

Qualité de la réglementation et allègement de la charge administrative

Le 28^{ème} forum de législation a été consacré à l'allègement des coûts de la réglementation et à la baisse de la bureaucratie, thématique ô combien actuelle comme en témoignent les nombreuses interventions parlementaires déposées sur ces questions¹, ainsi que les mesures prises ces dernières années par certains cantons, la Confédération, ou l'Union européenne (programme REFIT).

La question des coûts de la réglementation a fait l'objet de mesures législatives dans certains cantons (tels que les cantons d'Argovie, de Bâle-Campagne ou de Bâle-Ville). Parmi eux le canton de Zurich, qui a adopté, en 2009, une loi sur l'allègement administratif des entreprises (EntlG; ZH-Lex 931.0), et dont Madame Sandra Bachmann² nous a présenté les détails. Cette loi, adoptée le 9 janvier 2009 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, est le contre-projet présenté par le Conseil d'Etat zurichois à l'initiative populaire de 2006 de l'Union cantonale des arts et métiers pour alléger administrativement les PME (KMU-Entlastungsinitiative). Elle prévoit des devoirs généraux pour l'administration cantonale, tels que celui de favoriser les échanges électroniques ou de conserver un nombre restreint d'autorités ou d'offices de contact. La loi prescrit également la mise en place d'un office d'information et de coordination (ci-après «l'office»), dont les tâches principales sont d'examiner le droit en vigueur, de mettre en place une procédure d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) et d'instituer d'autres mesures plus précises.

L'évaluation du droit en vigueur a déjà eu lieu et s'est déroulée de 2011 à 2014. L'office a été assisté dans son travail par une commission composée de membres de l'administration cantonale et des milieux économiques. Cette dernière était chargée de choisir les actes législatifs, respectivement les procédures, à évaluer. Elle a identifié treize domaines à examiner de manière approfondie. L'examen a montré que ce ne sont pas des normes en particulier qui entraînent une surcharge administrative, mais bien la somme de dispositions relevant de la Confédération, des cantons et des communes, et qu'une grande partie du problème vient de la mise en œuvre hétérogène de ces dernières.

Les directives régissant la procédure pour les AIR ont été adoptées par le Conseil d'Etat en 2011 (Richtlinien für die Durchführung der Regulierungsfolgeabschätzung und für die Prüfung des geltenden Rechts vom 26. Oktober 2011).

Les AIR, qui doivent permettre d'évaluer les nouveaux actes législatifs ou leur modification, sont menées par les offices compétents, qui sont assistés par la «Ausbildungssequenz» de la direction de l'économie ainsi que par l'office. Elles doivent être faites si, après un examen préalable, l'office compétent arrive à la conclusion que la mesure envisagée est susceptible d'entraîner une charge administrative pour les entreprises. Dans le cadre de la réalisation de l'AIR, sont ensuite examinés le nombre d'entreprises concernées, le type de charge administrative, son intensité et sa fréquence, sa proportionnalité ainsi que les alternatives de réglementation. Cet instrument a été évalué en 2014. Il en est ressorti que seul un cinquième des AIR menées l'ont été conformément aux directives du Conseil d'Etat. Par ailleurs, dans les deux tiers des cas, l'évaluation quantitative de la charge administrative manquait. Il est prévu d'améliorer ce processus, en consolidant l'examen préalable et en élaborant une documentation uniforme pour la présentation de son résultat ainsi qu'en améliorant le catalogue des questions de l'AIR et les indications pour l'évaluation de l'importance de la charge administrative.

Parmi les autres mesures mises en place par le canton de Zurich, citons la création d'un centre de renseignements³, la possibilité pour les entreprises de soumettre leurs requêtes en vue d'obtenir une autorisation en ligne⁴, ou encore la création d'une banque de données permettant d'avoir une vue d'ensemble des activités nécessitant une autorisation ou une annonce⁵.

Madame Bachmann tire un bilan mitigé de la mise en œuvre de la loi sur l'allégement administratif. Globalement, malgré les mesures susmentionnées, la charge administrative reste haute. La thématique n'intéresse pas beaucoup le monde politique, et l'économie s'investit peu dans la mise en œuvre de solutions concertées. Par ailleurs, les collaborateurs de l'administration cantonale ne voient pas toujours les avantages à mettre en œuvre ces mesures et la compréhension vis-à-vis des entreprises n'est pas partout la même. Enfin, force est de constater que les mesures contre la bureaucratie ont aussi un prix. D'autres instruments, plus largement acceptés, sont plébiscités. Le canton de Zurich devrait en examiner neuf d'ici la fin de l'année.

Le Forum s'est poursuivi par une contribution du Prof. Felix Uhlmann⁶ relative à une étude qu'il a coréalisée l'année dernière sur mandat du canton des Grisons⁷. Ce canton a entrepris, depuis quelques années, d'améliorer sa législation. Il a dans ce but adopté plusieurs mesures, telles que le projet «Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtssetzung und Rechtsanwendung (VFRR)», la formation des collaborateurs de l'administration cantonale ou encore l'élaboration de guides. L'étude qui a été présentée en fait partie. Il s'agit d'une recherche empirique sur l'état de la législation du canton des Grisons, le but était de pouvoir analyser de

manière documentée l'activité législative et le volume de la réglementation de ce canton, en le comparant à ceux des autres cantons. L'étude constitue une base pour une éventuelle étude ultérieure qualitative ou pour l'élaboration de recommandations concernant la portée de dispositions légales particulières, leur compréhensibilité ou leur densité. Cette étude fait par ailleurs figure de pionnière dans la mesure où il n'existe actuellement, ni au plan fédéral, ni au plan cantonal, de chiffres sur le volume et la dynamique du droit cantonal. L'étude porte d'une part sur l'activité législative (de 1910 à 2013) dans les cantons – soit toute modification ou abrogation de textes – et d'autre part sur le volume de leur législation (de 2006 à 2013) – soit le nombre de caractères des textes. Pour la première, on a consulté, manuellement, les recueils et les bulletins officiels. Pour la seconde, on a procédé à une recherche dans les recueils systématiques sur Lexfind. Les textes législatifs ont par ailleurs ensuite été catégorisés selon leur type (constitution/loi/ordonnance etc.; conventions intercantionales et concordats; autres) et selon l'organe dont ils émanent (exécutif/législatif; tiers [par ex. un tribunal]; autres). Il en ressort que le canton des Grisons est, sur ces deux aspects, en dessous de la moyenne suisse, c'est-à-dire qu'il régule de manière modérée. Les cantons arrivant en tête étant, s'agissant du nombre de caractères, Vaud, Zurich et Neuchâtel et, s'agissant de l'activité législative (pour la période de 2004 à 2013), Vaud, Zurich et le Tessin. L'étude montre aussi que la législation grisonne est en 2013 composée à raison de 50 % d'ordonnances, 25 % de lois, 10 % de conventions intercantionales et 15 % d'autres textes. Les actes législatifs émanent principalement de l'exécutif (45 %, contre 30 % pour le législatif et 25 % pour d'autres organes). En revanche, le législatif produit à lui seul plus de 45 % des caractères (35 % pour l'exécutif et 20 % pour les autres) de la législation cantonale. Enfin, alors que l'activité administrative au niveau de la loi était au début du siècle et dans les années 60 la même, soit d'environ de 10 %, elle est passée pour la période de 2004 à 2013 à 20 %. L'activité de l'exécutif s'est aussi développée pendant cette période jusqu'à devenir prépondérante. Globalement, l'activité du législatif reste cependant élevée. L'étude montre aussi sans surprise que le volume de la législation n'est pas le même selon les domaines.

Le Prof. Uhlmann relève pour conclure que l'étude laisse une série de questions ouvertes. Ainsi, elle ne dit par exemple pas quelle est l'importance de la légistique sur la qualité de la législation, ni quelle est la part respective de la législation qui devrait échoir au législatif et à l'exécutif, ni encore s'il y a des fluctuations (en terme de volume et d'activité) selon les domaines.

Pour clore l'après-midi, Monsieur Nicolas Wallart⁸ a présenté les instruments actuels et futurs visant à maîtriser la régulation et ses coûts au plan fédéral. Selon

une étude réalisée en 2014 sur mandat du Secrétariat d'Etat à l'économie (GfK Switzerland SA, Monitoring de la bureaucratie⁹), 54 % des entreprises suisses interrogées estiment leur charge administrative élevée ou très élevée. Les principaux domaines concernent l'hygiène alimentaire, la construction, la formation professionnelle et la présentation des comptes/révision. Ce pourcentage, compte tenu des régulations grandissantes dans certains secteurs (p.ex. Stratégie Energie 2050, mise en œuvre de l'art. 121a Cst; égalité des salaires, initiative Minder) est susceptible d'augmenter encore, ce qui pourrait faire plonger la Suisse un peu plus dans le classement des pays offrant un environnement favorable aux affaires établi par la Banque mondiale (classement Doing Business¹⁰).

Le Conseil fédéral est attentif à cette problématique. Il a ainsi, ces dernières années, examiné plusieurs fois la situation (en 2006¹¹, en 2011¹² et en 2015¹³) dans le cadre de l'élaboration de rapports sur l'allègement administratif des entreprises. Ces rapports prévoient tous des mesures à prendre au plan fédéral, qui ont été – à l'exception des mesures de 2015 – pour la plupart réalisées. Par ailleurs, en 2013, il a élaboré un rapport sur les coûts de la réglementation¹⁴, qui contient 32 mesures, dont 21 vont être réalisées d'ici la fin de cette année. Le Conseil fédéral a également institué, en 1998, le Forum PME, afin de tenir compte le mieux possible des intérêts des petites et moyennes entreprises. Enfin, au plan méthodologique, il a mis en place l'instrument de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)¹⁵, pour les nouvelles réglementations, et celui du «Check-up de la réglementation¹⁶», pour les réglementations existantes.

Beaucoup voient dans ce domaine un besoin d'agir. Au niveau politique, plusieurs interventions parlementaires ont ainsi été déposées¹⁷. Elles visent à ce que soient prises des mesures telles que, par exemple, la création de bases légales pour les AIR, l'examen des coûts de la réglementation par un organe indépendant, la soumission de certaines réglementations à une majorité qualifiée dans les deux conseils et dans le cadre du vote sur l'ensemble¹⁸, la mise en place d'un système de «one-in-one-out», la favorisation de l'autoréglementation ou encore la renonciation à des réglementations trop détaillées.

*Camille Dubois, avocate, Office fédéral de la justice, Berne
courriel: camille.dubois@bj.admin.ch*