

Tous les cantons ne légifèrent pas au même rythme

Au cours des cent dernières années, la production d'actes normatifs a progressé dans la plupart des cantons. Des uns aux autres, la disparité de cette évolution est cependant frappante. *Simon Lüchinger, Mark Schelker*

Abrégé L'évolution des bases légales est un sujet abondamment débattu. Pour en comprendre les causes comme les effets, il faut des statistiques régionales comparables et une observation prolongée. Un tel corpus de données faisait défaut jusqu'ici. Un projet de recherche des universités de Lucerne et Fribourg comble cette lacune en livrant des chiffres sur l'activité normative des cantons entre 1908 et 2013. Ces derniers statistiques montrent l'hétérogénéité des situations cantonales et demandent donc une analyse approfondie.

On constate, pour la seule année 2013, une progression moyenne par canton de près de 500 pages portant sur plus de 110 dispositions légales. Ces chiffres tendent à confirmer le sentiment largement répandu selon lequel la production normative se serait emballée ces derniers temps. Alors que certains déplorent cet activisme, ainsi que la dégradation de la qualité et de la stabilité juridique qui en découle, d'autres,

tenant compte des bouleversements technologiques, économiques et culturels de notre temps, sont plus compréhensifs. Dans les deux cas, la fréquence des changements apportés au dispositif normatif est au cœur du débat.

Dans le cadre de notre projet de recherche, la fréquence de ces changements a été déterminée pour chaque canton sur une période de plus d'un siècle. Ce faisant, nous sommes en mesure de comparer de manière systématique des régions disposant de conditions-cadres similaires entre elles. Il est dès lors possible d'identifier et d'évaluer les facteurs déterminant l'évolution des dispositifs législatifs.

L'activité régulatrice au sens large est mesurée sur la base du nombre annuel d'actes normatifs (lois, ordonnances, arrêtés, règlements, etc.) mo-

III. 1. Activité normative dans le canton de Fribourg (1908–2013)





difiés, introduits et abolis, et du nombre de pages qu'ils contiennent. Ces actes sont ensuite classés selon leur nature juridique et l'autorité responsable de leur publication¹. Cette classification, ainsi que la sélection des bases légales de portée générale comparable entre cantons, ont été réalisées en collaboration avec Marius Roth, directeur du Centre de l'information juridique à Zurich. Les données sont tirées des recueils systématiques des législations ou des feuilles officielles et sont, de ce fait, à quelques rares exceptions près, disponibles en totalité et pour tous les cantons de 1908 à 2013.

Des évolutions disparates

Une fois récoltées, ces données donnent un premier aperçu de l'évolution de l'activité normative des cantons. A titre d'exemple, on observe clairement pour le canton de Fribourg (voir *illustration 1*) non seulement une forte volatilité de l'activité, mais aussi une évolution non li-

néaire et une accélération dès la seconde moitié du XX^e siècle. Ces trois observations ne sont d'ailleurs pas atypiques.

L'accélération générale de la production normative cantonale s'observe également dans l'*illustration 2*, qui compare l'activité moyenne des années 1910–1919 à celle de la période 2004–2013. Ici, le constat le plus frappant est l'hétérogénéité tant en termes de quantité que pour le taux de progression des dispositifs législatifs.

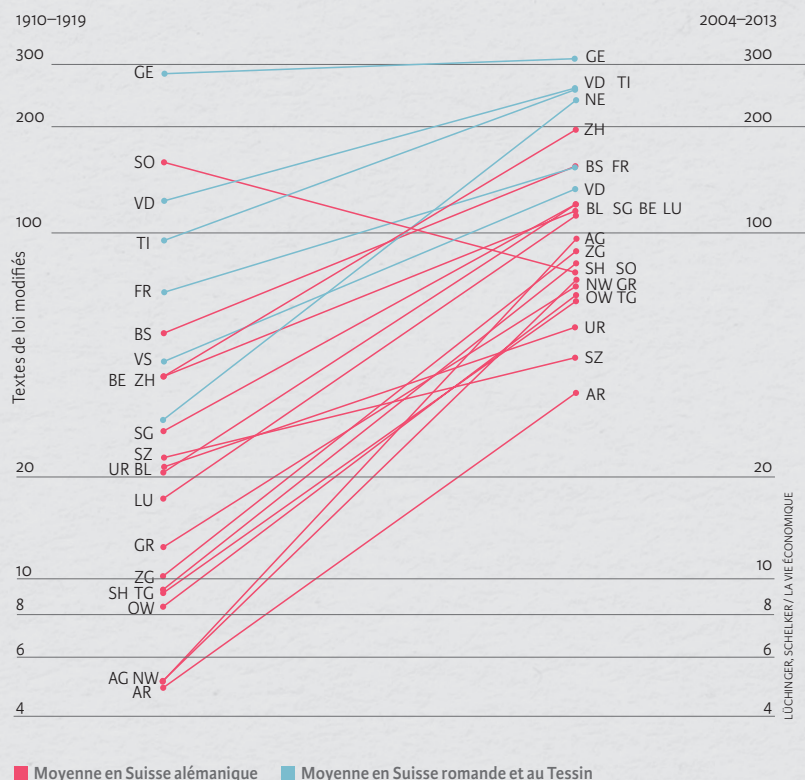
Dans la période initiale, l'activité normative annuelle moyenne varie entre 5 modifications de textes pour le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures et 282 pour celui de Genève. Avec respectivement 35 et 312 modifications, ces deux cantons se retrouvent également aux extrémités du classement dans la seconde période. Les 277 observations constituant l'écart dans les deux cas sont purement fortuites.

Malgré un nombre élevé d'actes normatifs initial, le canton de Genève, avec 30 modifications

Le Conseil d'État genevois présente son programme de législature, durant l'été 2014. L'activité normative est plus intense dans les cantons romands que dans le reste de la Suisse.

¹ Pour des approches similaires axées sur la mesure du niveau de normalisation, voir Mulligan et Shleifer (2005) et Buomberger (2014). Dans une perspective juridique, Uhlmann (2014) relève l'importance de mesurer empiriquement la production d'actes normatifs afin de la rendre comparable.

III. 2. Nombre moyen de bases légales modifiées (1910–1919 et 2004–2013)



Échelle logarithmique; la droite représente l'accélération moyenne de l'activité normative entre les deux périodes.

additionnelles, affiche l'une des variations en pour-cent les plus modestes (droite à faible pente). Pour Appenzell Rhodes-Extérieures, cette même progression en valeur absolue correspond cependant à l'une des plus fortes variations relatives.

La médiane passe de 23 modifications (Schwyz) durant la première période à 112 (Lucerne) dans la seconde. Les variations de l'activité normative couvrent un large spectre, allant d'une diminution de 52% pour Soleure à une augmentation de plus de 1762% pour Argovie. Avec une progression de 413%, Zurich se situe dans la moyenne des cantons.

Entre la première et la seconde période, l'évolution de l'activité normative peut être très variable. L'illustration 2 montre aussi qu'elle est plus intense en Suisse romande et au Tessin qu'en Suisse alémanique.

Trop tôt pour généraliser

Globalement parlant, l'adaptation des bases légales s'est accélérée de manière considérable. Les grandes disparités en termes de quantité et de taux de progression indiquent toutefois qu'il n'est guère possible de recourir à des généralisations pour interpréter cette dynamique. D'une part, on peut imaginer que les cantons ont été très inégalement touchés par le besoin d'adapter leur cadre légal. D'autre part, il est possible que leurs réactions aient obéi aux différentes spécificités politiques et institutionnelles.

Pour nos futures recherches, cette hétérogénéité devrait permettre d'identifier les facteurs clés de l'activité normative. A ce stade, sur la base des données récoltées, on constate déjà que la suppression du référendum législatif obligatoire a durablement renforcé l'activité législative dans certains cantons. Dans les mois à venir, il s'agira donc d'identifier empiriquement et de manière systématique ces éléments, parmi d'autres, et d'en analyser les répercussions.



Bibliographie

Buomberger Peter, *Des chemins pour sortir de la jungle réglementaire – Faits préoccupants et solutions prometteuses pour la Suisse*, document de travail, Avenir Suisse, Zurich, 2014.

Mulligan Casey B. et Shleifer Andrei, «The extent of the market and the supply of regulation», *Quarterly Journal of Economics*, 120(4), pp. 1445–1473.

Uhlmann Felix, «Qualität der Gesetzgebung – Wünsche an die Empirie», dans Griffel Alain (éd.), *Vom Wert einer guten Gesetzgebung – 16 Essays*, Berne, 2014, Stämpfli Verlag.