



Règles d'or de la reprise du droit de l'UE dans le droit suisse

1. Normatif et descriptif

Les dispositions ne présentant pas les qualités nécessaires pour fixer des règles de droit ne doivent pas figurer dans des actes normatifs. Pour déterminer le caractère normatif d'une disposition, on se reportera à l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (RS 171.10) :

«Sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences.»

[Loi sur le Parlement](#)

La partie commentaire d'un acte législatif de l'UE (comme les «considérants», par ex.) peut être intégrée dans des directives, circulaires, listes de contrôle et autres documents. Dans les lois fédérales, il suffit parfois d'une simple mention dans le message.

2. Niveau normatif adéquat

Pour transposer le droit de l'UE dans le droit suisse, on respectera les principes applicables à la répartition des normes entre les différents niveaux de la législation suisse (voir art. 164 de la Constitution) :

- les dispositions fondamentales et importantes doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale ;
- les prescriptions de second et troisième rangs seront intégrées dans une ordonnance du Conseil fédéral ou d'un département ;
- les prescriptions contenant des détails techniques, en particulier, seront incorporées dans une ordonnance émanant d'un département, voire d'un office, pour autant qu'il existe une base légale qui le permette. À défaut, une telle base légale devra être préalablement créée.

[Constitution fédérale](#)

À l'instar du droit suisse, le droit de l'UE connaît plusieurs niveaux normatifs, sans qu'il y ait pour autant des correspondances directes entre les niveaux du droit de l'UE et ceux du droit suisse. Il convient donc d'examiner au cas par cas à quel niveau normatif du droit suisse le contenu d'une norme de l'UE doit être repris.

Si le droit suisse doit reprendre une réglementation de l'UE qui évolue rapidement, le mieux sera d'opter pour un niveau normatif inférieur permettant d'adapter sans tarder le droit suisse au fil des modifications de la réglementation de l'UE. Il est également possible de faire figurer ce contenu dans une annexe, dont la modification pourra être déléguée au département ou à l'office fédéral concerné.

S'agissant du niveau normatif, se référer aux explications données dans le message du 24 novembre 1999 concernant la loi fédérale sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses (FF 2000 623, 643 à 646, 652 à 655, 659 et 677):

[FF 2000 623](#)

En cas de doute, on s'adressera aux unités Législation I et II ainsi que Droit européen et coordination Schengen/Dublin de l'Office fédéral de la justice (OFJ), et on consulera le Guide de législation de l'OFJ (4^e édition de 2019), ch. 721–732:

[Guide de législation OFJ](#)

3. Intégration dans le contexte normatif du droit suisse

Transposer le droit de l'UE dans le droit suisse revient à créer une norme suisse. L'environnement normatif de la législation suisse doit donc être pris en compte : cadre matériel préexistant, notions juridiques particulières (« mise en circulation » vs « mise sur le marché », par ex.), systématique et terminologie.

La transposition du droit de l'UE dans le droit suisse peut être l'occasion de revoir la législation suisse sous l'angle de la systématique pour l'adapter, le cas échéant, à la structure des dispositions du droit de l'UE devant être mises en œuvre.

Exemples

- La nouvelle législation en matière de produits chimiques, qui remplaçait la loi suisse sur les toxiques, est entrée en vigueur en 2005. Cette révision totale avait pour but d'harmoniser la législation dans le domaine des produits chimiques avec les prescriptions de l'UE. Il s'agissait d'une part d'étendre le champ d'application de la loi suisse sur les produits chimiques et d'autre part de se doter de la base légale nécessaire pour passer du système suisse de classes de toxicité au système d'étiquetage de l'UE (voir message du 24 novembre 1999 concernant la loi fédérale sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses; FF 2000 623, ici notamment ch. 1.1.2.1, 1.1.2.2 et 1.1.4) :

[FF 2000 623](#)

Il a toutefois été renoncé à regrouper la loi sur les produits chimiques et la loi sur la protection de l'environnement, et ainsi à reprendre la systématique du droit de l'UE, voir FF 2000 623 645s :

[FF 2000 623](#)

- Dans l'ancien droit suisse sur les denrées alimentaires, le tabac était assimilé aux « denrées alimentaires » (art. 3 de la loi du 9 octobre 1992¹ sur les denrées alimentaires). Or dans le droit de l'UE, le tabac n'est pas considéré comme une denrée alimentaire. Le champ d'application de la loi suisse a donc été aligné sur celui du droit de l'UE au moment de la révision totale de la loi suisse. Le tabac en étant désormais exclu, il a fallu créer une loi spécifique portant sur les produits du tabac.

Voir message du 25 mai 2011 relatif à la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (FF 2011 5181, ici 5193), loi du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires (RS 817.0) et message du 11 novembre 2015 concernant la loi fédérale sur les produits du tabac (FF 2015 8557 8571) :

[Message relatif à la loi sur les denrées alimentaires](#)

[Loi sur les denrées alimentaires](#)

[Message concernant la loi fédérale sur les produits du tabac](#)

4. Systématique

Un acte législatif suisse doit être conçu de telle manière que sa systématique reflète elle aussi les usages helvétiques. La systématique doit être prise ici au sens large : il peut s'agir de technique législative – numérotation des annexes, insertion d'une norme dans le corps du texte ou dans l'annexe – ou plus généralement de la question de savoir si deux actes doivent être regroupés ou non.

Exemples

- Dans le cadre de la révision du droit suisse régissant les denrées alimentaires, l'ordonnance du 25 novembre 2013 sur les additifs (RO 2013 5091 et 2015 3409), qui comprenait des dispositions sur l'utilisation d'arômes, a été divisée en deux : l'ordonnance sur les additifs (RS 817.022.31) et celle sur les arômes (RS 817.022.41). En opérant cette distinction entre arômes et additifs, le droit suisse a été adapté à la systématique du droit de l'UE concernant les additifs. Voir rapport explicatif concernant l'ordonnance sur les arômes (ch. I) sur le site de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires:

[Rapport explicatif concernant l'ordonnance sur les arômes](#)

[Ordonnance sur les additifs](#)

[Ordonnance sur les arômes](#)

À propos de la structuration du droit suisse sur les denrées alimentaires en 2017 par rapport au droit de l'UE sur les denrées alimentaires, voir les explications données dans le document « L'essentiel » (ch. 6.2) :

¹ RO 1995 1469, 1996 1725, 1998 3033, 2001 2790, 2002 775, 2003 4803, 2005 971, 2006 2197 2363, 2008 785, 2011 5227, 2013 3095

[Droit alimentaire 2017 – l'essentiel](#)

- L'annexe 4 de l'ordonnance du 11 novembre 2015 instituant des mesures à l'encontre de la République islamique d'Iran (RS 946.231.143.6) reprend en droit suisse l'annexe IV du règlement (UE) n°264/2012². L'annexe IV du règlement de l'UE n'a en l'occurrence pas été reprise mot pour mot, puisque sa structure et sa systématique ont été adaptées pour correspondre aux usages suisses (annexes subdivisées selon le système décimal; la règle avant l'exception).

[Ordonnance instituant des mesures à l'encontre de la République islamique d'Iran](#)

[Règlement \(UE\) n° 264/2012](#)

Une disposition d'ordre matériel ne peut cependant pas toujours être séparée de son intégration dans la systématique, ce qui revient à dire que son contenu dépend parfois de la place qu'elle occupe dans l'acte. Si le droit de l'UE doit être repris mot pour mot, notamment pour les raisons indiquées au ch. 6 ci-dessous, on est alors contraint de reprendre sa systématique et ses subdivisions.

5. Reprise d'annexes

Dans le droit de l'UE, la tendance est à réglementer plus largement dans les annexes qu'en droit suisse. Ainsi, on trouve souvent dans une annexe les exceptions aux règles fixées dans le corps du texte. Lorsque sont reprises des annexes d'un acte de l'UE, il faut donc se demander si ses dispositions ne devraient pas plutôt être transférées dans le corps du texte conformément aux usages suisses.

On consultera les ouvrages suivants pour connaître la pratique suisse en matière d'annexes :

- Guide de législation de l'OFJ, ch. 627–629
- Directives sur la technique législative (DTL), ch. 65 à 69

[Guide de législation OFJ](#)

[DTL](#)

² Règlement (UE) n° 264/2012 du Conseil du 23 mars 2012 modifiant le règlement (UE) n° 359/2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Iran, JO L 87 du 24.3.2012, p. 26.

6. Reformulation, reprise mot à mot ou renvoi?

Le droit de l'UE peut être transposé dans le droit suisse de deux manières :

- en introduisant une norme directement dans un acte suisse, ou
- en procédant par renvoi.

Pour introduire une norme directement dans un acte suisse, deux solutions sont possibles : reformuler le droit de l'UE au moment de l'intégrer dans le droit suisse, de manière à respecter les usages rédactionnels applicables au droit suisse, ou le reprendre tel quel. Sauf si des intérêts spécifiques sont en jeu (voir tableau ci-dessous), les formulations difficiles voire impossibles à comprendre pour un praticien du droit suisse peuvent ou doivent être adaptées au moment d'être transposées en droit suisse.

Lorsqu'un cas concret de transposition se présente, le meilleur choix dépend de plusieurs facteurs. En voici deux.

D'une part, le choix dépend de l'ampleur des dispositions du droit de l'UE à intégrer dans le droit suisse. S'il s'agit de reprendre l'ensemble de la réglementation de l'UE portant sur un certain domaine, la meilleure solution sera généralement d'édicter un bref acte normatif suisse consistant essentiellement dans des renvois au droit de l'UE. Citons l'exemple de l'ordonnance du 2 avril 2008 sur les machines (RS 819.14). Dans un tel cas, il importe de mentionner systématiquement l'objet de la réglementation dans les renvois (voir par ex. l'art. 4 de l'ordonnance du 25 novembre 2015 sur les ascenseurs; RS 930.112) ; il faut éviter que l'acte normatif suisse soit composé uniquement de renvois et que l'objet de la réglementation auquel les renvois se réfèrent ne soit pas visible pour le lecteur.

[Ordonnance sur les machines](#)

[Ordonnance sur les ascenseurs](#)

La situation est différente quand seuls certains éléments du droit de l'UE sont repris. L'introduction d'une norme directement dans un acte suisse la rendra souvent plus compréhensible pour le lecteur.

D'autre part, pour choisir le type de mise en œuvre du droit l'UE, il convient de tenir compte des destinataires de l'acte normatif. Si l'acte s'adresse en priorité à des personnes fortement tributaires du droit de l'UE –par exemple lorsqu'elles fabriquent des produits dont la sécurité est dans une large mesure réglementée par l'UE –, une transposition au moyen de renvois rendra son application plus facile que si une nouvelle norme avait été introduite dans un acte suisse .

Exemples :

- [Ordonnance sur les ascenseurs](#)
- [Ordonnance sur les récipients à pression](#)
- [Ordonnance sur les équipements sous pression](#)

Les avantages et les inconvénients que présentent, en dehors de cas isolés, les différentes options (soit incorporation dans un acte suisse par reformulation ou reprise mot à mot, soit citation par renvoi), sont résumés dans le tableau ci-après :

1. Reformulation

<i>Pour</i>	<i>Contre</i>
<i>Clarté quant au fond</i> : à la lecture du texte suisse, on sait d'emblée de quoi il est question et quel est l'objet réglementé.	<i>Ressources engagées</i> : reformuler le droit de l'UE peut nécessiter des ressources considérables, surtout s'il porte sur des sujets techniques.
<i>Intelligibilité</i> : reformuler en droit suisse une norme de l'UE de manière à rendre (plus) intelligibles les libellés qui sont difficiles voire impossibles à comprendre pour des destinataires suisses.	Les praticiens du droit et les autorités de Bruxelles ne peuvent pas savoir si le texte « helvétisé » a la même signification que l'original de l'UE dont le contenu est structuré et formulé autrement (voir aussi ch. 8 « Plurilinguisme et droit de l'UE »). Lorsque l'original de l'UE a suscité des commentaires, des explications relevant de la doctrine, voire des jugements, la nécessité de ne pas s'écarter de ce texte sur le plan rédactionnel s'impose rapidement. On est placé devant le choix de reprendre l'original mot à mot ou de procéder par renvois.
<i>Cohérence quant à la forme et au langage au vu du droit suisse existant</i> : la réglementation helvétique correspond aux usages du droit suisse quant au langage et aux subdivisions, ce qui la rend plus compréhensible pour les destinataires suisses.	Si une réglementation de l'UE est répartie entre plusieurs actes législatifs suisses et que son libellé varie dans ces différents actes, on risque d'en déduire que le contenu de la norme introduite n'est pas le même dans tous ces actes.

2. Reprise mot à mot

<i>Pour</i>	<i>Contre</i>
Les auteurs de l'acte législatif suisse doivent engager peu de ressources.	Les dispositions de l'UE sont souvent structurées et formulées autrement qu'en droit suisse, ce qui les rend difficiles voire impossibles à comprendre pour des destinataires suisses.

3. Renvoi

<i>Pour</i>	<i>Contre</i>
Clarté quant à la <i>forme</i> : Le renvoi montre : <ul style="list-style-type: none">– que la réglementation repose sur du droit de l'UE, et– à quelle norme de l'UE la disposition suisse correspond et quel état du droit de l'UE est déterminant (renvoi statique).	Manque de clarté quant au <i>contenu</i> : si <i>l'objet de la réglementation</i> est souvent visible (comme par ex. dans «Les obligations incombant aux opérateurs économiques sont régies par la directive xy.»), on ne prend connaissance de son <i>contenu</i> – en quoi consistent les obligations prévues – que lorsqu'on a en main l'acte de l'UE.
Les auteurs de l'acte législatif suisse doivent engager peu de ressources, de même que parfois certains praticiens du droit.	Le renvoi à un acte législatif de l'UE, qui renvoie à son tour à un autre acte de l'UE, peut être source d'insécurité, car on ne sait pas si le législateur suisse renvoie également au second acte ou non (double renvoi ou renvoi en cascade).

Les renvois obéissent aux règles suivantes :

- la référence doit être détaillée et précise
- le renvoi a un caractère statique
- la référence doit être indiquée.

Voir DTL, ch. 124 à 151 :

[DTL](#)

S'agissant des doubles renvois, il faut préciser quelle est la version applicable de quel renvoi en cascade.

Voir l'article dans le Forum de législation du 28 octobre 2010 :

[Forum de législation](#)

[Newsletter no 7, p. 2](#)

Exemples

- art. 2, al. 5 et 6, et annexe 1, ch. 2 et 3, de l'ordonnance du 5 juin 2015 sur les produits chimiques (RS 813.111)
- art. 1, al. 4, et annexe, ch. 2, de l'ordonnance du 25 novembre 2015 sur les ascenseurs (RS 930.112)
- art. 1, al. 4, et annexe, ch. 2, de l'ordonnance du 25 novembre 2015 sur les équipements sous pression (RS 930.114)

[Ordonnance sur les produits chimiques](#)

[Ordonnance sur les ascenseurs](#)

[Ordonnance sur les équipements sous pression](#)

Souvent, un renvoi ne suffit pas, car l'objet auquel il est fait référence n'est pas intégralement applicable à la Suisse. Tel est le cas, par exemple, des dispositions fixant des compétences. Il convient alors d'indiquer des équivalences permettant au lecteur de savoir à quel organe suisse correspond l'entité de l'UE mentionnée dans l'acte.

Voir « Correspondances terminologiques », DTL ch. 37 à 40 :

[DTL](#)

Voir les explications données dans le Guide de législation de l'OFJ, ch. 753–758 :

[Guide de législation OFJ](#)

7. Définitions légales

Le droit de l'UE recourt plus souvent aux définitions légales que le droit suisse. Au moment de transposer des définitions légales tirées du droit de l'UE, on veillera aux points suivants :

- a. les définitions doivent apporter des éléments d'information utiles à l'acte concerné. Elles doivent être indispensables à sa compréhension et à son application, comme dans le cas de termes (techniques) nécessitant des éclaircissements ou des précisions. Elles seront superflues en particulier lorsque la signification d'un terme donné figure déjà dans l'acte de rang supérieur ou que son sens peut être déduit du contenu même des dispositions ;
- b. les définitions terminologiques ne doivent pas être mélangées aux explications d'ordre matériel. Elles ne doivent pas non plus servir à étendre le champ d'application de l'acte ;
- c. du point de vue de la systématique, les définitions doivent être placées de manière adéquate :
 - dans les « Dispositions générales », au début d'un acte, à condition qu'elles soient applicables à tout l'acte ;
 - dans un chapitre, une section ou un article, lorsque le terme est utilisé exclusivement dans la subdivision en question.
- d. les définitions doivent être aussi concises que possible.

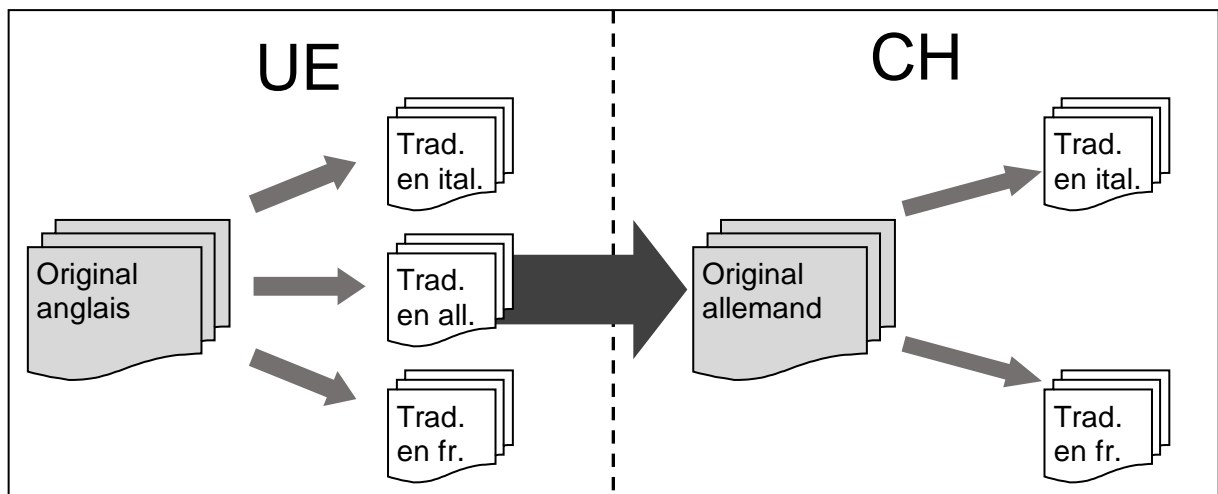
Lorsqu'une définition légale est reprise d'un acte de l'UE, il peut être nécessaire de simplifier la formulation et d'en dissocier les normes implicites pour les placer à l'endroit approprié du point de vue de la systématique sous la forme d'une disposition matérielle.

Les deux exemples ci-après sont tirés de l'ordonnance du 19 juin 1995 sur les chauffeurs (RS 822.221) :

- notion de « temps de disponibilité » : art. 2, let. g, de l'ordonnance sur les chauffeurs par rapport à l'art. 3, let. b, de la directive 2002/15/CE³ :
 - [Ordonnance sur les chauffeurs](#)
 - [Directive 2002/15/CE](#)
- notion d'« équipage » : art. 2, let. k, de l'ordonnance sur les chauffeurs par rapport à l'art. 4, let. o, du règlement (CE) n° 561/2006⁴ :
 - [Ordonnance sur les chauffeurs](#)
 - [Règlement \(CE\) n° 561/2006](#)

8. Plurilinguisme et droit de l'UE

Lorsque le droit de l'UE est transposé en droit suisse, c'est souvent le libellé en langue allemande de l'acte législatif de l'UE qui sert de base au législateur helvétique. Cela n'est pas sans poser problème, car si la version allemande de l'acte de l'UE est juridiquement contraignante, elle n'en est pas moins une traduction de l'original anglais, un constat qui s'applique généralement aussi aux textes français et italien.



Or, il n'est pas rare que ces traductions souffrent d'une dispersion terminologique et d'incohérences. Or en Suisse, ce texte allemand – qui peut comporter des incohérences ou disparités terminologiques – inspire généralement l'original

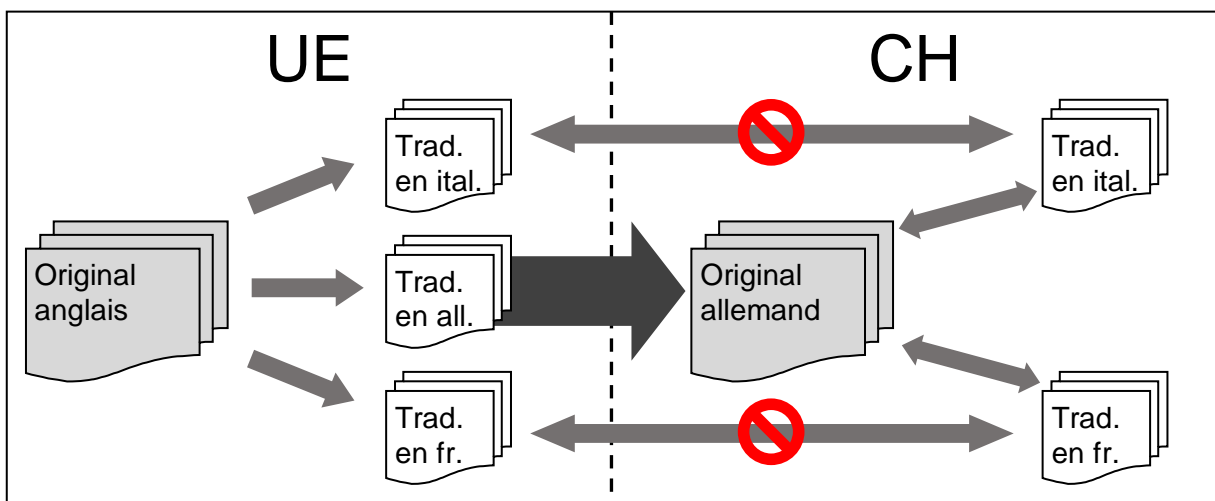
³ Directive 2002/15/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier, JO L 80 du 23.3.2002, p. 35.

⁴ Règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil, JO L 102 du 11.4.2006, p. 1.

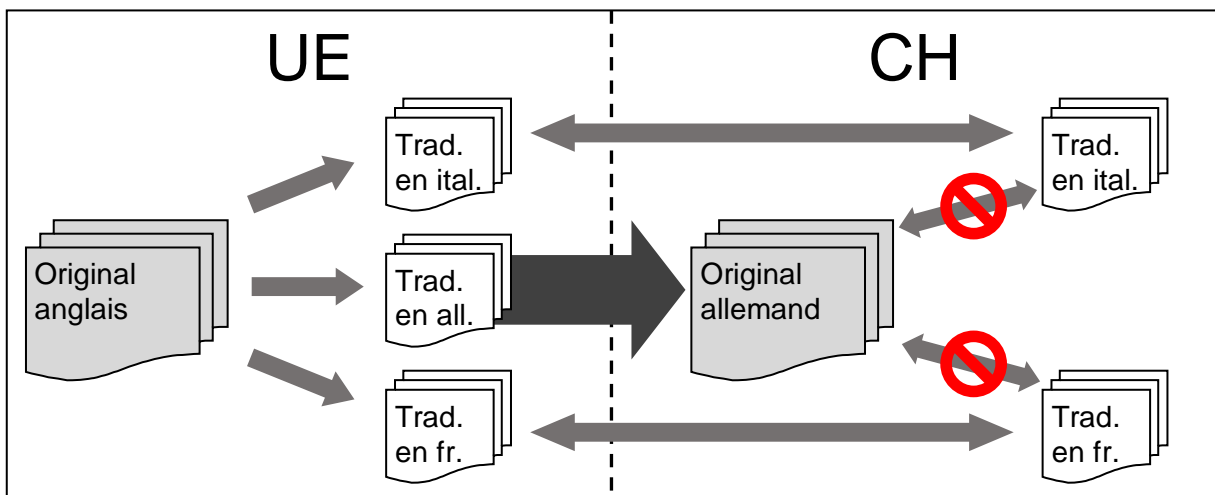
allemand suisse, à partir duquel seront effectuées les traductions en langues française et italienne.

Il en résulte nécessairement des divergences entre les versions française et italienne rédigées en Suisse (qui sont dans une certaine mesure des retraductions) d'une part, et les versions correspondantes de l'UE, d'autre part. D'où un « conflit de loyauté » : les versions française et italienne doivent-elles être fidèles plutôt à la version allemande (originale) suisse, ou plutôt aux textes français ou italien (originaux) émanant de l'UE ?

Dans le premier cas, on aboutit à trois versions officielles concordantes entre elles à l'intérieur du droit suisse, avec le risque de s'écarter du droit de l'UE dans l'une ou l'autre langue :



Dans le second cas, on accepte des versions divergentes à l'intérieur du droit suisse, qui correspondent toutefois aux versions – éventuellement elles-mêmes non concordantes – du droit de l'UE :



La situation peut encore se compliquer du fait que la Suisse, lorsqu'elle doit prouver aux instances de l'UE le caractère équivalent de l'acte de droit suisse, doit

généralement fournir non pas le texte allemand – qui est habituellement son original en Suisse –, mais la version française, voire une traduction anglaise effectuée uniquement à cette fin.

En guise de conclusion, on recommandera dans tous les cas la plus grande prudence. Lorsqu'il est prévu d'aligner un acte législatif suisse sur le libellé d'un acte de l'UE, se référer au seul texte allemand peut poser problème. Il est alors indispensable de consulter également les versions française, anglaise et italienne de l'acte de l'UE. En se détachant du texte allemand et en prenant en considération les textes anglais, français et italien (voir règle 6, ch. 1), on pourra être amené à relativiser l'argument qui veut qu'il faille à tout prix à reprendre tel quel le libellé de l'acte en langue allemande de l'UE.

Voir à ce sujet les explications données au ch. 2.1 du message du 25 mai 2011 relatif à la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (FF 2011 5181 5203) :

[FF 2011 5181](#)

État : août 2019