

«Legalitätsprinzip»

Die 15. Tagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre der Universität Zürich war dem Thema des Legalitätsprinzips gewidmet. Bei schönstem Spätsommerwetter pilgerten weit über hundert Teilnehmerinnen und Teilnehmer an die Universität Zürich, um sich einen Tag lang mit diesem Grundsatz des Rechts und der Rechtsetzung auseinanderzusetzen. Unter der Leitung von Felix Uhlmann trugen die folgenden Personen mit ihrer langjährigen wissenschaftlichen und praktischen Erfahrung zum Gelingen der Tagung bei: Heinz Aemisegger, Martin Wyss, August Mächler, Eva Vontobel, Marcel Bolz, Stefan Vogel und Stefan Höfler.

Referate

Für den Auftakt sorgte wie immer *Felix Uhlmann* mit Überlegungen aus dem Blickwinkel der Wissenschaft. Das Legalitätsprinzip ist zwar für Juristinnen und Juristen eine Selbstverständlichkeit. Aber ist auch klar, was damit gemeint ist? Zwei Grundsätze prägen das Legalitätsprinzip: das Erfordernis des Rechtssatzes und das Erfordernis der Gesetzesform. So steht es auch in der Verfassung in den Artikeln 5 Absatz 1 und 164 Absatz 1. Dies wäre denn auch schon das Ende der Klarheit, denn: «Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich nicht abstrakt festlegen. Der Bestimmtheitsgrad hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidung, von den Normadressaten, von der Schwere des Eingriffs in Verfassungsrechte und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab [...]. Für den Bestimmtheitsgrad sind auch die Flexibilitätsbedürfnisse zu beachten.» (BGE 131 II 13 E. 6.5.1 S. 29)

Mit diesem Bundesgerichtsurteil im Hintergrund ging Uhlmann auf den Wirkungsbereich des Legalitätsprinzips ein: Sind die gesetzlichen Grundlagen ausreichend? Ist das Verordnungsrecht ausreichend? Oder liegt ein «ungedeckter» Einzelakt vor? Logisch stringent befasste sich Uhlmann als Nächstes mit der Gesetzesdelegation. Der Grundsatz lautet: «Wichtiges gehört ins Gesetz». Entspricht dies dem Grundsatz, dass «die Grundzüge der delegierten Materie, d. h. die wichtigen Regelungen, [...] in einem Gesetz umschrieben sein» [müssen]? Erneut zitierte Uhlmann ein Bundesgerichtsurteil, das die abstrakten Überlegungen etwas konkretisiert. Nach dem Motto «keine Regel ohne Ausnahme» ging es anschliessend um Sonderfälle: Legalitätsprinzip im Abgaberecht, Legalitätsprinzip und Aussenpolitik, Legalitätsprinzip in der Leistungsverwaltung, Legalitätsprinzip und administrative Hilfstätigkeit, Legalitätsprinzip im Sonderstatusverhält-

nis. Interessant auch die Ausführungen zur polizeilichen Generalklausel beziehungsweise zur Frage der Voraussehbarkeit von Gefahren für den Gesetzgeber. Uhlmanns Referat sorgte ohne Zweifel für mehr Klarheit in einer juristisch komplexen Materie. Damit ist aber auch gesagt, dass es wohl nicht möglich ist, abschliessend festzulegen, wie viel Gesetz es wo braucht.

Das zweite Referat bestritt *Heinz Aemisegger* mit Ausführungen zum Legalitätsprinzip aus dem Blickwinkel des Bundesgerichts. Als alt Bundesrichter äusserte er sich zu verschiedenen Urteilen des Bundesgerichts beziehungsweise zu Bestimmungen, die dem Bundesgericht zu schaffen machten. Unter anderem ging es um das hart erkämpfte Frauenstimmrecht im Kanton Appenzell Innerrhoden: Hier bildete Richterrecht die Basis, bis die rechtlichen Grundlagen vom Gesetzgeber angepasst wurden. Eine andere heisse Kartoffel war das Zweitwohnungsgesetz. Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass der Anwendbarkeit der neuen Verfassungsnorm nichts entgegenstehe, auch wenn sie eine nicht unerhebliche Beschränkung der Eigentumsгарantie bedeute. Mehrfach wies Aemisegger darauf hin, dass der Gesetzgeber immer im Vordergrund stehen müsse. Allerdings sei es für diesen nicht einfach, der Dynamik der gesellschaftlichen Entwicklung Rechnung zu tragen. Diese habe in den letzten Jahren stark zugenommen. Aemisegger stellte fest, dass das Parlament auf komplexe Fragestellungen oft mit dem Erlass sehr offen formulierter Bestimmungen reagiere. Die Konkretisierung der Normen sei dann Sache der rechtsanwendenden Behörden. Allerdings hätten diese – im Gegensatz zum Gesetzgeber – die Möglichkeit, sich schrittweise an schwierige Fragen heranzutasten. Klar für verfassungswidrig hielt Aemisegger nebenbei die Idee, dem Gesetzgeber gegenüber dem Verordnungsgeber ein Vetorecht einzuräumen.

Zum Abschluss des Vormittags präsentierte *Martin Wyss* Überlegungen zum Legalitätsprinzip aus dem Blickwinkel der Rechtsetzung. Der provokativen Frage, ob das Legalitätsprinzip bloss ein wirklichkeitsfernes, sinnentleertes Ritual in einer hermetischen Welt sei, stellte er die überzeugendere Idee gegenüber, das Legalitätsprinzip habe den «diskreten Charme» eines Grundsatzes, der nicht lautstark hinausposaunt werden müsse, sondern diskret zu Zustimmung und Respekt «verführe». Das Prinzip sei nicht eine lästige Formalität, die die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben behindere, sondern Mahnung an den Staat, Recht als knappe Ressource sparsam und gezielt dort einzusetzen, wo es einen effektiven Mehrwert schaffe. Zudem sei es Grundlage für eine klare Zuteilung staatlicher Handlungs- und Steuerungsverantwortung und für Grenzziehungen bei Vollzugs-kompetenzen. Mit Fällen, in denen Verletzungen des Legalitätsprinzips festgestellt wurden, weil Kompetenzen überschritten wurden oder die gesetzliche Grundlage ungenügend war, illustrierte Wyss diese Aussagen.

Die Suche nach der optimalen Bestimmtheit – mit Beispielen von regulatorischem Übereifer (Datenschutzrecht im Militärbereich) und regulatorischer Zurückhaltung (Datenschutzrecht im Landwirtschaftsbereich) im Vertrauen auf die Rechtsanwendung – stand im Fokus der folgenden Ausführungen. Weitere Themen waren die Grenzen redaktioneller Leistungsfähigkeit, die Suche nach der angemessenen normativen Stufe und Form, Formulierungen am Rande der Normativität und der Umgang mit gesetzgeberischen Defiziten. Wyss verstand es, diese Themen mit einprägsamen Beispielen in einer oftmals bildhaften Sprache zu veranschaulichen. So dürfte manchen Zuhörerinnen und Zuhörern das «Gespenst» der Weisung, die entgegen ihrer eigentlichen verwaltungsinternen Funktion durchaus Aussenwirkung entfaltet, der «Verordnungsspatz», den die Verwaltung bei einer dringenden Sanierung der Rechtslage lieber bald in der Hand hält, statt auf die «Gesetzestaube» auf dem Dach der parlamentarischen Beratung zu warten, oder auch nur schon die einfache Frage, ob man «soll» sagen soll, im Gedächtnis haften bleiben. Die abschliessenden Fragen zur Deliberation und zum Diskurs über das Legalitätsprinzip blieben zwar im Raum stehen, leiteten dadurch aber auch zu den Workshops über.

Workshops

Mit (unzureichenden) gesetzlichen Grundlagen für staatliche Ausgaben setzte sich der von *August Mächler* moderierte *Workshop A* auseinander. Themenbereiche waren das Legalitätsprinzip im staatlichen Haushaltsrecht, die Anforderungen an gesetzliche Grundlagen für staatliche Ausgaben, die Möglichkeiten der Kompensation einer unzureichenden gesetzlichen Grundlage sowie verschiedene Regelungsmuster. Vorgestellt und diskutiert wurden einschlägige Regelungen im Bundesrecht und in kantonalen Rechtsordnungen sowie in einigen Fällen damit in Zusammenhang stehende Entscheide des Bundesgerichts. Zusammenfassend wurde versucht festzuhalten, welche Anforderungen gesetzliche Regelungen zu staatlichen Ausgaben erfüllen müssen, um dem Legalitätsprinzip zu genügen.

Eva Vontobel leitete den *Workshop B*, in dem es um verwaltungsrechtliche Sanktionen ging. Die für den Gesetzgebungsdienst des Kantons Zürich tätige Juristin konfrontierte die Teilnehmerinnen und Teilnehmer anhand von konkreten Beispielen mit diskussionswürdigen Bestimmungen, so zum Beispiel mit Artikel 101 (Widerhandlungen) des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen. Gemäss Absatz 2 wird «mit Busse bis zu 100 000 Franken [...] bestraft, wer vorsätzlich einer rechtskräftigen Verfügung der zuständigen Aufsichtsbehörde oder einem rechtskräftigen Entscheid der Rechtsmittelinstanzen zuwiderhandelt». Die Frage stellt sich, ob die gesetzliche Grundlage für eine so hohe Maximalstrafe

ausreichend ist, sieht doch Absatz 1 derselben Bestimmung eine Busse von maximal 5000 Franken vor, wenn die Meldepflicht verletzt wird. Die Antwort kam aus dem Plenum: Es kommt auf den Inhalt der Verfügung oder des Entscheids an. Und nachgereicht werden sollte wohl die Information, dass Absatz 1 per 1. Juli 2016 aufgehoben wurde. Ein anderes Thema, das immer für Gesprächsstoff sorgt, sind Hundegesetze. Besonders streng wollte es ursprünglich der Kanton Thurgau. Sogar die Tötung von Tieren war vorgesehen, wenn der Hundehalter seinen Verpflichtungen nicht nachkommen sollte. Die Vernunft obsiegte jedoch, und inzwischen haben auch die eidgenössischen Räte das Obligatorium für Hundehalterkurse wieder begraben. Mit Hilfe des sorgfältig ausgewählten Anschauungsmaterials aus der Praxis sorgte Vontobel dafür, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ihren Blick auf die Angemessenheit und die Verhältnismässigkeit von gesetzlichen Grundlagen für verwaltungsrechtliche Sanktionen etwas schärfen konnten.

Workshop C wurde von *Marcel Bolz* vom Rechtsdienst des Aargauer Regierungsrates geleitet und widmete sich dem «Legalitätsprinzip im Bereich der Gebühren». Zunächst wurde die Position der Gebühren im System der öffentlichen Abgaben bestimmt und die These aufgestellt, dass die Anforderungen des Legalitätsprinzips an die Regelung der Abgaben von der Rechtsnatur der konkreten Abgabe abhängig sei. Sodann wurden die Wesensmerkmale der Gebühren und die Gebühren-Unterarten rekapituliert. Zum Legalitätsprinzip im Bereich der Gebühren gehören das Rechtssatzerfordernis und das Erfordernis der Gesetzesform. Ausnahmen gibt es für Kontroll- und Kanzleigeühren, für welche die Verordnungsstufe genügt, und Abstriche am Erfordernis der genügenden Normdichte und Bestimmtheit sind zulässig, wenn andere Verfassungsprinzipien (etwa Kostendeckungsprinzip oder Äquivalenzprinzip) die Lücken problemlos füllen können. Im weiteren Verlauf des Workshops wurden eine Reihe von konzeptionellen Fragen der Rechtsetzung über Gebühren besprochen, etwa bezüglich Gebühren im erstinstanzlichen Verfahren die grundsätzliche Kostenpflicht mit Ausnahmen oder die grundsätzliche Unentgeltlichkeit mit Ausnahmen; Fragen der Kostenerhebung im Zusammenhang mit dem Kostendeckungsprinzip; die Regelung der Bagatellgebühren; die Frage, ob ein allgemeines Gebührengesetz sinnvoll ist; oder die Fragen, wie man genau den Gebührentatbestand und damit die Gebührenart bestimmt, wie man die Gebührenbemessung regelt oder wie man die Form regelt, in der die Gebühren auferlegt werden.

Im *Workshop D* von *Stefan Vogel* stand die Verwaltungsorganisation im Zentrum. Vor dem Hintergrund der Kantonsverfassungen der Kantone Graubünden und Basel-Landschaft befassten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit den Vorteilen einer Regelung auf Gesetzes- bzw. auf Verordnungsstufe. Die Stich-

wörter Machtgefüge, Misstrauen und Verantwortung standen auf der Seite des Gesetzes, die Begriffe Verfahren, Flexibilität, Tempo auf der Seite der Verordnung. Mit dem Kreise-Modell des Bundes, das man sich wie ein heliozentrisches Weltbild vorstellen muss, veranschaulichte Vogel das Verhältnis von entfernteren Verwaltungseinheiten und der entsprechenden gesetzlichen Grundlage zum Zentrum. Mit der Frage, wo eine Ombudsstelle rechtlich und organisatorisch anzusiedeln sei – hier im Fall des Kantons Zug –, illustrierte Vogel einen zentralen Punkt: Als unabhängige Einrichtung darf eine Ombudsstelle nicht von der Verwaltung bestimmt werden. Die Legislative verfügt jedoch kaum über die dafür nötigen Mittel und Kompetenzen. Der Regierungsrat des Kantons Zug lehnte deshalb die Wahl der Ombudsperson durch den Kantonsrat ab, nachdem er zuerst für diese Lösung gewesen war. Selbstverständlich lassen sich solche komplexen Fragestellungen nicht innerhalb von einer Stunde grundlegend behandeln, aber – und das ist es, was zählt – ein Workshop liefert eine Menge Anregungen, sorgt für einen Einblick in die Materie und sensibilisiert.

Im *Workshop E* unter der Leitung von *Stefan Höfler* ging es um das Legalitätsprinzip in der Gesetzessprache. Gesetze müssen klar und bestimmt sein, wobei die Bestimmtheit stark von der Normdichte abhängt. Höfler ging deshalb der Frage nach, welche sprachlichen Konstruktionen zu Rechtssätzen führen, die zu wenig bestimmt sind. Es war ihm ein Anliegen, konkrete Regeln mit auf den Weg geben zu können. Beispiele brachte er vor allem aus seiner Arbeit als Mitglied der verwaltungsinternen Redaktionskommission, deren Arbeit darin besteht, Erlasse des Bundes auf ihre Verständlichkeit zu prüfen und entsprechend umzuschreiben. Sprachlich neuralgische Punkte sind laut Höfler unter anderem: vage Begriffe, Passivsätze, offene Aufzählungen, Verweise, Ausnahmen und versteckte Normen. Wer noch nicht so sehr mit dem Redigieren vertraut war, hatte in diesem Workshop Gelegenheit, knifflige Bestimmungen aus nicht juristischer Perspektive zu analysieren und Optimierungsvorschläge einzubringen. Um die Problematik der Unterscheidung von Ausnahmen und Vorbehalten zu erörtern, erwähnte Höfler folgendes Beispiel:

Art. 12 Inkrafttreten

¹ *Dieses Reglement tritt mit Ausnahme von Absatz 2 am 1. Dezember 2004 in Kraft.*

² *Artikel 4 tritt am 1. Januar 2006 in Kraft.*

Die Frage stellt sich, wann Artikel 4 in Kraft tritt. Tritt er überhaupt je in Kraft? Und was aus diesem Beispiel schön hervorgeht: Sprachlogik ist Denkllogik. Wie auch in den anderen Workshops ging es vor allem darum, Impulse zu erhalten

und den Blick zu öffnen. Mit 12 Faustregeln beschloss Höfler seinen Input zum Legalitätsprinzip in der Gesetzessprache.

Abgerundet und abgeschlossen wurde die Tagung im Plenum: Die Workshop-leiterinnen und -leiter präsentierten die Resultate ihrer Veranstaltungen und stellten sich den Fragen aus dem Publikum. Dieses aber musste die Fülle an Information und gedanklicher Auseinandersetzung erst einmal setzen lassen und verarbeiten, sodass der Anlass pünktlich und mit Erfolg zu Ende ging.

Die Beiträge der Tagung des Zentrums für Rechtsetzung werden in einem Tagungsband publiziert.

Markus Nussbaumer, Beat Steinmann und Alfred Zangger, zentrale Sprachdienste der Bundeskanzlei, Sektion Deutsch

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*