

CHARLES-ANDRÉ MORAND

*La formation
et la mise en œuvre du droit*

Dans chaque pays le droit se forme, s'informe, se déforme, se re(ré)forme en empruntant des voies qui dépendent largement du contexte politique et juridique. On se bornera à décrire le phénomène au plan fédéral. Mais le lecteur n'oubliera pas qu'il y a un droit cantonal autonome et même un droit communal d'une variété et d'une richesse très grande qu'il est ardu de décrire ici.

I. — LE CONTEXTE POLITIQUE

Décrire le processus de formation du droit sans marquer le contexte dans lequel il se déroule serait pure sottise. Caractériser le système suisse en quelques lignes risque pourtant d'être périlleux et caricatural tant il est complexe et méconnu à l'étranger. L'essai vaut pourtant la peine d'être tenté.

Deux grands principes (Kriesi, 1980) dominant le système et donnent les clefs de sa compréhension.

1 / Le principe de subsidiarité

Signifie que l'Etat central ne doit pas assumer des tâches que les cantons et les communes peuvent exercer et que les pouvoirs publics ne doivent intervenir qu'en dernière analyse, lorsque les particuliers ou les groupements privés ont manifesté leur incapacité à traiter d'un problème. Le principe de subsidiarité se traduit au plan de l'organisation du pouvoir par l'importance des réglementa-

tions privées (contrats collectifs de travail, réglementation de secteurs entiers par *gentlemen's agreements*), par une intervention tardive des pouvoirs publics cantonaux, puis fédéraux pour résoudre de grands problèmes de société, par le rôle considérable qu'assument les cantons et les organisations professionnelles dans la mise en œuvre du droit fédéral. Au plan institutionnel, le principe conduit à un appareil étatique central faible (Parlement de milice, régime collégial composé de sept départements seulement, administration centrale peu étoffée).

2 / Le principe de concordance

Signifie une préférence systématique pour le compromis. Il signifie au niveau des valeurs une recherche quasi obsessionnelle du consensus (paix sociale, négociation de la formation et de la mise en œuvre des lois et des politiques publiques, cartellisation marquée de l'économie). Le principe se traduit au niveau institutionnel par la collaboration au niveau du Gouvernement des quatre grands partis selon une formule établie et dite magique, par l'absence d'opposition structurée. Celle-ci est faible et se manifeste ponctuellement par le truchement surtout des instruments de démocratie directe. Le processus de décision est lent et aboutit fréquemment à la non-décision. Le principe de concordance est corrélé avec une très forte intégration des forces politiques et sociétales. Il assure un espace considérable à la société civile.

L'articulation entre l'Etat central d'une part, la société civile et les cantons de l'autre est assurée par des procédés classiques et par une procédure de consultation originale qui se caractérise par son ampleur, son caractère systématique et une certaine transparence. Les partis politiques sont faibles et peu structurés au plan fédéral en raison de leur ancrage au niveau des cantons. Ceux-ci malgré des efforts notables de coordination ont une influence limitée sur la politique fédérale.

Ce sont finalement les groupements d'intérêts qui exercent un impact décisif sur cette politique. Il n'est dès lors pas étonnant que nombre d'auteurs voient dans le *corporatisme sociétal* la structure la plus marquante du système. Les études les plus récentes (Katzenstein, 1985), qui tentent d'expliquer par des ajustements internes l'aptitude des petits Etats à s'adapter au marché extérieur caractérisent la Suisse comme un Etat de *corporatisme démocratique libéral*. Le dernier trait marque les rapports dissymétriques existant entre le monde des affaires et le monde du travail. La Suisse est caracté-

risée par une communauté d'employeurs forte et centralisée et des syndicats faibles, divisés et relativement décentralisés. Cela permet de distinguer la Suisse de pays comme l'Autriche, la Norvège et le Danemark qui ont une structure inverse et qui sont des Etats de corporatisme démocratique social.

II. — LE CADRE JURIDIQUE ET PROCÉDURAL

Même si la description des différentes phases de la procédure de confection de la loi peut paraître un peu désincarnée, elle s'impose néanmoins. On se bornera à décrire ici la procédure de formation des lois en laissant de côté celle qui a trait à la formation des règlements (ordonnance), des traités internationaux et des arrêtés fédéraux urgents.

1 / *L'impulsion*

Les acteurs politiques qui sont habilités à frapper les trois coups annonçant le début de la pièce législative sont nombreux :

a — Les citoyens ne disposent pas au plan fédéral de l'initiative législative, qui est en revanche courante au plan cantonal. L'*initiative constitutionnelle* est cependant à l'origine de nombreux projets de loi, soit parce qu'elle contient un mandat de légiférer, soit parce qu'elle suscite de la part des autorités un contre-projet de fait situé au niveau législatif, soit enfin parce qu'elle révèle l'existence d'un problème auquel les autorités donnent une réponse législative, malgré le refus de l'initiative en votation populaire. Ces deux dernières modalités font partie des effets indirects produits par une initiative populaire.

b — Au Parlement, l'initiative s'exerce par vote de motion ou de postulat. La *motion*, qui doit être approuvée par les deux Chambres en termes identiques, oblige le Conseil fédéral à présenter un projet de loi. Le *postulat* qui ne doit être approuvé que par la Chambre à laquelle appartient son auteur n'est pas impératif pour le Gouvernement. L'*initiative parlementaire* introduite en 1970 devait théoriquement permettre au Parlement d'adopter un projet de loi de manière autonome en court-circuitant le Conseil fédéral. En pratique, elle n'est guère utilisée.

c – Les cantons disposent du droit d’initiative (art. 93, al. 2 Cst.). Celle-ci est transmise au Parlement qui, s’il s’y rallie, procède comme en cas de motion.

d – Le Conseil fédéral dispose théoriquement d’un droit d’initiative qu’il n’exerce guère, occupé qu’il est à répondre à des impulsions venant d’ailleurs.

2 / La phase préparatoire

Le Gouvernement et plus particulièrement le chef du département concerné préside à la préparation de la quasi-totalité des projets de loi. La procédure complète qui peut être pourtant simplifiée comporte les étapes suivantes :

a – Un *avant-projet* est établi par un fonctionnaire ou un expert indépendant de l’administration. Il peut être soumis ensuite à un groupe de travail de l’administration et à une commission d’étude comportant des experts et des fonctionnaires. A ce stade l’objectif est d’analyser le problème, de recueillir les données pertinentes et d’esquisser un texte de loi.

b – Un *projet de loi* est établi ensuite par une commission d’experts qui, comme son nom ne l’indique pas, ne comporte pas que des spécialistes de la matière mais aussi des « représentants » des groupes d’intérêt et des partis. Ils sont désignés suivant un savant dosage tenant compte de facteurs politiques, linguistiques, régionaux, voire confessionnels. Ils servent à forger un premier embryon de consensus. Le projet de loi une fois établi est parfois soumis aux divers services administratifs concernés (petite procédure de corapport).

c – La *procédure de consultation* est engagée par le Conseil fédéral et consiste à soumettre le projet de loi accompagné parfois d’un questionnaire aux cantons, aux partis politiques et aux organisations censées représenter les intérêts ou les valeurs en cause. La procédure est ouverte et chaque personne intéressée peut demander à participer à la procédure. Chaque entité décide librement de la manière avec laquelle elle répondra. Rien ne garantit dès lors que l’opinion exprimée représente l’avis de la population d’un canton, des membres d’un parti ou d’une organisation. En raison de la brièveté des délais impartis et de la multiplication des procédures, la plupart des entités intéressées se sentent dépassées. La qualité des avis est très variable.

d – *La mise au point du projet final* se fait à partir d'une analyse des résultats de la procédure de consultation et d'une concertation entre les divers services administratifs concernés (grande procédure de corapport). La chancellerie fédérale examine la forme du texte de loi. Le service fédéral de la législation se prononce sur les problèmes juridiques et depuis quelque temps sur le respect de certains principes essentiels de *méthode législative*. Le projet de loi soumis par le Conseil fédéral au Parlement est accompagné d'un message résumant la procédure, exposant la philosophie du projet, commentant les articles de celui-ci. Le message se prononce aussi sur l'impact du projet sur les finances, les effectifs du personnel ainsi que sur les questions constitutionnelles.

3 / La phase parlementaire

Il s'agit d'une procédure classique de bicamérisme parfait. Le projet est tout d'abord examiné par les commissions parlementaires où se fait le travail le plus important, puis soumis aux groupes parlementaires qui prennent position sur l'attitude à adopter au plenum. Les délibérations dans les deux Chambres comportent un débat sur l'entrée en matière, une discussion de détail, puis un vote d'ensemble. En cas de divergences, une procédure d'élimination de celles-ci intervient (navette). Si les Chambres ne réussissent pas à s'entendre, le projet est soumis à une conférence de conciliation. Lorsqu'il n'y a plus de divergences, le texte de loi est adopté au vote final par les deux Chambres et publié.

4 / La phase référendaire

Dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent la publication un référendum de caractère suspensif peut être lancé. Lorsque le référendum n'est pas demandé ou que la consultation populaire a donné un résultat positif, la loi est parfaite. Le Conseil fédéral fixe l'entrée en vigueur, à moins que celle-ci ait été prévue par la loi.

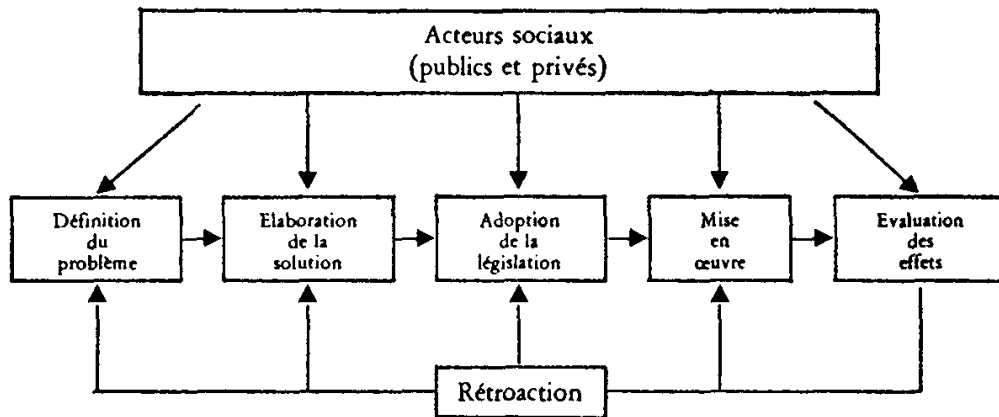
5 / La phase de mise en œuvre

L'application du droit fédéral est en général assurée par les cantons (fédéralisme d'exécution). Dans certains secteurs comme l'agriculture, la mise en œuvre est confiée dans une large mesure aux organisations professionnelles concernées (corporatisme d'exécution). Assez souvent, l'application est du ressort d'institutions autonomes semi-publiques.

III. — LE CYCLE LÉGISLATIF

Son étude permet de mieux comprendre ce qui se passe en amont et en aval de l'adoption d'une loi et de donner chair à la description purement formelle de la procédure. Mis à jour à la suite de recherches sur la mise en œuvre des lois et des politiques publiques, le cycle peut être schématisé comme suit :

TABLEAU. — *Modèle analytique du processus législatif*



Extrait de Mader, 1985.

1 / Nature du cycle

Le cycle législatif présente les caractéristiques suivantes :

a – *Un cycle complet* comprenant la genèse et la mise en œuvre de la loi. La dichotomie imposée par la pensée juridique entre une phase politique se terminant par l'adoption du texte légal et une phase technique (judiciaire ou administrative) d'application des normes prévues à l'aide du syllogisme juridique ne suffit plus à expliquer le fonctionnement du droit dans le contexte de l'interventionnisme étatique et du développement des techniques de l'Etat providence. Les problèmes que l'on rencontre au niveau de la mise en œuvre s'expliquent par le fait qu'ils n'ont pas été tranchés par le législateur. L'apparition d'un problème suscitant une intervention du législateur trouve fréquemment son origine dans des problèmes de mise en œuvre d'une législation antérieure. La loi n'est qu'un moment provisoire de pacification du conflit politique. Les oppositions d'intérêts que l'on croyait réduites avec l'adoption de la loi renaissent au niveau de la mise en œuvre. Celle-ci n'est souvent qu'un autre moyen de poursuivre la guerre législative.

b – Un processus itératif et non linéaire. Chaque étape influence les phases subséquentes et rétroagit sur les phases antérieures. Il n’y a d’ailleurs pas déroulement linéaire et chronologique mais un va-et-vient constant entre les différentes étapes.

c – Un processus à temps courts et temps longs. Une loi ne doit pas être jugée en prenant seulement en compte le cycle de sa genèse et de son application. Elle doit l’être en prenant en compte plusieurs cycles comportant autant d’ajustements à des circonstances changeantes. Ces ajustements qui sont opérés formellement par le Parlement, le Gouvernement ou l’administration en interaction avec les destinataires constituent autant de révolutions dans le processus de gravitation des lois. Une législation (protection des eaux, acquisition d’immeubles par des étrangers) peut être un échec dans le temps court et un succès dans le temps long.

2 / *Les phases*

a – L’expression du problème. Un problème apparaît lorsqu’il y a une tension entre une situation présente et une situation désirée, lorsque l’opinion publique est consciente d’un besoin non satisfait. Grâce à l’initiative populaire, l’expression des besoins est extrêmement facilitée. En caricaturant, on pourrait dire que tous les besoins peuvent être exprimés, qu’ils ont tous une chance d’aboutir à un certain résultat, mais qu’ils ne seront satisfaits que dans une faible mesure. Grâce à l’initiative populaire, les mouvements les plus radicaux (écologistes, pacifistes, nationalistes xénophobes), les oppositions les plus diverses même peu organisées ont une chance réelle de voir leurs demandes prises en considération par le système politique. A ce niveau, le système politique suisse est un des plus ouverts du monde. Cette ouverture qui permet de forcer les barrages corporatifs et administratifs à l’inconvénient de surcharger le système qui se voit contraint de traiter des demandes des plus variées.

b – Le traitement du problème. Dans une démocratie de concorde où les groupes d’intérêts organisés jouent un rôle essentiel, les demandes formulées très librement subissent un filtrage et une réduction drastique. Vu que peu d’initiatives populaires sont acceptées en votation populaire et qu’elles doivent de toute façon être concrétisées au niveau législatif, le passage à travers la procédure préparlementaire est un canal obligé. C’est à ce niveau que les grandes difficultés de fonctionnement du système politique apparaissent :

1 / *La prise en compte des intérêts à long terme* est plus qu'ailleurs compromise (Linder, 1987). L'association étroite des groupes d'intérêts au processus entraîne une réduction du problème aux préoccupations immédiates. Le fédéralisme, le référendum facultatif sur les lois découragent les grands projets, les conceptions globales et futuristes. Les grandes lignes de la politique que le Gouvernement présente chaque quatre ans au Parlement relèvent plus de l'inventaire du stock des problèmes en souffrance que du projet politique à long terme.

2 / *L'éventail des intérêts représentés* ne coïncide pas avec celui des intérêts qui sont en jeu dans un processus législatif (Linder, 1987). C'est un vice fondamental du corporatisme sociétal. Les groupes qui défendent des intérêts publics, des valeurs idéales, ceux qui se préoccupent du sort des générations futures ont de grandes difficultés à s'organiser et ont peu de chances de faire valoir leur point de vue. Les minorités actives, les nouveaux mouvements sociaux qui font grand bruit au niveau de l'expression des demandes sont réduits au silence dans cette phase confidentielle d'ajustement des intérêts. Même au niveau de la nomenclature corporatiste, la dissymétrie entre les forces patronales et syndicales aboutit à des distorsions qui n'ont que peu de chances d'être corrigées dans les phases ultérieures.

3 / *La lenteur du processus* qui est en relation directe avec les principes qui sous-tendent le système (subsidiarité, concordance) et avec leurs traductions institutionnelles (faiblesse de l'administration centrale, manque de disponibilité des experts) est considérable. Des problèmes nouveaux comme celui de la protection des données personnelles restent sans solution pendant des décennies. La croissance normative semble être une des plus faibles du monde (Linder/Schwager/Comandini, 1985). Ce tableau doit pourtant être nuancé. Lorsque le processus de décision du droit est bloqué, l'administration réagit. Elle prend des décisions même sans base légale en court-circuitant les voies de recours (radios-locales) ; elle règle des problèmes par directives administratives et secrète un droit occulte dont l'ampleur est considérable (Morand, 1986). On constate de vastes phénomènes d'*inversion normative* (Morand, 1987). Le droit se construit à la périphérie, un peu à la manière du common Law ou du droit prétorien, en dehors des cadres légaux ou à l'ombre de notions, de standards tellement indéterminés qu'ils laissent à l'administration la majeure partie des choix politiques.

Ces développements étranges s'expliquent certes par la lenteur du processus de décision et les blocages qui s'y manifestent. Il est

aussi dû à des causes que l'on retrouve dans toutes les démocraties occidentales, à savoir l'incompatibilité radicale qui existe entre les processus de construction du droit et les nécessités pratiques liées à l'interventionnisme étatique (Morand, 1987). La lenteur du processus est aussi compensée au moins dans certains secteurs par la rapidité des réactions qui peuvent se produire dans la société civile et tout particulièrement dans les entreprises. En vertu du principe de subsidiarité, l'Etat peut se borner à traiter le solde des problèmes après décantation dans la société. La lenteur du processus permet aussi de bénéficier des expériences faites ailleurs (Linder, 1987).

4 / *Un processus en entonnoir.* Tous les systèmes politiques opèrent un filtrage des demandes politiques. La recherche effrénée et souvent prématurée du consensus par un groupe d'acteurs limités conduit pourtant à un rétrécissement exagéré du champ des solutions. Si le domaine du Ça est démesuré, le Surmoi corporatif est immense. Le couvercle qui surmonte la chaudière des désirs est si bien ajusté que seules quelques vapeurs réussissent à s'échapper. Dès que les compromis ont été réalisés au niveau préparlementaire, il y a peu de chances qu'ils soient remis en cause par la suite. Cela est dû notamment au fait que les groupes d'intérêts sont présents à toutes les phases de la procédure.

3 / *L'adoption de la législation*

Elle est une phase de mise au net de solutions élaborées patiemment en amont. A ce stade, on pourrait presque dire : « Circulez, il n'y a rien à voir. » Le Parlement de milice, même s'il fait un bon usage de ressources limitées (Linder, 1987), ne remet guère en cause des arrangements négociés de longue date. Il est assez rare qu'il modifie fondamentalement un projet. Il lui arrive pourtant parfois de mettre fin même au vote final à un processus législatif qui a pris des années de préparation.

4 / *La mise en œuvre*

Des recherches récentes du plus haut intérêt ont jeté des lumières sur cette phase dont l'étude avait été négligée auparavant. Loin d'être une phase mécanique d'application du droit, la mise en œuvre est un processus politique impliquant une multitude d'acteurs et permettant l'ajustement d'attentes et d'intérêts divers. Contrairement à une représentation remontant au XIX^e siècle, la loi ne se

déroule pas de manière linéaire à la manière de l'électricité qui se diffuse de la centrale à chaque foyer. Contrairement à ce que pensait Gény, elle ne termine pas tous les raisonnements et ne fixe pas toutes les incertitudes. Elle représente plutôt une offre normative laissant place à un immense champ de négociation entre l'administration, les groupes d'intérêts et les particuliers. L'apparition à ce niveau d'un droit négocié à l'ombre de la loi fait penser à ce qui se passe dans le cadre de la procédure législative. Le déroulement de la loi ressemble ainsi à un jeu de miroirs à l'infini qui aboutit au gré des phases d'application à une transformation de l'image primitive. Il y a une politique de la mise en œuvre, comme il y a une politique législative.

Dans le cadre de lois recourant à des notions indéterminées et laissant un large pouvoir d'appréciation à l'administration, celle-ci ajuste les normes pour tenir compte de ses propres finalités. Les destinataires de leur côté développent des stratégies diverses en fonction des circonstances. Ils peuvent collaborer à la réalisation des finalités de la loi en adoptant des attitudes super-conformes. Ils peuvent aussi faire échec à la loi en s'y opposant, en éludant ses prescriptions ou en développant des stratégies de substitution qui ne font que déplacer le problème. Cela est vrai aussi bien des programmes incitatifs (subventions) qui reposent très largement sur la bonne volonté des destinataires que des programmes impératifs qui, dans le cadre du moins de l'interventionnisme étatique, laissent une large place à la négociation. On observe ainsi que les conflits non résolus par la loi réapparaissent au niveau de la mise en œuvre. L'opposition des autorités d'application peut aboutir à l'abandon ou à la transformation des finalités prévues par la loi ; la résistance des destinataires à infléchir le cours de la loi. Celle-ci produit bien sûr des effets, mais ce ne sont pas toujours des effets attendus. Une politique publique peut être un succès non parce qu'elle produit les effets matériels voulus, mais parce qu'elle engendre un effet symbolique favorable, comme l'apaisement d'un conflit ou la création d'un climat de confiance (Linder, 1987).

Sur le plan organisationnel, la mise en œuvre se caractérise par une dissociation entre les organes de création et d'exécution du droit. Le principe de subsidiarité aboutit pourtant à trois formes de mise en œuvre :

a - Le fédéralisme d'exécution. Ce modèle, qui est la règle est de plus en plus problématique. Chargés d'appliquer un droit fédéral de plus en plus complexe, les cantons rencontrent des difficultés

financières et surtout organisationnelles. Nombre de cantons petits ou faibles ne sont plus capables d'exécuter correctement le droit fédéral. Lorsqu'une législation fédérale apparaît dans un domaine où les cantons étaient auparavant compétents, la pénétration du droit fédéral dans les droits cantonaux nécessite des modifications organisationnelles que les cantons ne sont souvent pas à même de réaliser. Ils ne disposent fréquemment pas de l'expertise nécessaire à une bonne application du droit fédéral. L'absence de coïncidence entre les autorités de création et d'application du droit permet à la Confédération d'imposer dans certains secteurs comme la protection de l'environnement des normes sévères que les cantons ont toutes les peines à faire respecter. De plus en plus fréquemment, certains cantons se cabrent et déclarent ouvertement qu'ils n'appliqueront sciemment pas le droit fédéral.

Le contrôle fédéral sur la mise en œuvre cantonale est lâche et repose plus sur la persuasion et la négociation que sur l'impératif. La souplesse de la mise en œuvre présente des avantages certains. Elle assure une adaptation du droit fédéral aux circonstances locales. Elle permet aux cantons de développer des politiques publiques originales et différenciées dans le cadre tracé par le droit fédéral. Elle présente aussi des inconvénients, lorsqu'elle aboutit à entraver une législation fédérale dont la nécessité a été démontrée. Les considérations que l'on peut faire au sujet du déficit d'exécution qui est courant en Suisse doivent pourtant être nuancées dans la mesure où la mise en œuvre semble tout aussi problématique dans les Etats unitaires.

b / Le corporatisme d'exécution. La mise en œuvre par les groupes d'intérêts spécialement visés par une législation (principalement dans l'agriculture) représente une application encore plus poussée du principe de subsidiarité. Les avantages ne sont pas négligeables. Les groupes d'intérêts ont souvent une grande expertise dans le secteur considéré (Joerin/Rieder, 1985). Les critiques à l'égard de ce type de mise en œuvre ne manquent pas. On reproche aux groupes d'intérêts de confondre leurs préoccupations privées et leurs fonctions publiques dans le cadre de la mise en œuvre. On critique aussi la tendance de ces organisations à favoriser les intérêts de leurs membres au détriment de ceux des outsiders (Jost 1982). Le cumul d'un monopole public et privé donne à ces organisations une position superdominante (Linder, 1987). On ajoutera que cette position n'est pas équilibrée à ce niveau par la présence d'intérêts contradictoires. Le monopole dans la phase d'exécution étant doublé

d'une influence prépondérante au niveau de la formation des lois, on aboutit à une rigidification de la politique publique en cause et à une absence chronique de capacité d'innovation. Au lieu de s'adapter à un environnement changeant, les organisations ont la capacité d'obliger l'environnement à s'adapter à leurs valeurs et leurs intérêts (Linder, 1987).

c - L'exécution par des organisations semi-publiques autonomes. Cette troisième forme assure une bonne exécution de la politique publique initiale grâce à l'expertise de l'organisation et à une bonne coordination entre l'administration et les groupes d'intérêts représentés. Les compagnies d'électricité composées des producteurs, des cantons, voire de communes ont ainsi assuré un approvisionnement sûr et suffisant du pays. Les difficultés naissent lorsque les autorités centrales changent de politique. En raison de l'influence limitée que l'Etat exerce sur les organisations autonomes, celles-ci réussissent à poursuivre pendant longtemps les objectifs initiaux, au détriment de la réalisation de finalités nouvelles. Le cumul d'un monopole économique et politique permet là aussi aux organisations d'échapper aux contraintes de l'environnement.

5 / *L'évaluation des effets*

Alors que l'on préconise une évaluation scientifique et systématique des lois (Mader, 1985), cette phase est très négligée en Suisse. Dans cette ligne, on se bornera à citer les rapports des commissions de gestion des Chambres fédérales et le rapport de gestion du Conseil fédéral. Ces procédés sont cependant très approximatifs et ne font pas appel aux instruments que la science économique et les sciences sociales pourraient fournir en vue d'analyser les effets d'une législation. Des analyses isolées (ex. : impact du principe à travail égal, salaire égal) ne changent pas le tableau d'ensemble. Mais on peut penser que sous l'impulsion du service fédéral de la législation, cette approche se développera.

BIBLIOGRAPHIE

- J.-D. Delley / L. Mader (1986), *L'Etat face au défi énergétique*, Lausanne.
 A. Jost (1982), Zum Rechtsschutz im Wirtschaftsverwaltungsrecht, *Revue de droit suisse*, 116, 455 s.
 R. Joerin / P. Rieder (1985), *Parastaatliche Organisationen im Agrarsektor*, Bern/Stuttgart.

- H. Kriesi (1980), *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Frankfurt/New York.
- P.-J. Katzenstein (1985), *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, New York.
- W. Linder / S. Schwager / F. Comandini (1985), *Inflation législative ? Une recherche sur l'évolution quantitative du droit suisse*, Lausanne.
- W. Linder (1987), *La décision politique en Suisse. Genèse et mise en œuvre de la législation*, Lausanne.
- L. Mader (1985), *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Lausanne.
- C.-A. Morand (1982), Essai de théorie de la loi à l'occasion d'une étude de mise en œuvre, *Le droit en action*, Saint-Saphorin.
- C.-A. Morand (1986), La croissance normative. Comment faire face à une masse de droit considérable ? *Zbl* 87, 337 s., et *Foro italiana*, 1987.
- C.-A. Morand (1987), Le droit de l'Etat providence. Prolégomènes à une étude de la révolution juridique post-moderne, *Convegno Internazionale di Studi Nuovi Motti per la Formazione del Diritto*, Roma.
- E. Poltier (1983), *Les entreprises d'économie mixte. Etude de droit suisse et comparé*, Lausanne.

RÉSUMÉ. — Dans un régime de corporatisme démocratique libéral, dominé par les principes de subsidiarité et de concordance, le processus de formation du droit est lent. Il n'assure pas une représentation équitable de tous les intérêts en présence et la prise en compte des intérêts à long terme. La mise en œuvre du droit fédéral par les cantons ou les organisations professionnelles est souvent problématique. Mais on peut cependant se demander si ces arrangements internes, laissant beaucoup de place à la société civile, n'expliquent pas le succès et la souplesse de l'économie helvétique.