



Article scientifique

Article

2024

Published version

Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

---

L'idéal de la loi simple à l'épreuve de la réalité : les défis de la loi fédérale sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE)

---

Flückiger, Alexandre

#### How to cite

FLÜCKIGER, Alexandre. L'idéal de la loi simple à l'épreuve de la réalité : les défis de la loi fédérale sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE). In: LeGes, 2024, vol. 35, n° 3. doi: 10.38023/ced934aa-4ab5-41dd-8517-c637b10037b0

This publication

URL:

<https://archive-ouverte.unige.ch/unige:182396>

Publication DOI:

[10.38023/ced934aa-4ab5-41dd-8517-c637b10037b0](https://doi.org/10.38023/ced934aa-4ab5-41dd-8517-c637b10037b0)

Alexandre Flückiger

## **L'idéal de la loi simple à l'épreuve de la réalité : les défis de la loi fédérale sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE)**

---

La journée scientifique de la société suisse de législation 2024 a été consacrée aux défis auxquels la nouvelle loi fédérale sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE) sera confrontée. Fondée sur l'idéal de la loi simple, la LACRE risque de se heurter aux limites de la législation moderne, où simplification et sécurité juridique sont en constante et inévitable tension.

---

Catégories d'articles : Contributions scientifiques de la Journée SSL

Proposition de citation : Alexandre Flückiger, L'idéal de la loi simple à l'épreuve de la réalité : les défis de la loi fédérale sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE), in : LeGes 35 (2024) 3

## Table des matières

- I. L'idéal réglementaire de la loi fédérale sur l'allégement des coûts de la réglementation pour les entreprises
- II. L'épreuve de la réalité
- III. Légiférer sur la simplification des lois : plus qu'un symbole?
- IV. Conclusion

### I. L'idéal réglementaire de la loi fédérale sur l'allégement des coûts de la réglementation pour les entreprises

[1] La nouvelle *loi fédérale*, du 29 septembre 2023, sur l'allégement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE; RS 930.31) vise à garantir l'efficacité économique des lois et ordonnances fédérales et à limiter la charge administrative et réglementaire des entreprises (art. 1<sup>er</sup>). Elle demande également une formulation légistique claire et compréhensible des textes normatifs (art. 1<sup>er</sup> let. f). Cette loi renoue ainsi avec l'idéal intemporel de la loi simple.

[2] Elle ne vise toutefois que les entreprises; un point qui est à notre avis problématique, car les particuliers gagneraient également à bénéficier de lois simples<sup>1</sup>. Les principes d'intérêt public et de proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.) empêchent néanmoins que la LACRE conduise le législateur à faire systématiquement prévaloir l'intérêt des entreprises sur celui des particuliers.

[3] Pourtant, historiquement, et en droit comparé, la législation fédérale est rédigée de manière plutôt claire et assez simple<sup>2</sup>. Le modèle de référence, qui imprègne aujourd'hui encore les guides de légistique formelle (Office fédéral de la justice, 621), demeure le Code civil suisse, dont le rédacteur avait posé les maximes de lisibilité suivantes afin que ce texte soit une « *législation populaire* » rédigée pour tous les citoyens (HUBER 1901, 10 ss.) :

*« En dehors des énumérations [...], nous avons réussi presque constamment à n'avoir jamais plus de trois alinéas par article. Les alinéas sont en général composés d'une seule phrase; ils seront toujours assez brefs, pour qu'une personne, même peu habituée à consulter les lois, puisse se rendre compte à première vue de leur contenu. Les subdivisions sont rares, et nulle part l'article n'a été divisé en paragraphes. On obtient de la sorte une orientation facile et on simplifie les citations. »* (HUBER 1901, 12).

[4] La légistique s'emploie, précisément, à promouvoir le « mieux légiférer », tant sur la forme que dans le contenu législatif (FLÜCKIGER 2019, 77 ss.), même si ses résultats restent mitigés (FLÜCKIGER 2019, 107 ss. et 675 ss.).

---

<sup>1</sup> Sur la nécessité d'une critique non seulement néo-libérale de la bureaucratie, mais également sociale, v. GRAEBER (2015), lequel critique au passage la bureaucratie instaurée par les entreprises privées elles-mêmes (v. FLÜCKIGER [2019, 93]).

<sup>2</sup> V. p. ex. KADNER GRAZIANO 2024, 83 : « Le Code civil suisse utilise un langage clair et populaire, préférant les phrases simples et lisibles à la complexité. Il est plus explicite que le Code civil français mais beaucoup moins détaillé que le BGB allemand, laissant délibérément de nombreuses questions à l'interprétation des tribunaux. ». Sur les lois fédérales en général, v. ég. FLÜCKIGER 2019, 590.

## II. L'épreuve de la réalité

[5] En effet, ces objectifs, bien que souhaités, relèvent souvent d'un idéal difficilement atteignable en pratique, comme le démontre l'histoire. La critique est en effet aussi ancienne que les lois elles-mêmes, de même que les tentatives pour simplifier (FLÜCKIGER 2019, 90; FLÜCKIGER/GUY-ECABERT 2015, 21). Le journal satirique *Nebenspalter* découvrait par exemple une nouvelle maladie en 1917 : la « réglementation fédérale » (*eidgenössische Reglementitis*)<sup>3</sup>. En 2017, dans un colloque, dont les actes ont paru dans la présente revue, consacré à la simplification du droit pour lutter contre la bureaucratie<sup>4</sup>, nous concluions que le droit ne se laissait pas plus aisément simplifier que la bureaucratie se débureaucratise (FLÜCKIGER/VARONE 2017, 196). L'entrée en vigueur de la nouvelle LACRE en 2024 le démontre, bien paradoxalement, une fois encore.

[6] Pourquoi en est-il ainsi ? Nous avons proposé les quatre thèses suivantes pour expliquer pourquoi la simplicité de la réglementation ne pourra jamais être qu'un modèle idéal (FLÜCKIGER 2019, 99 ss.).

1. *L'analyse quantitative* de la législation publiée n'est qu'un indicateur très imparfait de la simplicité. Un texte bref et simple peut engendrer de grands coûts et provoquer les mêmes impacts qu'une loi compliquée. Par ailleurs, la limitation de la réflexion à la loi est trompeuse, car tout le droit ne s'y trouve pas. Les normes jurisprudentielles, la réglementation privée ou le droit souple chargent tout autant les entreprises que les particuliers (FLÜCKIGER 2019, 99 ss.).
2. *La normativité est un jeu à somme nulle* dans lequel le gain de l'un constitue nécessairement une perte pour l'autre. Diminuer la densité normative d'une loi formelle ouvre un vide qui devra être comblé par une ordonnance législative ou administrative, par la jurisprudence, par une réglementation privée ou des solutions contractuelles multiples, potentiellement plus complexes ou coûteuses (FLÜCKIGER 2019, 100 ss.).
3. *Simplifier peut compliquer* chaque fois que le détail est important pour comprendre une loi. L'hypothèse de la normativité comme jeu à somme nulle implique qu'une règle trop simple créera une insécurité juridique en attendant d'être précisée par la jurisprudence ou la pratique. Simplifier la loi est une injonction paradoxale : en disant moins, la règle se fait plus générale et devient moins concrète pour ses destinataires : « J'évite d'être long, et je deviens obscur. » écrivait NICOLAS BOILEAU au XVII<sup>e</sup> siècle déjà (BOILEAU 1674, 66). La simplification est par ailleurs une question de point de vue dans les relations juridiques. Simplifier les démarches des uns peut compliquer celles des autres. Ainsi, remplacer l'obligation d'annonce des nouveaux employés à l'Assurance-vieillesse et survivants (AVS) dans les trente jours suivant leur engagement par une annonce un an après simplifie la tâche des employeurs mais complique celle des autorités chargées de poursuivre le travail au noir et, partant, l'efficacité de cette lutte (FLÜCKIGER 2019, 103).
4. *La demande de règles est en croissance constante dans une société libérale* (FLÜCKIGER 2019, 104 ss.); elle ne peut pas être simplement stoppée. JEAN-ÉTIENNE-MARIE PORTALIS l'avait déjà pressenti lors de la rédaction du Code civil français de 1804 : « un grand État comme la France, qui est à la fois agricole et commerçant, qui renferme tant de professions différentes,

---

<sup>3</sup> *Nebenspalter* : das Humor- und Satire-Magazin, édition du 26 mai 1917.

<sup>4</sup> Les actes ont été publiés dans *LeGes – Législation & évaluation* 2017/2, p. 195ss.

et qui offre tant de genres divers d'industrie, ne saurait comporter des lois aussi simples que celles d'une société pauvre ou plus réduite. » (FLÜCKIGER 2019, 104). Sur ce point, on relèvera – avec une pointe d'ironie – que les parlementaires sont souvent les artisans de leurs propres malheurs. Il suffirait que ceux-ci s'autodisciplinent, en allégeant spontanément de leur propre chef chaque projet de loi plutôt que de se doter de nouvelles lois de simplification qui instaurent de nouveaux mécanismes pour les y inciter. En outre, la demande de règles peut provenir de l'économie elle-même, lorsque celle-ci a besoin de sécurité juridique ou de canaliser le pouvoir discrétionnaire des autorités à son égard. Par ailleurs, la libéralisation du commerce a fait paradoxalement croître la réglementation, ainsi que le Conseil fédéral lui-même l'observait en 1999 : « L'abandon des monopoles d'Etat par le biais de la privatisation et de l'ouvertures des marchés aboutit souvent à un gonflement du Recueil systématique du droit fédéral. » (Conseil fédéral 1999, 947).

[7] En replaçant la LACRE dans son contexte historique et légistique plus large, on peut donc légitimement se demander si une telle loi peut réellement être efficace ou si elle ne risque pas, en fin de compte, uniquement d'apaiser provisoirement la critique, renouvelée depuis des siècles, de la complexité des lois et de leur coût.

### III. Légiférer sur la simplification des lois : plus qu'un symbole ?

[8] La journée scientifique de la société suisse de législation 2024, dont la présente édition de LeGes est le reflet, a tenté de répondre à la question de l'efficacité potentielle de cette loi. Elle était intitulée « Légiférer sur la simplification des lois : entre efficacité et symbolisme à l'exemple de la nouvelle loi fédérale sur l'allégement des coûts de la réglementation pour les entreprises [LACRE] » (« *Gesetzgebung zur Vereinfachung von Gesetzen : Zwischen Effizienz und Symbolik am Beispiel des neuen Unternehmensentlastungsgesetzes [UEG]* »).

[9] A cet effet, USCHI ANTHAMATTEN et ROGER KÜTTEL (ANTHAMATTEN/KÜTTEL 2024) évoquent tout d'abord l'origine de la loi, visant à réduire les lourdeurs bureaucratiques, perçues comme un frein à la compétitivité et à l'innovation. Ce texte législatif impose au Conseil fédéral et aux administrations fédérales de rendre transparents les coûts réglementaires associés aux nouvelles lois et de systématiquement rechercher des moyens de simplification pour alléger les charges des entreprises. Il contient également des mesures concrètes, comme l'obligation pour les administrations de fournir des estimations détaillées des coûts réglementaires et d'évaluer l'impact de toute nouvelle régulation sur les entreprises, notamment les PME. En parallèle, il insiste sur la nécessité de développer les services administratifs numériques via la plateforme EasyGov, visant à faciliter les démarches en ligne et à diminuer les interactions administratives pour les entreprises. Enfin, le texte aborde les mécanismes de suivi et d'évaluation, comme les études sectorielles pour réviser les lois existantes et l'élaboration de rapports réguliers au Parlement sur l'évolution de la charge réglementaire. Ces mesures sont conçues pour garantir que la loi se traduise en allègements réels pour les entreprises, avec des contrôles continus de l'impact des régulations et des adaptations si nécessaire. L'autrice et l'auteur concluent que l'adoption de la nouvelle loi ne suffira pas en soi à alléger les charges des entreprises, mais qu'elle marque une étape clé. Le succès dépendra de la prise en compte sérieuse de ces priorités par les décideurs politiques et de l'exploitation des possibilités de simplification, notamment par la numérisation.

[10] SARAH HILTBRUNNER et NICOLAS WALLART (HILTBRUNNER/WALLART 2024) défendent ensuite la thèse selon laquelle l'estimation des coûts de la réglementation est une mesure essentielle pour contrer la bureaucratie croissante. Cette évaluation permet en effet d'identifier les principaux coûts et potentiels d'optimisation lors de l'adoption de nouvelles réglementations. La LACRE rend cette évaluation obligatoire pour tous les projets législatifs affectant les entreprises. HILTBRUNNER et WALLART reviennent sur l'historique et les méthodes de cette approche en rappelant que la qualité des évaluations repose sur la transparence des hypothèses et la communication des incertitudes. Cette méthodologie s'inscrit dans un contexte plus large, où les estimations de coûts devront toujours être mises en balance avec les bénéfices escomptés. Dans tous les cas, c'est aux législateurs qu'il appartiendra en dernier lieu d'utiliser les informations disponibles pour décider. Il reste à voir quelle sera la pratique.

[11] CHRISTIAN RÜEFLI (RÜEFLI, 2024) replace la LACRE dans son contexte de légistique matérielle<sup>5</sup>. Trouvant la filiation de cette loi dans l'agenda de l'OCDE et de l'Union européenne visant à « Mieux légiférer », il montre comment celle-ci s'intègre dans les mécanismes existants d'analyse d'impact de la législation dans le cadre du processus législatif fédéral. RÜEFLI estime que l'efficacité de cette nouvelle loi dépendra du degré d'application des principes promus et de leur acceptation par l'ensemble des acteurs législatifs. Il craint cependant que l'absence d'un contrôle indépendant et de sanctions en limite l'impact. Une mise en œuvre efficace de la LACRE suppose dans tous les cas que les administrations fédérales s'engagent sérieusement dans l'utilisation de ces nouveaux instruments. L'impact de cette loi dépendra donc en grande partie de la formation et des compétences des collaboratrices et collaborateurs impliqués dans les projets législatifs, ainsi que des ressources – temps, outils, soutien – qui leur seront accordées pour chaque étape du processus.

[12] HANSJÖRG SEILER (SEILER 2024) met la LACRE en perspective en rappelant qu'elle n'est pas la première loi par laquelle le législateur a cherché à réduire les obstacles bureaucratiques. Ainsi, après le refus de l'adhésion à l'EEE en 1992, un ensemble de mesures a été adopté, notamment la *loi sur le marché intérieur* (LMI) et la *loi sur les entraves techniques au commerce* (LETC). Toutes deux sont des lois transversales (*Querschnittsgesetze*) dont l'examen de la jurisprudence du Tribunal fédéral rendue en application de celles-ci permet de tirer des conclusions sur la manière dont ces lois doivent être conçues pour être efficaces. Afin qu'il en soit ainsi, une loi transversale fédérale doit viser les législations cantonales et intercantionales, car face à des lois fédérales spécifiques divergentes, ces dernières l'emportent. Pour être appliqués, les principes de la loi doivent être traduits en règles concrètes, car sinon ils restent inefficaces. Le principe de proportionnalité peut par ailleurs contrecarrer les intentions du législateur. Sur cette base, SEILER conclut que l'impact de la LACRE sera limité. La loi, s'adressant uniquement aux instances fédérales et étant dénuée de portée envers la législation cantonale, n'aura probablement pas un effet comparable à celui de la LMI. Les principes de régulation, d'élaboration des actes et de suivi (art. 1 à 8 LACRE), trop imprécis, auront peu d'impact en jurisprudence. Enfin, son effet au niveau administratif restera probablement restreint face à des intérêts régulatoires concurrents.

[13] ANDREAS GLASER (GLASER 2024) examine l'impact potentiel de la LACRE sur la démocratie en soulignant que celle-ci ne pose pas de problème à cet égard dans la mesure où elle ne crée pas de contraintes juridiques strictes pour le législateur. En cas de non-respect des principes de régula-

---

<sup>5</sup> Sur l'aspect de légistique *formelle* promu par la LACRE, voir l'exposé de STEFAN HÖFLER sur la formulation claire à paraître dans l'édition de LeGes 1/2025.

tion ou d'erreurs dans l'évaluation des coûts réglementaires, la validité d'une loi n'est en effet pas affectée. GLASER interprète cette nouvelle loi soit comme une déclaration d'intention en faveur des PME se plaignant de la bureaucratie, soit comme une « déclaration de faillite de l'Union suisse des arts et métiers, voire une déclaration de faillite de toutes les associations sectorielles » ainsi qu'une députée l'a formulé. En effet, les entreprises disposent déjà d'opportunités pour exprimer leurs intérêts indépendamment de cette loi, aussi bien dans la phase législative pré-parlementaire que parlementaire. GLASER estime également aussi possible que la LACRE tombe complètement dans l'oubli dans le futur, dans la mesure où elle reste largement symbolique et sans effet concret.

[14] ALEXIS LE QUINIO (LE QUINIO 2024) conclut la journée en replaçant la LACRE dans une perspective internationale et en la comparant aux efforts de simplification menés en France. Il observe que les initiatives visant à simplifier le cadre réglementaire, bien qu'elles répondent à une volonté de réduire la bureaucratie pour favoriser la compétitivité économique, se heurtent régulièrement à des limites. La simplification, telle que vue en France avec des lois, programmes et plans successifs, n'a pas empêché une inflation normative persistante. LE QUINIO identifie deux approches courantes : l'une institutionnelle, avec la création d'organes dédiés à la simplification, et l'autre procédurale, intégrant des méthodes comme les guichets uniques et la dématérialisation. En examinant la LACRE, il souligne des risques similaires. D'une part, la numérisation, bien qu'elle vise à alléger les démarches des entreprises, pourrait générer des coûts pour les administrations et alourdir la gestion publique. D'autre part, il pointe le danger que la simplification puisse affaiblir des normes importantes, notamment environnementales, si la réduction des charges réglementaires devait systématiquement primer. LE QUINIO conclut que, sans un équilibre prudent entre simplification et préservation des normes essentielles, la LACRE pourrait rester avant tout symbolique, rejoignant ainsi le sort de nombreuses lois de simplification à l'étranger, souvent ambitieuses mais au final peu effectives.

#### **IV. Conclusion**

[15] En conclusion, la LACRE est une tentative renouvelée de simplification législative en Suisse, mais focalisée sur les seuls coûts de la réglementation pour les entreprises. Bien que ce type de législation aspire à simplifier et alléger la charge administrative, les intervenantes et intervenants à la journée scientifique de la Société suisse de législation ont relevé plusieurs défis et limites à son efficacité.

[16] Historiquement et en comparaison, on relèvera que les lois de simplification n'ont en effet pas empêché l'inflation normative critiquée, et il est fort à parier que la LACRE se heurtera aux mêmes obstacles. L'efficacité de ce nouvel essai dépendra par conséquent de la manière dont cette loi sera mise en œuvre par les autorités fédérales – et plus particulièrement par le parlement lui-même – au risque de n'être qu'une tentative supplémentaire dans la longue lignée des initiatives de simplification.

[17] Son impact devra également être limité par les principes d'intérêt public et de proportionnalité notamment, afin d'empêcher que la LACRE ne conduise le législateur à faire systématiquement primer l'intérêt des entreprises sur celui des particuliers au détriment non seulement de ces derniers mais des intérêts sociaux et environnementaux plus généralement.

ALEXANDRE FLÜCKIGER, Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Genève.

---

## Bibliographie

ANTHAMATTEN, USCHI / KÜTTEL, ROGER (2024) : « Das neue Unternehmensentlastungsgesetz : Entstehung, Inhalte und Erwartungen », in : LeGes 35 (2024) 3.

BOILEAU, NICOLAS (1674) : *L'art poétique*, chant premier, Paris.

Conseil fédéral (1999) : *Rapport relatif à des mesures de déréglementation et d'allégement administratif du 3 novembre 1999*, in : FF 2000 942, 947.

FLÜCKIGER, ALEXANDRE (2019) : *Refaire la loi : Traité de légistique à l'ère du droit souple*, Berne [<https://archive-ouverte.unige.ch/unige:116477>].

FLÜCKIGER, ALEXANDRE / GUY-ECABERT, CHRISTINE (2015) : « La bonne loi ou le paradis perdu? », in : LeGes 26 (2015) 1.

FLÜCKIGER, ALEXANDRE/VARONE, FRÉDÉRIC (2017) : « Simplifier le droit pour lutter contre la bureaucratie? » in : LeGes 28 (2017) 2.

GLASER, ANDREAS (2024) : « Regulierung eindämmen : Demokratie bremsen? », in : LeGes 35 (2024) 3.

GRAEBER, DAVID (2015) : *Utopia of Rules : On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy*, New York.

HILTBRUNNER, SARAH / WALLART, NICOLAS (2024) : « Regulierungskostenschätzung : Ein Beitrag gegen die wachsende Bürokratie », in : LeGes 35 (2024) 3.

HUBER, EUGEN (1901) : *Code civil suisse : exposé des motifs*, Berne.

KADNER GRAZIANO, THOMAS (2024) : *Le contrat en droit comparé : une introduction à la méthode comparative*, 3<sup>e</sup> éd., Bâle.

LE QUINIO, ALEXIS (2024) : « Regard étranger sur la Loi sur l'allégement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE) », in : LeGes 35 (2024) 3.

Office fédéral de la justice (2019) : *Guide de législation*, Berne.

RÜEFLI, CHRISTIAN (2014) : « Regulierung der Regulierung : Das UEG als Steuerungsinstrument im Rechtsetzungsprozess », in : LeGes 35 (2024) 3.

SEILER, HANSJÖRG (2024) : « Wie wirken Querschnittsgesetze? Überblick über die Rechtsprechung des Bundesgerichts am Beispiel des Binnenmarktgesetzes und des Gesetzes über die technischen Handelshemmnisse », in : LeGes 35 (2024) 3.

WALDMANN, BERNHARD (2015) : « Das Klagelied der Überregulierung, einige Gedanken zur Normenflut und Normendichte », in : Waldmann/Belser (éd.), *Mehr oder weniger Staat?, Festschrift für Peter Hänni zum 65. Geburtstag*, Berne.