

**Autour de « Weisung »
(mais aussi de « Richtlinie » et même de « Kreis- » et « Rundschreiben »)**

« Weisung » ? Ben... Instruction ! Et « Richtlinie » ? Ben... Directive ! Et la différence entre les deux ? Boah, en gros c'est la même chose. Certes. Creusons tout de même un peu, en commençant par « Weisung ».

Constatons d'abord que lorsque l'on entend des « explications verbales ou écrites à l'usage d'une personne chargée d'une entreprise, d'une mission » (Le Grand Robert), on parlera généralement d'« instructions », au pluriel.

Constatons ensuite qu'en droit pénal, fédéral du moins, « Weisung » a un sens et une traduction bien précis : c'est une « règle de conduite », que « le juge ou l'autorité d'exécution peuvent imposer au condamné pour la durée du délai d'épreuve », et qui porte « en particulier sur son activité professionnelle, son lieu de séjour, la conduite de véhicules à moteur, la réparation du dommage ainsi que les soins médicaux et psychologiques » (art. 94 CP, RS 311.1). On peut se demander au passage pourquoi on n'a pas simplement appelé ça en français une « obligation », terme notamment utilisé dans le pays hexagonal d'à côté¹. Peut-être parce qu'« obligation » peut également se traduire par « Pflicht », « Verpflichtung », « Erfordernis », « Notwendigkeit », etc., et qu'on a préféré se rabattre sur un terme moins plurivoque ?

Cette exception étant traitée, on peut affirmer qu'avec « Weisung », on se trouve dans la famille des « ordonnances administratives » (*Verwaltungsverordnungen*²), par opposition aux « ordonnances législatives » (*Rechtsverordnungen*). Il s'agit de textes émanant de l'administration, qui « contiennent des normes générales et abstraites, mais [...] ne fixent pas des règles de droit parce qu'elles s'adressent uniquement à l'administration fédérale. Elles portent dans la pratique diverses appellations : instructions, directives, circulaire, règlement, aide-mémoire, guide, etc. »³ Pour le dire autrement : « L'ordonnance administrative a souvent pour fonction d'uniformiser la manière dont les autorités doivent interpréter et appliquer la législation fédérale. Elle ne crée en principe pas de droit ni n'instaure d'obligation pour le citoyen, mais peut néanmoins déployer des effets externes qui le touchent au même titre qu'un acte juridique, ce qui justifie sa publication. Si tel est le cas, il convient de la mettre à la disposition du public, par exemple par sa publication sur les pages internet de l'autorité compétente et exceptionnellement dans les recueils des lois fédérales. »⁴

L'art. 30, al. 1, de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA ; RS 172.010.1) dispose que « le Conseil fédéral, la Conférence des secrétaires généraux, les départements et la Chancellerie fédérale assurent le bon fonctionnement de l'administration au moyen d'instructions et de documents auxiliaires » (...mit Weisungen und Arbeitshilfen). Le problème, c'est qu'aux art. 8h, al. 2, 22b, al. 2, 27d, al. 3, et 27f, al. 2, « Weisungen » est rendu non par « instructions », mais par « directives ». Or, soit « Weisung » est effectivement employé dans la même loi avec deux sens différents qui justifieraient deux traductions différentes, et ce serait une première, soit, plus vraisemblablement, la loi a été modifiée en français sans souci d'harmonisation terminologique avec le texte initial. Mais cette, euh, boulette a le mérite de mettre en lumière une vraie difficulté : qu'est-ce qui différencie des instructions et des directives ?

On pénètre ici dans le maquis du droit administratif germanique, auquel le français, pour ce qui est de la Suisse, a souvent dû s'adapter, introduisant des distinctions inconnues dans le reste du monde francophone. À quoi il faut ajouter que la terminologie n'est pas absolument limpide en allemand non plus, sans même parler des différences entre l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse. Aussi voudra-t-on bien pardonner ici une certaine prudence.

¹ Voir par ex. <https://www.dalloz-actualite.fr/chronique/contrainte-penale> « Mais le tribunal peut imposer immédiatement des **obligations** (par ex. l'indemnisation de la victime, une interdiction professionnelle, l'interdiction de rencontrer certaines personnes...) ».

² L'Allemagne ne parle plus de *Verwaltungsverordnungen*, mais de *Verwaltungsvorschriften* : <http://www.rechtslexikon.net/d/verwaltungsverordnung/verwaltungsvorschriften.htm>

³ Directives de la Confédération sur la technique législative (DTL), ch. 247 (et plus généralement ch. 247 à 269), https://www.bk.admin.ch/apps/gtr/fr/templates/GTR_20170831.pdf.

⁴ Guide de législation. Modules « loi », « ordonnance » et « initiative parlementaire » 2013. Voir également Guide de législation, 3e édition mise à jour, Office fédéral de la justice, 2007 : <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/staat/legistik/hauptinstrumente.html>

Par « **Weisung/en – Instruction/s** », on entend généralement des prescriptions impératives que l'autorité administrative supérieure adresse aux services qui lui sont subordonnés pour leur indiquer comment appliquer ou interpréter une loi ou une ordonnance.

Pour dire les choses crûment : c'est un ordre.

Ex. : « Instructions du 16 avril 2018 concernant l'équipement des véhicules avec des feux orange de danger » (*Weisungen zur Ausrüstung von Fahrzeugen mit gelben Gefahrenlichtern vom 16. April 2018*)⁵. Autre ex. : « Instructions du Conseil fédéral du 27 août 2014 concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale » (*Weisungen des Bundesrates zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung vom 27. August 2014*)⁶, où il est d'ailleurs dit d'emblée qu'elles « s'appliquent aux unités de l'administration fédérale ».

À noter qu'« instructions » peut aussi parfois être pris dans son sens courant de consignes : « Les membres de l'Assemblée fédérale votent sans instructions » (*Die Mitglieder der Bundesversammlung stimmen ohne Weisungen*), nous dit par ex. l'art. 161, al. 1, de la Constitution (RS 101), affirmant par là que les élus fédéraux n'ont pas à recevoir d'ordres de leur parti et votent en leur âme et conscience.

Par « **Richtlinie/n – Directive/s** », on entend généralement des prescriptions qui visent à harmoniser une pratique donnée mais qui ne s'adressent pas ou pas uniquement à des services subordonnés (cantons, autres autorités, établissements ou organismes de formation, entreprises...), ce qui empêche de les appeler « Weisung/en ».

Pour parler crûment, c'est un ordre qui n'en est pas un formellement, parce que l'émetteur n'est pas habilité à en donner aux destinataires.

À noter que si le caractère impératif de la « Richtlinie » est généralement admis, on peut trouver certaines opinions dissidentes⁷.

Ex. : Directives du Conseil des hautes écoles du 28 mai 2015 pour la mise en œuvre de la déclaration de Bologne dans les hautes écoles spécialisées et pédagogiques (*Richtlinien des Hochschulrates für die Umsetzung der Erklärung von Bologna an den Fachhochschulen und den pädagogischen Hochschulen vom 28. Mai 2015*)⁸, qui s'adressent aux hautes écoles spécialisées et aux hautes écoles pédagogiques. Autre ex. : Directive 318.11.000.20 F / O-018 F sur les examens théoriques pour pilotes privés (avion et hélicoptère), pilotes de planeur et de ballon (*Richtlinie 318.11.000.20 D / O-018 D betr. Theorieprüfungen für Privatpiloten (Flugzeug und Hubschrauber), Segelflieger und Ballonfahrer*)⁹, qui s'adresse aux organismes de formation pour pilotes privés (avion et hélicoptère), pilotes de planeur et de ballon, aux élèves-pilotes et aux experts aux examens théoriques.

L'aspect « codification d'une pratique éparse » n'est évidemment pas absent des instructions : ainsi, les instructions de la Chancellerie fédérale du 27 mars 2017 sur les prestations linguistiques (*Weisungen der Bundeskanzlei über die Sprachdienstleistungen vom 27. März 2017*)¹⁰ affirment-elles d'emblée qu'elles « visent à assurer une pratique uniforme ». Mais s'agissant par ex. des directives du 3 novembre 1999 sur

⁵ http://www.astra2.admin.ch/media/pdfpub/2018-04-19_2689_f.pdf Ces instructions s'adressent aux autorités d'immatriculation, certes cantonales, mais la compétence de l'OFROU est ici établie par la LCR (RS 741.01) et l'OETV (RS 741.41).

⁶ [FF 2014 6407](#)

⁷ <https://www.astra.admin.ch/astra/fr/home/services/dokumente-nationalstrassen/standards-pour-les-routes-nationales.html>

« Directive : Document édictant des **dispositions obligatoires** dans le but d'arrêter un standard technique et de transmettre une unité de doctrine. »

<https://www.bazl.admin.ch/bazl/fr/home/experts/aeronefs/technische-mitteilungen--tm-.html> : « Les directives donnent des recommandations ou des explications et **n'ont donc pas le caractère de la disposition juridique contraignante**. Elles représentent [...] l'interprétation que l'autorité donne aux dispositions de la loi et des ordonnances d'exécution. On ne peut donc pas exclure qu'une directive puisse revêtir une valeur significative en cas de litiges juridiques ou d'accidents d'aviation, par exemple. En principe, la preuve d'une sécurité équivalente peut être fournie par d'autres moyens. Les directives visent aussi à définir une pratique administrative uniforme dans le souci d'appliquer la loi de manière cohérente. »

<https://de.wikipedia.org/wiki/Richtlinie> : « [...] **Ob und für wen eine Richtlinie eine Bindungswirkung entfaltet, ist abhängig von der Befugnis und Anerkennung des Herausgebers der Richtlinie sowie von der Art und dem Umfang der für die jeweils betroffenen Adressaten geltenden Verbindlichkeit.** Die Regelungswirkung einer Richtlinie kann somit nur im Einzelfall beurteilt werden. »

⁸ RS 414.205.4

⁹ <https://www.bazl.admin.ch/bazl/fr/home/experts/formation-et-licences/pilotes/bases-legales-et-directives---licences-de-pilotes/directives-planeur.html> > Examens théoriques PPL, planeur et ballon

¹⁰ [FF 2017 3381](#)

l'organisation de la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral (*Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 3. November 1999*)¹¹ qui visent moins à harmoniser une pratique qu'à simplement concrétiser deux dispositions législatives, on peut se demander pourquoi ce n'est pas plutôt le terme d'« instructions » qui a été retenu en français. Idem en ce qui concerne les directives du Conseil fédéral du 16 mars 2018 concernant les projets informatiques de l'administration fédérale et le portefeuille informatique de la Confédération (*Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes vom 16. März 2018*)¹², qui s'adressent exclusivement à l'administration, même s'il est vrai que l'idée d'unification n'est pas étrangère non plus au texte (avec par ex. cette disposition : « Les projets informatiques de l'administration fédérale doivent être réalisés conformément à la méthode de gestion de projet HERMES »). **En un mot comme en cent : pour traduire « Weisung/en », préférez « Instructions »**. Quant aux directives de la Confédération sur la technique législative (DTL) (*Gesetzestechnische Richtlinien des Bundes [GTR]*)¹³, dont le caractère interne ne fait pas de doute, même si elles sont obligatoires, il n'en est pas moins difficile de les assimiler à un ensemble de règles qu'une autorité administrative imposerait à ses services subordonnés de respecter, compte tenu que, bien qu'émanant du Conseil fédéral, elles s'adressent non seulement à l'administration, mais aussi à l'Assemblée fédérale et aux tribunaux fédéraux (qui ne sauraient recevoir de « Weisungen » du gouvernement).

À noter que le Canton de Berne a opté pour une solution radicale, traduisant « Weisungen und Richtlinien » par le seul terme « Directives », en précisant que « la distinction entre les termes allemands « Weisung » et « Richtlinien » se fait comme suit : Weisung = directive, Richtlinien = directives »¹⁴.

Et pendant qu'on y est...

La « Kreisschreiben » (circulaire) et la « Rundschreiben » (lettre circulaire) sont adressées par une autorité de surveillance aux acteurs du secteur qu'elle est chargée de surveiller, afin, soit d'assurer une application homogène du droit (pour la circulaire), soit simplement de signaler des nouveautés intervenues en cours d'année (pour la lettre circulaire).

La « Kreisschreiben » est prescriptive, la « Rundschreiben » est informative.

Si « Rundschreiben » et « Kreisschreiben » sont synonymes pour le Duden, à ceci près que le second est censé être d'usage suisse, il n'en reste pas moins que certaines unités de l'administration émettent et l'une et l'autre, en leur donnant un sens différent. Ainsi, l'AFF¹⁵ publie à la fois des « circulaires » (*Kreisschreiben*), généralement après consultation des administrations cantonales et de la Conférence suisse des impôts, qui précisent les modalités de l'application du droit en matière d'impôt fédéral direct, et des « lettres circulaires » (*Rundschreiben*), à caractère informatif et traitant notamment de questions purement formelles¹⁶. Idem dans l'AI¹⁷, où la « circulaire » (*Kreisschreiben*) compte parfois plus d'une centaine de pages, tandis que la « lettre circulaire » (*Rundschreiben*) ne compte souvent qu'une page ou deux et se borne à régler des points précis en cours d'année (éventuellement repris ultérieurement dans la circulaire concernée).

Au reste, si l'on considère que ces circulaires ou lettres circulaires n'ont justement pas de caractère interne puisqu'elles s'adressent non pas à des services subordonnés mais à des acteurs extérieurs, on peut se demander si elles font vraiment partie de la catégorie des ordonnances administratives. Ami traducteur, voilà sans nul doute de quoi nourrir des échanges passionnés qui enchanteront tes longues veillées d'hiver ! Sans parler du point de savoir si un justiciable s'estimant lésé par une ordonnance administrative est ou devrait être fondé à contester devant le juge un texte déployant certes des effets externes mais néanmoins réputé être à caractère exclusivement interne... Attention, débats animés en perspective !

¹¹ [FF 2003 133](#)

¹² [FF 2018 1527](#)

¹³ <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/documentation/accompagnement-legislatif/directives-sur-la-technique-legislative-dtl.html>

¹⁴

https://www.justice.be.ch/justice/fr/index/justiz/organisation/staatsanwaltschaft/downloads/publikationen/weisungen_und_richtlinien.html

¹⁵ <https://www.estv.admin.ch/estv/fr/home/direkte-bundessteuer/direkte-bundessteuer/fachinformationen/rundschreiben.html>

¹⁶ Voir par ex. « Kreisschreiben, Rundschreiben, Merkblätter und andere Merkwürdigkeiten », point 2, 1^{er} parag. (Bruno Scherrer)

¹⁷ <https://sozialversicherungen.admin.ch/fr/f/5635>

Un dernier mot : « Weisung » apparaît dans un grand nombre de mots composés. On aura souvent intérêt, si l'on veut être idiomatique, à éviter de recourir à « instructions ». Exemples :

weisungsungebunden	de manière indépendante (ou : autonome)
Weisungscharakter	caractère contraignant
unter der Weisungsbefugnis stehen	être placé sous l'autorité
Weisungsrecht	droit d'injonction

Et pour les fondus du droit administratif :

« *Verwaltungsverordnungen in der Rechtsetzung: Gedanken über Pechmarie* » (Felix Uhlmann / Iris Binder),
https://leges.weblaw.ch/dam/publicationssystem_leges/2009/2/LeGes_2009_2_151-174.pdf

(sans doute pourrait-on rendre ici « Pechmarie » par « parent pauvre »)