Directives du canton de Berne sur la procédure législative Module 8: Rapports

*Rédacteurs et rédactrice:*

Gérard Caussignac, avocat, chef du Service de législation et des affaires jurassiennes de la Chancellerie d'Etat

Christoph Eberhard, avocat, docteur en droit, Secrétariat général/Service juridique de la Direction de l'économie publique

Paul Häusler, avocat, coordinateur des affaires législatives, Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

Donatella Pulitano, terminologue, cheffe du Service central de terminologie de la Chancellerie d'Etat

Rudolf Zurflüh, avocat, Office juridique de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

*Traduction:*

Annie Bouix, traductrice, cheffe du Service central de traduction de la Chancellerie d'Etat



Le Conseil-exécutif a adopté le module 8: «Rapports» le 19 décembre 2007.



*Le présent module a le caractère de directives obligatoires pour l'administration. Il s'applique à tous les rapports qui sont soumis à l'approbation du Conseil-exécutif à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2008.*

*Mise en page et distribution:*

Chancellerie d'Etat du canton de Berne, Postgasse 68, CH-3000 Berne 8

Téléphone +41 31 633 75 60

Télécopie +41 31 633 75 05

Courriel: [print.azd@sta.be.ch](mailto:print.azd@sta.be.ch)

Dieses Modul kann auch auf Deutsch bezogen werden.

---



## Table des matières

	Page
<b>1 Introduction</b>	<b>1</b>
1.1 Objet	1
1.2 But du module	1
1.3 Contenu du module	1
<b>2 Généralités</b>	<b>2</b>
2.1 But du rapport	2
2.2 Destinataires	3
2.3 Principe: un rapport par projet d'acte législatif	3
2.4 Exception: rapport commun à plusieurs projets d'acte législatif	3
2.5 Collaboration avec la Chancellerie d'Etat pour la traduction et la production	4
2.6 Correction du rapport ou ajout pendant la procédure parlementaire	5
2.7 Publicité, consultation par les tiers	5
2.8 Modèles de document Word	6
<b>3 Contenu</b>	<b>7</b>
3.1 Systématique du rapport accompagnant une modification constitutionnelle, une loi ou un décret	7
3.2 Systématique du rapport accompagnant une ordonnance du Conseil-exécutif	15
3.3 Systématique du rapport accompagnant un arrêté du Grand Conseil portant adhésion à un traité intercantonal	18
3.4 Systématique du rapport accompagnant un arrêté du Conseil-exécutif portant adhésion à un traité intercantonal	21
3.5 Systématique du rapport accompagnant un arrêté du Grand Conseil concernant une initiative populaire	23
<b>4 Aspects formels</b>	<b>25</b>
4.1 Longueur et structure	25
4.2 Page de titre	25
4.3 Table des matières	25
4.4 Liste des abréviations	25
4.5 Titre	26
4.6 Subdivisions	26
4.7 Titres de subdivision	27
4.8 Numérotation	27
4.9 Notes de bas de page	27
4.10 Renvois	27
4.11 Abréviations	28
4.12 Graphiques, tableaux, couleurs	28
4.13 Proposition de refus d'entrer en matière	28
4.14 Formule finale	29
4.15 Glossaire	29
4.16 Bibliographie	30
4.17 Index des mots-clés	31
4.18 Annexes	31

Module 8: Rapports

---

<b>5</b>	<b>Langage</b>	32
5.1	Renvoi au module 4	32
5.2	Particularités des rapports	32
5.3	Terminologie	32
	<b>Annexe</b>	34

## 1 Introduction

### 1.1 Objet

Le présent module porte sur les rapports accompagnant les actes législatifs. L'autorité dont émane la proposition commente son projet d'acte législatif dans le rapport.

Les rapports relatifs aux arrêtés ne contenant pas de règle de droit du Grand Conseil (notamment les «demandes de crédit») et du Conseil-exécutif obéissent à d'autres règles (cf. 5.3 et 8.8.2 des «Directives sur les affaires CE/GC» du 20.9.2006, à se procurer à la Centrale des imprimés de la Chancellerie d'Etat et à consulter sur l'Intranet cantonal, à la rubrique «Directives sur les affaires CE/GC»).

Dans un souci de simplicité, le présent module n'évoque, dans bien des cas, que les rapports concernant les actes législatifs. Dans ces cas-là, les explications concernent également en grande partie les rapports accompagnant les arrêtés du Grand Conseil ou du Conseil-exécutif portant adhésion à des traités intercantonaux et les rapports accompagnant les arrêtés du Grand Conseil concernant les initiatives populaires.

### 1.2 But du module

Qui dit rapport de qualité, dit texte bien structuré, clair et informatif. Le présent module doit aider les rédacteurs et les rédactrices à atteindre ces objectifs.

### 1.3 Contenu du module

Le présent module comporte quatre chapitres en plus de la présente introduction.

Le chapitre 2 (Généralités) explique la finalité du rapport, donne les grands principes et traite des aspects à observer tout au long de la rédaction du rapport.

Le chapitre 3 (Contenu) est le plus important. Il donne la systématique des rapports, assortie de commentaires.

Le chapitre 4 (Aspects formels) énonce les règles de forme qui doivent être observées lors de la rédaction du rapport.

Le chapitre 5 (Langage) aborde les questions linguistiques.

Le présent module est *obligatoire*, à l'exception de quelques rares passages qui ont un caractère purement informatif. Qui dit obligatoire, dit qu'il est impossible de s'écarter des règles définies dans le module sans motif impérieux. Au chapitre 3, les astérisques indiquent que tel ou tel chiffre ne doit figurer dans le rapport que si le présent module l'exige (\*), ou que cela soit jugé nécessaire (\*\*).

## 2 Généralités

### 2.1 But du rapport

Dans le rapport, l'autorité dont émane la proposition (le Conseil-exécutif s'agissant des actes législatifs édictés par le Grand Conseil, la Direction ou la Chancellerie d'Etat s'agissant des ordonnances) développe le projet et en commente si nécessaire les dispositions.

Le rapport du Conseil-exécutif concernant les *projets de révision constitutionnelle, de loi et de décret* informe le Grand Conseil sur l'objet du projet, sur les objectifs politiques recherchés et sur les problèmes à résoudre. L'article 65, alinéa 1 de la loi sur le Grand Conseil (RSB 151.21) oblige le Conseil-exécutif à présenter un rapport au Grand Conseil; le contenu du rapport est défini aux alinéas 2 et 3:

Rapports **Art. 65** <sup>1</sup> Le Conseil-exécutif présente un rapport au Grand Conseil pour chaque acte législatif, pour les traités internationaux ou intercantonaux ainsi que pour les arrêtés de principe.

<sup>2</sup> Le rapport justifie la teneur de l'acte législatif, du traité international ou intercantonal ou de l'arrêté de principe et renseigne en particulier sur

- a la compatibilité avec le droit de rang supérieur,
- b la compatibilité avec les exigences de la Nouvelle gestion publique,
- c les délégations de compétences prévues,
- d les autres solutions proposées et examinées en procédure préliminaire,
- e la place de l'acte législatif dans le programme gouvernemental de législation, le plan intégré «mission-financement», le budget, les planifications importantes et dans le plan directeur cantonal pour les projets ayant des effets sur l'organisation du territoire,
- f les répercussions pour les communes, notamment aux plans des finances, de l'autonomie communale et du respect des critères et des principes régissant la répartition des tâches.

<sup>3</sup> Le rapport renseigne en outre, d'une manière adaptée au contenu de la réglementation, sur l'impact escompté de l'acte législatif, du traité international ou intercantonal ou de l'arrêté de principe.

*Remarque:* la loi sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement [LPar]; RS 171.10) renferme à l'article 141 des dispositions analogues, quoiqu'un peu plus détaillées, concernant les messages du Conseil fédéral.

Les *ordonnances du Conseil-exécutif* doivent elles aussi être accompagnées d'un rapport (art. 7 de l'ordonnance d'organisation CE; RSB 152.11). Cette disposition ne fixe certes aucune règle concernant le contenu du rapport; mais si le Conseil-exécutif doit pouvoir décider en connaissance de cause, le rapport devra du moins en partie renfermer les mêmes informations que le rapport adressé au Grand Conseil. Du fait toutefois que l'ordonnance est généralement un texte d'application de la loi, le rapport la concernant sera plus simple.

Les *ordonnances de Direction* abordent en général des aspects purement techniques. Il sera toutefois souvent utile, pour assurer la transparence du processus de décision au sein de la Direction, que l'office en charge du dossier commente les conceptions et stratégies à la base des modalités techniques. C'est la Direction compétente qui juge si l'ordonnance de Direction doit être ou non accompagnée d'un rapport.

## 2.2 Destinataires

Le rapport est principalement destiné à l'autorité législative compétente.

Formellement, le rapport du Conseil-exécutif s'adresse au Grand Conseil. Il permet aux parlementaires de prendre leur décision. Mais il est également consulté par un vaste public: c'est dans le rapport que les *partis, les groupes de pression et les particuliers* vont chercher les informations sur l'objet du projet pendant la procédure de consultation ou la consultation.

Le rapport est une source d'information pour les *membres du Conseil-exécutif, les Directions et la Chancellerie d'Etat* pendant la procédure de corapport et la consultation.

*Les instances chargées d'édicter, d'appliquer et d'interpréter le droit* (autorités d'exécution, tribunaux, avocats et avocates) trouvent dans le rapport des clés pour l'interprétation des dispositions.

*Les médias* se réfèrent au rapport pour préparer leur compte rendu politique.

Même après l'adoption de l'acte législatif, le rapport est consulté régulièrement et pendant longtemps à titre de *document préparatoire*. Utilisé principalement par la doctrine et les tribunaux, le rapport sert dans ce cas à déterminer le sens de l'acte législatif et de ses dispositions, replacé dans le contexte de leur adoption.

Ces considérations s'appliquent également aux rapports concernant les ordonnances du Conseil-exécutif, à quelques nuances près: lorsque l'ordonnance contient des règles de substitution, le rapport revêt une importance similaire; si elle ne fait que régler le détail de la loi (dispositions d'exécution), le rapport revêt une importance moindre.

## 2.3 Principe: un rapport par projet d'acte législatif

Le Conseil-exécutif présente un rapport au Grand Conseil pour chaque acte législatif (art. 65, al. 1 de la loi sur le Grand Conseil). En pratique, ce principe s'applique également aux rapports concernant les ordonnances du Conseil-exécutif.

Si un projet d'acte législatif nécessite l'adaptation d'actes en vigueur de même rang (principe du parallélisme des formes), ces modifications dites indirectes font partie intégrante du projet et sont donc commentées dans le rapport.

La modification collective (définition, cf. Module 3, ch. 2.3.1) rassemble en un seul acte législatif la modification de plusieurs actes législatifs juridiquement indépendants les uns des autres. Toutes les modifications sont donc commentées dans le même rapport.

## 2.4 Exception: rapport commun à plusieurs projets d'acte législatif

Il est permis de déroger au principe «un rapport par projet d'acte législatif» (ch. 2.3) dans les cas suivants:

- la réglementation dans la forme de la loi exige simultanément une modification de la Constitution cantonale;
- la réglementation dans la forme de la loi exige l'adaptation d'un ou de plusieurs décrets;



## Module 8: Rapports

---

- le Grand Conseil doit, pour les mêmes motifs politiques ou juridiques prioritaires, statuer simultanément sur plusieurs projets d'acte législatif de même rang qui ne sont pas liés par un étroit rapport de matière comme dans le cas d'une modification collective.

Il peut être judicieux de regrouper dans un même rapport le commentaire de plusieurs projets d'acte législatif de même rang ou de rangs différents si les grands chapitres du rapport se réfèrent également aux différents projets et qu'il soit ainsi possible d'éviter les répétitions. Ce cas se présente toutefois rarement dans la pratique.

*Remarque importante: le fait de regrouper dans un même rapport le commentaire de plusieurs projets d'acte législatif qui ne sont pas de même rang ne signifie pas que les différents projets peuvent être fondus en un seul!*

Le principe du parallélisme des formes interdit de modifier indirectement des actes qui ne sont pas de même rang. Un projet de modification de la Constitution ne peut modifier une loi, un décret ou une ordonnance, un projet de loi ne peut modifier un décret ou une ordonnance, un projet de décret ne peut modifier une ordonnance (cf. Module 3, ch. 2.2.4.2).

*Remarque:* le regroupement dans un seul et même rapport du commentaire d'un projet de loi et de celui d'un projet de décret présente un inconvénient pour la procédure. Au moment de la délibération du décret (généralement en même temps que la seconde lecture de la loi), les parlementaires ne sont en effet en général plus en possession des documents concernant le projet de décret envoyés en même temps que le projet de loi.



### **2.5 Collaboration avec la Chancellerie d'Etat pour la traduction et la production**



Le rapport envoyé au Grand Conseil est toujours rédigé dans les deux langues officielles. Le rapport concernant une ordonnance du Conseil-exécutif n'est traduit que si le projet fait l'objet d'une procédure de consultation ou qu'il soit soumis pour avis à des germanophones (cf. Module 4, ch. 4.1.1).

L'Office des services linguistiques et juridiques (OSLJ) de la Chancellerie d'Etat assure le contrôle linguistique des textes préparés par la Direction compétente. Il contrôle en particulier la concordance de l'allemand et du français. Les textes sont corrigés avec la collaboration de la Direction.

Le contrôle est généralement effectué pendant la procédure de corapport. Quel que soit leur rang, les projets d'acte législatif sont soumis à l'OSLJ dans les deux langues officielles (art. 3, al. 4 de l'ordonnance sur les procédures de consultation et de corapport; RSB 152.025).

Si le contrôle du projet d'ordonnance ne peut pas être assuré pendant la procédure de corapport, le texte en est soumis dans les deux langues à l'OSLJ deux semaines au moins avant la présentation de la proposition au Conseil-exécutif (cf. les délais précis dans le «Calendrier ROB concernant l'impression des actes législatifs édictés par le Conseil-exécutif» [«feuilles jaunes»], Intranet cantonal, rubrique «Législation»). Ces délais s'appliquent par analogie aux ordonnances de Direction.



La Commission de rédaction examine les projets de révision constitutionnelle et de loi (art. 51 de la loi sur le Grand Conseil). La Direction compétente remet le projet et le rapport dans les deux langues (en 12 exemplaires) à la Chancellerie d'Etat, à l'adresse de la Commission de rédaction. Les délais sont indiqués dans la «Planification des affaires du Grand Conseil» («feuilles roses», Intranet cantonal, rubrique «Législation»). Les documents ne sont pas transmis à la Commission de rédaction avant la fin de la seconde procédure de corapport et son dépouillement.

Après l'adoption du projet et du rapport, une version électronique est remise au Service des affaires CE/GC de la Chancellerie d'Etat (courriel: info.regierungsrat@sta.be.ch).

## 2.6 Correction du rapport ou ajout pendant la procédure parlementaire

Le Conseil-exécutif approuve le projet d'acte législatif soumis au Grand Conseil et le rapport explicatif simultanément («projet vert»). Au fil des délibérations parlementaires, la proposition du Conseil-exécutif subit fréquemment des modifications qui débouchent sur une proposition commune du Conseil-exécutif et de la commission.

Même si le projet d'acte législatif a été modifié en vue de la première lecture, le rapport n'est ni corrigé ni complété. Il conserve la teneur du projet vert.

Si la commission apporte une modification ou un complément important au projet d'acte législatif, le Conseil-exécutif ou la commission peut éprouver le besoin de corriger ou de compléter le rapport. En pareil cas, le Conseil-exécutif peut soumettre au Grand Conseil un rapport complémentaire («Complément au rapport») qui contient les explications nécessaires. Ce rapport est intégré au rapport initial (cf. le Complément au rapport du Conseil-exécutif du 30 avril 2003 concernant la modification de la loi d'organisation, Journal du Grand Conseil 2003, annexe 24).

## 2.7 Publicité, consultation par les tiers

Le canton de Berne a introduit le principe de la publicité dans la Constitution cantonale (RSB 101.1) et dans la loi sur l'information (RSB 107.1). Toute personne a le droit de consulter des dossiers officiels dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose (art. 27, al. 1 de la loi sur l'information). Ce principe s'applique également aux rapports accompagnant les actes législatifs.

Un intérêt public prépondérant est en cause en particulier lorsque la publication prématurée de documents de travail internes, de propositions, de projets et de documents semblables est susceptible de perturber considérablement le processus de décision (art. 29, al. 1, lit. a de la loi sur l'information).

Autrement dit, avant la décision du Conseil-exécutif, le projet préparé par l'administration, le rapport et les autres documents éventuels ne peuvent être consultés par des tiers que dans le cadre de la procédure de consultation ou d'une autre consultation (art. 21 et art. 5, al. 3, lit. d de l'ordonnance sur les procédures de consultation et de corapport). Les projets de rapport et d'acte législatif mis à la disposition de tiers dans ce cadre portent la mention «Projet de la Direction / de la Chancellerie d'Etat» ou «Projet de l'administration».

Après la décision du Conseil-exécutif, le projet d'acte législatif soumis au Grand Conseil et le rapport ainsi que le rapport accompagnant un projet d'ordonnance sont publics. Le rapport accompagnant une ordonnance de Direction est public dès que cette dernière a été approuvée.

### **2.8 Modèles de document Word**

Nous vous recommandons de saisir le projet d'acte législatif et le rapport avec le modèle de document Word ad hoc (Intranet cantonal, rubrique «Législation»).

## 3 Contenu

### 3.1 Systématique du rapport accompagnant une modification constitutionnelle, une loi ou un décret

#### Systématique

Page de titre ⇒ 4.2

Table des matières\* ⇒ 4.3

Liste des abréviations\*\* ⇒ 4.4

Titre ⇒ 4.5

1 Synthèse ⇒ 3.1.1

2 Contexte ⇒ 3.1.2

3 Caractéristiques de la nouvelle réglementation\* ⇒ 3.1.3

4 Forme de l'acte législatif\*\* ⇒ 3.1.4

5 Droit comparé\*\* ⇒ 3.1.5

6 Mise en œuvre, évaluation\*\* ⇒ 3.1.6

7 Commentaire des articles ⇒ 3.1.7

8 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes ⇒ 3.1.8

9 Répercussions financières ⇒ 3.1.9

10 Répercussions sur le personnel et l'organisation ⇒ 3.1.10

11 Répercussions sur les communes ⇒ 3.1.11

12 Répercussions sur l'économie ⇒ 3.1.12

13 Résultat de la procédure de consultation / de la consultation ⇒ 3.1.13

14 Proposition / Propositions\* ⇒ 3.1.14

Formule finale ⇒ 4.14

Glossaire\*\* ⇒ 4.15

Bibliographie\*\* ⇒ 4.16

Index des mots-clés\*\* ⇒ 4.17

Annexes\*\* ⇒ 4.18

\* si le présent module l'exige

\*\* si cela est jugé nécessaire

## Commentaires

### 3.1.1 Synthèse

Le rapport débute toujours par une synthèse.

La synthèse donne au lecteur ou à la lectrice un premier aperçu du contenu du projet. Elle peut reprendre le texte du communiqué de presse publié par le Conseil-exécutif après l'adoption de sa proposition au Grand Conseil. Elle ne devrait en principe pas dépasser une page A4.

La synthèse expose brièvement les principaux éléments de la réglementation. Les détails sont présentés dans le chapitre «Caractéristiques de la nouvelle réglementation» (cf. ch. 3.1.3).

### 3.1.2 Contexte

Le contexte dans lequel s'inscrit le projet est décrit brièvement. Il faut en particulier expliquer pourquoi il est nécessaire d'édicter une nouvelle réglementation.

Les interventions parlementaires auxquelles la nouvelle réglementation répond entièrement, en partie ou pas du tout revêtent une importance particulière. Relevons à ce propos que les interventions parlementaires sont classées par décision du Grand Conseil prise généralement dans le cadre de l'approbation du rapport de gestion. Dans le rapport, le Conseil-exécutif ne formule donc pas de proposition de classement; il se borne à expliquer dans quelle mesure le projet répond aux revendications de l'intervention en cause ou au contraire dans quelle mesure il la contredit.

Les considérations relatives au contenu du projet doivent être évitées dans ce chapitre.

L'organisation du projet fait l'objet d'un commentaire si l'élaboration du projet a été confiée à une telle organisation interdirectionnelle ou si le concours d'experts ou expertes indépendants, de délégations, de syndicats ou d'autres organisations a été requis. Si une expertise a été rédigée sur des questions de principe, le rapport le mentionne.

En général, on ne nommera pas les personnes qui ont participé à l'organisation de projet.

### 3.1.3 Caractéristiques de la nouvelle réglementation\*

Si le projet est complexe ou volumineux, le rapport présente les objectifs de la nouvelle réglementation, les outils législatifs (obligations/interdictions, incitations, objectifs, prestations, systèmes de compensation, délégations, procédure, partenariats) mis en œuvre pour les réaliser et éventuellement les différentes solutions ou modèles analysés pendant la procédure préliminaire (art. 65, al. 2, lit. d de la loi sur le Grand Conseil).

Le rapport peut également commenter l'aspect de la durabilité (environnementale, sociale, économique) et la place de la réglementation proposée dans la politique cantonale et régionale ainsi que dans le contexte international.

Le rapport motive la solution proposée et l'apprécie dans la perspective de la législation NOG (cf. Module 7, ch. 3).

#### 3.1.4 *Forme de l'acte législatif\*\**

Dans le cas de la modification constitutionnelle, le rapport justifie le rang choisi, autrement dit la place de la réglementation proposée dans le système normatif de la Constitution cantonale.

La forme de la loi est justifiée en référence aux normes de rang supérieur déterminantes et aux aspects fondamentaux et importants au sens de l'article 69, alinéa 4 de la Constitution cantonale.

Dans le cas du décret, le rapport montre que les conditions définies par l'article 69, alinéas 1 et 2 de la Constitution cantonale (« délégation de compétences du corps électoral ou du Grand Conseil ») sont respectées. Le rapport indique en outre les dispositions de la loi autorisant expressément l'édiction du décret (art. 74, al. 1 de la Constitution cantonale).

*Remarque:* en vertu du principe défini à l'article 43 de la loi d'organisation (RSB 152.01), les offices de l'administration cantonale ne sont pas habilités à édicter des ordonnances.

#### 3.1.5 *Droit comparé\*\**

Le rapport indique si les autres cantons ou la Confédération (et d'autres pays éventuellement) ont déjà été confrontés aux questions qui se posent. Si tel est le cas, le rapport précise si la réglementation proposée reprend les autres réglementations cantonales ou fédérales ou s'en écarte, dans quelle mesure et pour quelles raisons.

#### 3.1.6 *Mise en œuvre, évaluation\*\**

Dans un souci de transparence, le rapport indique dans quels domaines les textes d'application apporteront des précisions et quelles seront les caractéristiques organisationnelles de l'exécution. On évitera toutefois de donner des détails de fond sur les ordonnances envisagées.

Les questions de mise en œuvre qui ne concernent que quelques dispositions sont traitées dans le commentaire des dispositions en question (ch. 3.1.7). Si le projet d'acte législatif comporte une clause d'évaluation, elle est commentée dans ce contexte.

#### 3.1.7 *Commentaire des articles*

Chaque article du projet fait en principe l'objet d'un commentaire. Les commentaires groupés pour plusieurs articles sont toutefois admis.

Le rapport insiste sur le sens des dispositions dans la perspective de l'application future de l'acte législatif. Il est possible de procéder par délimitation par rapport à d'autres dispositions connexes.

Le rapport peut également présenter le rapport matériel avec le droit de rang supérieur, si c'est le seul moyen d'expliquer la disposition (art. 65 de la loi sur le Grand Conseil).

Si la réglementation prévoit la délégation de compétences législatives, le rapport en donne la justification. Si la loi habilite le Conseil-exécutif à édicter des règles de substitution par voie d'ordonnance, le rapport justifie la conformité de la délégation avec l'article 69, alinéa 4 de la Constitution cantonale (art. 65 de la loi sur le Grand Conseil).

Si la réglementation délègue des compétences en matière d'autorisation de dépenses, le rapport le souligne et justifie la conformité de la délégation avec l'article 69 de la Constitution cantonale (art. 65 de la loi sur le Grand Conseil).

Les termes nouveaux ou utilisés dans une acception particulière sont commentés, à moins qu'une définition légale ne soit nécessaire (cf. ch. 5.3.1).

Les motifs justifiant l'édition ou la modification d'une disposition sont exposés, à moins qu'ils ne ressortent de la présentation des caractéristiques de la nouvelle réglementation (cf. ch. 3.1.3).

Il peut s'avérer nécessaire de commenter les questions spécifiques soulevées par l'exécution des dispositions. C'est vrai en particulier lorsque c'est la commune qui est responsable de l'exécution.

Dans le cas d'une révision totale, les dispositions qui sont reprises telles quelles du droit en vigueur font en principe aussi l'objet d'un commentaire. C'est en particulier le cas lorsqu'une telle disposition, à supposer qu'elle soit nouvelle, nécessiterait d'être expliquée dans le rapport. Certes, il est nécessaire de préciser que la disposition correspond au droit en vigueur. Mais cela ne suffit pas, car on ne peut exiger des destinataires du rapport qu'ils aillent consulter le rapport qui accompagnait l'acte législatif en vigueur.

Il faut à tout prix éviter de reprendre le texte des dispositions ou de les paraphraser.

Les dispositions qui vont de soi ne sont pas commentées et ne sont par conséquent pas mentionnées dans le rapport.

Dans les rapports accompagnant les actes abrogeants, ce chapitre est omis.

### 3.1.8 *Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes*

Au début de chaque législature, le Conseil-exécutif fixe les objectifs et les stratégies de sa politique dans le programme gouvernemental de législature (art. 2a, al. 1 de la loi d'organisation) dont le Grand Conseil prend connaissance (art. 58 de la loi sur le Grand Conseil). Un chapitre du programme gouvernemental de législature (programme législatif) est consacré aux projets de modifications constitutionnelles et de lois que le Conseil-exécutif entend soumettre au parlement durant la législature. Le programme gouvernemental de législature figure sur le site Internet du Grand Conseil, à la rubrique «Documents».

Dans ce chapitre du rapport, le Conseil-exécutif indique si son projet est prévu par le programme législatif ou par le programme gouvernemental de législature. Il se peut que son projet ne figure pas expressément dans le programme législatif, mais qu'il s'inscrive quand même dans le cadre des objectifs de législature.

Si le projet ne figure pas dans le programme législatif et qu'il ne s'inscrive pas non plus dans le cadre des objectifs de législature, le rapport énonce les raisons pour lesquelles il est soumis présentement au Grand Conseil (p. ex. modification de la législation fédérale, situation imprévue ou particulière, intervention parlementaire).

Les autres planifications importantes dont il est question dans ce chapitre sont le plan directeur cantonal ainsi que les plans sectoriels qui sont en règle générale portés à la connaissance du Grand Conseil sous la forme de rapports, tels que la planification hospitalière, la politique du 3<sup>e</sup> âge ou la stratégie de la formation (art. 60 de la loi sur le Grand Conseil).

Le rapport présente les points de contact du projet avec les autres plans sectoriels importants. Lorsqu'il s'agit d'un projet qui déploie des effets sur l'organisation du territoire, le rapport montre dans quelle mesure le projet est conforme au plan directeur cantonal ou, dans le cas contraire, indique les raisons qui justifient qu'il s'en écarte. Le cas échéant, il mentionne les modifications qui devraient être apportées au plan directeur cantonal.

Lorsqu'un projet n'a aucune incidence sur d'autres planifications importantes, il en est fait mention dans ce chapitre.

### 3.1.9 Répercussions financières

#### 3.1.9.1 Coûts

Tous les rapports contiennent un chapitre qui détaille les répercussions des projets sur les finances du canton. Les répercussions financières comprennent les coûts directs et les coûts induits.

Les coûts directs sont les dépenses supplémentaires liées directement à la mise en œuvre du projet.

Les coûts induits sont des dépenses en règle générale périodiques qui découlent de l'exécution de la nouvelle législation ou des modifications législatives.

Il convient de présenter de manière aussi complète et précise que possible tous les coûts engendrés par le projet. Cette consigne vaut tout particulièrement dans le cas de projets qui prévoient une délégation de compétences en matière d'autorisation de dépenses. S'il y a lieu, le rapport mentionnera également les éventuels apports financiers de tiers (Confédération, communes, autres organismes publics ou privés).

Lorsqu'un projet n'a aucune répercussion sur les finances du canton, le rapport en fait mention dans ce chapitre.



## Module 8: Rapports

---

### 3.1.9.2 Inscription des coûts dans le budget et dans le plan intégré «mission-financement»

Le rapport doit indiquer si les dépenses prévues sont inscrites au budget et dans le plan intégré «mission-financement». Si tel n'est pas le cas, des explications seront fournies sur la manière dont ces dépenses seront assumées ou compensées.

### 3.1.9.3 Programmes d'assainissement des finances

Si le canton a lancé un programme d'assainissement des finances, le rapport indiquera si le projet s'en tient au programme ou non. Le cas échéant, il donnera les raisons qui justifient que le projet s'écarte du programme.

Lorsqu'un projet a pour conséquence ou pour objectif de faire des économies, les consignes de transparence énoncées pour les coûts sont applicables par analogie.

### 3.1.10 Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le personnel concerné est celui de l'administration cantonale. Les répercussions d'un projet sur le personnel des communes sont traitées au chapitre 3.1.11 «Répercussions sur les communes».

Il faut noter que les répercussions d'un projet sur le personnel de l'administration cantonale impliquent en parallèle des incidences sur les finances cantonales. Celles-ci doivent faire l'objet d'un commentaire au chapitre correspondant (cf. ch. 3.1.9).

Le chapitre «Répercussions sur le personnel et l'organisation» renseigne d'une part sur les modifications d'effectif prévues et d'autre part sur les changements probables des conditions de travail pour le personnel cantonal concerné. Le commentaire porte en particulier sur la création ou la suppression de postes et en fournit les raisons. Il indique le nombre de postes concernés (en pour-cent de postes et en nombre de personnes) et précise de quelles catégories de postes il s'agit. Si des postes doivent être supprimés, le rapport renseignera de plus sur les conséquences pour les personnes touchées (licenciements, mutations, départs en retraite anticipée), sur les mesures prises en leur faveur (plan social) et sur le calendrier de réalisation de ces mesures.

Par changements des conditions de travail, il faut entendre notamment des déplacements de lieux de travail ou des regroupements de personnel (offices, services) dans le cadre de réorganisations. En pareil cas, le rapport fournira des informations sur les mesures prises ou envisagées pour faciliter le changement aux personnes directement concernées et pour garantir un bon fonctionnement des services concernés.

Lorsque le projet n'a aucune répercussion sur le personnel ni sur l'organisation, le rapport en fait mention dans ce chapitre.



### 3.1.11 Répercussions sur les communes

Il y a lieu de distinguer trois types de conséquences que les actes législatifs cantonaux peuvent engendrer pour les communes:

- les répercussions sur les finances et sur le personnel,
- les conséquences sur la répartition des tâches entre le canton et les communes,
- les incidences sur l'autonomie des communes.

Le rapport mentionne si le projet entraînera un surcroît de charges administratives ou financières pour les communes ou au contraire un allègement. Si toutes les communes ne sont pas touchées de la même manière, il peut être utile de fournir des informations différenciées par catégorie de communes ou par commune. Les remarques concernant d'éventuelles incidences du projet sur le personnel communal figureront également dans ce chapitre.

Les critères de répartition des tâches entre le canton et les communes dans le contexte législatif font l'objet du Module 6. Le rapport motivera les choix opérés pour le projet en fonction de ces critères (cf. Module 6, ch. 1.2.2 et annexe).

Le rapport présente et motive les incidences des dispositions législatives proposées sur la liberté de décision des communes (cf. Module 6).

Lorsque le projet n'a aucune répercussion sur les communes, le rapport en fait mention dans ce chapitre.

### 3.1.12 Répercussions sur l'économie

Le chapitre «Répercussions sur l'économie» sert à présenter les répercussions prévisibles d'un projet sur l'économie dans les quatre domaines suivants:

- incidence sur l'emploi,
- incidence sur les coûts pour l'économie,
- nécessité d'une réglementation et
- surcroît de formalités administratives pour les entreprises.

L'incidence sur l'emploi concerne en particulier les effets prévisibles du projet sur la création, la suppression ou le maintien d'emplois à court et à moyen termes, l'importance des emplois concernés pour un secteur d'activité, une région ou le canton et les effets indirects potentiels sur l'emploi dans des secteurs d'activité connexes (p. ex. sous-traitants, exploitants).

L'incidence sur les coûts concerne en particulier les répercussions prévisibles sur les impôts et les émoluments à payer par les entreprises, l'influence prévisible sur les coûts de production (p. ex. énergie, transport, coûts du travail, investissements forcés) et les effets possibles sur l'attrait du canton comme site d'implantation économique en comparaison intercantonale.

La nécessité d'une réglementation, l'efficacité attendue dans l'application de celle-ci et les éventuels problèmes qui y seraient liés doivent faire l'objet d'un examen critique. Il y a lieu d'évaluer l'éventuel surcroît de formalités administratives pour l'économie résultant de l'application de la nouvelle réglementation (procédure de demande d'autorisation) en



## Module 8: Rapports

---

comparaison intercantonale. D'éventuelles restrictions de la marge de manœuvre des entreprises doivent être commentées et motivées.

Lorsque le projet n'a aucune répercussion prévisible sur l'économie, le rapport en fait mention dans ce chapitre.

### 3.1.13 *Résultat de la procédure de consultation / de la consultation*

La procédure législative cantonale prévoit trois types de consultation qui sont régis par l'ordonnance sur les procédures de consultation et de corapport:

- la procédure de consultation (art. 4 à 20),
- les autres formes de consultation (art. 21),
- la procédure de corapport (art. 22 à 25).

Seul le résultat de la procédure de consultation au sens des articles 4 à 20 ou, à défaut, d'une consultation au sens de l'article 21 de l'ordonnance fait l'objet d'un chapitre. Celui-ci porte le titre de «Résultat de la procédure de consultation» ou «Résultat de la consultation». Les avis donnés par les Directions et la Chancellerie d'Etat dans le cadre des procédures de consultation et de corapport ne sont pas mentionnés dans ce chapitre. Ils sont réunis dans un dossier, accompagné en règle générale d'un commentaire de la Direction ou de la Chancellerie d'Etat et joint au projet lorsqu'il est soumis à l'approbation du Conseil-exécutif.

Le rapport restitue de manière transparente les avis émis dans le cadre de la procédure de consultation ou de la consultation. Il met en lumière les points controversés importants, en indiquant les opinions des personnes ou organismes consultés et leurs motivations. Il les commente, expose les propositions qui ont été retenues et celles qui ont été rejetées et motive les choix effectués.

Lorsqu'aucune procédure de consultation n'a été organisée au sens de l'article 5 de l'ordonnance, le rapport fera état des raisons pour lesquelles il y a été renoncé.

### 3.1.14 *Proposition / Propositions\**

Lors de la délibération d'un projet de loi, le Grand Conseil a la possibilité de renoncer à la seconde lecture (art. 65b, al. 2 de la loi sur le Grand Conseil). Si le Conseil-exécutif en fait la proposition, le rapport doit en présenter les motifs.

Il peut arriver que le Conseil-exécutif soumette un projet au Grand Conseil en lui proposant de ne pas entrer en matière. Tel pourra être le cas si le Grand Conseil a adopté une motion contre l'avis du Conseil-exécutif chargeant ce dernier d'élaborer (ou de modifier) un acte législatif. La proposition de refus d'entrer en matière doit être motivée.

Ce chapitre est superflu si le Conseil-exécutif ne soumet pas une telle proposition. Le cas normal, soit la proposition d'entrée en matière, ne donne lieu à aucune mention particulière dans le rapport.



## **3.2 Systématique du rapport accompagnant une ordonnance du Conseil-exécutif**

### **Systématique**

Page de titre ⇒ 4.2

Table des matières\*\* ⇒ 4.3

Liste des abréviations\*\* ⇒ 4.4

Titre ⇒ 4.5

1 Synthèse\*\* ⇒ 3.2.1

2 Contexte ⇒ 3.2.2

3 Caractéristiques de la nouvelle réglementation\*\* ⇒ 3.2.3

4 Forme de l'acte législatif\*\* ⇒ 3.2.4

5 Droit comparé\*\* ⇒ 3.2.5

6 Mise en œuvre, évaluation\*\* ⇒ 3.2.6

7 Commentaire des articles ⇒ 3.2.7

8 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes\*\* ⇒ 3.2.8

9 Répercussions financières ⇒ 3.2.9

10 Répercussions sur le personnel et l'organisation ⇒ 3.2.10

11 Répercussions sur les communes\*\* ⇒ 3.2.11

12 Répercussions sur l'économie\*\* ⇒ 3.2.12

13 Résultat de la procédure de consultation/de la consultation / de la procédure de corapport ⇒ 3.2.13

Formule finale ⇒ 4.14

Glossaire\*\* ⇒ 4.15

Bibliographie\*\* ⇒ 4.16

Index des mots-clés\*\* ⇒ 4.17

Annexes\*\* ⇒ 4.18

\*\* si cela est jugé nécessaire

## Commentaires

### 3.2.1 *Synthèse\*\**

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.1.

### 3.2.2 *Contexte*

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.2.

### 3.2.3 *Caractéristiques de la nouvelle réglementation\*\**

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.3.

### 3.2.4 *Forme de l'acte législatif\*\**

Le rapport indique les dispositions du droit de rang supérieur devant être mises en application et celles qui habilent le Conseil-exécutif à édicter l'ordonnance. Dans le cas de l'ordonnance introductive urgente, le rapport établit que les conditions définies à l'article 88, alinéa 3 de la Constitution cantonale sont respectées.

### 3.2.5 *Droit comparé\*\**

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.5.

### 3.2.6 *Mise en œuvre, évaluation\*\**

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.6.

### 3.2.7 *Commentaire des articles*

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.7.

Si l'ordonnance du Conseil-exécutif délègue des compétences législatives à une Direction, le rapport établit que les conditions définies par l'article 69, alinéa 3 de la Constitution cantonale et par l'article 43 de la loi d'organisation sont respectées.

Dans le cas de la révision totale d'une ordonnance, on pourra s'abstenir de commenter les articles repris tels quels du droit en vigueur, si cette reprise ne soulève aucun problème ni ne suscite de contestation. Une simple mention de la reprise suffit.

### 3.2.8 *Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes\*\**

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.8.

3.2.9 *Répercussions financières*

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.9. Ce chapitre peut être regroupé avec celui concernant les répercussions sur le personnel. Il est alors intitulé «Répercussions financières et répercussions sur le personnel».

3.2.10 *Répercussions sur le personnel et l'organisation*

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.10.

3.2.11 *Répercussions sur les communes\*\**

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.11.

3.2.12 *Répercussions sur l'économie\*\**

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.12.

3.2.13 *Résultat de la procédure de consultation / de la consultation / de la procédure de corapport*

Dans les rapports accompagnant les projets d'ordonnance, chacune des consultations menées dans le cadre de la procédure législative, quelle que soit sa forme, fait l'objet d'un chapitre qui en commente le résultat. Chacun porte un des titres suivants: «Résultat de la procédure de consultation», «Résultat de la consultation» ou «Résultat de la procédure de corapport». Les règles énoncées au chiffre 3.1.13 au sujet du compte rendu des procédures de consultation s'appliquent également au résultat des procédures de corapport. Les divergences de vue entre Directions, et avec la Chancellerie d'Etat ou le Bureau de coordination des affaires législatives, doivent être mises en exergue conformément à l'article 25 de l'ordonnance. Au lieu de résumer les résultats de la procédure de corapport, le rapport peut aussi se borner à mentionner les avis critiques qui seront joints en annexe.

### **3.3    Systématique du rapport accompagnant un arrêté du Grand Conseil portant adhésion à un traité intercantonal**

#### **Systématique**

Page de titre ⇒ 4.2

Table des matières\* ⇒ 4.3

Liste des abréviations\*\* ⇒ 4.4

Titre ⇒ 4.5

1        Synthèse ⇒ 3.3.1

2        Contexte ⇒ 3.3.2

3        Contenu du traité intercantonal ⇒ 3.3.3

4        Loi ou arrêté d'adhésion ⇒ 3.3.4

5        Mise en œuvre, évaluation\*\* ⇒ 3.3.5

6        Commentaire des dispositions de la loi ou de l'arrêté d'adhésion ⇒ 3.3.6

7        Place du projet dans le programme gouvernemental de législature  
(programme législatif) et dans d'autres planifications importantes ⇒ 3.3.7

8        Répercussions financières ⇒ 3.3.8

9        Répercussions sur le personnel et l'organisation ⇒ 3.3.9

10       Répercussions sur les communes ⇒ 3.3.10

11       Répercussions sur l'économie ⇒ 3.3.11

12       Résultat de la procédure de consultation/de la consultation ⇒ 3.3.12

13       Proposition / Propositions\* ⇒ 3.3.13

Formule finale ⇒ 4.14

Glossaire\*\* ⇒ 4.15

Bibliographie\*\* ⇒ 4.16

Index des mots-clés\*\* ⇒ 4.17

Annexes\*\* ⇒ 4.18

\* si le présent module l'exige

\*\* si cela est jugé nécessaire

## **Commentaires**

### *3.3.1 Synthèse*

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.1.

### *3.3.2 Contexte*

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.2.

Le rapport rend compte dans ce chapitre de la consultation de la Commission de haute surveillance du Grand Conseil (art. 36 de la loi sur le Grand Conseil).

### *3.3.3 Contenu du traité intercantonal*

Le rapport commente la réglementation prévue par le traité intercantonal, en général par article.

### *3.3.4 Loi ou arrêté d'adhésion*

Le rapport explique la nécessité d'édicter une loi d'adhésion ou présente la compétence d'édicter un arrêté d'adhésion (cf. Module 3, ch. 3.1).

### *3.3.5 Mise en œuvre, évaluation\*\**

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.6.

### *3.3.6 Commentaire des dispositions de la loi ou de l'arrêté d'adhésion*

Les commentaires du chiffre 3.1.7 s'appliquent par analogie. Le rapport commente les différentes dispositions de la loi ou de l'arrêté d'adhésion. Concernant les délégations de compétences législatives, se reporter au chiffre 3.1.7.

Le rapport motive également l'habilitation éventuelle du Grand Conseil ou du Conseil-exécutif à approuver les modifications du traité portant sur des changements mineurs de la procédure ou de l'organisation (cf. Module 3, ch. 3.2.3) et l'habilitation de ces deux organes à résilier le traité.

### *3.3.7 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes*

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.8.

### *3.3.8 Répercussions financières*

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.9.

## Module 8: Rapports

---

### 3.3.9 *Répercussions sur le personnel et l'organisation*

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.10.

### 3.3.10 *Répercussions sur les communes*

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.11.

### 3.3.11 *Répercussions sur l'économie*

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.12.

### 3.3.12 *Résultat de la procédure de consultation / de la consultation*

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.13.

### 3.3.13 *Proposition / Propositions\**

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.14. C'est dans le cas des lois d'adhésion qu'il est le plus probable de trouver ce chapitre.

### **3.4 Systématique du rapport accompagnant un arrêté du Conseil-exécutif portant adhésion à un traité intercantonal**

#### **Systématique**

Page de titre ⇒ 4.2

Table des matières\*\* ⇒ 4.3

Liste des abréviations\*\* ⇒ 4.4

Titre ⇒ 4.5

1 Synthèse\*\* ⇒ 3.4.1

2 Contexte ⇒ 3.4.2

3 Contenu du traité intercantonal ⇒ 3.4.3

4 Mise en œuvre, évaluation\*\* ⇒ 3.4.4

5 Commentaire des dispositions de l'arrêté d'adhésion\*\* ⇒ 3.4.5

6 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature  
(programme législatif) et dans d'autres planifications importantes\*\* ⇒ 3.4.6

7 Répercussions financières ⇒ 3.4.7

8 Répercussions sur le personnel et l'organisation ⇒ 3.4.8

9 Répercussions sur les communes\*\* ⇒ 3.4.9

10 Répercussions sur l'économie\*\* ⇒ 3.4.10

11 Résultat de la procédure de consultation / de la consultation /  
de la procédure de corapport ⇒ 3.4.11

Formule finale ⇒ 4.14

Glossaire\*\* ⇒ 4.15

Bibliographie\*\* ⇒ 4.16

Index des mots-clés\*\* ⇒ 4.17

Annexes\*\* ⇒ 4.18

\*\* si cela est jugé nécessaire

## Commentaires

### 3.4.1 Synthèse\*\*

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.1.

### 3.4.2 Contexte

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.2.

Le rapport motive dans ce chapitre la compétence du Conseil-exécutif de conclure un traité intercantonal. Il rend compte également de la consultation de la Commission de haute surveillance du Grand Conseil (art. 36 de la loi sur le Grand Conseil).

### 3.4.3 Contenu du traité intercantonal

Le rapport commente la réglementation prévue par le traité intercantonal, en général par article.

### 3.4.4 Mise en œuvre, évaluation\*\*

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.6.

### 3.4.5 Commentaire des dispositions de l'arrêté d'adhésion\*\*

Les commentaires du chiffre 3.1.7 s'appliquent par analogie.

### 3.4.6 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes\*\*

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.8.

### 3.4.7 Répercussions financières

Cf. les commentaires sous chiffres 3.1.9 et 3.2.9.

### 3.4.8 Répercussions sur le personnel et l'organisation

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.10.

### 3.4.9 Répercussions sur les communes\*\*

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.11.

### 3.4.10 Répercussions sur l'économie\*\*

Cf. les commentaires sous chiffre 3.1.12.

### 3.4.11 Résultat de la procédure de consultation / de la consultation / de la procédure de corapport

Cf. les commentaires sous chiffre 3.2.13.

### **3.5 Systématique du rapport accompagnant un arrêté du Grand Conseil concernant une initiative populaire**

#### **Systématique**

Page de titre ⇒ 4.2

Table des matières\* ⇒ 4.3

Liste des abréviations\*\* ⇒ 4.4

Titre ⇒ 4.5

1 Genèse et aboutissement de l'initiative ⇒ 3.5.1

2 But et contenu de l'initiative ⇒ 3.5.2

3 Validité de l'initiative ⇒ 3.5.3

4 Appréciation de l'initiative\* ⇒ 3.5.4

5 Proposition du Conseil-exécutif ⇒ 3.5.5

6 Présentation du contre-projet éventuel ⇒ 3.5.6

Formule finale ⇒ 4.14

Glossaire\*\* ⇒ 4.15

Bibliographie\*\* ⇒ 4.16

Index des mots-clés\*\* ⇒ 4.17

Annexes\*\* ⇒ 4.18

\* si le présent module l'exige

\*\* si cela est jugé nécessaire

## Commentaires

### 3.5.1 *Genèse et aboutissement de l'initiative*

Ce chapitre doit donner les informations suivantes:

- nom du comité d'initiative;
- examen préliminaire par la Chancellerie d'Etat;
- date de dépôt;
- nombre de signatures;
- ACE constatant l'aboutissement;
- texte de l'initiative ou renvoi aux chiffres correspondants du projet d'arrêté;
- délai au sens de l'article 65, alinéa 2 de la loi sur les droits politiques (RSB 141.1).

### 3.5.2 *But et contenu de l'initiative*

Le rapport décrit le but précis de l'initiative, sans porter de jugement de valeur (concernant l'appréciation de l'initiative, cf. ch. 3.5.4). Quand il s'agit d'une initiative conçue sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, le rapport présente en outre les caractéristiques du projet, les moyens prévus pour réaliser les objectifs et les innovations par rapport au droit en vigueur.

### 3.5.3 *Validité de l'initiative*

Ce chapitre renseigne sur les critères de validation prescrits par l'article 59, alinéa 2 de la Constitution cantonale: compatibilité avec le droit de rang supérieur, exécutabilité, respect de l'unité de la forme et de la matière.

### 3.5.4 *Appréciation de l'initiative\**

Si le Conseil-exécutif propose de valider l'initiative, le rapport expose et apprécie les buts, les mesures proposées et les répercussions probables d'une adoption de l'initiative. Les avantages et les inconvénients sont présentés. Dans le cadre de cette appréciation politique, le rapport présente les motifs plaidant aussi bien en faveur que contre l'adoption de l'initiative.

Si le Conseil-exécutif propose l'adoption de l'initiative, le rapport doit en principe contenir les points prévus sous chiffre 3.1. Quand il s'agit d'une initiative *conçue en termes généraux*, le rapport ne commente bien évidemment pas les articles (ch. 3.1.7); mais il doit présenter la suite des opérations en cas d'adoption.

### 3.5.5 *Proposition du Conseil-exécutif*

Selon l'appréciation (ch. 3.5.4), le Conseil-exécutif propose l'adoption ou le rejet (év. avec contre-projet) et émet une recommandation en vue de la votation (pas de recommandation en cas de proposition d'adoption d'une initiative). La proposition est commentée si les explications au sens du chiffre 3.5.4 appellent un complément.

### 3.5.6 *Présentation du contre-projet éventuel*

Les indications figurant dans ce chapitre obéissent aux règles définies sous chiffre 3.1.

## 4 Aspects formels

### 4.1 Longueur et structure

«Aussi informatif que nécessaire, aussi bref que possible», tel est le principe à respecter.

Nous renonçons à recommander une longueur standard pour les rapports. Il faut toutefois veiller à adapter la longueur du rapport à l'importance et à la complexité de l'acte législatif. Un rapport même bref peut comporter toutes les informations nécessaires. Par contre, un rapport même très détaillé ne pourra jamais traiter toutes les questions. Le rapport doit dans ces conditions se restreindre aux considérations revêtant une grande importance pour la majorité des destinataires et pour la problématique politique.

Le texte doit être structuré de manière à diviser le thème en chapitres formant chacun un tout. Chaque chapitre débute par la thèse principale, suivie de son développement, des détails et des exceptions.

Pour que la numérotation, la table des matières et les renvois puissent s'effectuer automatiquement, nous recommandons l'utilisation du modèle de document Word, publié sur l'Intranet cantonal, à la rubrique «Législation».

Des documents dont le contenu ne fait pas partie du rapport peuvent être joints au dossier à titre d'information («annexes»). On peut songer en particulier au droit de rang supérieur (fédéral) que le projet d'acte législatif sert à exécuter, si un renvoi à la source sur Internet dans le rapport ne suffit pas ou est impossible.

### 4.2 Page de titre

Quel que soit la nature de l'acte législatif, le rapport comprend une page de titre sur laquelle figurent les indications suivantes:

- le titre de l'acte, conçu selon les règles du Module 3,
- la Direction ou la Chancellerie d'Etat dont émane la proposition.

Au stade de la procédure préliminaire, la date est également indiquée, ainsi que l'étape de la procédure.

L'acte législatif n'a pas de page de titre.

### 4.3 Table des matières

Tout rapport comprend une table des matières, sauf s'il est court. S'agissant du rapport concernant une ordonnance, la table des matières est facultative, quelle que soit la longueur du texte.

La table des matières indique les chapitres, les sections ainsi que, selon la longueur du texte, les sous-sections et les numéros d'article.

### 4.4 Liste des abréviations

Si le rapport utilise de nombreuses abréviations, il est recommandé d'en dresser une liste alphabétique. Les abréviations évidentes même pour les personnes non initiées (abréviations usuelles, cf. ch. 4.11) ne figurent pas dans la liste.

#### 4.5 Titre

Dans le cas des actes législatifs nouveaux, le rapport est en principe intitulé comme suit:

**Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la/le/l' [Titre de l'acte législatif/de l'arrêté]**

Dans le cas des ordonnances, le titre est le suivant:

**Rapport présenté par la [DIR/CHA] au Conseil-exécutif concernant l' [Titre de l'ordonnance]**

Le titre de l'acte législatif est indiqué en entier (avec le titre abrégé et l'abréviation), sans toutefois la date ni le numéro RSB.

Dans le cas des actes modificateurs ou abrogeurs, la mention «(Modification)» ou «(Abrogation)» apposée après le titre fait partie intégrante du titre de l'acte législatif. Cette mention n'apparaît par contre pas dans le titre du rapport qui est intitulé comme suit:

**Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification de la/du/de l' [Titre de l'acte législatif/de l'arrêté]**

**Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant l'abrogation de la/du/de l' [Titre de l'acte législatif/de l'arrêté]**

ou

**Rapport présenté par la [DIR/CHA] au Conseil-exécutif concernant la modification de l' [Titre de l'ordonnance]**

**Rapport présenté par la [DIR/CHA] au Conseil-exécutif concernant l'abrogation de l' [Titre de l'ordonnance]**

#### 4.6 Subdivisions

Le rapport est subdivisé en chapitres, sections et sous-sections portant un titre numéroté. On n'introduira de subdivision supplémentaire qu'à titre exceptionnel.

Dans le chapitre «Commentaire des articles», chaque article constitue une subdivision qui peut si nécessaire être elle-même subdivisée.

#### 4.7 Titres de subdivision

Les titres de chapitre sont prescrits au chiffre 3.

Les titres de section et de sous-section renseignent en quelques mots sur le contenu de la subdivision et peuvent être choisis librement.

Tous les titres sont numérotés, sauf les sections et sous-sections du chapitre «Commentaire des articles», lorsque le numéro de l'article est utilisé en titre.

#### 4.8 Numérotation

La numérotation suit la classification décimale normale, donc en chiffres arabes: chapitres («1»), sections («1.1») et sous-sections («1.1.1»).

#### 4.9 Notes de bas de page

Les notes de bas de page sont utilisées exclusivement pour renvoyer aux documents préparatoires, aux monographies et aux sources des citations. Les détails, commentaires ou définitions de termes doivent être intégrés au corps du texte et non aux notes de bas de page.

Les notes sont numérotées en continu.

Les notes comportant une référence se terminent par un point. Si la note renvoie au RSB, au ROB, au RS, au RO ou à la FF, le point est omis.

#### 4.10 Renvois

##### 4.10.1 Renvois internes

Les renvois à des passages du rapport portent le numéro de la section en question. Exemple: «voir chiffre 1.4.5» ou, si le renvoi est entre parenthèses, «cf. ch. 1.4.5».

##### 4.10.2 Renvois à des actes législatifs et documents préparatoires

Ces renvois obéissent aux mêmes règles que ceux figurant dans un acte législatif (cf. Module 3, ch. 2.1.4).

##### 4.10.3 Références bibliographiques (monographies, articles et sources)

Le rapport n'ayant aucune prétention scientifique, il ne mentionne que les ouvrages ayant un rapport direct avec le thème. Il est dès lors recommandé de ne pas pécher par excès de citations ou de références bibliographiques.

Chaque citation, textuelle ou indirecte, donne lieu à une référence bibliographique (indiquée en note de bas de page, cf. ch. 4.9).

Si le rapport comporte une bibliographie (cf. ch. 4.16), les règles suivantes s'appliquent: le titre de l'ouvrage est indiqué en entier dans la bibliographie, en abrégé dans le corps du texte «(auteur date d'édition: numéro de page)».



Si le rapport ne comporte pas de bibliographie, les indications dans le corps du texte doivent être aussi précises que possible. A la première mention, l'ouvrage est indiqué en entier selon les règles présentées en annexe au présent module; on utilise ensuite la forme abrégée (cf. ci-dessus).

#### 4.11 Abréviations

On fait la distinction entre

- les abréviations usuelles (p. ex., etc., CFF ...),
- les abréviations normalisées (abréviations des actes législatifs bernois ou fédéraux, des unités administratives, des unités de mesure ...),
- les abréviations fonctionnelles, utilisées pour remplacer les expressions particulièrement longues ou complexes qui reviennent souvent dans le texte.

Les abréviations usuelles n'ont pas à être explicitées; il faut en faire un usage modéré, surtout dans le corps du texte. Au demeurant, les règles définies dans le Module 3, chiffre 2.1.7.1 sont applicables.

A la première mention, l'abréviation normalisée est explicitée et figure entre parenthèses. Il est important de la citer correctement pour éviter les confusions.

Les abréviations fonctionnelles peuvent être choisies librement à condition de ne pas copier une abréviation existante. A la première mention, elles sont explicitées et mises entre parenthèses. S'il est prévu de les réutiliser régulièrement, on mettra un soin tout particulier à les choisir.



#### 4.12 Graphiques, tableaux, couleurs



On recourt aux graphiques et aux tableaux (photos, dessins, schémas, etc.) pour illustrer ou préciser le texte s'il est compliqué. Les graphiques et les tableaux doivent être clairs et faciles à comprendre. La lisibilité doit l'emporter sur la précision scientifique. Les graphiques détaillés et volumineux sont joints en annexe.

Les graphiques et tableaux doivent avoir un rapport direct avec le texte, y être mentionnés par un renvoi et éventuellement brièvement commentés.

Les graphiques et tableaux sont numérotés en continu («Graphique 1», «Graphique 2»; «Tableau 1», «Tableau 2», etc.), pourvus d'une légende et de l'indication de la source.

Le Journal du Grand Conseil est imprimé en noir et blanc. Si les graphiques et tableaux sont en couleur, il faut donc veiller à ce qu'ils restent lisibles à l'impression en noir et blanc; il faut au besoin recourir à des artifices graphiques tels qu'ombres et hachures. La version en couleur est réservée à la publication en ligne.

#### 4.13 Proposition de refus d'entrer en matière

Si le Conseil-exécutif estime que le Grand Conseil devrait refuser d'entrer en matière, il formule la proposition suivante:

Vu les considérations qui précèdent, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur le présent projet.
--



#### 4.14 Formule finale

Le rapport accompagnant un projet d'acte législatif s'achève par la formule suivante:

Berne, le date	Au nom du Conseil-exécutif,
	le président/la présidente: <b>///</b>
	le chancelier/la chancelière: <b>///</b>

Le rapport accompagnant une ordonnance s'achève comme le montre l'exemple ci-dessous:

Berne, le date	Le directeur de l'économie publique/ La directrice de l'économie publique:
	<b>///</b>

#### 4.15 Glossaire

Si le rapport utilise un vocabulaire technique ou juridique complexe, la terminologie d'un domaine nouveau ou de nombreux termes auxquels l'acte législatif donne une nouvelle définition, un glossaire est établi (lexique donnant la description des termes).

Le glossaire recense la terminologie du rapport et de l'acte législatif. Il n'est *pas traduit*, mais établi indépendamment pour chaque langue de manière à tenir compte des spécificités de l'allemand et du français.

Le but est de définir clairement les termes, dans les deux langues. Le glossaire en français indique l'équivalent allemand du terme et vice-versa. Il est classé par ordre alphabétique.

La première mention, dans le corps du texte, d'un terme intégré au glossaire est mise en relief par le recours aux petites majuscules.

Pour établir le glossaire, il est possible de recourir à la banque cantonale de données terminologiques LINGUA-PC, accessible par l'intranet cantonal, à la rubrique «Pour en savoir plus». Le Service central de terminologie (courriel: [info.terminologie@sta.be.ch](mailto:info.terminologie@sta.be.ch)) se tient à votre disposition pour vous conseiller et notamment vous aider à établir l'arbre de domaine (cf. ch. 5.3.2).

Exemple:

### Glossaire

<b>grenzüberschreitende Einrichtung</b> Öffentlich-rechtliche Organisation, die vom Kanton Bern und einem oder mehreren ausländischen Staaten gemeinsam auf der Grundlage eines Staatsvertrags gebildet wird, um die Zusammenarbeit zwischen Staaten über die schweizerische Landesgrenze hinaus zu fördern. (Art. 26 SStG)	<b>institution transfrontalière</b> Organisation de droit public mise en place conjointement par le canton de Berne et un ou des États étrangers sur la base d'un traité international dans le but de promouvoir la collaboration entre États par-dessus la frontière suisse. (art. 26 LStP)
<b>Landessprache</b> Sprache, die vom überwiegenden Teil der Bevölkerung eines Landes gesprochen wird. Das Deutsche und das Französische sind die bernischen Landes- und Amtssprachen. (Art. 6 KV)	<b>langue nationale</b> Langue qui est considérée comme importante et spécifique dans un pays. Le français et l'allemand sont les langues nationales et officielles du canton de Berne. (art. 6 ConstC)

### 4.16 Bibliographie

Si le rapport cite de nombreuses sources, il est recommandé de dresser une bibliographie qui se présente de la manière suivante :

<b>Bibliographie</b>  Corboz, Bernard (1997): <i>Les principales infractions</i> . Berne: Stämpfli Edition SA (=Précis de droit Stämpfli).  Häfelin, Ulrich/Haller, Walter (1998): <i>Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Ein Grundriss</i> . Zurich: Schulthess Polygraphischer Verlag.  Hansjakob, Thomas/Schmitt, Horst/Sollberger, Jürg (2004): <i>Kommentierte Textausgabe zum revidierten Strafgesetzbuch</i> . Lucerne: Competence Center Forensik und Wirtschaftskriminalistik (CCFW) der Hochschule für Wirtschaft Luzern.  Mastronardi, Phillippe/Schedler, Kuno (1998): <i>New Public Management in Staat und Recht</i> . Ein Diskurs. Berne/Stuttgart/Vienne: Haupt.  Schuhmacher, Christian/Caussignac, Gérard (2006): «Sicherstellung der legislativen Qualität von Gesetzen in den kantonalen Parlamenten». In: Chancellerie fédérale (éd.): <i>LeGes. Législation &amp; Evaluation</i> , cahier 2, p. 45–70.  Tschannen, Pierre (2004): <i>Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft</i> . Berne: Stämpfli Edition SA (=Précis de droit Stämpfli).
---

Concernant la rédaction des références bibliographiques, cf. chiffre 4.10.3 et l'annexe du présent module.

#### **4.17 Index des mots-clés**

Il peut être utile d'établir un index des mots-clés si le rapport est long. L'index répertorie les thèmes traités à plusieurs endroits du rapport. Il renvoie aux numéros de page et non de chapitre. Il est recommandé d'établir l'index automatiquement (Word: Insertion – Référence – Tables et index).

#### **4.18 Annexes**

Des documents ayant un lien direct avec le rapport peuvent lui être annexés: données techniques, graphiques et tableaux volumineux, documentation volumineuse. Les annexes sont numérotées.

Il est renvoyé à l'annexe correspondante dans le corps du texte (numéro de l'annexe et numéro de page).



## 5 Langage

### 5.1 Renvoi au module 4

Les règles générales concernant la concision, la compréhensibilité, le style, l'articulation de la pensée, la syntaxe, le vocabulaire et la terminologie, la rédaction épiciène, l'orthographe et le bilinguisme sont énoncées dans le Module 4.

### 5.2 Particularités des rapports

Les rapports s'adressent à un public hétérogène qui ne dispose pas nécessairement de connaissances techniques ou juridiques, autrement dit au citoyen moyen ou à la citoyenne moyenne. Ils n'ont pas un caractère normatif, mais une vocation informatrice et vulgarisatrice.

Pour satisfaire à ces exigences multiples, le langage des rapports doit être compréhensible universellement et obéir aux principes de précision, de concision et de simplicité. Le respect des règles suivantes contribue à la lisibilité:

- Eviter les synonymes: toujours désigner une même notion par le même terme.
- Harmoniser la terminologie de l'acte législatif et celle du rapport.
- Simplifier la syntaxe en évitant les phrases à tiroir et l'accumulation de propositions subordonnées.

### 5.3 Terminologie

#### 5.3.1 Définition lexicographique et définition légale

La définition légale appartient à l'acte législatif (c'est ainsi qu'elle gagne son statut), la définition lexicographique au rapport.

La *définition légale* est la description d'une notion par l'acte législatif lui-même. Elle clarifie le sens et l'usage d'un terme dans un contexte juridique déterminé.

La *définition terminologique* (ou *définition*) décrit le sens des termes.

Pour assurer la compréhension de l'acte législatif et du domaine qu'il traite, il est indispensable que le rapport définisse les termes suivants, à moins que l'acte législatif en donne une définition légale:

- les termes nouveaux,
- les termes des langues de spécialité, du domaine traité par l'acte législatif ou d'un autre domaine évoqué dans l'acte législatif.

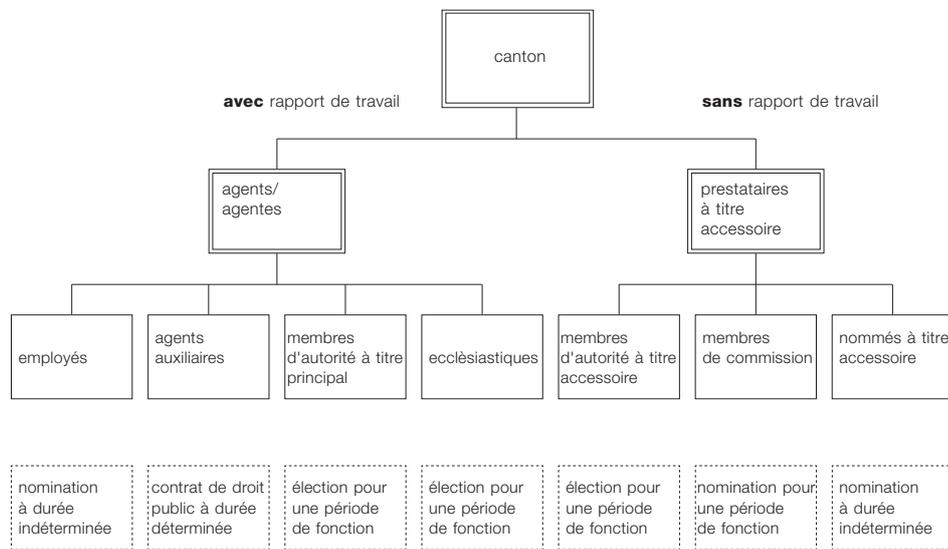
Les termes de base du langage juridique et administratif sont supposés connus du grand public.



5.3.2 *Arbre de domaine*

L'arbre de domaine illustre les rapports entre les termes d'un domaine. Il facilite la rédaction de l'acte législatif et du rapport, car il fait apparaître les termes génériques et les termes connexes. La reproduction de l'arbre de domaine dans le rapport peut faciliter la compréhension.

Exemple (Source: Direction des finances, rapport concernant la loi sur le personnel, 10 mars 2004, p. 9):





## Annexe

### Rédaction des références bibliographiques (ch. 4.10.3)

Les considérations ci-après sont inspirées de la norme ISO 690:1987 «Information et documentation – Références bibliographiques – Contenu, forme et structure».

A la première mention, les références bibliographiques sont présentées de la manière suivante:

- Publications officielles:

Collectivité (année): *Titre. Sous-titre.* Lieu de publication.

Exemple:

Chancellerie d'Etat du canton de Berne (2005): *Annuaire officiel du canton de Berne.* Berne.

Les renvois aux publications officielles suisses connues du grand public que sont le RO (Recueil officiel du droit fédéral), le RS (Recueil systématique du droit fédéral), la FF (Feuille fédérale) et les ATF (Arrêts du Tribunal fédéral) utilisent les abréviations complétées par l'année et le numéro de page (RO, FF) ou le numéro de référence (RS et ATF).

- Ouvrages:

Nom, prénom (année): *Titre. Sous-titre.* Numéro d'édition.  
Lieu d'édition: Edition (= collection).

Exemples:

Rieder, Lukas (2004): *Kosten-/Leistungsrechnung für die Verwaltung.* Berne: Haupt.

Tschannen, Pierre (2004): *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft.* Berne: Stämpfli Edition SA (=Précis de droit Stämpfli).

Office d'information du canton de Berne (2001): *Richtig kommunizieren in schwierigen Situationen. Ein Leitfaden zu Kommunikation in Krisen und ausserordentlichen Lagen auf Gemeinde- und Bezirksstufe.* Berne: Chancellerie d'Etat.

Si un ouvrage a été rédigé par plusieurs auteurs, les noms sont séparés par une barre oblique. Si les auteurs sont plus de trois, on ne mentionne que le premier suivi de la mention «et al.».

Pour les ouvrages collectifs, on indique entre parenthèses la mention «(éd.)» après le nom de l'éditeur.



- Articles:

Nom, prénom (année): «Titre. Sous-titre». In: Nom, prénom (éd.): *Titre. Sous-titre*.  
Numéro d'édition. Lieu d'édition: Edition (= collection). Numéro de page.

Exemple:

Rieder, Stefan (2005): «Leistungs- und Wirkungsmessung in NPM-Projekten». In: Lienhard, Andreas et al. (éd.): *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer, und Erfolgsfaktoren*. Berne: Haupt. p. 149–159.

Le lieu d'édition n'est pas indiqué pour les revues. Le numéro est mentionné, suivi d'une virgule et du numéro de page.

Exemple:

Schuhmacher, Christian/Caussignac, Gérard (2006): «Sicherstellung der legislativen Qualität von Gesetzen in den kantonalen Parlamenten». In: Chancellerie fédérale (éd.): *LeGes. Législation & Evaluation*, cahier 2, p. 45–70.

- Source Internet:

Nom, prénom (année): «Titre». URL: <Adresse URL> [Date de la consultation: date].

Exemple: Canton de Berne (2006): «Economie ». URL: <<http://www.be.ch/web/index/kanton/kanton-portraet/portraet-wirtschaft.htm>> [Date de la consultation: 19 octobre 2006].

