

Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: - (2017)
Heft: 2185

Artikel: Toujours plus de lois et règlements, mais pourquoi? : La lutte contre l'inflation normative est populaire, mais difficile
Autor: Linder, Wolf
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1014411>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 06.02.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Toujours plus de lois et règlements, mais pourquoi?

La lutte contre l'inflation normative est populaire, mais difficile

Wolf Linder - 17 novembre 2017 - URL: <https://www.domainepublic.ch/articles/32394>

Toujours davantage de réglementation! Une évolution dont tout le monde se plaint. Les indépendants pestent contre les obstacles bureaucratiques à surmonter pour ouvrir et gérer leur commerce. Les médecins se plaignent du temps perdu avec la paperasse au détriment de leurs patients. Quant aux banques, petites ou grandes, elles critiquent le coût de la mise en œuvre des normes édictées pour débusquer la fraude fiscale.

Depuis 2015, on compte plus d'une dizaine d'interventions parlementaires visant à freiner l'augmentation, jugée galopante, du volume de la réglementation fédérale. Elles émanent essentiellement de l'UDC et des libéraux-radicaux qui, en légiférant en faveur de leur clientèle, contribuent eux-mêmes au phénomène qu'ils dénoncent. Deux récentes propositions très radicales ont particulièrement retenu l'attention: soit l'obligation d'abroger une ou deux lois en vigueur en contrepartie de l'adoption d'une nouvelle réglementation, soit la limitation de la durée de validité des lois ([DP 2170](#)).

L'impact inflationniste du droit international

On connaît mal pourtant les raisons de «l'inflation

normative». Qui en porte la responsabilité: le Parlement, l'administration? Quels sont les domaines les plus concernés? Et si l'on considère l'évolution du droit fédéral, peut-on vraiment parler d'«inflation»? Deux études quantitatives, l'une pour la période 1947 à 1982, [l'autre](#) pour 1983 à 2007, complétées par des données concernant 2015, nous donnent quelques indications.

Considérons d'abord l'évolution du volume des dispositions de droit fédéral. Il est passé de 11'309 pages en 1947 à 32'138 pages en 2015. Mais cette évolution n'est pas linéaire. Dans la première période, de 1947 à 1982, la croissance annuelle est de 1,5%, alors que dans la deuxième période (1983-2007), elle passe à 1,9%. Dans les années 2008-2015, le droit fédéral connaît une croissance accélérée de 3,2% par année. L'inflation normative, si l'on veut en parler, est donc un phénomène récent.

En réalité, la cause véritable de la croissance normative se trouve dans l'évolution du droit international. Depuis 1982, le nombre de pages occupées par les traités et accords internationaux a plus que doublé, passant de 16'346 à 37'216 pages en 2015. Le volume du droit fédéral international dépasse celui du droit interne. Depuis les années

1990, il augmente de 3,4% par an.

Cette évolution se produit dans une période marquée par le néolibéralisme: «*Moins d'Etat, plus de liberté!*» Mais la politique ne se conforme pas à ce slogan. Les domaines les plus concernés par cette croissance sont l'organisation de l'Etat, la politique sociale et l'économie. De plus, ces mêmes domaines connaissent un renouvellement accéléré du droit. A elle seule, l'agriculture absorbe 20% de toutes les révisions partielles.

Une proposition populaire mais difficile à réaliser

Si la croissance réglementaire découle en priorité de l'évolution du droit international, c'est en raison de la mondialisation qui contribue à affaiblir l'autonomie nationale. Les accords multilatéraux résultent de négociations entre plusieurs acteurs. Le Conseil fédéral ou le Parlement n'ont que le choix de prendre ou de laisser. Et, dans le cas du droit européen, la reprise reste la seule option. Car si la Suisse veut maintenir les accords bilatéraux, elle est contrainte de reprendre l'acquis communautaire de l'UE.

L'approche quantitative nous montre à quel point les

cultures juridiques européenne et helvétique sont divergentes. Les textes réglementaires européens sont longs et compliqués. L'acquis communautaire compte plus de 110'000 pages - trois fois le volume de tout le droit suisse international. En optant pour une importation directe du droit européen - un «*copier-coller*» en somme - en vue d'harmoniser le droit économique suisse, les autorités helvétiques abandonnent les vertus qui ont caractérisé notre législation: simplicité, brièveté et lisibilité.

Ces vertus, mieux respectées par les Chambres fédérales dans l'élaboration du droit interne, ne pourraient-elles pas contribuer à lutter contre la pléthore des lois? Sans aucun doute et cela aiderait les citoyens à mieux comprendre les règles auxquelles ils sont soumis.

Pourtant, plus un texte légal est simple et abstrait, plus on ouvre à l'administration la porte d'une réglementation détaillée. Cette dernière n'est d'ailleurs pas seule en cause. Dans la phase de concrétisation des normes, les groupes d'intérêt demandent des clarifications allant dans le sens de leurs intérêts particuliers. En réalité, la situation actuelle correspond à

ce scénario: les lois adoptées par le Parlement ne représentent que 30% de l'ensemble du droit fédéral, 70% émanant du Conseil fédéral et de ses départements, qui gouvernent par ordonnances. Ne faudrait-il pas plutôt lutter contre l'inflation réglementaire? C'est le point de vue du [conseiller national Aeschi](#) (UDC). Il demande un droit de veto du Parlement sur toute nouvelle réglementation émanant du Conseil fédéral. [Des constitutionnalistes](#) craignent qu'un tel droit ne contrevienne au principe de la séparation des pouvoirs.

Connaître les causes avant d'appliquer les remèdes

Avant de prescrire une thérapie, il faut poser un diagnostic correct. D'où provient la masse toujours plus grande de réglementations? L'analyse empirique autorise une réponse: ce ne sont guère les nouvelles lois qui provoquent cette évolution mais plutôt la révision du droit existant. Le Parlement, l'administration, les organisations économiques et sociales, tous pour des motifs très différents, contribuent à cet incessant renouvellement.

Dans une société qui devient plus complexe, le droit ne peut que se développer. Les acteurs

sociaux de tous horizons revendiquent des règles du jeu en leur propre. Si les patients veulent mieux tenir les hôpitaux responsables pour leurs traitements ou si les consommateurs exigent des produits sans aucun danger pour la santé, il faut régler conditions et procédures. Si producteurs et consommateurs veulent profiter des avantages de la mondialisation, il faut payer le prix d'un droit rédigé ailleurs, souvent dicté par des entreprises multinationales, à l'instar des conditions d'utilisation pour chaque mise à jour des programmes Microsoft, tellement détaillées que personne ne les lit.

Un récent [colloque](#) sur ce thème a écarté la solution consistant à réduire le nombre de lois. Le remède réside plutôt dans l'amélioration de la qualité des textes normatifs et des procédures administratives. Ainsi, on pourrait envisager la création d'un organe indépendant, tel que le connaissent par exemple les Pays-Bas et l'Allemagne. Cet organe procéderait à une analyse des coûts/bénéfices des projets, ou bien comparerait les objectifs et les moyens de tous les projets majeurs de réglementation avant qu'ils parviennent au Parlement ou au Conseil fédéral. Ce qui exigerait une nouvelle loi...