



22.xxx

Message concernant la loi fédérale sur l'allégement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE)

du ...

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une loi fédérale sur l'allégement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE), en vous proposant de l'adopter.

Simultanément, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante :

2019 M 16.3388 Pour une loi sur la réduction de la densité réglementaire et l'allégement de la charge administrative qui pèse sur les entreprises
(N 28.2.2018, Sollberger ; E 20.3.2019)

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...décembre 2022

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération, Ignazio Cassis
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le présent projet de loi a pour but d'alléger la charge administrative et de réduire les coûts de la réglementation qui pèsent sur les entreprises. Elle crée les bases d'une réglementation efficiente et prévoit des mesures et instruments d'allégement concrets. Elle règle les vérifications préalables, l'estimation des coûts de la réglementation pour les entreprises, le suivi de la charge réglementaire, les études sectorielles ainsi que le guichet virtuel central pour la fourniture de prestations administratives.

Contexte

Afin de garantir des conditions-cadres économiques favorables, il importe que la réglementation qui s'applique aux entreprises soit efficiente. Le Parlement et les milieux économiques réclament depuis des années des mesures d'allégement administratif efficaces pour les entreprises. Les enquêtes menées auprès de ces dernières montrent que la charge administrative reste l'une de leurs préoccupations majeures.

La motion 16.3388 Sollberger charge le Conseil fédéral de présenter au Parlement le projet d'une loi sur la réduction de la densité normative et l'allégement de la charge administrative qui pèse sur les entreprises et plus particulièrement sur les PME.

Le Conseil fédéral a élaboré un projet dans ce sens et l'a mis en consultation entre le 28 avril et le 18 août 2021. Les participants ont fait bon accueil au projet dans son ensemble et aux mesures proposées. L'avant-projet de loi fédérale sur l'allégement des coûts de la réglementation pour les entreprises a été soutenu par tous les partis, à l'exception du PS, par une grande majorité des cantons et par toutes les associations économiques, à l'exception des organisations de protection des consommateurs et des syndicats. La plupart des participants ont reconnu la nécessité de renforcer les efforts d'allégement en faveur des entreprises, soutenu l'inscription d'instruments appropriés dans la loi et salué l'accélération de la dématérialisation des prestations administratives.

Contenu du projet

Le projet de loi sur l'allégement des coûts de la réglementation pour les entreprises vise à réduire le fardeau réglementaire pesant sur les entreprises et à développer la dématérialisation des prestations administratives en leur faveur. Il prévoit tant des mesures qui s'appliquent aux nouvelles réglementations qu'à celles en vigueur. L'objectif est d'examiner systématiquement le potentiel d'allégement des réglementations et de présenter de manière plus transparente les coûts qu'elles font peser sur les entreprises.

L'inscription de principes et de vérifications préalables dans la loi doit permettre d'assurer que les nouvelles réglementations sont efficientes et n'impliquent que peu de travail administratif, surtout pour les PME. L'estimation systématique des coûts de la réglementation garantit que la charge réglementaire des entreprises est analysée lors de l'élaboration de nouveaux projets et qu'elle est prise en considération

dans les bases de décision du Conseil fédéral et du Parlement. Un suivi observe l'évolution des coûts de la réglementation et à identifier les domaines qui posent des problèmes. En outre, les réglementations en vigueur devront être examinées de manière ciblée au moyen d'études sectorielles sous l'angle de l'économicité et des possibilités d'allègement. Les propositions concrètes d'allègement doivent tenir compte systématiquement des objectifs et de l'utilité d'une réglementation.

Alléger directement la charge pesant sur les entreprises implique notamment des processus électroniques efficaces entre les entreprises et les autorités, comme le prévoient les dispositions relatives à un guichet virtuel central pour les prestations administratives aux entreprises.

Les nouvelles dispositions relatives au guichet virtuel central et aux prestations supplémentaires qu'il propose permettront d'une part d'alléger la charge administrative des entreprises. D'autre part, les autres mesures envisagées doivent permettre à l'administration fédérale d'identifier et d'exploiter plus systématiquement les possibilités d'allègement des réglementations, qu'elles soient nouvelles ou en vigueur, et de sensibiliser au fardeau réglementaire dans les bases de décision du Conseil fédéral et du Parlement. Selon la manière dont ces mesures seront mises en œuvre, la charge globale de la Confédération pourrait augmenter quelque peu. L'étude confiée à ce sujet souligne toutefois que le rapport coût-utilité sera positif.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	6
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	6
1.2 Solutions étudiées et solution retenue	9
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu’avec les stratégies du Conseil fédéral	11
1.4 Classement d’interventions parlementaires	12
2 Procédure préliminaire, consultation comprise	12
2.1 Projet envoyé en consultation	12
2.2 Aperçu des résultats de la procédure de consultation	13
2.3 Appréciation des résultats de la procédure de consultation	14
3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	15
4 Présentation du projet	19
4.1 Réglementation proposée	19
4.2 Mise en œuvre	20
5 Commentaire des dispositions	21
5.1 Section 1 Principes de bonne réglementation	21
5.2 Section 2 Élaboration des actes	28
5.3 Section 3 Suivi et études sectorielles	32
5.4 Section 4 Guichet virtuel pour les prestations administratives	34
5.4.1 Remarque liminaire	34
5.4.2 Aperçu	34
5.4.3 Généralités concernant le guichet virtuel	35
5.4.4 Commentaire des art. 9 à 18	36
5.5 Section 5 Dispositions finales	50
6 Conséquences	51
6.1 Conséquences pour la Confédération	51
6.1.1 Conséquences financières	51
6.1.2 Conséquences sur l’état du personnel	55
6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	56
6.3 Conséquences économiques	57
6.4 Conséquences sociales	60
6.5 Conséquences environnementales	60
7 Aspects juridiques	61
7.1 Constitutionnalité	61
7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	61

7.3	Forme de l'acte à adopter	62
7.4	Frein aux dépenses	62
7.5	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	62
7.6	Délégation de compétences législatives	63
7.7	Protection des données	64
7.8	Relation avec d'autres actes	65
	Annexes	68
	Loi fédérale sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE) (projet)	FF 2022 ...

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Problématique

Une réglementation efficace et peu bureaucratique est déterminante pour garantir un cadre économique favorable. Un fardeau réglementaire trop lourd s'accompagne de risques pour la compétitivité de la Suisse, d'où la nécessité d'éviter des réglementations inutiles ou inefficaces. L'allègement de la charge réglementaire pour les entreprises constitue par conséquent un thème central sur les plans politique et économique.

La charge administrative reste l'une des préoccupations majeures des entreprises. C'est ce qui ressort entre autres des résultats du baromètre de la bureaucratie, une étude commandée par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) sur la perception que les entreprises ont de la charge administrative : la dernière enquête, menée en 2018, a montré que la charge administrative ressentie par les entreprises était restée élevée au cours des quatre années précédentes et qu'elle avait augmenté depuis l'enquête de 2014. En 2018, 67,5 % des entreprises estimaient que la charge était plutôt lourde ou lourde¹.

Il existe à ce jour en Suisse peu de données objectives permettant de chiffrer les coûts de la réglementation effectifs pour les entreprises. En 2013, le Conseil fédéral a procédé à une estimation unique des coûts directs de la réglementation dans 12 domaines². Ces coûts ont alors été estimés à environ 10 milliards de francs par an. L'utilité des réglementations concernées n'ayant pas été quantifiée, ce montant ne permet pas de se prononcer sur leur efficacité. En outre, l'estimation se limitait à quelques domaines. Il n'existe pas, à ce jour, de données recensées systématiquement et à l'échelle du pays sur l'évolution des coûts de la réglementation en Suisse.

Contexte

Le Parlement et les milieux économiques réclament depuis des années des mesures efficaces pour alléger la charge administrative. Depuis 2015, plus de 100 interventions

¹ Institut LINK (2019), Monitoring de la bureaucratie 2018, disponible sur www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Promotion économique > Études > Monitoring de la bureaucratie 2018. La publication des résultats de la dernière enquête, menée en 2022, est prévue au début de 2023

² Conseil fédéral (2013), rapport sur les coûts de la réglementation : estimation des coûts engendrés par les réglementations et identification des possibilités de simplification et de réduction des coûts, disponible sur www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Réglementation > Politique de la réglementation : projets > Rapport sur les coûts de la réglementation

parlementaires ont été déposées au sujet des coûts de la réglementation et de l'allègement administratif³. Le Forum PME⁴, une commission extraparlamentaire de la Confédération, et le groupe de réflexion Avenir Suisse⁵ demandent eux aussi des mesures (institutionnelles) supplémentaires en vue de réduire le fardeau réglementaire des entreprises.

À partir de 2006, le Conseil fédéral a régulièrement publié des rapports sur l'allègement administratif, dans lesquels il a proposé des mesures d'allègement concrètes et présenté les mesures déjà mises en œuvre. Le 7 décembre 2018, il a décidé de ne plus rédiger ces rapports, au motif que de nombreuses mesures d'allègement faciles à réaliser avaient déjà été déployées et que d'autres mesures présentant un potentiel important (réforme complète de la TVA et introduction d'un taux unique, p. ex.) n'étaient pas susceptibles de rallier une majorité politique. De plus, en l'absence d'un mécanisme systématique pour identifier et mettre en œuvre les mesures, il n'a pas été possible d'atteindre le niveau d'allègement souhaité. Le rapport du 27 novembre 2019⁶ a donc été le dernier de la série sous cette forme.

Le 19 décembre 2018, dans une discussion sur la suite à donner aux motions 15.3400 Vogler et 15.3445 du Groupe libéral-radical, le Conseil fédéral a décidé de ne pas créer un organe de contrôle pour les analyses d'impact de la réglementation (AIR)⁷. En adoptant le 6 décembre 2019 de nouvelles directives concernant l'analyse d'impact de la réglementation applicable aux projets législatifs de la Confédération (directives AIR), il a toutefois clairement souligné sa volonté d'accroître la transparence sur les conséquences des nouveaux projets législatifs⁸.

Les nouvelles directives AIR prévoient notamment qu'un quick check passant en revue les points à examiner dans l'AIR doit être obligatoirement réalisé pour tous les projets législatifs de la Confédération. Le quick check sert à déterminer si une AIR sera réalisée et, le cas échéant, quelle sera l'étendue de l'analyse. L'AIR est un instrument qui permet d'examiner et d'exposer les conséquences économiques des projets législatifs de la Confédération. Elle a pour but d'examiner systématiquement la nécessité d'une réglementation donnée, les options envisageables, les conséquences attendues sur l'économie, l'environnement et la société ainsi que l'« exécutabilité ». Les projets qui occasionnent des coûts supplémentaires à plus de 1000 entreprises ou

3 Conseil fédéral (2019), Allègement administratif : bilan des années 2016 à 2019, disponible sur www.seco.admin.ch > Promotion économique > Politique PME > Allègement administratif > Rapports > Rapport d'allègement administratif 2019

4 Forum PME (2020), « Charges administratives : le Forum PME tire la sonnette d'alarme », communiqué de presse du 18 février, disponible sur www.seco.admin.ch > Le SECO > Communiqués de presse > Charges administratives : le Forum PME tire la sonnette d'alarme

5 Avenir Suisse (2016), Sortir de la jungle réglementaire II, disponible sur www.avenir-suisse.ch/fr/publication/sortir-de-la-jungle-reglementaire-ii/

6 Conseil fédéral (2019), Allègement administratif : bilan des années 2016 à 2019, disponible sur www.seco.admin.ch > Promotion économique > Politique PME > Allègement administratif > Rapports > Rapport d'allègement administratif 2019

7 Conseil fédéral (2018), « Le Conseil fédéral entend optimiser l'analyse d'impact de la réglementation », communiqué de presse du 19 décembre, disponible sur www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Le Conseil fédéral entend optimiser l'analyse d'impact de la réglementation

8 FF 2019 8073

qui imposent un fardeau particulièrement lourd à certains secteurs doivent en outre faire l'objet d'une estimation quantitative des coûts de la réglementation. Les nouvelles exigences en matière d'AIR ont été intégrées dans l'aide-mémoire de la Chancellerie fédérale sur la présentation des messages du Conseil fédéral⁹.

Par ailleurs, la stratégie suisse de cyberadministration, mise en place en 2007, a pour but d'améliorer les procédures administratives grâce à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication. La cyberadministration est un instrument visant à réduire la charge administrative des entreprises et des particuliers et à améliorer la productivité des administrations publiques. Elle contribue à réduire le nombre, la durée et la complexité des prestations administratives et à faciliter l'accès des entreprises à ces prestations, ce qui permet aux entreprises comme aux administrations publiques de mieux exploiter leurs ressources, en les engageant de manière plus ciblée.

Toutefois, bien que la dématérialisation des prestations administratives progresse, la situation en matière de cyberadministration est très hétérogène et fragmentée en Suisse. Rien que dans l'administration fédérale, voire au sein d'un même office, plusieurs solutions sont exploitées. Viennent s'y ajouter différents portails administratifs¹⁰ au niveau des cantons et des communes. Il est dès lors extrêmement difficile pour les entreprises de trouver le bon interlocuteur, de s'orienter dans ce dédale et de gérer l'accès à de nombreuses plateformes.

Conformément à la stratégie « Suisse numérique » du 20 avril 2016¹¹ et à la stratégie suisse de cyberadministration 2016 - 2019 de la Confédération, des cantons et des communes, un guichet virtuel central a été mis en place le 6 novembre 2017 pour fournir des prestations administratives. Baptisé *EasyGov.swiss*, ce guichet virtuel central est développé en continu. Fin août 2022, il proposait 46 prestations administratives. Il a encore gagné en visibilité surtout du fait de son utilisation pour le dépôt des demandes de crédit COVID-19. Depuis son lancement, plus de 67 000 entreprises se sont enregistrées (état : août 2022). Ce chiffre ne comprend pas les entreprises qui effectuent des démarches administratives publiquement accessibles sur EasyGov, qui n'exigent pas d'enregistrement. Il s'agit en particulier des demandes de crédit COVID-19 et de cautionnements start-ups qui ont été sollicités par plus de 137 000 entreprises via EasyGov. Le projet de loi charge la Confédération de gérer et de développer ce guichet virtuel central pour les prestations administratives aux entreprises, avec des possibilités d'utilisation en fonction des besoins pour les cantons et les tiers chargés de tâches administratives. Par ailleurs, les services fédéraux, les cantons et les prestataires externes assumant des tâches pour l'administration dans le cadre de l'exécution de la législation fédérale seront tenus de permettre aux entreprises l'accès à leurs prestations de cyberadministration via le guichet virtuel central. EasyGov favorise une transformation numérique axée non plus sur les autorités, mais sur les clients. Les entreprises ont besoin d'un seul compte pour effectuer, via une interface standardisée, toutes les démarches administratives proposées, sans qu'il leur soit

⁹ Chancellerie fédérale (2020), Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral, disponible sur www.chf.admin.ch > Documentation > Langues > Aides à la rédaction et à la traduction > Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral

¹⁰ Cf. également à ce sujet la remarque liminaire sous le point 5.4.1

¹¹ FF 2016 3801

nécessaire de connaître les attributions et procédures propres à telle ou telle administration.

Mandat parlementaire

La motion 16.3388 Sollberger « Pour une loi sur la réduction de la densité réglementaire et l'allègement de la charge administrative qui pèse sur les entreprises » a été transmise le 20 mars 2019. Sa teneur est la suivante :

« Le Conseil fédéral est chargé de présenter au Parlement le projet d'une loi sur la réduction de la densité réglementaire et l'allègement de la charge administrative qui pèse sur les entreprises et plus particulièrement sur les PME ; il s'inspirera à cet égard des approches et expériences des cantons engagés dans la même démarche. »

Ce même jour, le Parlement a transmis la motion 16.3360 du Groupe libéral-radical, qui demande l'introduction d'un frein à la réglementation et dont les objectifs sont similaires à ceux visés dans le mandat relatif à la LACRE. Le message concernant l'instauration d'un frein à la réglementation¹² est présenté au Parlement dans un projet distinct.

Objectifs

Le projet de loi fédérale sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises (P-LACRE) vise à réduire le fardeau réglementaire pesant sur les entreprises et à développer la dématérialisation des prestations administratives en leur faveur. Les mesures proposées couvrent toutes les réglementations, qu'elles soient en vigueur ou nouvelles. L'objectif est d'examiner systématiquement le potentiel d'allègement des réglementations et de présenter de manière plus transparente les coûts qu'elles font peser sur les entreprises. Les propositions concrètes d'allègement doivent tenir compte systématiquement des objectifs et de l'utilité d'une réglementation.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Dans son développement, la motion 16.3388 Sollberger évoque plusieurs mesures envisageables pour réaliser l'allègement visé, sans pour autant exiger de mesures en particulier. Le Conseil fédéral a examiné différentes options et privilégié six éléments. Le projet de loi :

- fixe les principes propres à garantir une réglementation efficiente sans entraîner un lourd travail administratif au niveau fédéral ;
- contraint l'administration à examiner préalablement et de manière systématique, dans le cadre des projets législatifs, des mesures de simplification pour les entreprises, et à en faire rapport ;
- dispose que, pour toute nouvelle réglementation, les coûts de la réglementation devront être estimés afin d'en informer les décideurs politiques ;
- prévoit la mise en place d'un suivi de l'évolution de la charge réglementaire ;

¹² FF 2022 ...

- charge la Confédération de réaliser régulièrement des études sectorielles portant sur des domaines de réglementation spécifiques et visant à identifier les allègements potentiels et à proposer des mesures appropriées ;
- crée la base légale nécessaire au développement d'un guichet virtuel central permettant notamment la réalisation des objectifs de la stratégie suisse de cyberadministration et de ceux assignés à la nouvelle entité Administration numérique suisse (ANS)¹³.

Les mesures proposées visent à améliorer la transparence concernant le fardeau réglementaire qui pèse sur les entreprises et à établir des principes uniformes garantissant une réglementation efficiente. Les instruments agissent tant sur la charge créée par de nouvelles réglementations que sur celle qui découle des réglementations en vigueur. Le potentiel d'allègement sera dorénavant systématiquement examiné. Les possibilités offertes par le numérique recèlent en outre un potentiel considérable en termes d'allègement administratif, qui doit être mieux exploité. Les mesures sont présentées dans le détail au ch. 4.

Par contre, l'inscription d'un *objectif de réduction* dans la loi a été abandonnée après examen. L'idée était notamment de charger le Conseil fédéral de fixer un objectif quantitatif de réduction des coûts de la réglementation pour les entreprises du fait des réglementations en vigueur. Lors de l'appréciation de mesures d'allègement concrètes, il est en principe possible d'évaluer le rapport coût-utilité et de définir les priorités politiques. Toute baisse des coûts de la réglementation devrait être évaluée à l'aune de toutes ses conséquences économiques. Dans le cas contraire, la pression institutionnalisée à réduire la charge risquerait d'engendrer des mesures d'allègement inefficaces. L'un des principaux inconvénients d'un objectif de réduction est la charge de travail élevée liée à l'analyse approfondie des réglementations existantes qui devrait être réalisée pour pouvoir définir un objectif de réduction approprié. De manière générale, l'attribution d'objectifs partiels aux différents offices constituerait un obstacle supplémentaire, eu égard à la difficulté de définir une clé de répartition objective. Pour toutes ces raisons, l'objectif de réduction n'a pas été retenu dans le présent projet.

Le projet de loi ne prévoit pas non plus la création d'un *organe de contrôle indépendant* qui serait chargé d'examiner les AIR et les estimations de coûts des nouvelles réglementations afin d'améliorer la qualité et l'exhaustivité des analyses d'impact. La mise en place d'un tel organe a déjà été examinée dans le cadre des travaux donnant suite aux motions 15.3400 Vogler et 15.3445 du Groupe libéral-radical, et rejetée pour des motifs de coûts et d'efficacité. Le Parlement a classé ces deux motions le 9 décembre 2020. Le traitement de l'initiative parlementaire 19.402 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États, qui demande également la création d'un tel organe, est actuellement suspendu. Dans son rapport en réponse au postulat 15.3421 Caroni, le Conseil fédéral a par ailleurs examiné différentes approches en

¹³ Cf. également à ce sujet le commentaire de l'art. 13, al. 2.

vue de freiner la charge réglementaire¹⁴. Il s'est notamment prononcé contre des mécanismes rigides comme l'approche « *one in, one out* », au motif qu'ils ne permettent pas une pesée des coûts et de l'utilité d'une réglementation. Dans le cadre de la règle « *one in, one out* », toute nouvelle charge réglementaire doit être compensée par une réduction de même ampleur de la charge réglementaire existante. Le Parlement a quant à lui rejeté les motions 16.3543 et 18.3061 Martullo, qui demandaient l'introduction de la règle « *one in, two out* ».

Inscrire l'AIR dans le P-LACRE n'est pas pertinent, car elle repose sur une compréhension plus large et une analyse économique du coût et de l'utilité pour la société, l'environnement et l'économie, alors que la motion et la loi se focalisent sur les allègements de la charge réglementaire pesant sur les entreprises. Par ailleurs, les directives AIR viennent d'être précisées et rendues plus contraignantes.

Même si les réglementations émanant de tous les échelons de l'État fédéral influent sur la charge réglementaire des entreprises, le projet de loi ne concerne que l'activité régulatrice de la Confédération. Les lois cantonales sur l'allègement de la charge des entreprises citées dans la motion ne peuvent servir que partiellement d'exemples pour une loi fédérale, car elles contiennent des instruments existant déjà au niveau fédéral (AIR, p. ex.). Les dispositions légales des cantons de Zurich et de Bâle-Campagne fixent entre autres l'obligation de limiter le nombre de services administratifs impliqués et de promouvoir la cyberadministration. Elles prévoient également l'obligation de réaliser des AIR, la définition des tâches d'un organe d'information et de coordination pour les entreprises et l'obligation d'étudier des possibilités d'allègement du droit en vigueur (ZH). Au moins trois autres cantons (GR¹⁵, AG¹⁶ et SO¹⁷) ont inscrit dans leur constitution une obligation générale de réduire la charge administrative.

1.3 **Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral**

Relation avec le programme de la législature

Le projet est annoncé dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹⁸ et dans l'arrêté fédéral correspondant du 21 septembre 2020¹⁹. En vertu de l'objectif 3 du message précité, la Suisse crée entre autres l'environnement économique le plus stable possible et le plus propice à l'innovation dans le contexte numérique. Dans le message, le P-LACRE est présenté comme l'une des mesures permettant de réaliser cet objectif.

¹⁴ Conseil fédéral (2018), Frein à la réglementation : possibilités et limites de différents modèles et approches, disponible sur www.parlament.ch > 15.3421 > Rapport en réponse à l'intervention

¹⁵ Art. 84, al. 4, de la Constitution du 14 septembre 2003 du canton des Grisons (RS 131.226)

¹⁶ Art. 50, al. 2^{bis}, de la Constitution du 25 juin 1980 du canton d'Argovie (RS 131.227)

¹⁷ Art. 121, al. 5, de la Constitution du 8 juin 1986 du canton de Soleure (RS 131.221)

¹⁸ FF 2020 1709

¹⁹ FF 2020 8087

Relation avec le plan financier

Le dossier est présenté dans le budget 2022 avec plan intégré des tâches et des finances (PITF) 2023-2025 (tome 2B), sous les affaires concernant les objectifs du Conseil fédéral 2022.

Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

Le développement rapide du guichet virtuel central afin de donner accès à l'ensemble des prestations administratives fait partie de la stratégie « Suisse numérique » et de la stratégie suisse de cyberadministration, élaborée par la Confédération, les cantons et les communes. De surcroît, le P-LACRE figure dans la vue d'ensemble du Conseil fédéral du 16 février 2022 sur le « Renforcement de la place économique suisse »²⁰ et forme l'un des 12 projets avec lesquels l'exécutif entend relever les défis qui se posent aujourd'hui à la place économique suisse.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

Par le projet faisant l'objet du présent message, le Conseil fédéral donne suite à la motion 16.3388 Sollberger et propose de classer cette dernière.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

En vue de la procédure de consultation, le SECO a fait examiner, dans le cadre d'une étude externe, les conséquences du présent projet de loi pour la Confédération ainsi que pour les entreprises et l'économie. Cette étude, dont les résultats sont résumés au ch. 6, suit le schéma d'une analyse d'impact de la réglementation.

2.1 Projet envoyé en consultation

Le Conseil fédéral a mis en consultation, du 28 avril au 18 août 2021, l'avant-projet de loi fédérale sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises (AP-LACRE).

Cet avant-projet s'articulait autour de six mesures : (1) établir des principes de bonne réglementation, (2) obliger l'administration à vérifier préalablement les possibilités de simplification pour tout nouveau projet, (3) estimer les coûts de la réglementation, (4) assurer le suivi des charges pesant sur les entreprises, (5) réaliser des études sectorielles visant à identifier les allègements potentiels et (6) renforcer le guichet virtuel central. Le contenu de l'avant-projet mis en consultation correspondait dans une très

²⁰ Conseil fédéral (2022), Renforcement de la place économique suisse : vue d'ensemble du Conseil fédéral du 16 février 2022, disponible sur www.seco.admin.ch > Le SECO > Communiqués de presse 2022 > Le Conseil fédéral œuvre au renforcement de la place économique suisse

large mesure au projet faisant l'objet du présent message et commenté dans le détail au ch. 4.1.

La consultation a donné lieu à 82 avis, émanant de 26 cantons, 6 partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, 2 associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne œuvrant aux niveaux national ou régional, 30 associations faitières de l'économie œuvrant aux niveaux national et régional, 1 commission extraparlamentaire (Forum PME), 2 organisations de protection des consommateurs, 11 organisations de la société civile, 3 entreprises et 1 particulier²¹.

2.2 Aperçu des résultats de la procédure de consultation

La création d'une LACRE a été globalement bien accueillie : l'avant-projet a été salué quant au fond par 68 des 82 participants à la consultation (83 %), à savoir la majorité des cantons (GL, GR, NW, SH, SO, TI, VS, AG, AI, AR, BS, FR, JU, OW, SG, VD, ZG, ZH) et des partis (UDC, PLR, Le Centre, PVL et PEV) ainsi que par les associations économiques et sectorielles, le Forum PME, l'Union des villes suisses et le Groupement suisse pour les régions de montagne. Selon eux, l'AP-LACRE permet dans une large mesure d'alléger la charge croissante pesant sur les entreprises, mais aussi de préserver et d'améliorer l'attrait de la place économique. Ils jugent important que la charge liée à l'exécution ne soit pas trop lourde, sans quoi le rapport coût-utilité du projet ne serait plus intéressant. Plusieurs cantons favorables à l'avant-projet ont en outre formulé des propositions portant sur des compléments ou de petites modifications à apporter à certaines dispositions. La mise en place d'un organe de contrôle indépendant est la demande qui est revenue le plus fréquemment. Plusieurs participants ont également soutenu un objectif de réduction contraignant, arguant qu'il s'agissait d'une mesure supplémentaire efficace. Les instruments proposés et les éléments clés de l'avant-projet n'ont toutefois été que rarement remis en question.

Sur les 82 participants à la consultation, 14 (17 %) ont rejeté l'AP-LACRE ou se sont montrés critiques : ce sont 8 cantons (BE, BL, GE, LU, NE, SZ, TG, UR), le PS, 2 organisations de protection des consommateurs, 2 syndicats et l'Association suisse des arts et métiers. Ils ne voient pas l'utilité de créer une loi spécifique sur l'allègement de la charge pesant sur les entreprises, arguant que des prescriptions juridiques – les directives AIR, par exemple – existent déjà. À leur avis, les entreprises et les associations économiques peuvent aujourd'hui déjà défendre à satisfaction leurs intérêts dans le processus législatif. Ils ont également émis des critiques au sujet du rapport coût-utilité de l'avant-projet et avancé que, malgré les efforts considérables déployés jusqu'ici par l'administration pour réduire les coûts de la réglementation, les succès sont modestes.

Le principe de créer des dispositions juridiques relatives à un guichet virtuel central a été soutenu par 47 des 51 participants qui se sont explicitement prononcés à ce sujet, dont 19 cantons (AG, AI, AR, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, OW, SG, SO, SZ,

²¹ Le dossier envoyé en consultation, les avis et le rapport de consultation peuvent être consultés sur www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2021 > DEF.R.

TI, UR, VD et ZH), le PEV, le PLR, le PVL, Le Centre et l'UDC ainsi que de nombreuses associations économiques et sectorielles, l'Union des villes suisses et le Groupement suisse pour les régions de montagne. 4 participants (BE, BL, TG et Swisdec) ont émis des critiques à l'égard des dispositions relatives au guichet virtuel central ou ont demandé d'y renoncer complètement.

9 cantons (AG, AR, BL, BS, GE, LU, SZ, TG, ZH) ainsi que l'Association des caisses de compensation (eAVS/AI), le Centre patronal et l'association eGov Suisse ont rejeté l'obligation de proposer les prestations administratives relevant du droit fédéral via le guichet virtuel central. 2 cantons (AI, VD) et la Fédération des entreprises romandes ont eux aussi jugé d'un œil critique l'obligation d'utiliser le guichet virtuel central. Pour motiver leur objection, 7 cantons (AG, AR, BL, BS, GE, LU et ZH) se réfèrent à l'avis qu'ils ont émis lors de la consultation relative à l'avant-projet de loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités (AP-LMETA)²² et à la crainte exprimée à cette occasion d'une ingérence excessive dans leur autonomie en matière d'exécution. 4 autres participants à la consultation (SZ, TG, eAVS/AI et Centre patronal) ont évoqué, pour justifier leur refus, les offres existantes dans le domaine des assurances sociales, que l'obligation de proposer les prestations administratives sur le guichet virtuel central remettrait en question. L'association eGov Suisse a rejeté l'obligation d'utiliser le guichet virtuel central, estimant qu'elle constitue une centralisation inefficace.

2.3 **Appréciation des résultats de la procédure de consultation**

L'avant-projet mis en consultation a obtenu l'adhésion d'une grande majorité des participants, qui ont reconnu la nécessité d'agir pour intensifier les efforts déployés en vue d'alléger le fardeau réglementaire pesant sur les entreprises et soutenu l'inscription d'instruments appropriés dans la loi.

Aux yeux du Conseil fédéral, la large approbation obtenue lors de la consultation plaide clairement en faveur d'un message dont le contenu s'inspire largement de l'avant-projet mis en consultation et qui conserve tous les éléments clés proposés. Pour les raisons évoquées plus haut, le Conseil fédéral persiste dans son rejet des mesures supplémentaires liées à la mise sur pied d'un organe de contrôle indépendant ou à la fixation d'un objectif de réduction chiffré (cf. ch. 1.2) et renonce donc à compléter le projet en ce sens. La charge de travail de l'administration a été prise en compte par des adaptations ponctuelles au projet d'acte et des précisions dans le commentaire des dispositions (cf. ch. 5.2). Outre la simplification des obligations relatives à l'estimation des coûts de la réglementation, le P-LACRE met davantage l'accent sur le principe de proportionnalité et sur le pragmatisme de la mise en œuvre (notamment des précisions sur la faisabilité des estimations des coûts de la réglementation et l'abandon de l'obligation d'estimer les allègements proposés). Toutefois, des efforts supplémentaires en matière d'allègement – qu'il s'agisse d'examiner des simplifications dans la

²² Le dossier concernant l'AP-LMETA envoyé en consultation est disponible sur www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2020 > DFF.

perspective de nouvelles lois ou d'évaluer des réglementations existantes – impliquent une certaine charge de travail, et les participants à la consultation y sont expressément favorables. L'obligation de permettre l'accès, via le guichet virtuel central, aux prestations administratives dans l'exécution du droit fédéral est maintenue, sans quoi il n'y aurait pas de guichet unique pour les entreprises. Les critiques émanant d'une minorité de participants à la consultation au sujet de la répartition des coûts entre la Confédération et les cantons ont été entendues, donnant lieu à l'introduction d'un nouvel article visant à régler cette question. Il est aussi précisé dans le commentaire que l'autonomie des cantons et des assurances sociales n'est pas limitée lors de l'exécution du droit fédéral, puisqu'il leur est toujours possible de gérer leurs propres portails. Enfin, les normes nécessaires à la mise en œuvre de l'obligation précitée doivent être établies en collaboration avec l'ANS, autrement dit avec la participation des cantons et des communes.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Certains États ont mis au point et inscrit dans leur législation des instruments visant, d'une part, à évaluer la charge administrative et à la réduire et, d'autre part, à améliorer la réglementation. Si la forme et la teneur des mesures d'allègement réglementaire diffèrent d'un pays à l'autre, les approches reposent dans la grande majorité des cas sur le recensement systématique des coûts de la réglementation. Ces chiffres sont ensuite utilisés pour développer d'autres mécanismes de réduction de la charge réglementaire. Les lignes qui suivent présentent la politique réglementaire et les mesures de dématérialisation des prestations administratives au sein de l'Union européenne (UE), en Allemagne, en Grande-Bretagne et en Autriche.

Union européenne

En 2021, la Commission européenne a proposé, dans une communication au Parlement européen, plusieurs améliorations dans le processus législatif de l'UE, parmi lesquelles l'introduction du principe « *one in, one out* ». Ainsi, depuis 2022, toute nouvelle charge imposée aux citoyens et aux entreprises suite aux propositions de la Commission est compensée par des allègements équivalents des réglementations relevant d'une même politique. Les consultations publiques sont facilitées en améliorant le portail « *Donnez votre avis* ». La Commission a commencé, à partir de 2002, à élaborer des politiques fondées sur des données probantes, qui incluaient la question de la réduction de la charge réglementaire. La démarche consistait en des évaluations régulières de la législation existante, incluant un objectif de réduction de 25 % des coûts administratifs appliqué entre 2007 et 2012, un système d'AIR très avancé, une approche de consultation des parties prenantes et un programme complet de réduction de la charge (REFIT). Il existe aussi, depuis 2015, le Comité d'examen de la réglementation, qui joue le rôle d'un organe de contrôle des AIR²³.

²³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Une meilleure réglementation : unir nos forces pour améliorer la législation, COM/2021/219 final

Dans l'UE, le numérique est considéré comme un vecteur primordial de la promotion de l'innovation, de la croissance et de la création d'emplois. Le Parlement européen et le Conseil ont donc décidé en 2018 de mettre sur pied un guichet virtuel centralisant l'offre des administrations publiques de tous les États membres²⁴. Baptisé « *Your Europe* », ce portail numérique unique vise à réduire la charge administrative pour les citoyens et les entreprises et à leur faciliter l'accès au marché intérieur. L'idée est de créer une plateforme européenne, disponible dans toutes les principales langues, appelée à relier intelligemment les portails des différents États membres avant fin 2023. D'ici à cette échéance, 21 procédures administratives sélectionnées devront être mises à la disposition des citoyens et des entreprises de l'UE, par-delà les frontières et de manière entièrement dématérialisée, et être reliées au système technique unique européen OOTS (*Once Only Technical System*). Ce système permettra un échange automatisé sans barrières de pièces justificatives entre autorités au sein de l'UE. Les citoyens et les entreprises n'auront donc plus à fournir plusieurs fois les mêmes informations, pour peu qu'ils acceptent qu'elles soient transmises.

Allemagne

En Allemagne, le conseil national de contrôle des normes (*Nationaler Normenkontrollrat*), institué en 2006, joue un rôle capital dans les mesures d'allègement administratif. Il appartient à cette instance indépendante de valider les coûts de la réglementation établis pour l'économie, les citoyens et l'administration. L'Allemagne s'était fixé pour objectif de réduire les coûts liés à la bureaucratie de 25 % entre 2007 et 2011²⁵. Une règle contraignante « *one in, one out* » visant à limiter durablement le fardeau réglementaire y est applicable depuis 2015²⁶. Par ailleurs, le législateur allemand a pris, dans trois lois dites d'allègement bureaucratique²⁷, différentes mesures

²⁴ Règlement (UE) 2018/1724 du 2 octobre établissant un portail numérique unique pour donner accès à des informations, à des procédures et à des services d'assistance et de résolution de problèmes, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012, JO L 295 du 21.11.2018, p. 1

²⁵ Gouvernement de l'État fédéral (2007), Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung, disponible sur www.bundesregierung.de > Themen > Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau et Gouvernement de l'État fédéral (2007), Bürokratiekosten bis Ende 2011 um 25 Prozent reduzieren, disponible sur www.bundesregierung.de > Themen > Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau

²⁶ Gouvernement de l'État fédéral (2014), Eckpunkte zur weiteren Entlastung der Mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie, disponible sur www.bmwk.de > Redaktion > Downloads > Eckpunkte zur weiteren Entlastung der Mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie

²⁷ Erstes Bürokratieentlastungsgesetz, disponible sur www.bgbl.de > Kostenloser Bürgerzugang > Bundesgesetzblatt Teil I > 2015 > N° 32 du 31.7.2015 > Gesetz zur Entlastung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie
Zweites Bürokratieentlastungsgesetz, disponible sur www.bgbl.de > Kostenloser Bürgerzugang > Bundesgesetzblatt Teil I > 2017 > N° 44 du 31.5.2017 > Zweites Gesetz zur Entlastung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie (Zweites Bürokratieentlastungsgesetz)
Drittes Bürokratieentlastungsgesetz, disponible sur www.bgbl.de > Kostenloser Bürgerzugang > Bundesgesetzblatt Teil I > 2019 > N° 42 du 28.11.2019 > Drittes Gesetz zur Entlastung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie (Drittes Bürokratieentlastungsgesetz)

individuelles concrètes qui sont mises en œuvre via l’adaptation d’autres normes. Enfin, la charge réglementaire ressentie dans des étapes clés de la vie des entreprises et des citoyens fait l’objet d’une enquête biennale²⁸.

S’agissant de la dématérialisation des prestations administratives, la loi du 14 août 2017 sur l’amélioration de l’accès aux prestations administratives en ligne (OZG)²⁹ prévoit que les autorités fédérales, les *Länder* et les communes proposent également leurs services sur leurs portails électroniques avant la fin de 2022³⁰. En outre, les portails administratifs fédéraux et des *Länder* seront mis en réseau, afin que les utilisateurs aient directement accès à l’ensemble des prestations administratives dématérialisées depuis n’importe quel portail de l’administration. Les autorités fédérales et les *Länder* doivent prévoir des comptes utilisateurs permettant d’accéder aux services administratifs disponibles à l’aide d’un identifiant unique. Au total, près de 600 services administratifs devant être dématérialisés en vertu de l’OZG ont été identifiés. Dans le catalogue de mise en œuvre, ces prestations sont regroupées en 35 étapes clés de la vie des citoyens et en 17 étapes clés pour les entreprises, et en 14 thèmes (p. ex. « famille et enfants » et « gestion et développement d’entreprise »). Ce catalogue reflète non pas les attributions des administrations, mais la perspective des utilisateurs, à savoir les citoyens et les entreprises.

Grande-Bretagne

La Grande-Bretagne a défini des critères à partir de 1998 en vue de garantir la qualité de ses réglementations. Depuis 2006, ceux-ci sont inscrits dans le corpus législatif, à l’art. 2 de la loi de 2006 sur la réforme législative et réglementaire (*Legislative and Regulatory Reform Act 2006*). Le comité de politique réglementaire (*Regulatory Policy Committee*), institué en 2009, est une instance indépendante qui vérifie les analyses d’impact et les estimations de coûts réalisées par les différents ministères³¹. Pour réduire le stock normatif, la Grande-Bretagne applique depuis 2011 diverses formes du principe « *one in, X out* », et l’a développé jusqu’à en faire une règle « *one in, three out* ». L’objectif britannique de réduction (*Business Impact Target*) vise une réduction quantitative, en plafonnant les coûts directs des réglementations au cours d’une législature³². Chaque ministère peut en outre s’appuyer sur sa propre unité d’amélioration de la réglementation (*Better Regulation Unit*), chapeauté par l’autorité centrale assurant cette fonction (*Better Regulation Executive*)³³.

²⁸ Office fédéral allemand de la statistique, Wissenswertes zur Lebensbefragung, disponible sur www.amtlich-einfach.de > Hintergrund > Lebenslagenbefragung

²⁹ Gesetz vom 14. Aug. 2017 zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen, disponible sur www.onlinezugangsgesetz.de > Grundlagen > Onlinezugangsgesetz

³⁰ L’état de mise en œuvre de la numérisation des prestations administratives est publié sur <https://dashboard.ozg-umsetzung.de>.

³¹ Regulatory Policy Committee (2020), « About us », disponible sur www.gov.uk > Business and industry > Business regulation > About us

³² Department for Business, Energy and Industrial Strategy (2019), Business Impact Target Statutory Guidance, disponible sur www.gov.uk > Business and industry > Business regulation > Regulation reform

³³ Department for Business, Energy and Industrial Strategy (2020), Better Regulation Framework Interim Guidance, disponible sur www.gov.uk > Environment > Climate change and energy

Début 2022, le gouvernement a annoncé son intention de réformer le *Better Regulation Framework* afin de mettre à profit la liberté réglementaire acquise grâce au Brexit. Ainsi, le *Business Impact Target* sous sa forme actuelle sera supprimé et remplacé par un indicateur révisé couvrant une palette de conséquences plus large que les coûts directs nets actuellement utilisés pour les entreprises. De plus, les ministères doivent signaler très tôt les besoins en matière de réglementation et examiner les solutions envisageables, en privilégiant d'abord l'évaluation de la réglementation en vigueur. Ils sont priés d'indiquer, dans le cadre de leurs propositions de réglementation, les critères à prendre en considération lors de l'évaluation ultérieure. La réintroduction d'une réglementation « *one in, X out* », après son expiration en 2017, fera l'objet de discussions³⁴.

Autriche

L'administration autrichienne se penche depuis 2013 sur l'impact des projets de réglementation sur les entreprises, les PME en particulier. Pour ce faire, elle prend en considération les aspects financiers, mais aussi des points tels que la mondialisation, la capacité d'innovation et la création ou reprise d'entreprises³⁵. L'Autriche a par ailleurs introduit en 2015 la règle du « *one in, one out* »³⁶.

Sur le front de la dématérialisation, toutes les prestations des entités publiques, des communes, des assurances sociales et de la Chancellerie fédérale (ChF) sont disponibles en ligne par souci de réduire le fardeau bureaucratique des entreprises pour l'ensemble de leurs démarches administratives.

La loi sur le portail de services pour les entreprises (*Unternehmensserviceportalgesetz*) régit la mise en place et la gestion d'un portail Internet centralisé pour soutenir les entreprises dans la mise à disposition et l'échange d'informations entre utilisateurs par voie électronique. Le portail regroupe des informations et des procédures administratives détaillées à l'intention des entreprises et permet d'accéder à toutes les applications par le système d'authentification unique (*single sign-on*). Depuis 2018, la création d'entreprise peut se faire entièrement en ligne. Le principe « une fois pour toutes » (*once only*), en vertu duquel les entreprises n'ont à fournir qu'une seule fois aux autorités l'ensemble des données les concernant, a également été instauré cette année-là. En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2020, le droit régissant l'administration en ligne impose également aux autorités chargées de mettre en œuvre des lois fédérales

³⁴ Regulatory Policy Committee (2022), Government responds to the Better Regulation Framework consultation, disponible sur www.blog.gov.uk > Government responds to the Better Regulation Framework consultation – Regulatory Policy Committee

³⁵ Chancellerie fédérale autrichienne (2012), Handbuch Wirkungsorientierte Folgenabschätzung, disponible sur www.oeffentlicherdienst.gv.at > Wirkungsorientierte Verwaltung > Berichte & Service > Handbücher & Folder

³⁶ CEPS (2019), Feasibility study : Introducing « one-in-one-out » in the European Commission, disponible sur www.ceps.eu > ceeps publications > feasibility study introducing one in one out in the European commission

de permettre la notification électronique des documents fédéraux adressés aux citoyens et aux entreprises. De leur côté, les entreprises sont tenues de participer à la notification électronique³⁷.

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

Le projet de loi a pour premier élément des *principes de bonne réglementation*, appelés à guider l'élaboration de nouveaux actes législatifs et l'évaluation du droit en vigueur, afin que la réglementation soit efficiente sous l'angle économique et aussi peu contraignante que possible pour les entreprises.

À titre de deuxième élément, le projet de loi prévoit différentes *vérifications préalables* : pour tout nouveau projet législatif, l'unité responsable de l'administration fédérale est tenue d'examiner de manière ciblée les mesures de simplification envisageables pour les entreprises et les PME. Les éventuelles possibilités d'allègement pour les entreprises doivent être explicitement analysées et discutées à un stade précoce du processus législatif.

Le troisième élément consiste en des exigences concrètes en matière d'*estimation des coûts de la réglementation* pour les entreprises, applicables à tout nouveau projet législatif. Cette estimation s'inscrit en principe dans une AIR, qui porte également sur les conséquences environnementales et sociétales. Une bonne estimation des coûts de la réglementation, si elle est effectuée à un stade précoce, augmente la transparence sur les charges pour les entreprises, permet d'évaluer les différentes options en matière de réglementation et renforce les bases de décision du Conseil fédéral et du Parlement.

Le quatrième élément concerne le *suivi de la charge réglementaire* qui pèse sur les entreprises. Il est prévu que ce suivi s'appuie sur des indicateurs et informations aisément disponibles pour mettre en lumière l'évolution du fardeau réglementaire. L'objectif est d'identifier les domaines problématiques, caractérisés par une charge particulièrement élevée.

Cinquième élément du projet de loi, les *études sectorielles* permettront d'institutionnaliser une procédure d'analyse des charges qui pèsent sur les entreprises du fait des réglementations existantes. Il est ainsi prévu de soumettre chaque année un certain nombre de domaines de réglementation à des études sectorielles visant à identifier leur potentiel d'allègement et à proposer des mesures d'amélioration concrètes. Les propositions d'allègement devront indiquer les conséquences économiques et, ce faisant, tenir compte de l'utilité de la réglementation.

Tous les quatre ans, le Conseil fédéral présentera au Parlement un rapport sur les résultats du suivi de la charge réglementaire, les propositions d'allègement issues des études sectorielles, leur mise en œuvre et, le cas échéant, les autres mesures prises en

³⁷ Parlement autrichien (2021), Forschungsausschuss beschliesst « Once-Only-Plattform » für Meldungen von Unternehmen und behördlichen Datenaustausch, disponible sur www.parlament.gv.at > Parlament aktiv > Parlamentskorrespondenz > Meldungen im Jahr 2021 > PK-Nr. 838

matière d'allégement administratif. Tant l'obligation de rendre compte que les deux éléments susmentionnés, à savoir le suivi et les études sectorielles, sont limités à 10 ans.

Le sixième élément du projet de loi crée une base légale explicite par laquelle le législateur charge le Conseil fédéral d'exploiter un *guichet virtuel central* visant à faciliter les prestations administratives. La section 4 P-LACRE contient donc des dispositions régissant le but et les fonctions du guichet virtuel central ainsi que son utilisation dans l'exécution du droit fédéral et du droit cantonal. Elle impose aux unités chargées de l'exécution du droit fédéral, si certaines conditions sont remplies, de rendre leurs prestations administratives accessibles aux entreprises via le guichet virtuel central. L'objectif est que les différents niveaux administratifs collaborent étroitement et partagent les infrastructures afin de mettre à la disposition des entreprises des informations et des services numériques aussi conviviaux que possible, adaptés aux groupes cibles et économes en ressources. À cet effet, fixer des normes est indispensable.

Par ailleurs, la section 4 P-LACRE fixe la répartition des coûts entre la Confédération, les cantons et les tiers chargés de tâches administratives. L'art. 15 P-LACRE crée une base légale permettant au SECO de traiter et de communiquer des données personnelles et des données concernant des personnes morales pour les besoins du guichet virtuel central. Enfin, la section 4 fixe la durée de conservation des données et l'accès aux documents officiels au sens de la loi du 17 décembre 2004 sur la transparence (LTrans)³⁸.

4.2 Mise en œuvre

Modalités de mise en œuvre prévues

Le P-LACRE appelle une adaptation des instructions, guides et directives du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Il conviendra notamment d'examiner les éventuelles modifications à apporter aux directives AIR du Conseil fédéral, à l'aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral, au guide de législation et aux directives sur les affaires du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral désignera l'organe responsable du suivi de la charge réglementaire.

Pour ce qui est du guichet virtuel central, le SECO en assure la mise à disposition, la planification et la conception, conformément à l'art. 9, al. 1, P-LACRE. Il est responsable du développement du guichet virtuel central en fonction des besoins, de sa gestion et du soutien aux autorités dans la mise à disposition de leurs prestations sur le guichet virtuel central. En outre, la ChF peut prévoir des dérogations à l'obligation de rendre les prestations administratives électroniques accessibles via le guichet virtuel central, déclarer obligatoires des normes techniques, des normes organisationnelles et des normes de procédure en collaboration avec le SECO et l'ANS (dans la mesure où l'interopérabilité d'autres systèmes avec le guichet virtuel central l'exige) et fixer des délais pour la mise en œuvre de l'obligation de rendre les prestations administratives

³⁸ RS 152.3

électroniques accessibles via le guichet virtuel central. Par ailleurs, l'ordonnance du département précisera les modalités de la sécurité des données.

Évaluation de l'exécutabilité au cours de la procédure parlementaire

L'exécutabilité du projet a été examinée dans le cadre de l'AIR commandée à une société externe. L'étude conclut qu'il peut être difficile, pour certains projets, de quantifier les coûts de la réglementation, car il n'est pas toujours possible de procéder à une estimation précise des coûts ni d'utiliser une méthode uniforme pour les estimer. Ces limites dans l'application pratique sont prises en compte par des obligations pragmatiques en matière d'estimation (cf. ch. 5.2), mais elles peuvent, dans certaines circonstances, restreindre la pertinence des résultats du suivi envisagé. Parmi les principes de bonne réglementation proposés, l'aspect critique est le contrôle de l'application dans la pratique. Étant donné que les principes sont formulés de manière relativement large et qu'ils ont pour vocation première de servir de lignes directrices, aucune unité administrative n'est explicitement chargée de s'assurer que ces principes sont bel et bien respectés. Ces difficultés pratiques dans l'exécution des mesures mentionnées pourraient tendre à atténuer quelque peu l'effet qui en est escompté. Cela dit, il incombe à l'unité administrative responsable de veiller au respect des principes, ce qui permet de définir clairement les responsabilités. Par ailleurs, tant l'administration que le public peuvent, grâce aux procédures en place et bien établies (consultation des offices, procédures de consultation, etc.), vérifier la qualité et l'exactitude de la quantification des coûts de la réglementation et proposer des améliorations.

Mise à disposition de la méthodologie pour l'estimation des coûts de la réglementation et la réalisation des études sectorielles

Le SECO met à la disposition des autres unités de l'administration fédérale une méthodologie pour l'estimation des coûts de la réglementation et la réalisation des études sectorielles ainsi que d'autres outils et guides.

Évaluation prévue de la loi

L'art. 19 P-LACRE impose au Conseil fédéral d'évaluer la teneur et l'exécution de la loi, au plus tard 10 ans après son entrée en vigueur, sous l'angle de sa nécessité, de son adéquation, de son efficacité et de son efficience. Cette évaluation fera l'objet d'un rapport à l'intention de l'Assemblée fédérale, lequel proposera, le cas échéant, des modifications de la loi et une prolongation des mesures temporaires.

5 Commentaire des dispositions

5.1 Section 1 Principes de bonne réglementation

Les principes législatifs énoncés visent à guider l'activité normative afin que la réglementation soit efficiente sous l'angle économique et aussi peu contraignante que possible pour les entreprises. Ils doivent être observés, d'une part, lors de l'élaboration de nouveaux actes normatifs et de la définition des modalités d'exécution et, d'autre part, lors de l'évaluation du droit en vigueur.

Les principes de bonne réglementation comportent par définition des obligations formulées en termes généraux et abstraits. Certaines unités de l'administration fédérale sont d'ores et déjà soumises, en vertu du droit en vigueur, à des exigences équivalentes, plus précises ou plus strictes en ce qui concerne l'élaboration d'actes normatifs ainsi qu'aux exigences relatives à l'estimation des coûts de la réglementation et à l'évaluation des actes législatifs existants. Ces dispositions légales, qui s'appliquent généralement à des secteurs économiques ou domaines spécifiques, conservent leur validité et priment les principes énoncés dans le projet de loi. C'est le cas par exemple de l'art. 4 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC)³⁹, de l'art. 7 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)⁴⁰ ou de l'art. 7 de la loi du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA)⁴¹ et de ses dispositions d'exécution⁴². Ces dernières précisent, entre autres, comment appliquer les principes de bonne réglementation et comment tenir compte de la question de la proportionnalité, de la différenciation et des normes internationales.

Art. 1 Législation

Les principes de bonne réglementation énoncés à l'art. 1 devront être observés dans l'élaboration des actes fédéraux fixant des règles de droit ; ils visent à transposer des principes économiques généraux. Le champ d'application de l'art. 1 est délibérément large. Sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences (art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl]⁴³).

Let. a

La let. a décrit le principe de l'efficacité économique, qui veut que, lors de l'élaboration d'un acte normatif, l'option retenue soit celle qui présente le meilleur rapport coût-utilité pour l'environnement, la société et l'économie. Par option, on entend les différentes formes que peut prendre un acte pour atteindre l'objectif visé par la réglementation. Il s'agit donc de déterminer, pour chaque option, aussi bien le coût que l'utilité (ou degré de réalisation des objectifs). Ces effets, qui incluent les conséquences sur l'environnement et la société, sont analysés dans le cadre d'une AIR. Idéalement, le coût et l'utilité doivent être quantifiés ; si ce n'est pas possible, les

³⁹ RS **946.51**

⁴⁰ RS **616.1**

⁴¹ RS **956.1**

⁴² Cf. Conseil fédéral (2019), « Le Conseil fédéral adopte l'ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers », communiqué du 13 décembre, disponible sur www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Communiqués du Conseil fédéral > Le Conseil fédéral adopte l'ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers.

⁴³ RS **171.10**

conséquences doivent faire l'objet d'une description qualitative. S'agissant de la méthodologie à utiliser pour évaluer les conséquences d'un projet, il est renvoyé au manuel AIR du SECO⁴⁴.

Let. b

La let. b pose le principe de l'allègement des entreprises. Dans le processus législatif, il s'agit d'identifier le plus tôt possible la charge réglementaire pour les entreprises et d'étudier des solutions permettant de la réduire. Une analyse précoce permet de tenir compte du fardeau qui pèse sur les entreprises dès les premières réflexions sur les options normatives envisageables. À noter que des instruments comme les interdictions, les monopoles et les concessions, les obligations d'obtenir une autorisation, les certificats de capacité ou les prescriptions techniques peuvent engendrer des coûts élevés. Des instruments plus souples, tels que les obligations de déclarer (plutôt que d'obtenir une autorisation), une réglementation différenciée ou la possibilité de limiter la durée de la réglementation, impliquent généralement une charge moins lourde pour les entreprises. La réglementation différenciée tient compte des différentes caractéristiques des entreprises (secteur, taille, complexité, structure, activités et risques). Les procédures d'opposition, les instruments économiques, les incitations (*nudges*), l'amélioration des sources d'information ou l'autorégulation sont autant de solutions induisant potentiellement un coût plus faible.

Afin de réduire la charge que font peser les coûts de la réglementation sur les entreprises, il est essentiel de tenir compte des particularités des PME. La charge réglementaire implique souvent des coûts fixes pour les entreprises. Ainsi, une réglementation qui contraint les entreprises à agir peut entraîner une charge bien plus lourde pour les PME que pour les grandes entreprises.

Le principe énoncé à la let. b vise à prendre dûment en considération les préoccupations et les spécificités des PME, autrement dit à « penser d'abord aux petits » (« *think small first* »). Il impose d'envisager en premier lieu, lors de l'élaboration d'un acte législatif, les besoins des PME concernées et le fardeau que la réglementation entraînerait pour elles. Si, par exemple, une réglementation crée de nouvelles obligations d'agir qui induisent les mêmes coûts quelle que soit la taille de l'entreprise, les plus petites entreprises devront supporter une charge plus lourde en termes relatifs. Il convient si possible d'éviter un tel cas de figure, en prévoyant notamment des simplifications, des exemptions, une réglementation différenciée ou une clause dérogatoire (*opting out*). La réalisation d'un test de compatibilité PME ou une discussion au sein du Forum PME permettent également de tenir compte de la charge comparativement plus lourde des PME. Le principe de la let. b est par exemple inscrit dans la loi zurichoise du 5 janvier 2009 sur l'allègement administratif des entreprises (*Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen*)⁴⁵.

⁴⁴ DEFR (2022), Analyse d'impact de la réglementation : manuel, disponible sur www.seco.admin.ch > Situation économique & Politique économique > Politique économique > Réglementation > Analyse d'impact de la réglementation (AIR) > Manuel AIR

⁴⁵ LS 930.1

Let. c

La let. c consacre les principes d'innovation et de la neutralité technologique. Un cadre réglementaire favorable à l'innovation implique un grand nombre de facteurs qui ne peuvent pas être discutés de manière exhaustive dans le présent message. À titre d'exemple, les projets de réglementation axés sur les résultats et technologiquement neutres sont en général plus favorables à l'innovation que ceux précisant les processus, les matières et les technologies à utiliser. Il convient en outre de donner aux entreprises un délai de mise en œuvre suffisant pour leur permettre de tenir compte des nouvelles dispositions dans la planification de leurs investissements à long terme. Les entreprises étant souvent tributaires de sources de financement externes pour réaliser des investissements propices à l'innovation, les réglementations ne doivent pas empêcher les entreprises d'obtenir des capitaux. Enfin, une réglementation est favorable à l'innovation si elle ne fait pas obstacle à l'émergence de nouveaux marchés et qu'elle stimule la demande de solutions innovantes. Elle ne doit pas créer des barrières à l'entrée sur le marché ni influencer la demande de produits et de services de manière à réduire la propension des entreprises à accroître leurs parts de marché⁴⁶.

La neutralité technologique suppose d'éviter, s'agissant des moyens technologiques utilisés pour observer une réglementation, les critères ou restrictions qui ne sont pas indispensables à la réalisation de l'objectif visé par la réglementation ou au respect des besoins de protection prépondérants.

Let. d

La let. d énonce un principe général : la garantie de la neutralité concurrentielle. Il s'agit de prévenir les distorsions de concurrence, qu'elles soient effectives ou potentielles. Le principe de la neutralité concurrentielle suppose en particulier de ne pas limiter le nombre de fournisseurs, de ne pas restreindre la liberté tarifaire des entreprises (bien qu'une telle restriction soit admissible à titre exceptionnel, sous la forme de plafonds légaux), de ne pas imposer de limitation quantitative ni octroyer de subventions susceptibles de fausser la concurrence.

Le principe de la neutralité de l'État en matière de concurrence occupe une place importante dans la Constitution (Cst.)⁴⁷. L'art. 94, al. 4, Cst. prévoit explicitement que les dérogations au principe de la liberté économique (qui, en lien avec le droit fondamental de la liberté économique énoncé à l'art. 27 Cst., couvre également le principe de la neutralité de l'État en matière de concurrence) ne sont admises que si elles sont prévues par la Constitution fédérale ou fondées sur les droits régaliens des cantons (p. ex. dans le domaine de la radio et de la télévision [art. 93 Cst.], dans le respect de l'art. 36 Cst.). Dans ce contexte, la let. d vise à assurer que ce mandat constitutionnel soit systématiquement pris en compte lors de l'élaboration des actes fédéraux fixant des règles de droit. Il convient toutefois de rappeler que ce principe a pour objectif premier de garantir des conditions de concurrence équitables pour tous les participants au marché. Ainsi, ce principe n'interdit aucune activité entrepreneuriale exercée par

⁴⁶ Bundesverband der Deutschen Industrie e.V (2016), Studie Innovations-Check in der Gesetzesfolgenabschätzung – Gesetzgebung innovationsfreundlich gestalten, disponible sur www.medianet-bb.de > Veröffentlichungen

⁴⁷ RS 101

l'État, dans la mesure où ce dernier a les mêmes droits et obligations que ses concurrents et où l'offre privée n'est pas supplantée par la mesure étatique⁴⁸.

Let. e

La let. e établit le principe d'une formulation adéquate, claire et compréhensible des textes normatifs. Dans la mesure du possible, les destinataires doivent pouvoir comprendre et mettre en œuvre une réglementation sans trop d'efforts et sans soutien externe. Ce principe s'inspire de l'art. 7 de la loi du 5 octobre 2007 sur les langues (LLC)⁴⁹, qui prévoit des critères similaires pour tous les textes émanant des autorités fédérales. La let. e transpose ces critères dans le contexte de l'allégement administratif.

Art. 2 Exécution

L'art. 2 énumère des principes applicables à l'exécution des actes fédéraux fixant des règles de droit, dans le but de retenir les modalités les moins lourdes du point de vue des entreprises. L'observation de ces principes permet d'éviter une charge inutile aux entreprises sans pour autant toucher aux objectifs visés par la réglementation.

Ces principes devront être mis en œuvre dans le respect de la stratégie numérique de la Confédération 2020-2023⁵⁰ (en particulier de son initiative stratégique concernant le principe « une fois pour toutes ») et le programme de gestion nationale des données (NaDB).

Let. a

La let. a vise à limiter autant que possible le nombre d'interlocuteurs auxquels les entreprises ont affaire dans l'administration. Autrement dit les interactions entre les entreprises et les autorités en vue de l'exécution des réglementations (comme le dépôt d'une demande d'autorisation) devront impliquer le moins de services administratifs possible. Cette limitation permettra en outre de réduire le nombre de démarches administratives et de prises de contact à effectuer par les entreprises.

Let. b

La let. b, qui est étroitement liée à l'art. 1, let. e, vise à garantir une communication claire des règles. Dans ce contexte, le terme « règle » recouvre l'ensemble des droits et obligations des entreprises en vertu d'un acte législatif. La communication des règles doit s'effectuer de manière à réduire au minimum les efforts exigés des entreprises concernées pour comprendre et mettre en œuvre les obligations qui en découlent. De même, lorsque des règles sont révisées, il importe d'expliquer clairement les

⁴⁸ Cf. ATF 143 II 425 consid. 4.2 ; 138 I 378 consid. 6.2.2 p. 385 ss.

⁴⁹ RS 441.1

⁵⁰ Chancellerie fédérale (2019), Stratégie numérique de la Confédération 2020-2023 : stratégie de l'administration fédérale dans le domaine de la transformation numérique et de l'informatique, disponible sur www.chf.admin.ch > Transformation numérique et gouvernance de l'informatique > Stratégie et planification > Stratégie numérique de la Confédération 2020-2023

différences entre les nouvelles règles et les précédentes. Parmi les outils permettant une communication adaptée aux destinataires, on peut citer la publication de brochures ou la création de pages Internet faciles à comprendre. Il convient à ce propos de mentionner la révision partielle de l'ordonnance du 7 octobre 2015 sur les publications officielles (OPubl)⁵¹, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2022, en vertu de laquelle les rapports explicatifs d'ordonnances doivent désormais être publiés, à l'instar des messages accompagnant une loi (art. 56 OPubl). L'un des objectifs est de renforcer la fonction de source d'information des rapports explicatifs pour l'interprétation des dispositions d'ordonnance commentées, ce qui permet aux entreprises de trouver beaucoup plus facilement les informations dont elles ont besoin.

Let. c

La let. c se fonde sur l'ordonnance du 25 mai 2011 sur les délais d'ordre (OdeLO)⁵², dont elle inscrit l'idée maîtresse au niveau légal. L'objectif est de réduire les coûts occasionnés aux entreprises par les procédures de première instance de droit de l'économie, notamment les délais d'attente. Pour ce faire, les procédures doivent être simples et claires. Ainsi, une entreprise qui a besoin d'une autorisation doit connaître à l'avance la liste détaillée des documents à fournir. Dans la mesure du possible, des solutions numériques doivent être mises en place afin de simplifier les procédures, conformément au principe général énoncé à la let. d. L'instauration de délais de traitement fixes facilite la planification des entreprises, ce qui constitue également une forme d'allègement. Les critères servant à déterminer la durée des délais figurent à l'art. 4 OdeLO.

Let. d

La let. d vise à privilégier les solutions électroniques pour réduire la charge administrative. La numérisation doit permettre de faciliter les interactions entre l'administration fédérale et les entreprises. Il s'agit non seulement de numériser les différents formulaires, mais aussi de simplifier l'ensemble des processus à l'aide de moyens numériques.

Let. e

La let. e traite de l'utilisation de formulaires dans les interactions entre les autorités et les entreprises. Les formulaires doivent, dans la mesure du possible, être simplifiés et uniformisés, au moins au sein d'une même unité administrative. Une présentation uniforme apporte de la clarté et réduit la charge des entreprises inhérente au traitement des formulaires. Le qualificatif simple suppose entre autres d'éviter de poser des questions qui ne sont pas indispensables ou de demander des explications par écrit. Des simplifications sont en outre envisageables grâce à la numérisation. Les formulaires électroniques permettent par exemple d'afficher ou de masquer automatiquement des questions en fonction des réponses données aux questions précédentes.

⁵¹ RS 170.512.1

⁵² RS 172.010.14

Let. f

La let. f impose de privilégier les contrôles fondés sur les risques dans le cadre de l'exécution. Les contrôles entraînent des coûts pour les entreprises, notamment des frais de personnel liés à la préparation et à l'accompagnement des inspecteurs.

La sélection des entreprises à contrôler en fonction de différents indicateurs de risque permet d'atteindre un niveau élevé de protection tout en réduisant à un minimum la charge administrative des entreprises. La formulation choisie à la let. f n'exclut ni les contrôles généralisés ni l'ajout de critères de sélection complémentaires. Ainsi, des contrôles aléatoires restent possibles, de même que les contrôles faisant suite à une dénonciation ou à une annonce faite par un tiers. À titre d'exemple, des contrôles fondés sur les risques sont réalisés dans le cadre de l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires. Le niveau de risque d'une entreprise est déterminé sur la base de différents critères, tels que le résultat des derniers contrôles effectués, la taille de l'entreprise ou le secteur d'activité. La fréquence des contrôles est fixée en fonction du niveau de risque d'une entreprise⁵³.

*Art. 3 Évaluation**Al. 1*

Le principe formulé à l'al. 1 vise à rappeler que l'examen du droit en vigueur et des tâches d'exécution en vue d'identifier les allègements possibles de la charge réglementaire pour les entreprises est une tâche permanente de la Confédération. Il ne nécessite pas de nouveaux outils ; l'idée est que cet examen périodique s'inscrive dans le cadre du processus législatif normal et des activités d'évaluation existantes.

Al. 2

Le principe énoncé à l'al. 2 vise à donner plus de poids au caractère économique dans les évaluations du droit en vigueur. Les évaluations ex post effectuées au niveau fédéral doivent mieux intégrer les principes énoncés aux art. 1 et 2 en vue d'élaborer des actes normatifs efficaces. Il s'agit, par exemple, de vérifier si un instrument inscrit dans la législation offre toujours le meilleur rapport coût-utilité pour l'économie dans son ensemble.

⁵³ Conseil fédéral (2019), Contrôles étatiques : potentiel de réduction de la charge administrative pour les entreprises qui respectent la réglementation, disponible sur www.parlement.ch > 15.3117 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire

5.2 Section 2 Élaboration des actes

Art. 4 Vérifications préalables

Al. 1

L'al. 1 oblige l'unité de l'administration fédérale chargée de l'élaboration d'un acte législatif à examiner différents points. Les vérifications préalables énumérées s'appliquent à tous les projets d'acte fixant des règles de droit. D'autres éléments doivent être examinés dans les messages du Conseil fédéral en vertu de l'art. 141, al. 2, LParl. Les vérifications prévues par le P-LACRE visent à alléger la charge réglementaire des entreprises, c'est pourquoi elles sont inscrites dans cette loi et doivent être considérées comme complémentaires à celles figurant à l'art. 141, al. 2, LParl.

Let. a

Cette obligation reprend et complète le principe de bonne réglementation visant à alléger la charge pesant sur les PME (cf. art. 1, let. b). Les réglementations peuvent induire une charge identique quelle que soit la taille des entreprises et représentent donc un fardeau comparativement plus lourd pour les PME. Cette charge implique souvent des coûts fixes qui pèsent relativement moins lourd dans les grandes entreprises. Il faut donc examiner dans chaque cas si la charge qui pèse sur les PME est proportionnellement plus élevée et si une réglementation simplifiée ou différenciée, qui permettrait d'atteindre le but visé tout en occasionnant moins de coûts, est envisageable. L'objectif est de compenser le désavantage éventuel que subissent les PME par des solutions moins coûteuses, et ce, sans trop amoindrir l'utilité de la réglementation.

Let. b

Cette obligation impose à l'unité responsable de l'administration fédérale d'examiner s'il est possible d'éviter que la réglementation aille plus loin que les réglementations comparables à l'étranger (autrement dit le « *Swiss finish* »). Par réglementations comparables à l'étranger, on entend en particulier celles des principaux partenaires commerciaux de la Suisse, comme l'UE. En principe, un « *Swiss finish* » n'est souhaitable que s'il apporte une utilité accrue et si les coûts potentiellement plus élevés de la réglementation sont également proportionnés. Si les entreprises suisses doivent satisfaire à des exigences réglementaires plus strictes que leurs concurrentes étrangères, elles risquent de subir un désavantage concurrentiel. L'obligation prévue permet de garantir que tout « *Swiss finish* » soit explicitement évoqué et justifié.

Let. c

Cette vérification complète le principe de bonne réglementation qui prévoit d'exploiter pleinement les prestations administratives par voie électronique (cf. art. 2, let. d). La stratégie suisse de cyberadministration contribue à réduire la charge des entreprises grâce aux nouvelles technologies. L'administration devra examiner s'il est possible de simplifier l'exécution de la réglementation prévue en recourant à des solutions de

cyberadministration, notamment au guichet virtuel central pour les prestations administratives.

Let. d

Cette vérification complète le principe de bonne réglementation qui prévoit un examen périodique des actes législatifs en vigueur (cf. art. 3). Il revient à l'unité responsable d'analyser les réglementations en vigueur dans le même domaine afin, d'une part, de recenser les allègements possibles et, d'autre part, de déceler les réglementations peu efficaces ou désuètes et de les optimiser ou de les abroger. Il conviendra par ailleurs d'examiner si d'autres mesures permettraient d'alléger la charge des entreprises dans le même domaine.

Al. 2

L'al. 2 précise que les résultats des vérifications réalisées en vertu de l'al. 1 devront figurer dans le rapport explicatif destiné à la consultation et le message du Conseil fédéral. Cette disposition permet d'assurer que les vérifications ont été réalisées conformément aux exigences et de garantir la transparence nécessaire. Elle ne remplace pas les éléments énumérés à l'art. 141 LParl, mais les complète.

Art. 5 Estimation des coûts de la réglementation

Al. 1

L'al. 1 impose d'estimer les coûts occasionnés aux entreprises par les actes fédéraux fixant des règles de droit. Pour cette obligation, la possibilité de chiffrer les coûts est déterminante. L'étendue du champ d'application tient compte de l'expérience des entreprises selon laquelle la charge réglementaire résulte souvent d'un grand nombre d'actes législatifs et que même les plus petites charges découlant d'actes de rang inférieur peuvent, lorsqu'elles sont cumulées, entraîner une charge significative pour les entreprises.

L'estimation des coûts de la réglementation incombe à l'unité chargée d'élaborer l'acte législatif. Elle est généralement effectuée dans le cadre de l'AIR. Celle-ci a toutefois une portée plus vaste : elle s'intéresse à l'économie dans son ensemble, en analysant les conséquences sur l'économie, l'environnement et la société. L'estimation des coûts de la réglementation peut donc s'inscrire dans l'AIR et la compléter, mais elle ne saurait la remplacer.

Par coûts de la réglementation, on entend les coûts que les entreprises doivent assumer parce qu'elles sont contraintes à agir, à tolérer une action ou à s'abstenir d'une action. Les obligations d'agir englobent entre autres les obligations d'informer, de déclarer, de s'enregistrer ou d'obtenir une autorisation. Les obligations de s'abstenir d'une action recouvrent les interdictions et les normes dont l'effet revient à une interdiction. Les obligations de tolérer une action impliquent l'acceptation d'actions de tiers, comme des contrôles effectués par l'État qu'une entreprise doit « tolérer ». Les coûts de la réglementation peuvent être uniques (coûts d'adaptation ou investissements de départ, p. ex.) ou récurrents (obligation de faire rapport annuellement, p. ex.). Les

deux types de coûts doivent être pris en considération dans les estimations. L'estimation des coûts de la réglementation doit en principe déduire les allègements dont bénéficient les entreprises, par exemple du fait de la suppression ou de la simplification de dispositions existantes.

Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) fournit un guide pour l'estimation des coûts de la réglementation.

Al. 2

L'al. 2 impose de présenter les résultats de l'estimation des coûts dans la proposition au Conseil fédéral, le rapport explicatif envoyé en consultation (en vertu de l'art. 6a de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation⁵⁴) et le message du Conseil fédéral (en vertu de l'art. 141, al. 2, LParl). La communication par ces différents canaux est gage d'une réalisation rapide de l'estimation des coûts ainsi que d'un examen critique et d'une utilisation optimale des résultats obtenus. Afin de faciliter l'évaluation du rapport coût-utilité, les résultats de l'estimation des coûts doivent être confrontés à l'utilité attendue. Si celle-ci n'est pas quantifiable, elle doit au moins faire l'objet d'une appréciation qualitative et être rapportée aux coûts.

Al. 3

La méthode existante fait la distinction entre les coûts directs et les coûts indirects. Les premiers découlent en général des obligations d'agir. Parmi les catégories typiques de coûts directs, on peut citer les dépenses de personnel (pour remplir le formulaire d'une obligation de déclarer, p. ex.), les frais d'investissement (pour moderniser un processus de production, p. ex.) et les coûts financiers (émolument payé pour obtenir une autorisation, p. ex.). Les coûts indirects sont généralement plus difficiles à recenser. Ils prennent généralement la forme d'un manque à gagner, qui résulte par exemple d'interdictions ou de retards. Ces deux types de coûts sont considérés comme des coûts de la réglementation et doivent être pris en considération pour obtenir une estimation fiable de la charge réglementaire des entreprises.

Dans la mesure du possible, les coûts de la réglementation doivent être quantifiés. Les estimations doivent être utiles et proportionnées. Lorsqu'une estimation chiffrée des coûts ou d'une catégorie de coûts est jugée trop onéreuse ou trop complexe, il est possible de s'en passer. Dans ce cas, les coûts de la réglementation doivent au moins faire l'objet d'une appréciation qualitative, qui précise si possible leur ampleur. La raison pour laquelle ils ne peuvent être chiffrés doit aussi être indiquée.

Pour déterminer les coûts de la réglementation qui doivent faire l'objet d'une estimation quantitative, le *quick check*⁵⁵ est un instrument particulièrement utile. Il couvre non seulement les points usuels à examiner dans une AIR, mais inclut également des questions relatives aux coûts de la réglementation et doit être rempli à un stade précoce du processus législatif. Le quick check comprend une analyse de la pertinence portant

⁵⁴ RS 172.061

⁵⁵ DEFR (2020), Formulaire quick check, disponible sur www.seco.admin.ch > Situation économique & Politique économique > Politique économique > Réglementation > Analyse d'impact de la réglementation (AIR) > Formulaire quick check

sur les conséquences pour les entreprises ; c'est cette analyse qui sert à déterminer si une estimation des coûts est réalisable. Comme le quick check doit être joint à la première consultation des offices, les autres unités de l'administration fédérale ont très tôt la possibilité de prendre position sur la faisabilité d'une estimation des coûts de la réglementation. Par ailleurs, les entreprises et associations économiques concernées par une réglementation peuvent elles aussi, durant la procédure de consultation, donner leur avis sur les résultats de l'estimation des coûts.

Dans le cadre de l'estimation des coûts de la réglementation, la part des coûts encourus de toute façon doit être déduite des coûts de la réglementation calculés. Les premiers sont des coûts que les entreprises doivent supporter dans tous les cas, même sans nouvelle réglementation étatique. Citons l'exemple de l'instauration en Suisse de règles qui s'appliquent au niveau international et que de nombreuses entreprises suisses respectent déjà, alors qu'elles n'y sont pas (encore) tenues par la législation nationale.

Dans les projets ayant pour objet la perception d'un impôt, le montant de l'impôt en question n'est pas considéré comme faisant partie des coûts de la réglementation. Le décompte fiscal (le fait de remplir une déclaration d'impôt, p. ex.) relève en revanche d'une obligation d'agir classique et entre dans la définition des coûts de la réglementation. Pour les droits de douane, les taxes d'incitation et les cotisations aux assurances sociales, le montant à verser à l'État ne relève pas des coûts de la réglementation, contrairement au temps nécessaire à l'accomplissement des tâches administratives qu'ils impliquent. Les contributions causales, dont, par définition, certaines entreprises s'acquittent pour une prestation précise de la collectivité publique, font partie des coûts de la réglementation. Il s'agit notamment d'émoluments, comme ceux perçus pour l'inscription au registre du commerce ou dans le cadre d'une procédure d'autorisation.

Al. 4

Selon l'al. 4, il incombe à l'unité responsable du projet d'actualiser l'estimation des coûts. Une mise à jour est nécessaire dès lors que le projet d'acte subit des modifications substantielles ayant des répercussions considérables sur les coûts occasionnés aux entreprises. Il en va en principe de même des modifications apportées par le Parlement. En outre, une mise à jour peut être utile si le contexte connaît une évolution telle que l'estimation des coûts de la réglementation ne reflète plus la charge qui en résulte.

Une fois la dernière modification apportée à l'acte législatif, ce qui peut se produire jusqu'au vote final au Parlement, les résultats de l'estimation des coûts devront être communiqués à l'organe chargé du suivi de la charge réglementaire. La compilation des résultats vise à créer une base de données substantielle qui sera ensuite utilisée dans le cadre du suivi prévu.

5.3 Section 3

Suivi et études sectorielles

Art. 6 *Suivi de la charge réglementaire*

Al. 1

L'art. 6 charge le Conseil fédéral de surveiller l'évolution de la charge réglementaire qui pèse sur les entreprises et de mettre en place un système de suivi à cette fin. Il est prévu que la responsabilité du suivi incombe au DEFR.

La disposition laisse toute latitude quant à la définition des modalités du suivi. L'estimation des coûts de la réglementation visée à l'art. 5 peut être un élément du suivi. Ce dernier s'appuiera en outre sur de nouveaux indicateurs rendant compte de la charge réglementaire. Le baromètre de la bureaucratie pourrait également y être intégré. L'objectif est d'obtenir des informations sur l'évolution de la charge réglementaire des entreprises au fil du temps, d'identifier les domaines problématiques et de créer ainsi une base pour le choix des études sectorielles.

Al. 2

Le Conseil fédéral désignera par voie d'ordonnance l'organe responsable du suivi de la charge réglementaire.

Art. 7 *Études sectorielles*

Al. 1

Les études sectorielles analyseront le droit en vigueur. Elles sont un élément clé du P-LACRE et viennent compléter les tâches des autorités fédérales qui concernent principalement les nouvelles réglementations (vérifications préalables et estimation des coûts de la réglementation). L'analyse ciblée du droit existant doit permettre d'identifier le potentiel d'allègement pour les entreprises afin de dégager des mesures d'amélioration concrètes.

Le Conseil fédéral retiendra chaque année trois à cinq études sectorielles, la formulation sous forme de fourchette permettant d'adapter le nombre en fonction de l'étendue des études sectorielles prévues.

Le choix des thèmes reviendra au Conseil fédéral. Conformément au principe de l'évaluation de l'efficacité (art. 170 Cst.), les études sectorielles retenues seront inscrites dans les objectifs du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral devant communiquer au Parlement les objectifs qu'il s'est fixés (art. 144, al. 1, LParl), le Parlement sera informé à temps des études sectorielles prévues. Ce dernier dispose en outre de différents moyens pour définir et amener les thèmes qu'il souhaiterait voir étudiés dans le cadre d'une étude sectorielle, par exemple via le programme de la législation.

Afin de garantir que les évaluations soient aussi indépendantes que possible, les études sectorielles devront en principe faire l'objet d'un mandat externe. Si un département

prévoit de faire réaliser une étude sectorielle au sein de l'administration, il devra au préalable justifier ce choix auprès du Conseil fédéral.

Les études sectorielles porteront sur un domaine spécifique (thème), lequel peut aussi bien se composer de réglementations sectorielles (droit des denrées alimentaires ou droit de la révision, p. ex.) que de réglementations générales (procédures d'autorisation, contrôles, délais d'ordre, etc.). La teneur des études sectorielles ne sera soumise à aucune restriction particulière.

Le département compétent à raison de la matière sera, du fait de son expertise, en charge de la réalisation de l'étude sectorielle. Le SECO lui apportera son soutien dans cette tâche.

Les bases méthodologiques qui seront mises à disposition par le DEFR visent à faciliter la réalisation des études sectorielles et, si cela s'avère opportun, à fixer un certain nombre d'exigences communes à toutes les études. La méthodologie pourra être adaptée selon le domaine et la réglementation.

Al. 2

L'al. 2 définit le mécanisme de sélection des thèmes. Chaque année, les départements devront proposer au moins un domaine relevant de leur compétence qui se prête à une étude sectorielle. Ils pourront également faire des propositions supplémentaires, sur la base de retours des milieux économiques ou d'enquêtes, par exemple. Le suivi de la charge réglementaire devrait par ailleurs constituer une précieuse source d'informations.

Al. 3

En donnant aux cantons la possibilité de proposer au Conseil fédéral des thèmes pour les études sectorielles, l'al. 3 tient compte de la nature de la charge réglementaire, qui ne procède pas uniquement de la législation fédérale, mais bien de la réglementation à tous les échelons de l'État. Enfin, les cantons étant souvent chargés de la mise en œuvre du droit fédéral, ils sont bien placés pour observer son impact sur les coûts. Les associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national auront elles aussi la possibilité de proposer des thèmes pour les études sectorielles.

Al. 4

Les études sectorielles ont pour objectif principal de mettre en évidence des mesures permettant d'alléger la charge des entreprises. Toutefois, l'évaluation ne devra pas se limiter à l'impact de la réglementation sur les entreprises et à ses éventuelles inefficiences ; elle devra aussi tenir compte de l'utilité globale de la réglementation et de ses conséquences pour l'économie dans son ensemble (c.-à-d. pour l'économie, la société et l'environnement). Il s'agit en particulier de mettre en regard l'allègement potentiel de la charge et le risque de réduire l'utilité de la norme.

Une fois achevées, les études sectorielles devront être publiées par l'unité administrative compétente. L'obligation de publication contribuera à garantir la transparence

concernant les possibilités d'allègement et nourrira le débat public au sujet de la réduction de la charge réglementaire qui pèse sur les entreprises.

Al. 5

Le Conseil fédéral décidera de la mise en œuvre, autrement dit de la suite à donner aux mesures concrètes envisagées, sur la base d'une proposition que lui soumettra le département compétent. Les mesures proposées dans le cadre d'une étude sectorielle externalisée pourront donc toujours être examinées au sein de l'administration fédérale avant d'être soumises au Conseil fédéral pour décision.

Art. 8 Rapport

Tous les quatre ans, le Conseil fédéral soumettra un rapport informant le Parlement des travaux réalisés en vue d'alléger les coûts de la réglementation pour les entreprises. Le rapport présentera également les résultats du suivi de la charge réglementaire. En fonction des modalités qui seront définies, le suivi permettra non seulement d'évaluer l'évolution de la charge réglementaire, mais encore d'identifier les domaines de réglementation entraînant une charge particulièrement lourde. Dans l'idéal, le rapport informera également des études sectorielles prévues. Il contiendra en outre un aperçu des propositions d'allègement issues des études sectorielles réalisées et indiquera leur état de mise en œuvre. Enfin, le rapport renseignera sur les autres mesures et activités du Conseil fédéral qui ont permis de réduire la charge réglementaire.

5.4 Section 4 Guichet virtuel pour les prestations administratives

5.4.1 Remarque liminaire

Les termes guichet et portail sont utilisés indifféremment dans le présent message pour désigner les infrastructures destinées aux interactions électroniques entre l'homme et la machine.

5.4.2 Aperçu

La section 4 P-LACRE fixe la conception, la planification, la mise à disposition et la gestion du guichet virtuel central. En plus de régler la couverture des coûts, elle prévoit une délégation de compétence qui permet à la ChF de fixer des normes techniques, des normes organisationnelles et des normes de procédure contraignantes, dans la mesure où l'interopérabilité d'autres systèmes avec le guichet l'exige. Elle contient enfin des dispositions concernant la protection des données et le principe de la transparence.

5.4.3 Généralités concernant le guichet virtuel

Une administration publique moderne et efficace est indispensable au succès économique d'un pays. Grâce à la cyberadministration et aux technologies de l'information et de la communication, citoyens et entreprises peuvent accéder aux prestations proposées par l'État 24 heures sur 24 et indépendamment du lieu où ils se trouvent. Le plus souvent, ils n'ont dès lors plus besoin de se rendre dans les locaux du service compétent ni d'échanger avec lui des documents sur papier. Le temps ainsi économisé contribue à un allègement de la charge administrative, en particulier pour les entreprises. Les démarches administratives en ligne sont plus rapides et moins coûteuses, ce qui permet aux entreprises comme aux administrations publiques d'utiliser leurs ressources de manière plus appropriée et plus ciblée. Enfin, en plus d'accroître la qualité des données, la cyberadministration rend possible ou améliore la conformité aux prescriptions et l'exploitation des données.

L'utilisation accrue de la cyberadministration engendre une hausse rapide des prestations administratives accessibles en ligne. Rien que dans l'administration fédérale, voire au sein d'un même office, plusieurs solutions sont exploitées. Viennent s'y ajouter différents portails administratifs au niveau des cantons et des communes. Il ressort toutefois de l'Étude nationale sur la cyberadministration 2019⁵⁶ que le regroupement des prestations administratives proposées en ligne et un accès central à ces dernières constituent la solution la plus avantageuse pour les entreprises, surtout pour les PME.

Dans ce contexte, un guichet virtuel central pour les interactions entre les entreprises et les autorités a été mis en place en 2017. Baptisé *EasyGov.swiss*, il favorise une transformation numérique axée non plus sur les autorités, mais sur les clients. Conçu comme un guichet unique, EasyGov permet aux entreprises d'accéder de manière efficace et sécurisée, via un seul compte et une interface largement standardisée, à toutes les prestations administratives proposées, que ce soit à l'échelon fédéral, cantonal ou communal. Il contribue ce faisant à alléger la charge administrative des entreprises et permet à ces dernières de gagner du temps tout en obtenant des informations claires sur les démarches à effectuer, puisqu'il facilite la recherche de l'autorité compétente et des démarches administratives requises dans un cas concret.

En vertu du projet de loi, les autorités fédérales et cantonales, ainsi que les tiers chargés de tâches administratives dans l'exécution du droit fédéral, sont tenues de permettre aux entreprises et autres entités IDE d'accéder via le guichet virtuel central aux prestations administratives qu'elles fournissent par voie électronique, pour autant que le droit applicable ne s'y oppose pas. Les autorités sont bien entendu libres de continuer d'exploiter leur propre portail en ligne. Les entités IDE peuvent par exemple être des sujets de droit inscrits au registre du commerce ou des associations et fondations qui, sans être assujetties à la TVA ni inscrites au registre du commerce, versent des cotisations AVS (voir l'art. 3, al. 1, let. c, de la loi fédérale du 18 juin 2010 sur le numéro d'identification des entreprises⁵⁷).

⁵⁶ SECO (2019), Étude nationale sur la cyberadministration 2019 : la cyberadministration en Suisse selon le point de vue de la population, des entreprises et des administrations, disponible sur www.administration-numerique-suisse.ch > Publications

⁵⁷ RS 431.03

L'adjectif central est utilisé dans le projet de loi pour qualifier un guichet virtuel permettant aux utilisateurs d'accéder par un point d'entrée unique aux différentes prestations administratives dont ils ont besoin. Le P-LACRE adopte la perspective des utilisateurs et non celle des autorités.

D'un point de vue technique, le projet de loi prévoit une solution qui n'est pas liée à un portail ou à une technologie spécifique. Concrètement, la mise en œuvre de la loi se basera sur la plateforme *EasyGov.swiss* en tant que guichet unique pour les entreprises. Celle-ci pourra être remplacée à l'avenir par un autre portail, sans conséquence pour la mise en œuvre de la loi.

Il convient de préciser que le mandat légal d'exploiter un guichet virtuel central au niveau fédéral ne constitue pas une stratégie de portail visant à remodeler le paysage informatique actuel de la Suisse, qui se caractérise par des portails sectoriels aux échelons communal, cantonal et fédéral.

Le choix du modèle d'intégration (cf. annexe 1) s'effectuera en principe en concertation avec l'organe responsable à l'échelle nationale (office fédéral, conférence des directeurs cantonaux compétents, p. ex.). Les entreprises et autres entités IDE pourront accéder aux prestations administratives via le guichet virtuel central ou les portails des autorités qui en ont un. Les autorités n'auront donc pas à abandonner les solutions déjà en place ou en cours de développement, notamment par souci de protection des investissements effectués dans ces solutions. Dans le domaine des assurances sociales, par exemple, il est prévu de relier le guichet au système en place (Swissdec) pour la déclaration des salaires prescrite par la loi, ce qui permettra d'utiliser l'infrastructure existante.

Le guichet virtuel central prévu par le P-LACRE est un exemple concret d'un moyen informatique conçu sous forme de service en ligne au sens de l'art. 11 du projet de loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités (P-LMETA)⁵⁸. L'art. 1, let. a, P-LMETA dispose que la LMETA crée les conditions propres à assurer la collaboration entre les autorités de différentes collectivités et des tiers en matière d'utilisation de moyens électroniques pour faciliter l'exécution des tâches des autorités. Les dispositions de la LMETA s'appliqueront, à moins que la LACRE n'en dispose autrement.

5.4.4 **Commentaire des art. 9 à 18**

Art. 9 But

Al. 1

L'al. 1 charge le SECO d'exploiter un guichet virtuel central permettant aux entreprises et autres entités IDE au sens de l'art. 3, al. 1, let. c, LIDE un accès facilité aux prestations administratives. Il vise également les entreprises établies à l'étranger qui

⁵⁸ FF 2022 805 et message du 4 mars 2022 concernant la loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités (FF 2022 804)

ont recours à des prestations administratives en Suisse, indépendamment du fait qu'elles possèdent ou non un numéro IDE.

En vertu de son autonomie organisationnelle (art. 178, al. 1, 2^e phrase, Cst. et 8, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA])⁵⁹, le Conseil fédéral peut aussi conférer la responsabilité du guichet virtuel central à une autre unité administrative conforme à l'art. 2, al. 2, LOGA.

Il est prévu que l'exploitation technique du guichet virtuel central ne soit pas assurée directement par le SECO, mais par un fournisseur interne de prestations informatiques, conformément à l'art. 8 de l'ordonnance du 25 novembre 2020 sur la transformation numérique et l'informatique (OTNI)⁶⁰. Actuellement, c'est le Centre de services informatiques du DEFR (ISCeco) qui assure l'exploitation du guichet virtuel central. En outre, la délégation de tâches dans le domaine de l'activité administrative auxiliaire est régie par l'art. 8 P-LMETA. Selon l'art. 8, al. 2, P-LMETA, il est possible de déléguer à des organisations de droit public ou de droit privé extérieures à l'administration fédérale l'exécution de procédures d'appel d'offres fondées sur le droit des marchés publics si la Confédération a pris des participations dans l'organisation, qu'aucune personne privée n'en a pris et que l'organisation ne fournit pas de prestations à des personnes privées.

Le SECO assure la conception, la planification et la mise à disposition du guichet virtuel central ; il est chargé de le développer pour répondre aux besoins et arrête les principes de conduite. S'agissant de la sécurité des données, il respecte les dispositions de la législation en vigueur sur la protection des données. Il demande les ressources nécessaires, procède aux acquisitions qui s'imposent, peut fixer la configuration technique du guichet, commande des études après avoir consulté les autorités compétentes et aide les autorités à mettre en ligne leurs prestations sur le guichet virtuel central. La configuration technique n'implique pas d'exigences à l'égard des tiers. De telles exigences s'apparenteraient à des normes juridiques qui devraient être fixées par la ChF conformément à l'art. 13 (ou par le département selon l'art. 48, al. 1, LOGA). Il rappelle aux autorités leurs obligations conformément à l'art. 11, al. 1.

Al. 2

En vertu de l'al. 2, l'accent mis sur les prestations administratives aux entreprises et autres entités IDE n'exclut pas l'ouverture du guichet virtuel central à des particuliers, si les prestations administratives qui leur sont proposées sont comparables à celles destinées aux entreprises et autres entités IDE. La réquisition de poursuite est un bon exemple de démarche administrative pouvant être proposée aux particuliers via le guichet. Comme les réquisitions de poursuite peuvent être adressées aussi bien par les entreprises et autres entités IDE que par les particuliers, le guichet virtuel central permet déjà à ces deux catégories d'utilisateurs d'accéder à cette démarche en ligne.

Si un acte prévoit qu'une démarche administrative donnée peut être effectuée via le guichet virtuel central, la disposition de cet acte prime l'art. 9, al. 2.

⁵⁹ RS 172.010.

⁶⁰ RS 172.010.58

*Art. 10 Fonctions**Al. 1*

Selon l'al. 1, le guichet virtuel central facilite la saisie de demandes aux autorités par les utilisateurs. Par utilisateur, on entend toujours une personne physique. Une entité IDE ne peut par conséquent pas agir en tant qu'utilisateur et doit désigner des personnes autorisées à effectuer des opérations sur le guichet virtuel central pour son compte. Le terme utilisateur englobe également un particulier au sens de l'art. 9, al. 2, qui agit pour son compte.

Al. 2

L'al. 2, let. a à c, énumère les possibilités offertes par le guichet virtuel central.

Let. a

En vertu de la let. a, les utilisateurs peuvent saisir et gérer des données en vue de leur utilisation ultérieure pour des demandes aux autorités. Ces demandes sont en général saisies manuellement. Dans les cas qui s'y prêtent, elles peuvent également être soumises via des interfaces.

Let. b

La let. b prévoit que les utilisateurs peuvent importer des données depuis les registres officiels, si les bases juridiques régissant ces registres ne s'y opposent pas.

Les let. a et b favorisent, dans les limites des possibilités juridiques et techniques, l'application du principe « une fois pour toutes ». Les utilisateurs ne doivent saisir qu'une seule fois les informations les plus courantes comme leur adresse, leur IDE ou leurs coordonnées bancaires ; ils peuvent aussi les importer directement depuis des registres administratifs dématérialisés. Le guichet virtuel central ne gèrera pas lui-même de registre officiel. Comme actuellement, les autorités compétentes garderont la main sur les registres officiels. Les données conservées sur le guichet virtuel central sont sous le contrôle exclusif de l'utilisateur concerné, qui peut les modifier ou les supprimer, et décide si elles doivent être transmises à l'autorité responsable de la prestation requise.

Let. c

Selon la let. c, le guichet virtuel central offre aux utilisateurs la possibilité de transmettre des documents à une autorité et de recevoir des documents d'une autorité, si le droit applicable ne s'y oppose pas. Cette disposition peut être mise en œuvre selon plusieurs modèles d'intégration (cf. commentaire de l'art. 11, al. 1, et la figure 1 de l'annexe 1, et dans le respect des normes contraignantes visées à l'art. 13 P-LACRE.

Une demande ne peut être transmise à l'autorité compétente que par l'utilisateur ou par une personne habilitée par elle (une société fiduciaire ou de conseil, p. ex.). Les notifications émanant des autorités ne peuvent à leur tour être transmises aux utilisateurs.

teurs que par les autorités concernées. Les autorités n'ont pas d'accès direct aux documents enregistrés sur le guichet virtuel central par les utilisateurs. Le terme documents peut aussi désigner des données structurées.

Les démarches administratives régies par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)⁶¹ doivent également pouvoir être effectuées via le guichet virtuel central. Il conviendra de trouver un moyen convivial de transmettre les documents relatifs à une procédure, dans le respect des dispositions pertinentes de la PA, en particulier des art. 11*b*, al. 2, 21*a* et 34, al. 1^{bis}. L'ordonnance du 18 octobre 2010 sur la communication électronique dans le cadre de procédures administratives⁶² devra être éventuellement adaptée. Par ailleurs, une loi fédérale sur la plateforme de communication électronique dans le domaine judiciaire (LPCJ)⁶³ est en cours d'élaboration. Si, dans le cadre de cette loi, des plateformes de messagerie sont mises en place pour les procédures régies par la PA, le guichet virtuel central devra lui aussi proposer une telle fonction ou pouvoir utiliser la fonction de transmission d'une autre plateforme.

Conformément à l'art. 10, al. 2, let. c, P-LACRE, les utilisateurs pourront transmettre les documents à une autorité et en recevoir d'une autorité, pour autant que le droit applicable ne s'y oppose pas. Il peut par exemple s'agir de documents soumis au secret fiscal. En vertu de l'art. 110 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct⁶⁴, les personnes chargées de l'application de cette loi ou qui y collaborent doivent garder le secret sur les faits dont elles ont connaissance dans l'exercice de leur fonction ainsi que sur les délibérations des autorités et refuser aux tiers la consultation des dossiers fiscaux. Les autorités fiscales ne pourront donc transmettre aucun document aux utilisateurs via le guichet virtuel central, étant donné que cela impliquerait l'enregistrement du document soumis au secret fiscal sur le guichet. Elles transmettent donc toujours directement au contribuable les documents (papier ou électroniques) soumis au secret fiscal. C'est la seule manière de garantir qu'aucun tiers (exploitant du guichet) ne puisse consulter des données fiscales protégées par le droit pénal.

Al. 3

Selon l'al. 3, le guichet virtuel central mettra à la disposition des autorités des interfaces leur permettant de raccorder leurs systèmes pour transmettre des documents et importer des données depuis les registres officiels. L'alinéa concerne uniquement les interfaces du côté du guichet, et non celles des autorités partenaires. Le catalogue des interfaces électroniques des autorités, qui est régulièrement mis à jour, peut être consulté sur la plateforme d'interopérabilité I14Y⁶⁵ exploitée par l'Office fédéral de la statistique (OFS).

61 RS 172.021

62 RS 172.021.2

63 L'AP-LPCJ et le rapport explicatif afférent sont disponibles sur www.ofj.admin.ch > État & Citoyen > Projets législatifs en cours > Communication électronique avec les tribunaux et les autorités.

64 RS 642.11

65 Cf. www.i14y.admin.ch. Pour plus d'informations, cf. annexe 1.

Art. 11 *Utilisation dans l'exécution du droit fédéral*

Al. 1

Le guichet virtuel central vise à simplifier et à dématérialiser les interactions entre les autorités, d'une part, et les entreprises et autres entités IDE, d'autre part, afin de les optimiser. Pour que ces dernières tirent le plus grand profit des prestations administratives proposées en ligne aux différents niveaux de l'État, celles-ci doivent être regroupées et accessibles via un portail central, qui permette dans la mesure du possible des démarches entièrement électroniques.

Aux fins de l'exécution du droit fédéral, que celle-ci ressortisse à la Confédération ou aux cantons, le législateur doit donc prévoir des dispositions contraignantes concernant l'accessibilité des prestations administratives dématérialisées pour les entreprises et autres entités IDE.

L'al. 1 s'applique aux autorités fédérales (1^{re} phrase) ainsi qu'aux autorités cantonales et aux tiers chargés de tâches administratives dans l'exécution du droit fédéral (2^e phrase).

Sont considérées comme des autorités fédérales l'administration fédérale centrale et l'administration fédérale décentralisée en vertu des art. 7 et 8 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)⁶⁶.

On entend par tiers chargés de tâches administratives des organisations ou personnes de droit public ou privé extérieures à l'administration (fédérale ou cantonale) qui sont chargées par la Confédération ou les cantons de tâches administratives dans l'exécution du droit fédéral. De telles tâches ont par exemple été confiées à des compagnies privées d'assurance-accidents. L'al. 1 ne s'applique pas aux institutions de prévoyance de droit public ou privé selon la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)⁶⁷, dans la mesure où la loi ne leur confère pas de compétence décisionnelle.

L'al. 1 ne s'applique pas aux prestations administratives des *cantons* et des *communes* qui ne concernent pas l'exécution du droit fédéral.

L'obligation prévue à l'al. 1 n'empêche pas les autorités de continuer à exploiter leurs propres portails en parallèle, même si leurs prestations administratives sont accessibles via le guichet virtuel central (cf. annexe 1). Pour les prestations administratives en exécution du droit fédéral proposées aux entreprises et autres entités IDE, chaque autorité sera ainsi libre de décider si elle souhaite exploiter en parallèle son propre portail ou utiliser uniquement le guichet virtuel central conformément au projet de loi. Le choix du modèle d'intégration (cf.) s'effectuera en principe en concertation avec l'organe responsable à l'échelle nationale (office fédéral, conférence des directeurs cantonaux compétents p. ex.). Les entreprises et autres entités IDE pourront accéder aux prestations administratives via le guichet virtuel central ou les portails des autorités qui en ont un. Les autorités n'auront donc pas à abandonner les solutions déjà en

⁶⁶ RS 172.010.1

⁶⁷ RS 831.40

place ou en cours de développement, notamment par souci de protection des investissements effectués dans ces solutions. Dans le domaine des assurances sociales, par exemple, il est prévu de relier le guichet virtuel central au système en place (Swissdec) pour la déclaration des salaires prescrite par la loi, ce qui permettra d'utiliser l'infrastructure existante.

L'obligation prévue à l'al. 1 s'applique aux prestations administratives proposées par voie électronique. Par électronique, on entend que les démarches administratives peuvent être réalisées sous une forme dématérialisée, via un formulaire en ligne, un portail Internet, une interface électronique ou autre. L'al. 1 n'impose toutefois pas aux autorités de fournir leurs prestations par voie électronique.

Les prestations administratives proposées dans l'exécution du droit fédéral qui ne sont pas disponibles par voie électronique ne sont pas soumises à l'obligation. Si l'autorité compétente le désire, elles pourront toutefois être ajoutées à l'offre du guichet virtuel central. Autrement dit, les autorités souhaitant dématérialiser leurs procédures et les proposer sur le guichet virtuel central n'auront pas besoin de développer ni d'exploiter leur propre portail.

Par ailleurs, l'obligation de proposer aux entreprises et autres entités IDE des prestations administratives via le guichet virtuel central vaut uniquement dans la mesure où le droit applicable dans le cas concret ne s'y oppose pas. Cette limitation s'applique aussi bien aux prestations fournies par les autorités fédérales qu'à celles proposées par les autorités cantonales et les tiers chargés de tâches administratives dans l'exécution du droit fédéral. Le secret fiscal constitue un bon exemple. En vertu de l'art. 110 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct, les personnes chargées de l'application de cette loi ou qui y collaborent doivent garder le secret sur les faits dont elles ont connaissance dans l'exercice de leur fonction ainsi que sur les délibérations des autorités et refuser aux tiers la consultation des dossiers fiscaux. Les autorités fiscales ne pourront donc transmettre aucun document aux utilisateurs via le guichet, étant donné que cela impliquerait l'enregistrement du document soumis au secret fiscal sur le guichet. Elles transmettent donc toujours directement au contribuable les documents (papier ou électroniques) soumis au secret fiscal. C'est la seule manière de garantir qu'aucun tiers (exploitant du guichet) ne puisse consulter des données fiscales protégées par le droit pénal.

Al. 2

L'al. 2 habilite la ChF en sa qualité de centre de compétence pour la transformation numérique⁶⁸ à prévoir des dérogations à l'obligation prévue à l'art. 11, al. 1, de mettre à disposition des prestations administratives dématérialisées via le guichet virtuel central.

La dérogation peut concerner un domaine juridique et les prestations administratives afférentes (droit des marchés financiers, p. ex.) ou certaines prestations administratives d'une autorité spécifique (certaines prestations des caisses de compensation AVS, p. ex.). Ces exceptions peuvent notamment se justifier par un rapport coût-utilité insuffisant en raison du très petit nombre d'entreprises concernées ou du fait que

⁶⁸ Cf. commentaire de l'art. 13 P-LACRE.

la prestation administrative est très rarement utilisée. Une dérogation peut être également indiquée pour des raisons techniques, lorsque la mise à disposition d'une prestation administrative dématérialisée se révèle inopportune, voire impossible. Autre exception possible : le cas où un organe administratif de niveau international présente, en raison de ses étroites interconnexions avec des offices étrangers et des organisations internationales, des besoins spécifiques dans le domaine de la numérisation et de la cyberadministration que contrecarrerait la mise à disposition de ses prestations via le guichet virtuel central. Les organismes ou autorités de surveillance ou de réglementation pourront adresser une demande de dérogation au SECO, qui la transmettra à la ChF après avoir consulté les services fédéraux concernés.

En vertu de l'al. 2, la ChF pourra également prévoir des délais de mise en œuvre de l'obligation de proposer des prestations administratives dématérialisées via le guichet virtuel central. Il s'agit principalement de délais transitoires et de délais de déploiement. La ChF fixera ces délais en tenant compte des exigences organisationnelles et techniques à remplir par les autorités.

Le délai transitoire désigne la période, à partir de l'entrée en vigueur de la LACRE, au terme de laquelle les prestations administratives visées à l'art. 11 P-LACRE devront être disponibles via le guichet virtuel central. Si aucun délai transitoire n'est fixé, l'obligation s'applique dès l'entrée en vigueur de la LACRE.

Le délai de déploiement désigne le laps de temps accordé à une autorité qui met à disposition une prestation administrative pour la première fois par voie électronique pour que cette prestation soit mise à disposition sur le guichet virtuel central. Si aucun délai de déploiement n'est fixé, l'obligation s'applique dès la mise à disposition de l'offre électronique.

Art. 12 Utilisation dans l'exécution du droit cantonal

En vertu de l'art. 12, le SECO pourra mettre le guichet virtuel central à la disposition des cantons et des organismes externes mandatés par les cantons pour l'exécution du droit cantonal (la répartition des coûts est fixée à l'art. 14), mais uniquement dans la mesure où cela n'entrave pas l'exécution des tâches principales du guichet virtuel central (let. a) et ne requiert pas d'importantes ressources matérielles et humaines supplémentaires (let. b).

Si, par exemple, le SECO ne dispose pas des ressources nécessaires, il pourra refuser l'utilisation du guichet dans l'exécution du droit cantonal ou échelonner dans le temps la mise à disposition des fonctionnalités du guichet.

Les exigences relatives à la mise à disposition du guichet virtuel central sont coordonnées avec celles prévues par le P-LMETA (art. 11, al. 3, P-LMETA). L'exigence selon laquelle les moyens informatiques doivent être également disponibles pour l'exécution de tâches des autorités fédérales n'est pas précisée à l'art. 12, étant donné qu'elle est déjà remplie dans le cadre du mandat du SECO d'exploiter un guichet virtuel central (cf. art. 9, al. 1).

Cette disposition renforce encore l'utilité du guichet virtuel central en tant que guichet unique pour les entreprises et autres entités IDE, puisqu'il permettra également d'avoir accès à des prestations administratives cantonales et communales qui ne sont

pas liées à l'exécution du droit fédéral. Les procédures relatives aux permis de construire pour les entreprises et autres entités IDE, par exemple, pourraient être proposées sur le guichet.

Art. 13 Normes

Al. 1

La ChF est entre autres chargée de faire avancer et de coordonner la transformation numérique de l'administration fédérale. L'OTNI est la base juridique de l'organisation interdépartementale de l'administration fédérale en vue de la transformation numérique et de la gouvernance informatique. S'agissant de l'architecture d'entreprise, par exemple, elle garantit la définition de normes cohérentes et efficaces à l'échelle interdépartementale (art. 4, al. 2, OTNI).

L'OTNI s'applique à toutes les unités de l'administration fédérale centrale. Son champ d'application ne se limite toutefois pas aux unités mentionnées à l'annexe 1 OLOGA : il englobe toutes celles qui font effectivement partie de l'administration fédérale centrale.

En vertu de l'OTNI (art. 2 en relation avec l'art. 17, al. 1, let. d), la ChF peut déjà édicter des directives générales et abstraites portant sur des normes techniques, des normes organisationnelles et des normes de procédure dans la mesure où l'interopérabilité⁶⁹ d'autres systèmes avec le guichet virtuel central l'exige.

L'OTNI ne s'appliquant pas aux cantons ni aux tiers chargés de tâches administratives, la ChF n'a pas compétence d'édicter des normes contraignantes concernant l'interopérabilité de leurs portails. Il en est tenu compte dans le P-LACRE.

Le projet prévoit par conséquent une extension des compétences de la ChF. La définition de normes uniformes et contraignantes concernant l'interopérabilité des portails est indispensable pour garantir la communication entre les différents portails des autorités. En l'absence de normes contraignantes, les différents systèmes des autorités ne pourront pas interagir.

La compétence de la ChF en matière de normes d'interopérabilité inclut également l'adoption de dispositions relatives à la sécurité des données, notamment lors du transfert de données entre les autorités et le guichet virtuel central.

La ChF pourra prévoir des dérogations.

Selon l'al. 1, les normes fixées par la ChF s'adresseront aux autorités et aux tiers chargés de tâches administratives en vertu de la LACRE. Elles ne s'appliqueront donc pas uniquement à la Confédération, mais aussi aux cantons et aux tiers chargés de tâches administratives.

L'al. 1, 2^e phrase, impose en outre à la ChF de se fonder sur des normes en vigueur et des normes ouvertes usuelles sur le plan international. Les normes pourront notamment porter sur la définition d'interfaces et la mise en place d'une infrastructure de réception pour le service sedex (*secure data exchange*) de l'OFS, mais aussi spécifier

⁶⁹ Cf. www.il4y.admin.ch > FAQ > L'interopérabilité, de quoi s'agit-il ?

les critères applicables aux identités électroniques, aux droits d'accès ainsi qu'à l'émission et à la reconnaissance de procurations. Ainsi, pour une prestation administrative donnée, le guichet virtuel central devra par exemple comporter des interfaces permettant à l'autorité compétente, pour autant que sa maturité numérique soit suffisante, de renvoyer des données structurées à l'entreprise requérante via le guichet virtuel central (échange de données bidirectionnel). Des normes pourront aussi être fixées pour garantir l'échange de données bidirectionnel entre le guichet virtuel central et les autorités. Par ailleurs, la normalisation pourra s'appliquer aux interfaces des autorités devant recevoir des données structurées depuis le guichet virtuel central (cf. prestation administrative D, figure 1 de l'annexe 1).

Les normes *ouvertes* sont vérifiables sans restriction par le grand public et utilisables par tout le monde. Elles ne sont pas dépendantes d'un fournisseur spécifique et sont à la disposition de tous les utilisateurs. Elles permettent de partager librement et sans modification des données, des processus et des méthodes. Le recours à des normes ouvertes réduit la dépendance à l'égard d'un fournisseur et évite la création de barrières à l'interopérabilité.

Al. 2

En vertu de l'al. 2, la ChF fixe les normes en collaboration avec le SECO et l'ANS.

L'ANS est opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2022. Elle est portée par la Confédération et les cantons, sur la base d'une convention-cadre conclue entre le Conseil fédéral et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). L'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses participent à la nouvelle organisation en qualité de partenaires. Les communes peuvent participer directement à l'ANS sur la base de conventions bilatérales. L'ANS est une plateforme politique conçue spécialement pour le développement de normes et devrait par conséquent être étroitement associée aux travaux de normalisation. Cette organisation n'étant à ce jour dotée d'aucune compétence en matière de normalisation, le P-LACRE confie l'adoption formelle des normes à la ChF.

Le SECO, en sa qualité d'exploitant du guichet virtuel central, soutiendra la ChF dans l'élaboration de normes.

La collaboration prévue à l'al. 2 entre la ChF, le SECO et l'ANS vise à assurer que les besoins des cantons seront pris en considération à un stade précoce des travaux de normalisation, que l'interopérabilité des systèmes, notamment avec les offres cantonales, sera garantie et que les adaptations techniques (informatiques) à effectuer par les cantons seront réduites au minimum.

Art. 14 Coûts

Al. 1

En vertu de l'al. 1, la Confédération prend à sa charge les coûts d'exploitation et de développement du guichet virtuel central qui découlent de son utilisation dans l'exécution du droit fédéral. Les coûts de développement incluent la mise à disposition de nouvelles prestations administratives, tandis que les coûts d'exploitation comprennent

entre autres la maintenance ordinaire, le développement du guichet virtuel central et les adaptations techniques nécessaires pour des raisons de sécurité.

Les autorités cantonales et les tiers chargés de tâches administratives qui exécutent des dispositions du droit fédéral et dont les prestations sont accessibles sur le guichet virtuel central devront supporter les frais uniques inhérents aux mesures nécessaires pour garantir l'interopérabilité. Ces frais découlent, entre autres, de la création d'interfaces et dépendent du degré de maturité numérique et des infrastructures existantes. Les autorités compétentes, et en particulier les cantons, fourniront ainsi une contribution appropriée aux coûts de développement du guichet virtuel central.

Pour des raisons administratives, les coûts ne seront pas répartis entre les différentes unités de l'administration fédérale.

Al. 2

En vertu de l'al. 2, le SECO pourra conclure avec les cantons, les établissements de droit public, notamment l'ANS, et les tiers chargés de tâches administratives des conventions réglant la participation financière aux coûts qui découlent de l'utilisation du guichet virtuel central dans l'exécution du droit fédéral. Une telle convention pourra notamment être requise pour répondre à des exigences cantonales particulières (relatives à l'intégration de démarches administratives au guichet virtuel central, p. ex.). La formulation potestative laisse toute latitude au partenaire concerné de conclure une telle convention.

Le financement de développements par l'intermédiaire de l'ANS, et donc de la Confédération et des cantons, est également possible sur une base volontaire.

Al. 3

L'al. 3 dispose que, en cas d'utilisation du guichet virtuel central dans l'exécution du droit cantonal, les cantons et les tiers chargés de tâches administratives cantonales verseront une contribution couvrant les coûts d'exploitation et de développement. Le SECO pourra fixer des montants forfaitaires. Afin d'alléger la charge administrative du SECO, la contribution des cantons aux coûts d'exploitation et de développement pourra être versée en une fois.

La répartition des coûts au sein d'un canton (entre les communes et les organismes externes) incombera à ce dernier.

Al. 4

En cas d'utilisation du guichet virtuel central dans l'exécution du droit cantonal et en l'absence d'un grand intérêt pour la Confédération, les cantons verseront une contribution couvrant les coûts d'exploitation et de développement du guichet virtuel central. En revanche, si les projets concernés revêtent un grand intérêt pour la Confédération, cette dernière pourra décider que la contribution cantonale n'a pas besoin de couvrir l'intégralité de ces coûts. La Confédération pourra alors prendre en charge jusqu'à 45 % des coûts. Pour des raisons d'équivalence fiscale, il est impératif que les cantons assument plus de la moitié des coûts.

Un projet peut notamment revêtir un grand intérêt pour la Confédération lorsqu'il permet de renforcer l'attrait de la place économique. C'est notamment le cas s'il vise à mettre à disposition des prestations administratives qui sont proposées dans tous les cantons (procédure relative aux permis de construire, p. ex.). Si les coûts sont négligeables, l'al. 4 autorise le SECO, pour souci d'efficacité, à renoncer à l'entier des contributions cantonales prévues à l'al. 3.

Art. 15 Traitement des données

Le P-LACRE se fonde sur la loi du 25 septembre 2020 sur la protection des données (nLPD)⁷⁰, qui entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2023⁷¹. Cette révision totale a également nécessité l'adaptation d'autres actes législatifs. La LOGA a ainsi dû être adaptée pour tenir compte du fait que seules les personnes physiques entrent dans le champ d'application de la nLPD. S'agissant du traitement des données par des organes fédéraux, la suppression de la protection des données des personnes morales aurait pour conséquence que les bases légales fédérales autorisant les organes fédéraux à traiter des données personnelles ne seraient plus applicables lorsque ces organes traitent des données de personnes morales. L'art. 5, al. 1, Cst. précise que le droit est la base et la limite de l'activité de l'État. Aussi, à partir du 1^{er} septembre 2023, la LOGA révisée (rLOGA) réglera-t-elle le traitement par la Confédération des données concernant des personnes morales⁷².

Relation entre la nLPD (ou la rLOGA) et le P-LACRE

Sauf mention contraire explicite, les règles prévues par la nLPD concernant le traitement des données personnelles s'appliquent dans le contexte du P-LACRE (tenue d'un registre des activités de traitement [art. 12 nLPD], droit d'accès [art. 25 nLPD], et prétentions et procédure [art. 41 nLPD], p. ex.). En cas de traitement des données concernant des personnes morales, les dispositions pertinentes de la rLOGA⁷³ s'appliquent. Les règles de procédure applicables en matière de protection des données restent réservées.

Gestion et maintenance

La gestion et la maintenance du guichet virtuel central incombent en principe au SECO, qui peut confier ces tâches à un tiers. Elles incluent par exemple l'exploitation d'un centre d'assistance aux utilisateurs. Les personnes chargées de la maintenance et de la gestion du guichet virtuel central ne peuvent traiter des données dans les systèmes d'information que si elles sont nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches et que la sécurité des données est garantie.

⁷⁰ FF 2020 7397 ; RO 2022 491

⁷¹ Conseil fédéral (2022), « Nouveau droit de la protection des données à partir du 1^{er} septembre 2023 », communiqué de presse du 31 août, disponible sur www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Nouveau droit de la protection des données à partir du 1^{er} septembre 2023.

⁷² FF 2017 6565, 6595 ; FF 2020 7397, 7437 s.

⁷³ FF 2020 7397, 7439 s.

Al. 1

Seules les personnes autorisées par un utilisateur ont accès aux données de ce dernier et aux documents qu'il a échangés avec les autorités compétentes. Il s'agit, d'une part, des documents transmis à l'autorité compétente (inscription au registre du commerce ou modification de l'inscription auprès du service cantonal compétent, p. ex.) et, d'autre part, des documents transmis par l'autorité compétente via le guichet virtuel central (envoi de l'extrait du registre du commerce, p. ex.). Les données conservées sur le guichet virtuel central sont sous le contrôle exclusif de l'utilisateur concerné. Les autorités n'y ont pas directement accès via le guichet virtuel central ; elles reçoivent uniquement les données libérées ou transmises par l'utilisateur.

*Al. 2 et 3**Traitement et communication de données personnelles (y c. de données sensibles)*

En vertu de l'art. 34, al. 1, nLPD, les organes fédéraux ne seront en droit de traiter des données personnelles que s'il existe une base légale. Une telle base légale est créée à l'art. 15 pour le traitement des données personnelles dans le cadre de la LACRE. Celle-ci étant une loi au sens formel, l'art. 34, al. 2, let. a, nLPD autorise également le traitement de données sensibles.

De même, conformément à l'art. 36, al. 1, nLPD, les organes fédéraux ne seront en droit de communiquer des données personnelles que si une base légale le prévoit. Cette exigence est également remplie par l'art. 15.

Traitement et communication de données concernant des personnes morales (y c. de données sensibles)

L'art 57r rLOGA dispose que les organes fédéraux peuvent traiter des données concernant des personnes morales, y compris des données sensibles, uniquement dans la mesure où l'accomplissement de leurs tâches l'exige et où elles sont définies dans une loi au sens formel. En vertu de l'art. 5, al. 1, de l'ordonnance du 14 juin 1999 sur l'organisation du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (Org DEFR)⁷⁴, le SECO est le centre de compétence de la Confédération pour toutes les questions centrales liées à la politique économique. Il vise notamment à améliorer l'attrait de la place économique suisse (art. 5, al. 2, let. c, Org DEFR). La simplification des prestations administratives proposées aux entreprises, notamment les PME, au moyen du guichet virtuel central contribue à atteindre cet objectif. Dans le cadre de l'exploitation du guichet, le SECO devra traiter des données (enregistrement des données fournies et transmission des demandes aux autorités compétentes, p. ex.). La LACRE est une loi au sens formel.

Selon l'art. 57s rLOGA, les organes fédéraux seront en droit de communiquer des données concernant des personnes morales uniquement si une base légale le prévoit. La communication de données sensibles concernant des personnes morales nécessite par ailleurs une loi au sens formel. Le P-LACRE tient compte de ces exigences.

⁷⁴ RS 172.216.1

Traitement des données

Le terme *traitement* est défini de manière large dans la nLPD. Selon l'art. 5, al. 1, let. d, nLPD, il désigne toute opération relative à des données personnelles, quels que soient les moyens et procédés utilisés, notamment la collecte, l'enregistrement, la conservation, l'utilisation, la modification, la communication, l'archivage, l'effacement ou la destruction de données. Le traitement des données par les exploitants du guichet virtuel central servira uniquement à mettre à la disposition des utilisateurs les fonctions prévues à l'art. 10. Cet objectif n'exige ni de prendre connaissance des données ni de les communiquer à d'autres services que les destinataires des données transmises par les utilisateurs via le guichet.

L'art. 15 autorise le SECO à traiter et à communiquer des données personnelles, y compris des données sensibles et des données concernant des personnes morales, y compris des données sensibles.

Le traitement et la communication de données personnelles et de données concernant des personnes morales faisant l'objet d'une base légale dans une loi au sens formel, le SECO n'aura pas besoin de conclure des conventions avec chacune des autorités compétentes en matière d'exécution du droit fédéral.

Art. 16 Durée de conservation des données

Al. 1

Conformément à l'al. 1, les données seront conservées jusqu'à ce que l'utilisateur les détruise ou charge le SECO de les détruire.

Al. 2

L'al. 2, let. a et b, prévoit que le SECO détruit les données dans deux autres cas de figure. Les données d'une entité IDE seront ainsi détruites au plus tard 1 an après que cette entité IDE aura cessé son activité économique (let. a) ; de même, les données relatives à un particulier seront détruites 2 ans après que le SECO aura eu connaissance du décès d'un particulier visé à l'art. 9, al. 2, à moins qu'un ayant droit juridique ait fait valoir des prétentions pendant cette période (let. b).

S'agissant de la destruction des données, il convient d'évoquer la relation entre le P-LACRE et la nLPD.

Selon la règle de collision *lex specialis derogat legi generali* (la loi spéciale prime la loi générale), la norme spéciale (*lex specialis*) l'emporte sur la norme générale (*lex generalis*). Cela signifie *a contrario* que si la LACRE (*lex specialis*) ne régit pas spécifiquement le traitement de données personnelles, les dispositions de la nLPD (*lex generalis*) s'appliquent. Il en va de même de la relation entre le P-LACRE et la rLOGA s'agissant du traitement de données concernant des personnes morales.

En lien avec le traitement de données personnelles par les organes fédéraux, les prétentions et procédures prévues à l'art. 41 nLPD pourront également être invoquées. Ainsi, toute personne ayant un intérêt digne de protection pourra exiger de l'organe fédéral responsable qu'il efface ou détruise les données personnelles la concernant.

Par ailleurs, l'art. 57t rLOGA s'appliquera à la rectification, à l'effacement et à la destruction de données personnelles concernant des personnes morales.

Art. 17 Sécurité des données

Le SECO est responsable, dans son domaine de compétence, de la sécurité des données en lien avec le guichet virtuel central.

En vertu de l'art. 8, al. 1, nLPD, les responsables du traitement et les sous-traitants doivent assurer, par des mesures organisationnelles et techniques appropriées, une sécurité adéquate des données personnelles par rapport au risque encouru. Plus le risque de violation de la sécurité des données est grand, plus les exigences relatives aux mesures à prendre sont élevées. L'objectif est d'éviter ainsi toute violation de la sécurité des données (art. 8, al. 2, nLPD).

L'art. 17 confie au DEFR le soin de régler les dispositions visant à garantir la sécurité des données concernant le guichet virtuel central.

Art. 18 Principe de la transparence

En vertu de la LTrans, toute personne a le droit d'accéder à des documents officiels de l'administration fédérale, pour autant qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.

L'art. 5 LTrans permet de déterminer si un document est officiel. Aux termes de l'art. 5, al. 1, LTrans, on entend par document officiel toute information qui a été enregistrée sur un quelconque support (let. a), qui est détenue par l'autorité dont elle émane ou à laquelle elle a été communiquée (let. b) et qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique (let. c).

Al. 1

Selon l'al. 1, les données enregistrées sur le guichet virtuel central ne sont pas considérées comme des documents officiels du SECO au sens de la LTrans. C'est le cas des données transmises par des entités IDE et des particuliers à une autorité via le guichet virtuel central, des données conservées par l'autorité compétente sur le guichet virtuel central et des données de base. Le SECO ne pourra donc pas autoriser l'accès à ces données pour donner suite à demande fondée sur la LTrans.

Al. 2

L'art. 5, al. 1, let. b, LTrans dispose que, pour être réputée document officiel, l'information doit être détenue par l'autorité dont elle émane ou à laquelle elle a été communiquée.

En vertu de l'al. 2, les documents transmis aux autorités ou par les autorités via le guichet virtuel central sont considérés comme des documents officiels des autorités concernées. L'évaluation d'une demande d'accès à ces documents ne ressortit pas au SECO, mais à l'autorité responsable de la prestation administrative sur le plan matériel. Dans le cadre de la LACRE, le SECO ne peut se prononcer que sur les demandes

d'accès aux documents concernant la mise en place, l'exploitation ou le financement du guichet virtuel central.

5.5 **Section 5** **Dispositions finales**

Art. 19 Évaluation

Al. 1

Il est difficile d'estimer en l'état l'efficacité des mesures prévues par la loi, car leurs effets seront indirects ; par ailleurs, l'effet d'allègement dépendra fortement de l'efficacité des mesures arrêtées. C'est la raison pour laquelle il faudra évaluer la nécessité, l'adéquation, l'efficacité et le caractère économique de l'ensemble de la loi et de son exécution, au plus tard après 10 ans.

Al. 2

Les résultats de l'évaluation devront être consignés dans un rapport du Conseil fédéral à l'intention du Parlement. Ce rapport pourra également inclure des propositions de modification de la loi. Il conviendra en particulier d'examiner si les art. 6 à 8, dont la durée de validité est limitée selon le P-LACRE, doivent être abrogés comme prévu, reconduits pour une durée déterminée ou définitivement inscrits dans la loi. Les cantons devront être associés à l'évaluation.

Art. 20 Dispositions d'exécution

L'art. 20 confère au Conseil fédéral la compétence générale d'édicter les dispositions d'exécution relatives à la LACRE.

Art. 21 Référendum, entrée en vigueur et durée de validité

Al. 1

La LACRE est sujette au référendum.

Al. 2

Le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur de la LACRE.

Al. 3

Les dispositions concernant le suivi de la charge réglementaire (art. 6), les études sectorielles (art. 7) et le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale (art. 8) auront effet pendant dix ans. Ce délai devrait permettre de constater si ces mesures ont fait leurs preuves (cf. commentaire de l'art. 19, al. 1).

6 Conséquences

Dans le cadre de l'élaboration du P-LACRE, le SECO a commandé une étude externe analysant les conséquences de la nouvelle loi. Les paragraphes suivants reflètent les résultats de cette AIR⁷⁵. L'analyse s'est concentrée sur l'évaluation quantitative des coûts incombant à la Confédération et sur l'analyse qualitative des effets sur l'économie dans son ensemble. Une réglementation plus efficace accompagnée de la dématérialisation des prestations administratives est propre à améliorer la productivité de l'économie et la qualité de la place économique suisse. Dans l'ensemble, il ressort de l'AIR que le rapport coût-utilité du projet est positif. L'utilité du guichet virtuel central, notamment, qui sera réexaminée périodiquement, est également analysée⁷⁶.

6.1 Conséquences pour la Confédération

6.1.1 Conséquences financières

Les obligations prévues par le P-LACRE (estimation des coûts de la réglementation, suivi de la charge réglementaire, études sectorielles) pourraient entraîner un accroissement des charges s'inscrivant dans une fourchette de 1,5 à 4,3 millions de francs par an pour l'administration fédérale (à l'exclusion du guichet virtuel central, traité séparément ci-après). Le montant effectif dépendra dans une large mesure de la mise en œuvre au sein de l'administration fédérale. S'y ajoutent des coûts non quantifiables, mais probablement faibles, pour satisfaire aux principes de bonne réglementation et aux vérifications préalables. La charge supplémentaire se répartit sur toutes les unités de l'administration fédérale présentant des projets d'actes normatifs et devra être financée au moyen des ressources existantes.

Les *principes de bonne réglementation* sont applicables dans le cadre du processus législatif usuel des nouveaux projets normatifs. Les unités de l'administration ne devraient guère avoir à assumer de coûts supplémentaires.

L'augmentation des charges dues à la réalisation des *vérifications préalables* dépendra largement du projet. Dans certains cas, les vérifications préalables prévues ne seront pas pertinentes et ne devraient donc entraîner quasiment aucun coût. Certaines alternatives à la réglementation proposée sont en outre déjà examinées aujourd'hui.

⁷⁵ Ecoplan (2021), Conséquences de la loi sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises et du frein à la réglementation, AIR (seulement en allemand, résumé en français), disponible sur www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Réglementation > Analyse d'impact de la réglementation > Autres exemples d'AIR > Loi sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises et frein à la réglementation (2021)

⁷⁶ Université de Saint-Gall, IMP-HSG (2022), Utilité d'EasyGov.swiss : actualisation de l'évaluation 2021, disponible sur www.seco.admin.ch > Promotion économique > Politique PME > Cyberadministration > Évaluation de l'utilité d'EasyGov et du portail PME > Évaluation de l'utilité d'EasyGov 2021

Dans d'autres cas, la vérification d'un projet prévoyant par exemple une réglementation différenciée ou la suppression d'une réglementation pourrait certes entraîner des coûts supplémentaires, mais aussi se révéler d'une grande utilité.

Bien que l'obligation d'évaluer l'impact des projets existe déjà, l'obligation légale d'*estimer les coûts engendrés par la réglementation* entraînera un surcoût pour les unités concernées de l'administration, qui devront procéder elles-mêmes à ces estimations ou confier un mandat correspondant à une entité externe. Pour donner un ordre de grandeur, le surcoût est estimé à environ 1,85 million de francs par an (fourchette allant de 1,1 à 3 millions de francs). Cette estimation repose sur un certain nombre d'hypothèses, notamment le nombre de projets concernés et le coût de chaque estimation, qui peut varier considérablement selon la complexité du projet. Les adaptations apportées par rapport au projet mis en consultation, à savoir les précisions relatives à la faisabilité d'une estimation chiffrée des coûts de la réglementation et la simplification de la quantification de l'allègement, devraient réduire la charge.

Les coûts estimés pour la *suivi* sont relativement faibles, car le surcroît de dépenses lié à des estimations du coût de la réglementation plus détaillées et plus systématiques est imputé à la nouvelle obligation légale d'estimer le coût de la réglementation. Les autres dépenses liées au suivi devraient être de l'ordre de 100 000 francs par an (fourchette allant de 47 500 à 170 000 francs par an). Le recensement et la consolidation de toutes les estimations des coûts de la réglementation pour les entreprises représentent l'essentiel des coûts. S'y ajoutent environ 125 000 francs de frais uniques (fourchette allant de 80 000 à 200 000 francs) pour la conception et la mise au point du suivi de la charge réglementaire.

Trois à cinq *études sectorielles ex post* sont prévues chaque année. Elles seront généralement réalisées par des prestataires externes, et plus ou moins volumineuses. Pour donner un ordre de grandeur, le coût des études sectorielles devrait avoisiner 685 000 francs par an (fourchette allant de 350 000 à 1 060 000 francs, selon l'importance des études). Il est essentiellement imputable au mandat d'étude confié à un tiers, à l'identification des secteurs, à l'encadrement technique, à l'assurance-qualité méthodologique et au suivi des recommandations.

Tableau 1

	Coût annuel* du projet en millions de francs (parenthèses : fourchette)
Principes	<i>Non chiffrable</i>
Vérifications préalables	<i>Non chiffrable</i>
Obligation d'estimer les coûts	1,85 (1,1-3,02)
Suivi	0,1 (0,05-0,17)
Études sectorielles	0,69 (0,35-1,06)
Total	2,64 (1,5-4,25)

*y c. dépenses de personnel

Tableau 1 : Aperçu des coûts annuels estimés, en millions de francs (sans le guichet virtuel central)⁷⁷

La Confédération assumera le financement du *guichet virtuel central*, car les coûts supplémentaires induits par les prestations administratives qui ne relèvent pas de l'exécution du droit fédéral seront probablement minimales. Les ressources nécessaires seront requises dans le cadre des messages quadriennaux sur la promotion économique. Le Parlement fixe, par voie d'arrêté fédéral approuvant un crédit d'engagement pour le financement des activités de cyberadministration en faveur des PME, le cadre financier disponible pour l'exploitation, le développement et la mise en ligne de prestations administratives supplémentaires sur le guichet virtuel central. Le développement des services disponibles sur le guichet virtuel central prévu par le P-LACRE appellera des moyens supplémentaires, dont le montant dépendra du rythme de mise en œuvre et sera fixé par le Parlement dans le cadre du message sur la promotion économique⁷⁸, comme c'est le cas aujourd'hui. Ces moyens supplémentaires ne sont donc pas inclus dans le tableau 1. En 2021, les coûts induits par l'intégration de cer-

⁷⁷ Ecoplan (2021), Conséquences de la loi sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises et du frein à la réglementation, AIR (seulement en allemand, résumé en français), disponible sur www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Réglementation > Analyse d'impact de la réglementation > Autres exemples d'AIR > Loi sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises et frein à la réglementation (2021)

⁷⁸ Message du 20 février 2019 sur la promotion économique pour les années 2020 à 2023 (FF 2019 2333). Le message pour les années 2024 à 2027 sera adopté par le Conseil fédéral début 2023.

tains services administratifs (y c. les analyses préalables [*business analysis*] et les traductions) ainsi que la maintenance, l'exploitation et le support de niveau 1 du guichet virtuel se sont élevés à 6,1 millions de francs, dont 1,4 million pour l'exploitation et 4,7 millions pour le développement de la plateforme, soit pour la mise en ligne de services supplémentaires et pour les adaptations nécessaires du guichet. En 2021, 9 services supplémentaires ont été mis en ligne ; un total de 40 prestations administratives étaient accessibles sur le guichet virtuel central fin 2021.

Les autorités fédérales dont les services seront accessibles sur le guichet auront vraisemblablement à assumer des coûts uniques pour le développement du système (p. ex. création d'interfaces), dont le montant dépendra de l'infrastructure en place et de la maturité numérique de l'unité. Toutefois, ces coûts sont généralement bien moindres que si l'autorité devait assumer les frais de développement et d'exploitation de son propre portail. Dans le cas d'une intégration partielle (cf. modèle d'intégration « Prestation administrative A », figure 1 de l'annexe 1), les autorités continueront de supporter les coûts de leur portail ou de leur interface utilisateur. Le SECO peut en outre conclure avec les cantons, les établissements de droit public, notamment l'ANS, et les tiers chargés de tâches administratives cantonales une convention réglant la participation financière aux coûts qui découlent de l'utilisation du guichet virtuel central pour l'exécution du droit fédéral, en particulier lorsque les cantons posent des exigences particulières. Il est toutefois difficile d'estimer aujourd'hui de manière fiable le montant, même approximatif, de cette participation financière.

En cas d'utilisation du guichet pour l'exécution du droit cantonal, les autorités cantonales et les tiers chargés de tâches administratives cantonales couvrent les coûts d'exploitation et de développement, ce qui correspond aux coûts qui seraient induits par le développement d'applications cantonales. Toutefois, lorsque des projets présentent un grand intérêt pour la Confédération, cette dernière peut réduire de 45 %, au maximum la contribution cantonale. Elle peut également renoncer à la participation des cantons si les coûts sont minimes.

Le P-LACRE a également un impact positif sur l'État, puisque ce dernier profite indirectement du fait qu'une baisse de la charge réglementaire est favorable aux entreprises. L'accroissement de la productivité du secteur privé et le renforcement de la place économique pourraient notamment avoir un effet positif sur les recettes fiscales. Le développement du guichet virtuel central devrait générer des gains d'efficacité indirects au sein de l'administration. Si les autorités proposant leurs services en ligne misent entièrement sur le guichet virtuel central, elles peuvent réduire voire éliminer les coûts d'exploitation de leur propre portail (cf. encadré « Plus-value du guichet virtuel central : exemple du système numérique eESA de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations »).

**Plus-value du guichet virtuel central :
exemple du système numérique eESA de l’Autorité fédérale de surveillance
des fondations**

L’Autorité fédérale de surveillance des fondations (ASF) a mis en service le système numérique de surveillance des fondations eESA le 18 mai 2022. Les fondations et les organes de révision peuvent depuis lors communiquer simplement, rapidement et par voie entièrement dématérialisée avec l’ASF en passant par le guichet virtuel central (*EasyGov.swiss*). Les fondations peuvent par exemple y déposer leur rapport de gestion annuel, prolonger des délais ou envoyer des documents à l’ASF. La présentation, logique et claire, leur permet de garder la vue d’ensemble sur tous leurs dossiers. Elles ont en outre accès à un grand nombre d’autres démarches administratives comme les mutations au registre du commerce, les réquisitions de poursuite ou les prestations dans le domaine des assurances sociales. Plus de 1500 fondations se sont déjà inscrites sur *EasyGov.swiss* et utilisent les nouveaux services en ligne.

Lors du développement d’eESA, l’ASF avait le choix entre réaliser elle-même son interface clients et se greffer sur EasyGov. Son choix s’est porté sur *EasyGov.swiss*, car l’ASF pouvait ainsi s’appuyer sur un portail existant, éprouvé et stable. Des éléments standard importants, tels que le niveau d’information et les fonctions transversales centrales (processus d’enregistrement et d’autorisation, p. ex.), étaient disponibles et n’ont pas dû être développés. EasyGov a en outre mis temporairement à disposition une équipe bien rodée d’analystes et de développeurs, entre autres, pour schématiser les démarches administratives spécifiques à l’ASF. Cela a nettement simplifié le projet pour l’ASF, puisque l’équipe d’EasyGov s’est chargée de toutes les questions centrales de sécurité, d’infrastructure, etc.

L’ASF a ainsi économisé environ 2,3 millions de francs par rapport au développement intégral d’un portail autonome et environ 60 % à l’interne sur le travail incombant au domaine responsable du développement du portail. Les économies d’environ 200 000 à 300 000 francs sur les coûts d’exploitation et de maintenance annuels ne sont pas négligeables non plus. Les dépenses internes liées à l’exploitation du portail disparaissent aussi presque totalement et sont réduites de plus de 80 % par rapport à un développement et à une exploitation en interne. Enfin, le développement du portail (pour proposer une nouvelle prestation) est plus efficient puisque l’ASF peut compter sur les capacités d’analyse et de développement existantes pour les mises à jour.

6.1.2 Conséquences sur l’état du personnel

Les dépenses de personnel encourues par les unités de l’administration fédérale pour la réalisation des estimations des coûts de la réglementation et des études sectorielles sont incluses dans les estimations figurant au ch. 6.1.1 et ne peuvent pas être chiffrées

individuellement. Elles sont compensées en interne par les unités administratives concernées. Il est prévu de créer au SECO 2 postes à plein temps pour assumer les tâches liées aux fonctions transversales et de soutien, en particulier pour celles ayant trait aux estimations des coûts de la réglementation, aux études sectorielles et à la réalisation du suivi. Ces 2 postes sont financés par le budget du SECO.

Les autorités dont les prestations seront proposées sur le guichet virtuel pourraient avoir à assumer un coût unique modéré supplémentaire pour la mise en place du système. Normalement, les interfaces existantes seront utilisées, de sorte que si la maturité numérique des autorités en question est suffisante, l'investissement et les ressources nécessaires devraient être minimales. Si les interfaces n'existent pas encore, l'unité en question devra les mettre en place, ce qui entraînera temporairement un besoin de personnel et de ressources unique, à compenser en interne.

Il est par contre prévu que le savoir-faire nécessaire à l'exploitation et au développement du guichet virtuel central soit à l'avenir davantage concentré au SECO. Le renforcement des ressources internes à l'administration, notamment dans les domaines de la gestion de projet, de l'analyse, de l'architecture informatique, des tests et de l'expérience utilisateur, doit permettre d'assurer le bon fonctionnement du guichet virtuel ainsi que sa sécurité. À cette fin, les mandats aujourd'hui confiés à des tiers seront internalisés dès lors que cela est judicieux (ce qui représente env. 8 équivalents plein temps).

Étant donné que le crédit d'engagement cyberadministration ne couvre pas les charges de personnel, l'arrêt financier associé au message sur la promotion économique pour les années 2024 à 2027 sera corrigé pour tenir compte de cette internalisation. Au total, la mise en œuvre du P-LACRE entraînera une augmentation des effectifs du SECO de 10 équivalents plein temps, sans incidence sur les finances fédérales.

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les mesures décrites s'adressent principalement à l'administration fédérale. Il n'est toutefois pas exclu que les cantons profitent eux aussi d'un allègement dans l'exécution du droit fédéral si le choix se porte sur une réglementation à la fois simple et efficace. Par ailleurs, les mesures d'allègement prévues et le guichet virtuel central devraient renforcer l'attrait des cantons, ce qui est susceptible de se traduire par une hausse des recettes fiscales.

Le financement du guichet virtuel central sera pris en charge par la Confédération (art. 14, al. 1, P-LACRE).

Les autorités cantonales chargées de l'exécution du droit fédéral et les tiers chargés de tâches administratives dont les prestations sont accessibles sur le guichet virtuel n'auront donc pas à supporter de charges financières en lien avec le guichet virtuel central. Il se peut néanmoins qu'ils doivent supporter des frais uniques pour garantir l'interopérabilité du système, notamment aux interfaces. Ces coûts sont difficiles à estimer précisément, mais devraient être minimales, car il s'agira avant tout d'intégrer

des interfaces existantes ; les autorités concernées n’auront pas à proposer leur propre guichet. Dans certains cas, il est prévu que les cantons ou les tiers chargés de tâches administratives participent : selon l’art. 14, al. 2, P-LACRE le SECO peut conclure avec les cantons, les établissements de droit public, notamment l’organisation Administration numérique suisse, et les tiers chargés de tâches administratives cantonales une convention réglant la participation financière aux coûts qui découlent de l’utilisation du guichet virtuel central pour l’exécution du droit fédéral. Dans l’ensemble, les coûts devraient toutefois être nettement inférieurs à ceux qui résulteraient du développement de solutions propres par les cantons ou les tiers chargés de tâches administratives.

Conformément à l’art. 14, al. 3, P-LACRE les cantons et les tiers chargés de tâches administratives cantonales versent une contribution couvrant les coûts d’exploitation et de développement du guichet virtuel central s’ils l’utilisent pour l’exécution du droit cantonal. Si ce dernier revêt un grand intérêt pour la Confédération, le SECO peut renoncer à 45 % au plus de la contribution cantonale. Si les coûts sont minimes, le SECO peut même renoncer intégralement à la contribution cantonale (art. 14, al. 4).

À moyen et long termes, le guichet virtuel central devrait conduire à des gains d’efficacité, à l’amélioration des processus et à une amélioration de la qualité des données pour les autorités participantes. Si les autorités proposant leurs services en ligne misent entièrement sur le guichet virtuel central, elles pourraient réduire voire éliminer les coûts d’exploitation de leur propre portail.

6.3 Conséquences économiques

À l’exception du guichet virtuel central, les mesures décrites s’adressent principalement à l’administration. Le P-LACRE crée un grand nombre d’instruments favorables à l’allègement de la charge réglementaire pour les entreprises. Les effets positifs seront notamment induits par le développement rapide du guichet virtuel central afin de donner accès à l’ensemble des prestations administratives, la disponibilité d’informations sur les coûts de la réglementation et l’identification systématique du potentiel d’allègement. On peut par exemple s’attendre à ce que l’amélioration de la transparence lors de la conception du projet améliore la qualité globale de la réglementation. L’amélioration du cadre réglementaire permettra de renforcer les entreprises, ce qui aura des effets positifs de différents ordres sur l’économie (augmentation de la productivité, création d’emplois, stimulation de l’innovation, etc.). Dans l’ensemble, la qualité de la place économique devrait s’en trouver accrue.

Les mesures ayant des effets indirects, il n’est pas possible de quantifier intégralement leur utilité ni l’allègement qu’elles pourraient engendrer. Une estimation qualitative de l’utilité de chaque mesure a par conséquent été réalisée dans le cadre de l’AIR, dont le résultat a dans l’ensemble été positif.

La mesure concernant les *principes de bonne réglementation* permettra avant tout de sensibiliser davantage aux principes d’une réglementation de qualité et efficiente lors de la conception des projets normatifs au sein de l’administration fédérale. La prise en considération systématique de ces principes influera positivement sur l’efficacité et l’efficacité des nouvelles réglementations. Toutefois, le bénéfice de cette mesure

devrait être relativement faible, étant donné que le respect de ces principes est, aujourd'hui déjà, souvent examiné dans le cadre de la conception d'une réglementation, quand bien même cet examen n'est ensuite pas toujours documenté. Le fait de réunir dans une même loi les principes pertinents devrait néanmoins engendrer un certain gain d'efficacité lors de leur examen et leur donner plus de visibilité.

Au chapitre des *vérifications préalables*, l'avantage majeur réside dans une meilleure prise en considération des coûts induits par la réglementation au sein de l'administration fédérale. L'unité de l'administration responsable du projet devra examiner d'éventuelles mesures de simplification pour les entreprises afin d'identifier le potentiel d'allègement. Les nouveaux projets proposeront ainsi davantage de mesures de simplification, ce qui aura indirectement des effets positifs sur l'économie – dont l'ampleur est toutefois difficile à estimer. Une partie du potentiel de simplification est vraisemblablement déjà connue et, autant que faire se peut, exploitée. Cela étant, même un faible nombre de simplifications supplémentaires pourrait engendrer des gains d'efficacité notables et cumulatifs au fil des ans pour les entreprises.

L'*obligation d'estimer les coûts* devrait avoir un effet positif indirect sur l'économie, notamment du fait que tous les projets comportant une lourde charge seront assortis d'informations quantitatives concernant au minimum les coûts directs et chiffrables de la réglementation. Il est difficile de prédire l'importance de cet effet. La présentation transparente des coûts de la réglementation ne permettra pas en elle-même de réduire la charge réglementaire des entreprises. Encore faudra-t-il que les projets concernés soient adaptés en conséquence, voire abandonnés par l'administration fédérale, le Conseil fédéral ou le Parlement.

Des estimations de coûts réalisées par le passé montrent qu'il suffit de trouver des solutions moins coûteuses pour les entreprises dans un petit nombre de cas pour compenser les dépenses supplémentaires du côté de l'administration. Lors de la révision de la législation sur les denrées alimentaires, par exemple, la prolongation des délais transitoires, décidée sur la base de l'estimation des coûts, a permis d'économiser 140 millions de francs⁷⁹.

L'augmentation du nombre d'estimations des coûts de la réglementation pourrait également générer des frais supplémentaires pour les entreprises. La méthodologie publiée par l'administration fédérale⁸⁰ prévoit, pour les grands projets, la possibilité de réaliser des enquêtes auprès des entreprises pour faire valider les estimations établies par des experts. Toutefois, étant donné que de telles enquêtes sont en principe déjà réalisées dans le cadre de projets importants, que les nouvelles directives AIR prévoient déjà une estimation des coûts pour les grands projets et que la participation à ces enquêtes est facultative, la charge administrative engendrée devrait être très faible.

⁷⁹ Oesch T., Gehrig M., Küng V. et Graff A.L. (2015), Analyse d'impact de la réglementation relative à la nouvelle législation alimentaire (seulement en allemand, p. 67), disponible sur www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Réglementation > Analyse d'impact de la réglementation > AIR approfondies > Ordonnance sur les denrées alimentaires (2015) > Revision der Lebensmittelverordnung

⁸⁰ SECO (2020), Guide pour l'estimation des coûts de la réglementation, disponible sur www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Réglementation > Analyse d'impact de la réglementation > Aide > Guide pour l'estimation des coûts de la réglementation

En ce qui concerne les *études sectorielles*, le principal effet devrait résulter de la mise en œuvre des mesures d'allègement au profit des entreprises, proposées dans les études. Il sera en outre possible d'examiner les domaines offrant un potentiel d'allègement important qui ont été identifiés dans le cadre du suivi de la charge réglementaire. Les études pourraient par ailleurs inciter des unités de l'administration fédérale à se pencher sur des mesures supplémentaires en vue d'alléger la charge réglementaire.

Un rapport du Conseil fédéral⁸¹ comparable aux études sectorielles permet d'illustrer l'impact positif attendu de ces dernières. Dans ce document, le Conseil fédéral a publié une estimation des coûts de la réglementation dans 12 domaines thématiques et proposé 32 mesures pour réduire ces coûts. La mise en œuvre de l'une de ces mesures a par exemple permis un allègement de 4,1 millions de francs par an grâce à une meilleure coordination des contrôles des employeurs par la SUVA, les caisses de compensation et les prestataires privés d'assurance-accidents. D'autres allègements ont résulté d'une simplification de la collecte des données de la statistique de l'emploi de l'OFS, de l'abandon (partiel) de l'obligation de documenter le temps de travail ou encore du développement du système d'information en ligne et de l'amélioration de la communication et de la documentation relative à la TVA. Le guide du SECO sur les premiers secours (commentaire de l'art. 36 de l'ordonnance 3 du 18 août 1993 relative à la loi sur le travail⁸²) est un autre exemple de mesure issue du rapport du Conseil fédéral ; il a fondu presque de moitié à la fin de 2017, notamment parce que les obligations imposées aux employeurs allaient trop loin, sans pour autant remettre en cause l'objectif, qui est d'aider une personne de manière appropriée à la situation jusqu'à l'arrivée des secours.

Lancé en novembre 2017, le guichet virtuel central proposait au départ les prestations administratives suivantes : création d'entreprises, mutations au registre du commerce et démarches relatives à la TVA pour les entreprises existantes. L'offre est considérablement étoffée au cours de la législature 2020 à 2023 pour les entreprises existantes, et le portail est optimisé en continu.

Une étude de l'Université de Saint-Gall réalisée en 2018 a estimé l'utilité du guichet virtuel central rapportée au nombre d'utilisateurs qu'il avait alors (env. 7500 entreprises enregistrées), sur la base de l'évaluation du portail précédent, StartBiz.ch⁸³. Selon les données empiriques obtenues pour StartBiz, la création d'une entreprise via le guichet virtuel central ne prend en moyenne plus qu'un tiers du temps requis auparavant et coûte deux fois moins cher. Le guichet virtuel central confère ainsi aux créateurs d'entreprise qui recourent aux services administratifs proposés en ligne un avantage monétaire de quelque 2300 francs en moyenne. L'étude a ainsi évalué à environ

⁸¹ Conseil fédéral (2013), Rapport sur les coûts de la réglementation, disponible sur www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Réglementation > Politique de la réglementation : projets > Rapport sur les coûts de la réglementation

⁸² RS 822.113

⁸³ IMP-HSG de l'Université de Saint-Gall (2018), Évaluation de l'utilité d'EasyGov et du portail PME 2018, disponible sur www.seco.admin.ch > Promotion économique > Politique PME > Cyberadministration > Évaluation de l'utilité d'EasyGov et du portail PME > Évaluation de l'utilité d'EasyGov et du portail PME 2018

6,3 millions de francs par an les économies totales réalisées par l'ensemble des utilisateurs de StartBiz, y compris les entreprises ayant uniquement sollicité des prestations d'information ou clarifié leurs obligations. Des synergies et des gains d'efficacité plus importants pourront être obtenus si la palette de prestations s'étoffe et que le portail est utilisé de manière répétée.

La crise du COVID-19 a accéléré la dématérialisation dans bon nombre de PME, ce qui a eu un impact positif sur le nombre d'entreprises enregistrées sur le guichet virtuel central ; elles sont à ce jour plus de 67 000 à l'utiliser (état : août 2022). L'Université de Saint-Gall a procédé à une mise à jour de l'évaluation de l'utilité du guichet virtuel central en 2021 afin de rendre compte du développement de l'offre et de la forte augmentation du nombre d'utilisateurs depuis 2018⁸⁴. Avec l'offre en ligne au moment de la mise à jour et 55 000 entreprises utilisatrices, les économies totales avoisinaient 8,3 millions de francs par an.

Vu les nombreux développements planifiés ou envisagés, le nombre d'utilisateurs devrait encore fortement s'accroître ces prochaines années, et l'utilité du portail continuer d'augmenter. Le projet de loi permettra d'accélérer le développement du guichet virtuel central, sans qu'il soit toutefois possible de prévoir avec fiabilité l'utilité supplémentaire qui en résultera.

6.4 Conséquences sociales

Le P-LACRE ne devrait pas directement avoir de conséquences sociales. Il est toutefois possible que, du fait de la transparence accrue concernant les coûts de la réglementation, ces derniers viennent à peser davantage dans les décisions du Conseil fédéral et du Parlement et que certains projets soient modifiés en conséquence. On peut imaginer des simplifications, mais aussi des modifications qui réduisent l'utilité escomptée d'un projet ayant des objectifs sociétaux ou entraînent un transfert de coûts. Inversement, il est possible que le débat autour des coûts d'un projet débouche sur des informations fondées quant à son utilité, ou qu'un projet soit mieux accepté en raison des simplifications et des réductions de coûts proposées. Dans tous les cas, la pesée des intérêts ressortit au Conseil fédéral et au Parlement.

6.5 Conséquences environnementales

Le P-LACRE ne devrait pas avoir de conséquences directes sur l'environnement. Comme pour les conséquences sociales, il se pourrait que le gain de transparence concernant les coûts de la réglementation infléchisse la décision relative à un projet à visée environnementale. Il n'est donc pas exclu que dans certains cas, l'utilité pour l'environnement soit réduite une fois la pesée des intérêts effectuée, sachant qu'il incombera dans tous les cas au Conseil fédéral et au Parlement de prendre la décision

⁸⁴ IMP-HSG de l'Université de Saint-Gall (2022), Évaluation de l'utilité d'EasyGov 2021, disponible sur www.seco.admin.ch > Promotion économique > Politique PME > Cybersécurité > Évaluation de l'utilité d'EasyGov et du portail PME > Évaluation de l'utilité d'EasyGov 2021

finale. À l'instar de l'appréciation faite pour les conséquences sociales d'un projet, celui-ci pourrait aussi être mieux accepté après un débat approfondi sur les coûts de la réglementation.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Base constitutionnelle

Les principes de bonne réglementation, les dispositions relatives à l'élaboration des actes législatifs ainsi que le suivi et les études sectorielles (sections 1 à 3) reposent sur la compétence inhérente de la Confédération de régler les procédures de ses organes, y compris les procédures législatives.

Le guichet virtuel central est conçu d'une part pour les prestations administratives des autorités fédérales où, là aussi, la compétence de la Confédération est inhérente. D'autre part, les autorités cantonales sont tenues de permettre l'accès à leurs prestations administratives via le guichet, pour autant qu'elles appliquent le droit fédéral (art. 11, al. 1, 2^e phrase P-LACRE). Cette mesure est indispensable à une exécution uniforme et correcte du droit fédéral qui privilégie une orientation utilisateur, et relève donc des diverses compétences fédérales à la base des actes législatifs à exécuter.

Conformément à la technique législative, le préambule mentionne l'art. 173, al. 2, Cst., qui fonde les compétences concernées.

Compatibilité avec les droits fondamentaux

Le projet de loi faisant l'objet du présent message s'adresse aux unités de l'administration fédérale, aux autorités cantonales et aux tiers chargés de tâches administratives cantonales. En revanche, il ne crée ni droits ni obligations vis-à-vis de l'État pour les particuliers.

Comme le projet de loi lui-même ne prévoit pas d'obligation vis-à-vis des particuliers d'utiliser le guichet virtuel central, pas plus qu'il ne prescrit l'utilisation de prestations administratives en ligne, il n'affecte pas non plus l'égalité prévue à l'art. 8 Cst.

Le P-LACRE est donc compatible avec les droits fondamentaux.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse. Il n'entre pas en conflit avec des engagements internationaux existants et ne reprend pas de droit international.

7.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. La LACRE respecte cette règle. L'art. 163, al. 1, Cst. fonde la compétence de l'Assemblée fédérale d'édicter la loi faisant l'objet du présent message. L'acte est sujet au référendum (art. 141, al. 1, let. a, Cst.).

7.4 Frein aux dépenses

Le projet ne prévoit pas de dispositions relatives aux subventions ni de crédits d'engagement ni non plus de plafonds de dépenses qui entraîneraient des dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou des dépenses annuelles de plus de 2 millions de francs. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité, inscrit à l'art. 5a Cst., est l'un des principes régissant l'attribution des compétences et l'accomplissement des tâches de la Confédération et des cantons. Il trouve concrétisation à l'art. 43a, al. 1, Cst., qui précise que la Confédération assume uniquement les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération. Parallèlement, cette dernière doit faire un usage modéré de ses compétences et laisser aux cantons une latitude suffisante pour accomplir leurs tâches. La Confédération se limite à un rôle de soutien et de coordination, dans le respect du principe de subsidiarité.

La Confédération, les cantons et les communes travaillent main dans la main depuis 2008 en vue de mettre en place une administration numérique en Suisse. La cyberadministration concerne donc les trois niveaux de l'État, et son fonctionnement est optimal lorsque tous les échelons administratifs collaborent étroitement et utilisent des infrastructures communes pour mettre à la disposition des citoyens et des entreprises des informations et des services numériques aussi conviviaux que possible, adaptés au public visé et sobres en ressources. Elle exige une parfaite coordination et un pilotage concerté entre les collectivités publiques.

Le guichet virtuel central prévu par le P-LACRE constitue une étape importante sur la voie de la dématérialisation des prestations administratives destinées aux entreprises.

Le bon fonctionnement du guichet comporte deux conditions : primo, le législateur doit édicter des normes uniformes et contraignantes pour l'exécution du droit fédéral, que celle-ci relève de la compétence de la Confédération elle-même ou des cantons, et, secundo, la Confédération doit assurer la coordination en matière de standardisation. La responsabilité des systèmes techniques cantonaux reste du ressort exclusif des cantons. Le principe de subsidiarité est ainsi respecté.

Principe de l'équivalence fiscale

Selon le principe de l'équivalence fiscale inscrit à l'art. 43a Cst., toute collectivité bénéficiant d'une prestation de l'État prend en charge les coûts de cette prestation (al. 2) et toute collectivité qui prend en charge les coûts d'une prestation de l'État décide de cette prestation (al. 3).

Le principe de l'équivalence fiscale exige par conséquent une relation de congruence entre les bénéficiaires de prestations publiques, les contribuables et les décideurs : toute collectivité qui bénéficie d'une prestation de l'État prend en charge les coûts de cette prestation (art. 43a, al. 2, Cst.), et toute collectivité qui prend en charge les coûts d'une prestation de l'État décide de cette prestation (art. 43a, al. 3, Cst.).

Aux termes de l'art. 94, al. 3, Cst., la Confédération et les cantons veillent à créer un environnement favorable au secteur de l'économie privée. La LACRE a pour but de proposer aux entreprises des prestations administratives en ligne accessibles de manière centralisée et donc orientées utilisateur. Une certaine standardisation est nécessaire si l'on veut privilégier une orientation utilisateur, garantir une exécution uniforme du droit fédéral et assurer l'interopérabilité des portails. Cette opération est effectuée en collaboration avec l'ANS. La Confédération met en outre à disposition son guichet et prend en charge l'essentiel des coûts, à l'exception des contributions volontaires des cantons, de l'ANS ainsi que de tiers chargés de tâches administratives cantonales (art. 14, al. 2, P-LACRE).

Dans l'esprit du principe de l'équivalence fiscale, les autorités cantonales et les tiers chargés de tâches administratives cantonales versent une contribution en cas d'utilisation du guichet pour l'exécution du droit cantonal (art. 14, al. 3, P-LACRE).

Le principe de l'équivalence fiscale est ainsi respecté.

7.6 Délégation de compétences législatives

Le projet de loi contient plusieurs normes de délégation permettant d'édicter des ordonnances.

Délégation de compétences au Conseil fédéral :

- Compétence de désigner l'organe responsable du suivi de la charge réglementaire est confiée au Conseil fédéral (art. 6, al. 2, P-LACRE).

Délégation de compétences au département :

- L'art. 17 P-LACRE confie au DEFR le soin de régler les dispositions visant à garantir la sécurité des données en lien avec le guichet virtuel central.

Délégation de compétences à la Chancellerie fédérale :

- En vertu de l'art. 11, al. 2, P-LACRE la ChF peut prévoir des dérogations à l'obligation de permettre l'accès via le guichet virtuel central aux prestations administratives fournies par voie électronique.

- L’art. 11, al. 2, P-LACRE autorise également la ChF à prévoir des délais de mise en œuvre de l’obligation de permettre l’accès via le guichet virtuel central aux prestations administratives fournies par voie électronique.
- Enfin, l’art. 13 P-LACRE permet à la ChF d’imposer, dans la mesure où l’interopérabilité d’autres systèmes avec le guichet virtuel central l’exige, des normes techniques, des normes organisationnelles et des normes de procédure fixées en collaboration avec le SECO et l’ANS. La Chancellerie fédérale se base sur des normes en vigueur et des normes ouvertes usuelles sur le plan international.

7.7 Protection des données

Le P-LACRE se fonde sur la nLPD, qui entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2023. La révision totale de la LPD a également nécessité l’adaptation d’autres actes législatifs. La LOGA a ainsi dû être adaptée pour tenir compte du fait que seules les personnes physiques entrent dans le champ d’application de la nLPD. S’agissant du traitement des données par des organes fédéraux, la suppression de la protection des données des personnes morales aurait pour conséquence que les bases légales fédérales autorisant les organes fédéraux à traiter des données personnelles ne seraient plus applicables lorsque ces organes traitent des données de personnes morales. L’art. 5, al. 1, Cst. établit que le droit est la base et la limite de l’activité de l’État. Aussi, à partir du 1^{er} septembre 2023, la rLOGA réglera-t-elle le traitement par la Confédération des données concernant des personnes morales.

En ce qui concerne la relation entre le projet de loi faisant l’objet du présent message et la nouvelle loi fédérale sur la protection des données, on se reportera au commentaire figurant au ch. 7.8.

Selon le P-LACRE, l’accès aux données d’un utilisateur et aux documents transmis à une autorité ou reçus d’une autorité est limité aux personnes autorisées par cet utilisateur. Le SECO n’est habilité à transmettre aux autorités compétentes que les données des utilisateurs qui en font la demande. Les données sont conservées sur le guichet virtuel central jusqu’à ce que l’utilisateur les détruise. Ces données sont donc sous le contrôle exclusif de l’utilisateur.

Le fichier du guichet virtuel central était recensé jusqu’ici dans le registre du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (art. 11a nLPD). Conformément à l’art. 12 nLPD, le responsable du traitement et le sous-traitant doivent désormais tenir chacun un registre de leurs activités et le déclarer au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence. De même, le concept de sécurité informatique et de protection des données du guichet virtuel central est réexaminé et, le cas échéant, adapté à chaque fois qu’une nouvelle prestation administrative est ajoutée à la palette d’offres. L’authentification via le système central de gestion des accès et des autorisations de l’administration fédérale (eIAM), le transfert chiffré des données, l’utilisation d’un antivirus et la mise en place d’un pare-feu garantissent un accès sécurisé aux banques de données. Les principaux processus informatiques sont enregistrés et évalués dans l’architecture du système du guichet virtuel central. En vertu des

art. 153c, al. 1, de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants⁸⁵ et 134^{ter} du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants⁸⁶, le SECO est habilité à utiliser de manière systématique le numéro AVS, pour autant qu'il en fasse l'annonce à la Centrale de compensation.

Enfin, l'ordonnance du département traitera plus en détail de la sécurité des données. La compétence de la ChF en matière d'interopérabilité des portails inclut également l'adoption de dispositions relatives à la sécurité des données, notamment lors de la transmission des données entre les autorités et le guichet virtuel central.

7.8 Relation avec d'autres actes

Relation entre le P-LMETA et le P-LACRE

Le guichet virtuel central proposé par la LACRE est un exemple concret de moyen informatique conçu sous la forme d'un service en ligne au sens de l'art. 11 P-LMETA. L'art. 1, let. a, P-LMETA dispose que la loi crée les conditions propres à assurer la collaboration entre les autorités de différentes collectivités et des tiers en matière d'utilisation de moyens électroniques pour faciliter l'exécution des tâches des autorités. Les dispositions du P-LMETA (*lex generalis*) s'appliquent, à moins que le P-LACRE (*lex specialis*) n'en dispose autrement.

Relation entre l'AP-LPCJ et le P-LACRE

L'AP-LPCJ⁸⁷ pose les bases légales nécessaires à la création d'une plateforme centralisée Justitia.swiss, sur laquelle les autorités, les tribunaux, les avocats, les parties et d'autres participants pourront transmettre et recevoir des documents (art. 1 AP-LPCJ). La plateforme Justitia.swiss sera exploitée conjointement par la Confédération et les cantons. Une corporation sera créée à cette fin (art. 3 AP-LPCJ). Cet organisme sera responsable de la construction proprement dite, de l'exploitation, du développement ultérieur et de la sécurité de la plateforme. Il y a obligation d'utiliser la plateforme de cyberjustice uniquement si le droit de procédure applicable dans le cas concret le prévoit. Comme l'AP-LPCJ porte sur les procédures judiciaires, les procédures administratives visées dans l'avant-projet de loi fédérale sur la procédure administrative (AP-PA) ne sont pas soumises à l'obligation en question. Les procédures qui font l'objet d'une décision rendue par une autorité administrative fédérale statuant en première instance et celles qui font l'objet d'un arrêt rendu par une autorité de recours ne sont pas des procédures judiciaires à proprement parler, raison pour laquelle elles ne se dérouleront pas sur la plateforme Justitia.swiss prévue par l'AP-LPCJ. Le nouvel

⁸⁵ RS 831.10

⁸⁶ RS 831.101

⁸⁷ Pour plus de détails, voir l'avant-projet de loi fédérale sur la plateforme de communication électronique dans le domaine judiciaire (AP-LPCJ) et son rapport explicatif disponibles sur www.bj.admin.ch > État & Citoyen > Projets législatifs en cours > Communication électronique avec les tribunaux et les autorités ; cf. art. 1 AP-LPCJ.

art. 6a, al. 2, AP-PA prévoit l'exploitation d'une plateforme distincte pour ces procédures administratives régies par la PA⁸⁸. Le chapitre 3 PA, qui concerne la procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral, est une exception. Étant donné qu'il s'agit d'une procédure judiciaire, l'obligation d'utiliser la plateforme juridique s'applique en ce cas.

Le P-LACRE prévoit un guichet virtuel central, exploité par le SECO, pour faciliter les prestations administratives aux entités IDE. L'objectif est de proposer aux entreprises des prestations administratives en ligne accessibles de manière centralisée et donc orientées utilisateur, afin d'alléger la charge administrative qui pèse sur elles. Les entreprises doivent pouvoir effectuer les démarches administratives relevant de la PA via le guichet virtuel central.

Contrairement à la plateforme Justitia.swiss, le guichet virtuel central doit en principe permettre aux entreprises d'effectuer la *totalité* de leurs démarches administratives régies par la PA. Il n'est établi pas de distinction entre les procédures judiciaires au sens étroit et au sens large. Il s'agira d'examiner la possibilité de rendre la transmission des documents conviviale, dans le respect des dispositions pertinentes de la PA (notamment l'art. 11b, al. 2, l'art. 21a et l'art. 34, al. 1^{bis}). L'ordonnance du 18 octobre 2010 sur la communication électronique dans le cadre d'une procédure administrative⁸⁹ devra, le cas échéant, être adaptée. Si, dans le cadre de la LPCJ, qui est en cours de rédaction, un accès aux procédures judiciaires fondées sur la PA est aménagé sur la plateforme Justitia.swiss, le guichet virtuel central devra également pouvoir utiliser sa fonctionnalité de notification.

L'art. 6a, al. 2, AP-PA prévoit l'exploitation d'une plateforme distincte pour les procédures administratives basées sur la PA qui ne sont pas couvertes par le champ d'application de l'AP-LPCJ. Le guichet virtuel central doit offrir une pareille fonctionnalité de notification ou pouvoir utiliser celle d'une éventuelle plateforme distincte.

Relation entre le P-LACRE et la nLPD (et la rLOGA)

Le P-LACRE, à titre de *lex specialis*, a la primauté sur la nLPD qui est une *lex generalis*. Dès lors, à défaut d'une disposition expresse, les règles de la nLPD sont applicables au traitement des données prévues par le P-LACRE ; ce sont par exemple celles relatives à la tenue d'un registre des activités de traitement ou au droit d'accès qui figurent respectivement aux art. 12 et 25 nLPD.

Il en va de même pour ce qui est de la relation entre le P-LACRE et la rLOGA au sujet des données des personnes morales. Si le P-LACRE, en tant que *lex specialis*, ne prévoit rien de contraire, les dispositions pertinentes de la rLOGA s'appliquent.

⁸⁸ Pour plus de détails, voir la loi fédérale sur la plateforme de communication électronique dans le domaine judiciaire (LPCJ) et son rapport explicatif disponibles sur www.bj.admin.ch > État & Citoyen > Projets législatifs en cours > Communication électronique avec les tribunaux et les autorités.

⁸⁹ RS 172.021.2

Entraide administrative et judiciaire

Le P-LACRE ne prévoit pas de règle spécifique concernant l'entraide administrative et judiciaire en matière pénale qui, partant, est régie entre autres par les art. 14 OLOGA et 36 nLPD.

Annexes

Annexe 1 : Définitions concernant le guichet virtuel central (art. 9 à 18)

Les *directives stratégiques sur les portails des autorités orientés utilisateur* prévoient que les départements et les unités administratives doivent veiller à l'interopérabilité des guichets administratifs et concevoir les guichets et portails dans la perspective de l'utilisateur (entreprises et personnes)⁹⁰. Tout comme les travaux qui lui ont fait suite, elles reposent sur l'étude *Examen de l'architecture d'EasyGov : Architecture d'intégration à réaliser pour les portails de prestations des autorités*⁹¹, réalisée sur mandat du SECO dans le cadre de la Stratégie suisse de cyberadministration 2021-2023, selon laquelle la mise à disposition d'une prestation de l'administration pour les entreprises doit se faire sur le guichet virtuel central⁹². L'étude prévoit deux modèles d'intégration : l'« *implémentation directe dans le portail* », d'une part, et l'« *intégration depuis un système externe* » ou partielle, d'autre part (cf. fig. 1). L'obligation prévue à l'art. 11, al. 1, P-LACRE n'empêche pas les autorités de continuer à exploiter leurs propres portails en parallèle, même si leurs prestations administratives sont disponibles sur le guichet virtuel central. Le choix leur est donc laissé d'exploiter leur propre guichet ou d'utiliser exclusivement le guichet virtuel central pour les prestations destinées aux entreprises en exécution du droit fédéral. Les entreprises, quant à elles, pourront accéder aux prestations administratives via le guichet virtuel central ou les portails des autorités qui en ont un. Les autorités n'auront donc pas à abandonner les solutions déjà en place ou en cours de développement, notamment par souci de protection des investissements effectués dans ces solutions. Dans le domaine des assurances sociales, par exemple, il est prévu de relier le guichet virtuel central au système existant (Swissdec) pour la déclaration de salaires prescrite par la loi, ce qui permettra d'utiliser une infrastructure déjà en place.

La Confédération emploie des interfaces de programmation applicative (API) dans le cadre de la transformation numérique des processus administratifs, un objectif fixé dans la Stratégie numérique de la Confédération⁹³ et exigé par le Parlement⁹⁴. Les prestations administratives en ligne reposeront à l'avenir sur les API, tant au sein de

⁹⁰ Chancellerie fédérale (2021), *Strategische Leitlinie « Benutzerorientierte Behördenportale »*, Beschluss zur Digitalen Transformation und IKT-Lenkung Bund (seulement en allemand) disponible sur www.chf.admin.ch > Transformation numérique et gouvernance de l'informatique > Architecture de la Confédération > Les portails des autorités

⁹¹ AWK Group AG (2022), *Étude Examen de l'architecture d'EasyGov : Architecture d'intégration à réaliser pour les portails de prestations des autorités*, disponible sur www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Promotion économique > Études > Étude Examen de l'architecture d'EasyGov : Architecture d'intégration à réaliser pour les portails de prestations des autorités

⁹² En ce qui concerne la définition du terme « *central* », cf. commentaire au ch. 5. 4. 3.

⁹³ Chancellerie fédérale (2020), *Stratégie numérique de la Confédération 2020-2023* Stratégie de l'administration fédérale dans le domaine de la transformation numérique et de l'informatique, disponible sur www.chf.admin.ch > Transformation numérique et gouvernance de l'informatique > Stratégie et planification > Stratégie numérique de la Confédération 2020-2023

⁹⁴ Cf. motions 18.4276, 18.4238 et 20.4260.

l'administration fédérale que pour les échanges avec les partenaires des administrations cantonales et communales, les agents économiques et le public. Les modèles d'intégration pourront être développés à moyen et long termes dans cette optique, par exemple pour multiplier les implémentations directes dans le portail au moyen des API.

La plateforme d'interopérabilité I14Y et l'*inventaire des prestations de l'administration publique suisse* (norme eCH-0070) de l'association eCH⁹⁵, notamment, ont servi de base pour déterminer les prestations administratives couvertes par l'obligation.

Principaux modèles d'intégration de prestations administratives au guichet virtuel central

La figure 1 illustre, à l'aide d'exemples non contraignants et non exhaustifs, les modèles d'intégration de prestations administratives au guichet virtuel central ainsi que le parallélisme possible entre les différentes voies d'accès (trait plein et trait pointillé) depuis le guichet.

Figure 1

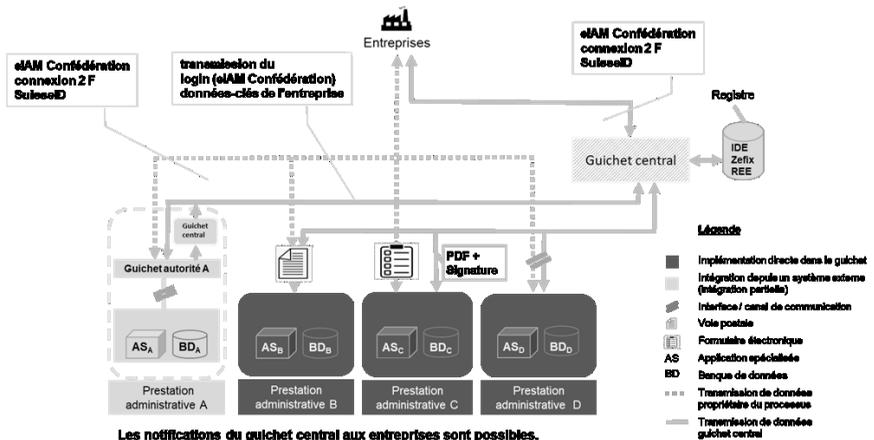


Figure 1 : Principaux modèles d'intégration des prestations administratives destinées aux entreprises

Source : SECO (figure originale)

⁹⁵ L'inventaire des prestations est publié sur www.ech.ch. Pour de plus amples informations concernant l'inventaire des prestations et un ordre de grandeur, cf. le paragraphe correspondant de l'annexe 1.

Explications

Les bases de données et applications spécialisées liées aux prestations administratives disponibles sur le guichet virtuel central continuent d'être gérées de manière autonome par l'autorité compétente. Selon ce que cette dernière décide, l'accès à une prestation administrative donnée peut être accordé directement (pointillés) et/ou via le guichet virtuel central (trait plein). Les données sont envoyées du guichet virtuel central à l'autorité en respectant les prescriptions de standardisation conformément au projet de loi. Le transfert des données via le guichet virtuel central (trait plein) est décrit ci-dessous.

Prestation administrative A

Le guichet virtuel central intègre « partiellement » le processus administratif d'un autre portail. À cet effet, le système de l'autorité A doit remplir un certain nombre d'exigences. L'utilisateur obtient sur le guichet virtuel central les informations utiles concernant la prestation administrative, avant d'être transféré vers le portail de l'autorité A (p. ex. avec la même identité électronique et sans avoir besoin de s'identifier une nouvelle fois, autrement dit, le portail n'est pas juste indiqué par un lien). Les normes qui seront édictées par la ChF spécifieront les prescriptions techniques. Les données de l'entreprise sont ensuite saisies directement sur le guichet de l'autorité A.

Prestation administrative B

L'autorité B n'a pas sa propre plateforme et permet le dépôt des demandes en ligne exclusivement via le guichet virtuel central. La prestation administrative est entièrement intégrée au guichet virtuel central, où l'entreprise suit un processus guidé. Du fait du peu de maturité numérique de l'autorité B (ou parce qu'une signature manuscrite est nécessaire parce que l'utilisateur ne dispose pas d'une signature électronique qualifiée), le guichet virtuel central génère un document que l'utilisateur doit télécharger, imprimer, et envoyer à l'autorité B par la poste.

Prestation administrative C

Comme l'autorité B, l'autorité C n'a pas son propre guichet ; elle permet le dépôt des demandes en ligne via le guichet virtuel central ou, si elle présente une plus grande maturité numérique que l'autorité B, elle met à disposition sur son propre site Internet des formulaires électroniques à télécharger et à remplir. Les entreprises peuvent compléter leur demande sur le guichet virtuel central en suivant un processus guidé. La demande est ensuite transmise à l'autorité C directement depuis le guichet virtuel central, par exemple sous la forme d'un document PDF. Si une signature est requise, l'utilisateur doit soit disposer d'une signature électronique qualifiée, soit signer le formulaire à la main et l'envoyer à l'autorité par la poste. S'il ne faut pas de signature ou si l'utilisateur a une signature électronique, la demande est directement transmise par voie électronique à l'autorité C depuis le guichet virtuel central.

Prestation administrative D

L'autorité D présente une grande maturité numérique. Elle ne dispose pas de son propre guichet, mais a une interface dédiée aux prestations administratives. L'entreprise peut compléter le dépôt de la demande sur le guichet virtuel central en suivant

un processus guidé, à la suite de quoi elle peut transférer les données sous une forme structurée à l'interface de l'autorité D.

Quel que soit le modèle d'intégration, l'autorité compétente a la possibilité de mettre des documents à la disposition des entreprises via le guichet virtuel central. L'échange de données bidirectionnel exige une certaine maturité numérique de l'autorité et la prise en considération des éventuelles prescriptions de normalisation.

I14Y⁹⁶ Plateforme d'interopérabilité

Le Conseil fédéral entend faciliter les interactions entre les pouvoirs publics et les particuliers en promouvant l'utilisation multiple des données grâce au programme « Gestion nationale des données »⁹⁷ de l'OFS. La plateforme d'interopérabilité I14Y a été conçue à cet effet. Disponible depuis juin 2021, elle s'adresse en premier lieu à la Confédération, aux cantons, aux communes et aux entreprises proches de la Confédération. Comme l'administration et les entreprises travaillent en étroite collaboration, elle est également accessible aux entreprises.

La plateforme d'interopérabilité I14Y catalogue les données collectées par les autorités fédérales, cantonales et communales. Bien qu'elle documente publiquement ces données, elle ne les héberge pas. Grâce aux indications sur les détenteurs de données et les API, elle facilite l'échange de données avec l'administration et au sein de cette dernière. Elle permet en outre à tous les utilisateurs d'accéder aux sources de données disponibles (librement ou avec les droits d'accès idoines). Elle facilite par ailleurs la reconnaissance des informations déjà saisies et leur réutilisation (principe « une fois pour toutes »), soutenant ainsi la création de services et la réalisation de nouvelles analyses.

Le catalogue de métadonnées de la plateforme d'interopérabilité I14Y sert essentiellement de moteur de recherche de données collectées, d'interfaces électroniques et de prestations administratives. L'offre et les données saisies sont constamment étoffées. La plateforme d'interopérabilité I14Y utilise la norme DCAT-AP.

eCH-0070 Inventaire des prestations de l'administration publique suisse

L'inventaire des prestations de l'administration publique suisse (norme eCH-0070) a été mis à jour et complété en été 2022. Il ne prétend pas à l'exhaustivité. En plus des bases juridiques et de la désignation des prestations, il mentionne désormais les informations suivantes :

- catégorie de la base légale de la prestation (droit international, droit fédéral, droit cantonal ou directives communales),
- catégorie de l'organe d'exécution (Confédération, cantons, communes, unités administratives externes de la Confédération ou des cantons, ou plusieurs des autorités précitées),

⁹⁶ Le mot anglais « *interoperability* » est souvent abrégé I14Y par les développeurs. Le « 14 » exprime le nombre de lettres remplacées.

⁹⁷ Cf. : www.ofs.admin.ch > Gestion nationale des données NaDB.

- pertinence de la prestation administrative pour les entreprises et/ou les particuliers, et
- disponibilité d'une solution dématérialisée pour l'exécution de la prestation administrative ; si une solution numérique n'est proposée que par quelques autorités (certains cantons ou services fédéraux, p. ex.) ou seulement pour une partie du processus, la prestation administrative est classée comme « *partiellement numérique* » ; la solution numérique disponible est décrite dans les grandes lignes.

L'inventaire est publié sur www.ech.ch/fr. Il contient au total 356 prestations administratives destinées aux entreprises en lien avec l'exécution du droit fédéral, dont 88 sont entièrement dématérialisées et 140 le sont partiellement (cf. tableau 2). Les cantons fournissent la grande majorité des prestations destinées aux entreprises (240), suivis de la Confédération (63) et des communes (8) ; 29 prestations administratives sont fournies par une organisation mandatée par la Confédération, les cantons ou les communes, et 16 prestations impliquent plusieurs des autorités précitées.

Tableau 2

Autorité d'exécution	Prestations dématérialisées	Prestations partiellement dématérialisées	Non disponible sous forme dématérialisée	Total
Confédération	37	3	23	63
Cantons	35	122	83	240
Communes	2	1	5	8
Unités administratives externes	10	8	11	29
Plusieurs	4	6	6	16
	88	140	128	356

Tableau 2 : Prestations administratives destinées aux entreprises en application du droit fédéral

Source : SECO, sur la base de l'inventaire des prestations de l'administration publique suisse (norme eCH-0070 de l'association eCH), juin 2022

Prestation administrative

Dans la LACRE, le terme « *prestation administrative* » désigne une tâche légale accomplie par les services administratifs désignés par la loi.

Cette définition se fonde principalement sur les règles de l'association eCH relatives à la description des prestations de l'administration publique suisse :

- a) Norme eCH-0070 : « Inventaire des prestations de l'administration publique suisse »

La norme eCH-0070 dresse un inventaire des prestations publiques des autorités suisses destinées aux particuliers et aux entreprises. L'inventaire fait partie intégrante de la documentation relative à la gestion de processus dans le cadre de la cyberadministration suisse (documentation Business Process Model eGov CH).

- b) Norme eCH-0073 : « Règles relatives à la description des prestations de l'administration publique suisse »

Au sens de la norme eCH-0073, sont considérées comme prestations publiques les prestations que fournissent des services administratifs dans le cadre de tâches prescrites par la loi, c'est-à-dire des tâches publiques. Parce qu'elles sont prescrites par la loi, les prestations publiques doivent être fournies par un organe d'État, ce qui signifie que des prestations de marché ne peuvent s'y substituer.

- c) Norme eCH-0088 « Règles relatives à la description des démarches administratives en Suisse »

La norme eCH-0088 contient les règles relatives à la description uniforme des démarches administratives du point de vue des bénéficiaires de prestations, c'est-à-dire l'explication de chaque étape du processus à compléter en vue de bénéficier d'une prestation publique.

La définition utilisée dans le contexte de la LACRE s'écarte de celle fournie par eCH en ce que le cercle des destinataires est plus vaste. Elle inclut non seulement les services administratifs, mais encore d'autres acteurs chargés par la Confédération ou les cantons de l'exécution du droit fédéral. La LACRE utilise en outre la notion « *prestation administrative* », comme l'ANS, au lieu de la notion « *démarche administrative* ». Les deux termes sont synonymes.

Annexe 2 : Tableau récapitulatif des données utilisées dans le rapport explicatif

Référence interne, citation	Source, hypothèses, méthode de calcul	Dernière actualisation	Remarques
Ch. 1.1 : En 2018, 67,5 % des entreprises estimaient que la charge était plutôt lourde ou lourde.	Institut LINK, <i>Monitoring de la bureaucratie 2018</i>	2019	Renseignements fournis par des entreprises sur l'ensemble de la charge administrative subjective sur une échelle de 1 (faible) à 4 (élevée).

Ch. 1.1 : Ces coûts ont alors été estimés à environ 10 milliards de francs par an.	Conseil fédéral, 2013 <i>Rapport sur les coûts de la réglementation</i>	Seuls ont été analysés les coûts directs des principales obligations d’agir dans 12 domaines. En outre, les coûts pour l’ensemble de l’économie ont été extrapolés sur la base des informations fournies par un petit nombre d’experts et d’entreprises.
Ch. 1.1 : [...] plus de 100 interventions parlementaires [...].	Conseil fédéral, <i>Al- légement administratif : bilan des années 2016 à 2019</i> , annexe IV	
Ch. 1.1 : [...] plus de 67 000 entreprises se sont enregistrées [...] Ch. 6.3 : [...] elles sont à ce jour plus de 67 000 à l’utiliser [...]	www.easy- gov.swiss	août 2022
Ch. 6 : toutes les estimations quantitatives et qualitatives relatives aux conséquences (à l’exception de l’indication ci-après concernant le ch. 6.3).	ECOPLAN, <i>Con- séquences de la loi sur l’allégement des coûts de la réglementation pour les entreprises et du frein à la réglementation</i> (AIR)	2021
Ch. 6.3 : [...] un avantage monétaire de quelque 2300 francs en moyenne. L’étude a ainsi évalué à environ 6,3 millions de francs par an les économies totales réalisées par l’ensemble des utilisateurs de StartBiz [...].	IMP-HSG de l’Uni- versité de Saint- Gall, <i>Évaluation de l’utilité d’EasyGov et du portail PME</i>	2018
Ch. 6.3 : Avec l’offre en ligne au moment de la mise à jour et	IMP-HSG de l’Uni- versité de Saint- Gall, <i>Utilité d’Ea-</i>	2021

55 000 entreprises utilisatrices, les économies totales avoisinaient 8,3 millions de francs par an.

syGov.swiss : actualisation de l'évaluation 2021

