

Date de dépôt : 4 mai 2020

Réponse du Conseil d'Etat

à la question écrite de Mme Diane Barbier-Mueller : Quels sont les objectifs généraux de l'Etat concernant le frein à la réglementation ?

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 13 mars 2020, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite ordinaire qui a la teneur suivante :

Le 7 décembre 2018, le Conseil fédéral éditait un rapport sur le « frein à la réglementation : possibilités et limites des différents modèles et approches » en réponse à plusieurs initiatives parlementaires dont le postulat 15.3421 Caroni. Le postulat demandait au Conseil fédéral d'établir un rapport sur les besoins d'allègements normatifs et sur l'impact économique de la réglementation. Les initiatives parlementaires s'inquiétaient toutes du poids normatif que peut avoir la réglementation sur la compétitivité de la Suisse.

Déjà en 2013, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) avait édicté un rapport à l'attention du Conseil fédéral sur les risques du surplus normatif sur la compétitivité économique, dans lequel il identifiait les coûts engendrés par la réglementation et les éventuelles simplifications possibles.

En 2010, par ailleurs, l'USAM édictait un rapport sur l'impact négatif que pouvait avoir une surcharge de réglementation sur les PME.

En 2015, le canton de Berne mettait en place un plan concernant la mise en œuvre du postulat 183-2015 Lanz sur un frein à la réglementation au niveau cantonal en prenant plusieurs mesures pour délimiter un cadre à la loi et identifier les problématiques de la réglementation en matière de régulation des entreprises. La même année, Avenir Suisse s'inquiétait des risques et défis liés à la régulation dans le domaine de la compétitivité de la Suisse à l'international et dans le cadre de la mondialisation croissante.

Au vu des nombreux travaux liés à la question de la réglementation ces dernières années au niveau cantonal et au niveau fédéral, on peut se demander où en est la réflexion à ce sujet dans le canton de Genève.

Les questions auxquelles le Conseil d'Etat est dès lors invité à répondre sont les suivantes :

- L'Etat s'est-il fixé des objectifs généraux quant à un éventuel frein à la réglementation en matière cantonale et quels sont-ils ?*
- Quelle est la teneur de ces objectifs et quelles sont les dispositions prises par le Conseil d'Etat concernant le frein à la réglementation en matière cantonale ?*
- Quelle est la stratégie cantonale concernant la simplification normative ?*
- L'Etat tient-il une liste de lois dont il pense réaliser un allègement et quelles sont les lois concernées ?*
- L'Etat dispose-t-il d'une liste qui mesure les éventuelles contradictions des différentes lois de l'Etat de Genève ?*
- L'Etat dispose-t-il de statistiques sur les coûts engendrés par la réglementation, en termes de coûts directs et indirects, et quelle en est la teneur ?*
- L'Etat est-il capable de mesurer l'impact des lois en termes de compétitivité économique, régionale et internationale ?*
- L'Etat a-t-il des statistiques sur l'impact des lois en termes de réglementation sur les PME, les grandes entreprises et les entreprises multinationales établies à Genève et sont-elles disponibles ?*
- L'Etat a-t-il fait une évaluation de l'impact économique des différentes réglementations sur le marché du travail, l'aménagement du territoire, l'économie et le domaine financier ?*
- L'Etat est-il en mesure de prendre des dispositions d'allègement de la réglementation dans le domaine du travail et quelles sont ces dispositions ?*
- En tant qu'employeur, l'Etat a-t-il réfléchi à des dispositions pour alléger les lois et statuts concernant le traitement du personnel dudit Etat ?*
- L'Etat est-il en mesure de prendre des dispositions d'allègement de la réglementation dans le domaine de l'économie et quelles sont ces dispositions ?*

- *L'Etat est-il en mesure de prendre des dispositions d'allègement de la réglementation dans le domaine de la fiscalité et quelles sont ces dispositions ?*
- *L'Etat est-il en mesure de prendre des dispositions d'allègement de la réglementation dans le domaine de l'aménagement du territoire et du logement et quelles sont ces dispositions ?*
- *L'Etat a-t-il réfléchi à une liste de recommandations et résolutions à l'attention de l'Assemblée fédérale concernant le frein à la réglementation ?*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'Etat a observé un accroissement régulier et constant de la production normative au niveau cantonal. Ainsi, le Recueil officiel de la législation genevoise (ROLG) comportait, pour l'année 2016 par exemple, plus de 1300 pages, alors qu'il n'en comptait en moyenne qu'environ 500 jusqu'au début des années 1980. Pour ne prendre que les seuls lois et règlements, le nombre de ceux-ci n'était que de 655 en 1958, date de l'introduction du Recueil systématique de la législation genevoise (rs/GE) réunissant les lois et règlements en vigueur; aujourd'hui, on en dénombre environ 840.

Il convient toutefois de noter que le Conseil d'Etat n'a pas la maîtrise de tous les dépôts de projets de loi. En effet, un projet de loi peut également être déposé par un député (art. 124 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 [LRGC; rs/GE B 1 01]), de même que par les titulaires des droits politiques par le biais d'une initiative législative (art. 57 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 [Cst-GE; rs/GE A 2 00]).

Au sein de l'Etat de Genève, il n'existe pas de « véritable » mécanisme de frein à la réglementation (par exemple : modèle du type « *one in, one out* ») ou d'autres outils comparables dans le processus législatif, ayant pour objectif de considérer les répercussions d'une nouvelle réglementation sur l'économie (par exemple analyse d'impact de la réglementation – AIR – ou test de compatibilité PME). A ce jour, le Conseil d'Etat ne s'est pas prononcé sur la mise en place éventuelle d'un tel mécanisme, et n'a donc pas fixé d'objectifs généraux en la matière.

Cela étant, le Conseil d'Etat a relevé dans son programme de législature 2018-2023 la complexité du cadre réglementaire et des démarches administratives, résultant notamment du fédéralisme et d'un corpus législatif dense. Il y est en outre constaté que cela engendre des difficultés notables pour un nombre important d'utilisateurs en termes d'accès aux services et aux prestations publiques. La simplification administrative pour les entreprises occupe de ce fait une place importante dans ce programme, au travers notamment du thème 3.8 « Soutenir les entreprises par la simplification administrative et l'innovation technologique ». A cet effet, des travaux, qui visent à diminuer les coûts administratifs de la réglementation pour les acteurs économiques, sont en cours au sein de l'administration.

En outre, il existe d'ores et déjà un certain nombre d'outils dans le cadre du processus législatif pour rendre la réglementation plus efficace, également du point de vue économique. Dans ce cadre, nous pouvons citer les articles 109 et 110 Cst-GE. L'article 109, alinéa 3 Cst-GE dispose que le Conseil d'Etat, dans ses rapports au Grand Conseil, relève les conséquences économiques, financières, écologiques et sociales à long terme des projets législatifs. Quant à l'article 110 Cst-GE, il prévoit la consultation des corps constitués lors de projets d'importance. Ces dispositions ont été introduites à l'occasion de la refonte de la constitution genevoise entrée en vigueur en 2013.

L'activité législative au sein de l'Etat de Genève n'est pas centralisée. En d'autres termes, ce sont les départements qui rédigent les projets de loi et de règlement dans les domaines relevant de leurs compétences. A cet égard, le Guide de rédaction législative, accessible sur les pages « législation » du site Internet de l'Etat, prévoit que les départements porteurs d'un projet de loi ont la possibilité de consulter les entités et autres milieux intéressés. Il rappelle que lorsqu'un projet ou un train de projets revêt une grande importance, et plus encore lorsque le sujet traité touche plusieurs départements, il peut se justifier d'organiser une consultation dans l'ensemble de l'administration, voire, le cas échéant, au-delà, en soumettant un avant-projet aux communes et/ou aux organisations concernées. Lorsque le sujet abordé est ainsi transversal, il peut aussi être décidé la mise en place d'un groupe de travail interdépartemental ou une discussion préliminaire par-devant le collège des secrétaires généraux.

En dernier lieu, nous relevons que la chancellerie d'Etat, soit pour elle le service de la législation, dans le cadre de son examen formel des projets législatifs, a mis en place, depuis 1995, la procédure suivante : lorsqu'un département dépose un projet de règlement ou un projet de loi de portée générale, le service examine si ce nouveau projet ne pourrait pas être intégré dans un texte déjà existant du rs/GE, par exemple sous la forme d'un nouveau chapitre, ou simplement sous la forme d'articles complémentaires lorsque le projet comporte un nombre réduit d'articles. Ainsi, à chaque fois que cela semble possible, le service de la législation propose au département auteur du projet de ne pas créer un nouveau texte à insérer dans le rs/GE, mais d'intégrer les dispositions concernées dans un texte existant.

Ci-dessous figurent les réponses aux invites pour lesquelles il est possible d'amener des explications plus spécifiques. Pour le reste, compte tenu du processus législatif en vigueur à Genève, nous ne sommes pas en mesure de les renseigner davantage.

– ***L'Etat a-t-il fait une évaluation de l'impact économique des différentes réglementations sur le marché du travail, l'aménagement du territoire, l'économie et le domaine financier ?***

Concernant l'aménagement du territoire, bien qu'aucune évaluation de ce type n'ait récemment été menée, la réglementation permet de poser un cadre clair dans lequel les intérêts de l'ensemble des acteurs, qu'ils soient privés ou publics, peuvent être objectivés. Ce cadre offre une stabilité importante, compte tenu du temps particulièrement long de l'aménagement du territoire, et s'applique de manière uniforme à tous les acteurs, sans générer d'inégalités. Quant aux autres domaines mentionnés dans la question, pour lesquels une évaluation de l'impact économique de leurs réglementations fait également défaut, aucune information spécifique complémentaire ne peut être fournie.

– ***En tant qu'employeur, l'Etat a-t-il réfléchi à des dispositions pour alléger les lois et statuts concernant le traitement du personnel dudit Etat ?***

Comme le prévoit le chapitre 3.3 du programme de législature 2018-2023, une réflexion est en cours pour revoir la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997 (LPAC; rs/GE B 5 05), dans le sens d'une simplification normative, notamment en allégeant le dispositif relatif aux sanctions, en introduisant une base légale pour les conventions de départ, ou encore en améliorant la protection en cas de maladie et de maternité durant la

1^{re} année d'activité. Le programme de législature vise aussi l'allégement des directives transversales et départementales, ce qui représente un chantier d'une grande complexité.

– ***L'Etat est-il en mesure de prendre des dispositions d'allégement de la réglementation dans le domaine de la fiscalité et quelles sont ces dispositions ?***

Le prélèvement de tout impôt étant régi par le principe strict de la légalité, soit l'existence d'une base légale formelle adoptée par le législateur – fédéral ou cantonal – qui doit déterminer tous les éléments essentiels de l'imposition (soit le cercle des contribuables, l'objet de l'impôt, le montant et la base de calcul de la contribution; cf. art. 5 et 127 Cst.), l'administration fiscale cantonale ne peut d'aucune manière simplifier les diverses lois fiscales qu'elle est tenue d'appliquer. Cela étant, malgré le haut niveau de complexité de certaines lois fiscales, l'administration s'emploie systématiquement à simplifier et à alléger leur compréhension auprès des contribuables, au travers de circulaires et d'informations accessibles en ligne, ainsi que via les diverses e-démarches fiscales.

– ***L'Etat est-il en mesure de prendre des dispositions d'allégement de la réglementation dans le domaine de l'aménagement du territoire et du logement et quelles sont ces dispositions ?***

Il convient de préciser que la réglementation cantonale sur l'aménagement du territoire se base sur un cadre normatif relevant du droit fédéral et que le droit cantonal doit respecter. Les évolutions du droit cantonal se font ainsi souvent au gré des évolutions du droit fédéral, ne laissant que peu de marge de manœuvre aux cantons pour prévoir un frein à la mise en œuvre de ce type de réglementation. Aussi, aucune disposition d'allégement n'est actuellement prévue. Le Conseil d'Etat vise plutôt à éviter un alourdissement de la réglementation en se limitant aux seules modifications nécessaires tout en trouvant des solutions pragmatiques pour répondre aux enjeux actuels.

Dans ce sens, l'Etat a entamé une refonte importante des procédures d'autorisation de construire, lesquelles touchent un pan très important de démarches relatives à l'aménagement du territoire, car nombre de procédures sont en réalité liées à une autorisation de construire (par exemple les procédures d'abattage d'arbre, d'autorisations énergétiques, etc.). Ainsi, les demandes d'autorisations de construire en procédure accélérée sont aujourd'hui entièrement dématérialisées et l'ensemble des procédures d'autorisation de construire le seront également une fois les nouveaux

développements informatiques en cours achevés. Il s'agit d'une simplification administrative à fort impact pour les acteurs concernés, dont les démarches se trouvent grandement facilitées. De plus, une refonte des processus est menée en profondeur : les demandes d'autorisation de construire en procédure accélérée sont aujourd'hui traitées en 30 jours au lieu de 6 mois auparavant. Quant aux demandes d'autorisation de construire définitives, elles font l'objet de dizaines de mesures d'allègement, de simplification et de rationalisation des processus pour un traitement quantitatif et qualitatif optimisé.

Au niveau de la politique du logement, le choix a été fait de ne pas diriger les actions d'allègement uniquement au niveau de la réglementation en tant que telle. Des allègements de réglementation nécessitent de suivre un processus législatif souvent lourd et développant des effets à longue échéance. Ainsi, des actions d'allègement ciblées ont été prises, en adoptant différentes mesures de simplification au niveau des procédures administratives en lien avec le traitement des dossiers, de façon à permettre une plus grande fluidité dans ce traitement et, par voie de conséquence, une plus grande efficience.

Dans ce contexte, il sied de relever la finalisation, en 2019, de la réforme Qualité (mise en avant par le RD 1108) qui a permis une clarification et une simplification des contrôles techniques en garantissant une meilleure prise en compte des qualités spatiales des logements. En l'occurrence, cette réforme a nécessité une modification réglementaire. Elle a également été accompagnée de la publication d'une nouvelle procédure administrative sur la surface brute de plancher pour garantir une meilleure utilisation des surfaces disponibles. Enfin, un formulaire Qualité a été introduit, inspiré du modèle SEL fédéral, afin de favoriser la création de logements plus qualitatifs.

Au niveau de la politique du logement toujours, une autre simplification majeure est en cours de finalisation, dans le cadre de la réforme « Prix-procédure », qui se matérialisera prochainement. Il s'agira de réduire les étapes administratives en matière de montage de projets et de mise en exploitation d'immeubles subventionnés conformément à la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (LGL; rs/GE I 4 05); aujourd'hui le règlement d'exécution de la LGL prévoit trois étapes : celle de l'accord de principe, puis l'étape de la décision de mise en location, délivrée 3 mois avant l'entrée des locataires, enfin celle de l'arrêté départemental, délivré durant la phase d'exploitation de l'immeuble. Au terme de la réforme, il n'y aura plus que deux étapes, dès lors que les étapes 2 et 3 seront réunies.

En outre, un travail important d'allègement et de simplification des procédures dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, du 25 janvier 1996 (LDTR; rs/GE L 5 20), a également été entrepris : de nouveaux formulaires rédigés de manière plus cohérente ont permis de centraliser les démarches d'un administré alors qu'auparavant de nombreuses requêtes étaient exigées pour la même démarche.

Tous ces exemples démontrent clairement que le choix a été fait de privilégier la mise en œuvre de solutions pragmatiques qui apportent des améliorations concrètes et un gain de temps au suivi des dossiers en matière de délivrance des autorisations de construire et de politique du logement. Enfin, de manière générale, les offices concernés sont très attachés à la communication et aux échanges avec les associations de professionnels et de locataires/propriétaires. Des séances régulières ont lieu avec l'Association des promoteurs-constructeurs genevois (APCG), l'Union suisse des professionnels de l'immobilier Genève (USPI), la Fédération des associations d'architectes et d'ingénieurs de Genève (FAI), l'Association suisse des locataires section Genève (ASLOCA) et la Chambre genevoise immobilière (CGI).

– ***L'Etat a-t-il réfléchi à une liste de recommandations et résolutions à l'attention de l'Assemblée fédérale concernant le frein à la réglementation ?***

Le 22 avril 2020, le Conseil fédéral, faisant suite aux motions 16.3388 Sollberger et 16.3360 du groupe libéral-radical, a défini les grands axes des projets destinés à l'allègement administratif des entreprises. Il entend renforcer sa politique d'allègement ciblé et élaborer le frein à la réglementation demandé par le groupe libéral-radical. Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFER) de préparer un projet de consultation pour chacun de ces deux objets. L'ouverture de la consultation est prévue à la fin de 2020 et notre Conseil ne manquera pas de faire part de ses recommandations.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Antonio HODGERS