

# CONSEIL D'ÉTAT

## Étude annuelle 2016

### Simplification et qualité du droit

L'étude a été adoptée  
par l'assemblée générale du Conseil d'État  
le 13 juillet 2016

*En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur.  
Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.*

Reproduit d'après documents fournis

© Direction de l'information légale et administrative, Paris 2016

ISBN : 978-2-11-010255-3

---



# Les rapports du Conseil d'État

(ancienne collection  
Études et Documents du Conseil d'État)

## Fondateur

---

René CASSIN

## Comité de direction

---

Jean-Marc SAUVÉ, vice-président du Conseil d'État.

Bernard STIRN, Henri TOUTÉE, Philippe MARTIN, Christian VIGOUROUX, Maryvonne DE SAINT PULGENT, Jean-Denis COMBEXELLE, Jacques ARRIGHI DE CASANOVA, présidents de section, Catherine BERGEAL, secrétaire générale du Conseil d'État.

Patrick GÉRARD, président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études.

*Directeur de la publication* : Maryvonne DE SAINT PULGENT, présidente de la section du rapport et des études.

*Secrétaire de rédaction* : Corinne MATHEY, secrétaire de la section du rapport et des études



# Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

## **Collection « Les rapports du Conseil d'État » (ancienne collection « Études et Documents du Conseil d'État », EDCE)**

- L'eau et son droit (EDCE n° 61), 2010.
- Consulter autrement, participer effectivement, (EDCE n° 62), 2011.
- Les agences : une nouvelle gestion publique ? – étude annuelle 2012, n° 63.
- Le droit souple – étude annuelle 2013, n° 64.
- Le numérique et les droits fondamentaux – étude annuelle 2014, n° 65.
- L'action économique des personnes publiques – étude annuelle 2015, n° 66.
- Simplification et qualité du droit – étude annuelle 2016, n° 67.

## **Collection « Les études du Conseil d'État »**

- Les établissements publics, 2010.
- Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne, 2011.
- Vers l'institution d'un parquet européen, 2011.
- Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, 2014.
- L'application du nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation », 2014.
- Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises, 2015.
- Directives européennes : anticiper pour mieux transposer, 2015.
- Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger, 2016.

## **Collection « Droits et Débats »**

- Le droit européen des droits de l'homme, n° 1, 2011.
- Les développements de la médiation, n° 2, 2012.
- La valorisation économique des propriétés des personnes publiques, n° 3, 2012.
- La démocratie environnementale, n° 4, 2012.
- Consulter autrement, participer effectivement, n° 5, 2012.
- Le patrimoine immatériel des personnes publiques, n° 6, 2013.
- Santé et justice : quelles responsabilités ?, n° 7, 2013.
- Les agences : une nouvelle gestion publique?, n° 8, 2013.
- Les enjeux juridiques de l'environnement, n° 9, 2014.
- La décentralisation des politiques sociales, n° 10, 2014.
- 1952-2012 : le juge français de l'asile, n° 11, 2013.
- Corriger, équilibrer, orienter : une vision renouvelée de la régulation économique – Hommage à Marie-Dominique Hagelsteen, n° 12, 2014.
- La sanction : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 13, 2015.
- Où va l'État? – Tome 1, n° 14, 2015.
- Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ?, n° 15, 2015.
- La France dans la transformation numérique : quelle protection des droits fondamentaux? , n° 16, 2016.
- La fiscalité sectorielle, n° 17, 2016.
- Où va l'État? – Tome 2 (*à paraître*).

## **Collection « Histoire et mémoire »**

- Conférences Vincent Wright – volume 1, 2012.
- Conférences Vincent Wright – volume 2, 2015.

## **Collection « Jurisprudences ».**

- Jurisprudence du Conseil d'État 2012-2013, 2014.
- Jurisprudence du Conseil d'État 2014-2015, 2016.



■ LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES ACRONYMES .....	5
■ AVANT-PROPOS .....	9
■ SYNTHÈSE .....	13
■ Étude annuelle – SIMPLIFICATION ET QUALITÉ DU DROIT	23
■ INTRODUCTION .....	25
■ Première partie – PRENDRE LA MESURE DES MAUX QUE L’ON ENTEND COMBATTRE .....	39
■ Deuxième partie – DES EFFORTS INDÉNIABLES, DES RÉSULTATS INSUFFISANTS .....	63
■ Troisième partie – CHANGER DE CULTURE NORMATIVE .....	89
■ CONCLUSION .....	123
■ LISTE DES PROPOSITIONS ET DES ENGAGEMENTS DU CONSEIL D’ÉTAT .....	127
■ RAPPORTS DES MISSIONS DU CONSEIL D’ÉTAT EN EUROPE .....	135
Mission du Conseil d’État en Allemagne (Berlin) .....	137
Mission du Conseil d’État en Italie (Rome).....	147
Mission du Conseil d’État aux Pays-Bas (La Haye).....	155
Mission du Conseil d’État au Royaume-Uni (Londres).....	165
■ ANNEXES .....	175
Annexe 1 – Lois, ordonnances, décrets et arrêtés dont l’intitulé se réfère à la simplification – Textes promulgués ou signés entre le 1 <sup>er</sup> juillet 2006 et le 30 juin 2016 .....	177
Annexe 2 – Liste des personnes auditionnées .....	187
Annexe 3 – « Comité d’orientation » constitué par la section du rapport et des études pour l’étude annuelle .....	195
Annexe 4 – « Groupe de contact » constitué par la section du rapport et des études pour l’étude annuelle .....	197



■ <b>CONTRIBUTIONS</b> .....	199
Simplification et qualité du droit au niveau européen : l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer», par Guy Verhofstadt .....	201
Simplification et qualité du droit de l'Union européenne, par Hubert Legal .....	207
L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Contribution du Conseil constitutionnel à la simplification du droit, par Guy Canivet .....	217
Textes introductifs des projets de loi, des propositions de loi et des lois espagnols : les exposés des motifs et les préambules, par Cristóbal Rodríguez Giménez.....	233
De la qualité du droit à la qualité de la justice, la simplification du droit en Italie, entre centre et territoires, par Daniela Piana .....	241
■ <b>TABLE DES MATIÈRES</b> .....	247

L'étude annuelle 2016 du Conseil d'État a été établie par Charles Touboul, maître des requêtes, rapporteur général adjoint de la section du rapport et des études (SRE), sous la direction de Maryvonne de Saint Pulgent, présidente de la SRE et de Patrick Gérard, président adjoint et rapporteur général de la SRE,

avec le concours de Mylène Bernabeu, premier conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel,

et de Stéphane Eustache, conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel.

Dans le cadre de leur stage à la section du rapport et des études, Darah Hervé, Jérôme Jourdain, Saïda Maazouz, Léonie Martin, Cédric Soletta et Damien Thomas ont contribué aux travaux, notamment aux recherches documentaires.



# Liste des abréviations et des acronymes

AAI	Autorité administrative indépendante
API	Autorité publique indépendante
AFNOR	Association française de normalisation
AJDA	Actualité juridique droit administratif
ALUR (loi)	Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
ATE	Administration territoriale de l'Etat
CEC	Comité d'examen et de contrôle
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESU	Chèque emploi service universel
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGEFI	Contrôle général économique et financier
CGI	Code général des impôts
CIMAP	Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique
CIRA	Centres interministériels de renseignements administratifs
CJA	Code de justice administrative
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CMPP	Conseil de modernisation des politiques publiques
CNEN	Conseil national d'évaluation des normes
CPER	Contrat de plan État-région
CRPA	Code des relations entre le public et l'administration
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces
DAJ	Direction des affaires juridiques
DCEV (dispositif)	Dispositif de dates communes d'entrée en vigueur des normes réglementaires concernant les entreprises
DCRA (loi)	Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations



DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGE	Direction générale des entreprises
DGME	Direction générale de la modernisation de l'Etat
DGTrésor	Direction générale du trésor
DILA	Direction de l'information légale et administrative
EDCE	Études et Documents du Conseil d'État
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPIC	Établissement public industriel et commercial
ETI	Entreprises de taille intermédiaire
FMI	Fonds monétaire international
GAJA	Grands arrêts de la jurisprudence administrative
GHN	Groupe à haut niveau
HPST (loi)	Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JO	Journal officiel
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LPA	Les petites affiches
MAP	Modernisation de l'action publique
MEC	Mission d'évaluation et de contrôle
MECSS	Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale
NOÉ	Nouvelles opportunités économiques
NOTRe (loi)	Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OGM	Organisme génétiquement modifié
ONIAM	Office national d'indemnisation des accidents médicaux des affections iatrogènes et des infections nosocomiales
OSCAR	Outil de simulation de la charge administrative de la réglementation
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité



RAPO	Recours administratif préalable obligatoire
RDC	Revue des contrats
RDP	Revue du droit public
REFIT	Regulatory fitness and performance programme (programme pour une réglementation affûtée et performante)
RFAP	Revue française d'administration publique
RFDA	Revue française de droit administratif
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RTD civ.	Revue trimestrielle de droit civil
RTD com.	Revue trimestrielle de droit commercial
SCM	Standard cost model (méthode des coûts standards)
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
SGG	Secrétariat général du Gouvernement
SGMAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
SOLON	Système d'organisation en ligne des opérations normatives
SVE	Saisine par voie électronique
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TPE	Très petites entreprises
TUE	Traité sur l'Union européenne





---



# Avant-propos

de Jean-Marc Sauvé,  
vice-président du Conseil d'État

« *Ce n'est pas assez d'avoir l'esprit bon, mais le principal est de l'appliquer bien. Les plus grandes âmes sont capables des plus grands vices, aussi bien que des plus grandes vertus et ceux qui ne marchent que fort lentement peuvent avancer beaucoup davantage, s'ils suivent toujours le droit chemin, que ne font ceux qui courent, et qui s'en éloignent* ». Chacun reconnaîtra dans ces lignes, placées en avertissement aux lecteurs de la présente étude, la maxime de toute méthode, qu'un esprit malin, inconstant et bavard, jargonneur et de chicane, aurait rendu presque douteuse, voire étrangère à l'action publique. Le cartésien par méthode déplore aujourd'hui le cartésianisme de notre activité normative, qui entretient la passion, bien française, du perfectionnisme juridique et de la complétude de la loi, qui cultive le goût de la complexité pour elle-même et qui tend à produire des normes parfaites, mais inopérantes. L'esprit du droit et de nos lois est-il encore authentiquement cartésien ?

Vingt-cinq ans après *De la sécurité juridique*, dix ans après *Sécurité juridique et complexité du droit*, le Conseil d'État, tout en saluant les avancées acquises, dresse un bilan décevant de nos outils et de leur application au service de la simplification et de la qualité du droit. Les maux qui affectent la production et la mise en œuvre de notre droit, par deux fois diagnostiqués, n'ont pas été traités et ils se sont aggravés – faute d'une posologie suffisante, faute d'une médication efficace, faute surtout d'une volonté constante, claire et déterminée de guérir. Alors que la plupart des grands États dans le monde ont érigé la simplification et la qualité du droit en politique publique autonome et prioritaire, la France, qui pourtant en reconnaît la nécessité et l'urgence, semble encore balbutier dans ce domaine et paie encore trop de mots les destinataires des normes. Une telle politique, qu'attendent les usagers des services publics et les acteurs économiques installés sur notre territoire et, par ailleurs, l'ensemble des personnes publiques, doit être aujourd'hui déclarée d'intérêt national. Car elle est la garantie d'une compréhension et d'une prise en charge utile des besoins d'intervention publique, un des leviers d'attractivité et de compétitivité de notre pays, un gage d'efficacité et de sérieux dans l'utilisation des deniers publics et, pour toutes ces raisons, un des ressorts de la confiance de nos concitoyens dans la légitimité de l'action publique.



L'heure n'est plus à cet égard à la prise de conscience, ni aux déclarations et incantations, ni à des initiatives dignes d'intérêt, mais dispersées et parcellaires. Un nouveau cap doit être fixé et nous devons nous doter et mettre en œuvre des instruments innovants. Avec pragmatisme, bon sens et détermination et avec un objectif constant : alléger au maximum le poids de la complexité normative qui grève la vie quotidienne des usagers et les projets des acteurs économiques. Naturellement, une part de cette complexité est irréductible : elle tient à la technicité de certaines matières, à l'insertion de notre économie dans la globalisation, à l'ouverture à la concurrence de vastes secteurs d'activité et à la participation de notre pays à l'Union européenne. Une part de cette complexité est aussi nécessaire, car protectrice et garante d'un État de droit moderne, à la recherche d'équilibres bien pesés entre défense des intérêts individuels et sauvegarde des intérêts collectifs et publics. Il ne s'agit pas, à l'évidence, de confondre simplification et simplisme. Mais, trop souvent, ces facteurs de complexité ont servi à dissimuler et à ne pas traiter les facteurs endogènes, propres à notre machine normative, sur lesquels nous avons pourtant directement prise et qui ouvrent de réelles marges de progrès. Trop souvent aussi ces facteurs exogènes, jugés faussement hors de notre portée et perçus comme une fatalité, ont été source de découragement et de scepticisme, voire d'inaction, là où d'autres pays, comparables au nôtre, ont su adapter leurs pratiques et maîtriser, sinon faire reculer, l'inflation et l'instabilité normatives. Le nouveau cap consiste donc à adopter plus systématiquement, dans la conception, la rédaction et la mise en œuvre des politiques publiques, le point de vue de leurs destinataires. Pour y parvenir, nous aurons moins besoin d'une nouvelle théorie de l'action publique ou d'une nouvelle percée conceptuelle, que de diagnostics chiffrés, d'objectifs réalistes, d'une méthode fiable et de mesures concrètes et pragmatiques. La première des tâches doit consister à établir, grâce à une méthode admise par toutes les institutions publiques, des statistiques exhaustives et actualisables sur notre production normative, y compris lorsqu'elle a pour origine la ratification de conventions internationales ou le droit dérivé de l'Union européenne. Il faut aussi définir une méthode de calcul de la charge administrative et des autres coûts induits par toute nouvelle norme selon les catégories de destinataires. La seule lecture comparée du Journal officiel de la République française paru il y a dix ou quinze ans et tel qu'il paraît aujourd'hui – sous forme électronique depuis le 1er janvier 2016 – montre l'accroissement considérable du volume de nos lois et règlements et de leurs conséquences sur la vie de nos concitoyens, des collectivités territoriales et des opérateurs économiques.

Au-delà de cet état des lieux, simplifier, c'est rendre moins complexes le droit et les procédures en vigueur et évaluer *ex post*, à intervalles pertinents, les effets et les coûts des règles législatives et des principaux textes réglementaires nouvellement adoptés. Mais simplifier, c'est aussi anticiper les malfaçons, les lacunes et les difficultés d'application, c'est donc aussi traiter *ex ante* le flux normatif. La régulation de l'emballement actuel nécessite le plus en amont possible, c'est-à-dire au cours de la phase ministérielle d'élaboration des projets de textes – et par conséquent avant la saisine du Conseil d'État –, un aiguillage, sous la forme d'une étude d'option, puis un éclairage sur les conséquences prévisibles du projet, grâce à une étude ou une fiche d'impact et, au besoin, une série de tests de robustesse



auprès de ses destinataires. Le champ de ces évaluations préalables devrait être élargi aux amendements substantiels, aux propositions de loi et à ceux des actes réglementaires qui en sont aujourd'hui exclus. Leur contenu devrait aussi être enrichi, s'agissant en particulier des ordonnances et des décrets. Ces réformes ne seront toutefois utiles que si nous décidons de rompre clairement avec notre goût des villages Potemkine. Car ces évaluations ne sauraient être des exercices formels et rétrospectifs, réalisés pour justifier des choix déjà faits ou devenus obsolètes. Elles doivent au contraire être des instruments fiables, opérationnels et certifiés par une instance indépendante, qui servent à conduire utilement les délibérations sur les projets de texte et qui doivent être actualisés à chaque modification substantielle de ces projets, y compris lors de la phase parlementaire pour les projets et même les propositions de loi. Ces évaluations véritablement préalables doivent être le vecteur et le point d'appui d'une nouvelle culture normative.

Cette ambition attend d'être portée par des engagements politiques forts et, pour se réaliser, elle doit être partagée par toutes les personnes publiques aux niveaux national, déconcentré et territorial. Le Conseil d'État est résolu à y prendre toute sa part, en tant que conseiller du Gouvernement et du Parlement – à ce titre, son assemblée générale a pris des engagements précis – et aussi en tant que juge administratif. Avec cette nouvelle étude, fruit de son expérience, des auditions qu'il a conduites et des missions qu'il a diligentées à l'étranger, le Conseil d'État entend creuser son diagnostic sur l'inflation, la complexité et l'instabilité de la norme, poser des jalons méthodologiques et proposer des avancées concrètes. Il est conscient que, dans le domaine de la simplification et de la qualité du droit, nous avancerons moins guidés par des vérités dernières et des certitudes géométriques, que grâce à des règles pragmatiques, testées et validées par des expériences de terrain, flexibles et ajustables à l'évolution des pratiques et des contraintes, mais aussi fermes et constantes quant aux objectifs qu'elles servent et à la méthode qu'elles suivent. Aujourd'hui, s'impose une nouvelle régulation du « cycle de vie » des règles de droit, davantage orienté vers la prise en compte des demandes croissantes de stabilité et de sécurité juridiques, depuis la conception et l'adoption de ces règles, en passant par leur application, jusqu'à leur actualisation et, le cas échéant, leur disparition. Des avancées sont possibles et même nécessaires, il faut maintenant nous donner les moyens de les réaliser concrètement. Pour cela, il faut se doter de nouveaux outils et de nouvelles méthodes de travail. C'est ce que le Conseil d'État propose. Il faut également s'armer d'une volonté politique claire, forte et déterminée dans la durée. Les deux piliers du sursaut qui est proposé – de nouveaux outils et méthodes de travail et une ferme volonté politique – sont indispensables pour enfin avancer sérieusement sur ce chantier prioritaire, quel que soit le point de vue auquel on se place : politique et démocratique, juridique, économique ou social.





## **Simplification et qualité du droit**

Vingt-cinq ans après sa première étude dénonçant l'obscurité croissante de notre droit et dix ans après avoir réexaminé ce thème sous l'angle de la sécurité juridique, le Conseil d'État a considéré qu'il devait prendre le risque de rouvrir la réflexion sur un sujet fondamental pour l'équilibre de notre démocratie, en recourant à une approche renouvelée, pragmatique et actualisée.

Il faut d'abord dresser le constat de la prolifération normative et l'enchaînement des causes qui l'alimentent pour prendre la mesure des obstacles que rencontre la simplification du droit (1<sup>e</sup> partie). Il faut ensuite procéder à un inventaire critique des mesures prises depuis dix ans, dont le bilan est décevant, puisque le constat global est celui d'une dégradation de la qualité du droit (2<sup>e</sup> partie). La promotion d'une nouvelle éthique de responsabilité chez les décideurs publics est nécessaire pour changer de culture normative. C'est à cette condition qu'il sera possible de maîtriser l'inflation législative et de faciliter l'appropriation de la norme par ses destinataires (3<sup>e</sup> partie).

### **I – Prendre la mesure des maux que l'on entend combattre**

Le diagnostic sur la complexité grandissante de notre droit a été établi maintes fois, notamment par le Conseil d'État. Mais ces constats critiques ne sont pas exempts de contradictions. Surtout, ils font la plupart du temps l'impasse sur une définition objective de la complexité et de son coût. Avant de prétendre trouver des solutions, il faut s'interroger sur cette difficulté à prendre la mesure d'un phénomène aux facettes multiples. Il est donc nécessaire de comprendre la nature du mal (1.1) d'identifier les causes qui l'alimentent (1.2) mais aussi d'en mesurer les contradictions (1.3).

#### **1.1 Comprendre la nature du mal**

S'il n'existe pas de définition partagée de la simplification et de la qualité du droit, c'est faute de vision claire des insuffisances qui affectent le droit. Il n'y a en effet ni accord sur les concepts, ni consensus sur les préoccupations, ni mesure objective de la complexité.

Une réalité qui n'est pas conceptualisée : les textes normatifs ne définissent pas la qualité du droit. La jurisprudence n'en livre pas de vision d'ensemble. Des définitions existent en doctrine, mais aucune ne s'impose. De fortes porosités existent avec la thématique de la réforme de l'État. La simplification et la qualité du droit font l'objet d'approches circonstanciées voire contingentes, tributaires non seulement de la culture nationale (la conception française, attachée à la qualité formelle du texte, se distingue de l'approche anglo-saxonne plus axée sur l'efficacité économique) mais aussi des époques et des priorités politiques du moment.

Une réalité qui renvoie à plusieurs types de préoccupations : la première critique de la norme est d'ordre purement volumétrique : elle vise à la fois l'ampleur du flux de normes et celle du stock. L'instabilité apparaît comme l'un des principaux maux affectant le droit. La norme reste en outre souvent difficile à identifier puis à comprendre du fait de ses ambiguïtés, de sa complexité mais aussi des erreurs et malfaçons qui l'affectent. La norme peut également ne pas constituer la bonne réponse au problème à résoudre, avoir des effets disproportionnés, voire se révéler contreproductive.

Une réalité qui reste difficile à mesurer : la religion du chiffre envahit « le juridique » et le discours sur la complexité et l'insuffisante qualité du droit. Pour être utile, la quantification de la complexité doit être conduite avec rigueur et indépendance en gardant à l'esprit que tout n'est pas mesurable. Il n'y a en outre aucun consensus sur les chiffres : aucune donnée officielle, exhaustive et récente n'existe ; les écarts entre les données disponibles sont anormalement importants. Il n'y a pas même de consensus sur ce qu'il faudrait chiffrer ni sur une méthode de mesure de la production des normes, des effets qu'elles produisent ou de leur perception par leurs destinataires.

## **1.2 Identifier les facteurs**

Pour lutter contre la complexité et l'insuffisante qualité du droit, il faut d'abord en identifier les causes, nombreuses et hétérogènes, qui tiennent aux caractéristiques mêmes de notre société, à la symbolique politique qui s'attache à la norme, ainsi qu'à des évolutions d'ordre juridique.

Les facteurs sociologiques, techniques et administratifs : la complexification du monde – liée à l'accélération du progrès technique, à l'ouverture des frontières et à l'émancipation de l'individu par rapport aux conceptions traditionnelles de la famille et de la société – commande celle du droit. La production de normes et de complexité est également nourrie par les attentes sociales d'ordre général (la protection contre certains risques économiques, sociaux ou environnementaux ou la lutte contre les inégalités) aussi bien que catégoriel. Elle est aussi entretenue par la puissance même des producteurs de normes, formés à répondre à la demande et raisonnant « en silo » sans se concerter avec les autres ni disposer d'une vision d'ensemble.



Les facteurs politiques et médiatiques : la norme reste le vecteur privilégié de l'action publique du fait de l'attachement au droit dans notre pays (légicentrisme), de la raréfaction des ressources budgétaires permettant de mobiliser d'autres moyens, de l'instantanéité de la réponse qu'elle offre en apparence face à une difficulté et des traces durables qu'elle laisse pour attester d'une action entreprise. La norme est aussi un enjeu de lutte politique, qu'il s'agisse d'attacher son nom à une loi, d'user du droit d'amendement pour exprimer une opinion ou de marquer les esprits à l'occasion d'une alternance. Elle sert très souvent à véhiculer des messages symboliques, comme le montre encore le succès des lois mémorielles.

Les facteurs juridiques et institutionnels : le poids accru du sommet de la hiérarchie des normes (normes constitutionnelles et conventionnelles) complique la tâche des auteurs des lois et règlements et le contenu de ces normes. En outre, la production normative s'autoalimente : toute nouvelle action suppose d'adopter de nouvelles normes pour modifier les précédentes ; la nouvelle norme appellera ensuite des normes d'application et leur interprétation par le juge suscitera souvent en réaction de nouvelles normes. Les producteurs de norme sont par ailleurs dispersés et les types de normes, de droit dur comme de droit souple, se diversifient. Le contenu de la norme est enfin de plus en plus fragmenté selon ses destinataires, les territoires et les situations ; les régimes particuliers ne cessent de se multiplier.

### **1.3 Mesurer les contradictions**

La complexité et l'insuffisante qualité du droit nourrissent des procès d'intention idéologiques et favorisent les idées reçues, au risque d'occulter les choix à l'origine de la complexité.

Éviter les procès d'intention idéologiques : pour certains, le discours dénonçant la complexité et l'obscurité du droit serait orchestré par les partisans du libéralisme, tandis que ceux qui s'y opposent seraient les militants d'un État interventionniste. Pour d'autres, la critique de l'insuffisante qualité de la norme serait le nouveau combat de la technocratie contre la légitimité des institutions politiques. Pour d'autres encore, ces critiques traduiraient la lutte entre le centre et la périphérie : critique « anti-européenne » de la part des institutions nationales, critique « anti État » de la part des collectivités territoriales ou critique de la norme publique par les partenaires sociaux ou les professionnels. Mais le débat sur la complexité du droit ne doit pas se résumer à de telles postures.

Dépasser les idées reçues : il n'y a pas de relation évidente entre la complexité de la procédure normative et celle de la norme qu'elle a produite ; une procédure simple ne garantit pas une norme plus claire, plus sûre et plus rapide à mettre en œuvre. Il n'y a pas non plus de lien certain entre la complexité de la norme et celle de sa mise en œuvre : un droit concis n'est pas synonyme de droit clair ou simple d'application, de même qu'un droit voulu comme pédagogique ne



simplifie pas toujours sa propre mise en œuvre. La relation entre la complexité de la norme et son adaptation aux différentes situations n'est elle-même pas univoque : un droit différencié n'est pas toujours moins clair qu'une norme unique applicable à des situations très diverses.

Prendre conscience que la complexité comprend une part de choix : le premier de ces choix porte sur l'existence même de la complexité ; si elle perdure, c'est qu'à un moment donné, elle a été regardée comme ne portant pas réellement à conséquence ou comme ayant des effets moins dommageables qu'une solution plus simple. Une fois la complexité admise, vient le choix des personnes sur qui elle doit peser et dans quelle proportion. Puis, lorsque ce poids commence à paraître excessif, un nouveau choix se présente entre la réduction de cette complexité et la gestion de ses effets, avec le risque, dans ce second cas, de retarder un véritable traitement de fond de la complexité.

## II – Des efforts indéniables, des résultats insuffisants

Les nombreuses réflexions conduites dans le passé ont suscité une prise de conscience sur l'impérieuse nécessité de mettre en place une politique de simplification. Depuis le constat dressé par le Conseil d'État dans son étude de 2006, des dispositifs pérennes ont été adoptés (2.1) mais le bilan en est plutôt décevant (2.2). Il reste toutefois nécessaire de maintenir fermement le cap (2.3).

### 2.1 La construction de dispositifs pérennes

Sans qu'il soit rattaché exclusivement à la simplification et à la qualité du droit, un effort de rationalisation des procédures normatives a été conduit pour encadrer et limiter le flux normatif. Des programmes de simplification ont également été lancés et des dispositifs facilitant l'accès au droit mis en place.

Un effort de rationalisation des procédures normatives : une obligation d'évaluation des projets de loi ainsi que de certains textes réglementaires a été instituée. Les évaluations sont parfois soumises au contrôle d'organismes externes, comme le conseil national d'évaluation des normes (CNEN) pour les collectivités territoriales ou le conseil de la simplification pour les entreprises. La surveillance des procédures normatives a été renforcée, notamment en matière de suivi de l'application des lois et des transpositions de directives. Des dispositifs de modération du flux ont été institués sous forme de « gel de la réglementation » et une attention particulière a été portée aux modalités d'entrée en vigueur. La production de circulaires adressées aux services déconcentrés ou concernant les administrés a aussi été rationalisée.

L'institution d'organes et de dispositifs destinés à simplifier : depuis les années 2000, un membre du Gouvernement a explicitement la charge de la simplification.



Les nombreux services nationaux qui concourent à la simplification ont été réunis au sein d'une même administration centrale (aujourd'hui le SGMAP), parallèlement au renforcement des moyens du SGG sur ces questions. Le rôle du Parlement a été réaffirmé à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2008 et le CESE se mobilise à son tour sur l'évaluation. D'autres institutions interviennent pour améliorer l'accès au droit, à l'exemple du Défenseur des droits. Des médiateurs plus sectoriels ont vu le jour. De vastes programmes de simplification ont été élaborés (RGPP, MAP) parallèlement à des initiatives plus ponctuelles. Près de 130 textes de simplification ont été adoptés depuis dix ans.

Des dispositifs pour faciliter l'accès au droit : la codification a considérablement progressé depuis une décennie avec l'achèvement, l'élaboration et la refonte de plusieurs codes. La procédure administrative a par ailleurs connu d'importants progrès, comme la mise en place des consultations ouvertes, l'obligation faite à l'administration d'informer les administrés sur les vices affectant leurs demandes, la sécurisation des projets des administrés sous différentes formes ou encore l'affirmation du « silence vaut accord ». L'administration électronique a également beaucoup progressé, aussi bien en matière d'information des usagers que s'agissant du développement des téléservices. Les échanges d'informations entre administrations ont également permis de mettre en œuvre le dispositif de « dites-le-nous-une-fois ».

## **2.2 Un bilan décevant**

Des hésitations et des revirements sur les structures et la stratégie, des méthodes de simplification et d'amélioration de la qualité du droit insuffisamment rigoureuses et l'absence de résultats tangibles conduisent à dresser un bilan décevant de ces avancées.

Un certain désordre : l'organisation des pouvoirs publics en matière de simplification a été très fluctuante aussi bien dans la composition du Gouvernement que dans la structuration des administrations centrales. Les initiatives sont restées dispersées. Les différentes politiques conduites au titre de la simplification n'ont pas suivi une méthode bien identifiée ou officiellement consacrée et les circulaires se sont accumulées. La communication destinée à promouvoir la démarche de simplification s'est montrée souvent excessive.

Des méthodes perfectibles : les obligations d'évaluation préalable ont été aisément contournées s'agissant des textes législatifs ou mises en œuvre de manière trop tardive pour être pertinente et les contrôles mis en place se sont avérés insuffisants. Les mesures de simplification, très hétérogènes, ont parfois pu servir d'habillage à des dispositions sans portée réformatrice réelle ou, à l'inverse, faciliter des réformes d'ampleur ou sensibles n'ayant qu'un lien assez lâche ou partiel avec cet objectif. Les processus de simplification se sont révélés difficiles à maîtriser. Certains ont pu conduire à méconnaître des règles de fond, commettre des erreurs voire parfois à accroître la complexité, l'instabilité ou l'obscurité de la norme.



L'absence de résultats tangibles : s'il ne faut pas nier quelques réussites ponctuelles, l'efficacité des dispositifs mis en œuvre s'est révélée décevante. Les démarches de simplification ont souvent été perçues par l'administration comme une charge supplémentaire sans utilité évidente, surtout à la lumière du constat que les règles et procédures fixées en ce domaine ne résistaient pas aux priorités politiques et aux urgences qu'elles commandent. De nombreux rapports constatent la persistance de l'inflation normative, de la sédimentation et de l'instabilité de la norme. Le manque de résultats en vient à affecter la crédibilité même des politiques de simplification.

### **2.3 La nécessité de maintenir le cap**

De sérieuses raisons militent pour un traitement plus efficace et plus résolu de la complexité et de l'insuffisante qualité du droit. Outre qu'il faut prévenir les risques contentieux, la compétitivité du pays est en jeu ainsi que le maintien de l'État de droit et de la cohésion sociale.

Prévenir les risques contentieux : le risque constitutionnel s'accroît sur différents terrains, tels ceux de l'accessibilité et de l'intelligibilité ou de la rétroactivité de la loi. Le risque conventionnel augmente lui aussi, à la fois sur le fondement du droit de la convention européenne des droits de l'homme et du droit de l'Union européenne. Le bloc de légalité lui-même s'est enrichi de nouvelles exigences, comme la sécurité juridique, sur le fondement desquelles le juge n'hésite plus à annuler, sans préjudice du contrôle qu'il peut opérer de la proportionnalité des atteintes portées à la liberté des personnes auxquelles s'appliquent les textes normatifs au regard des objectifs qu'ils poursuivent.

Défendre la compétitivité du pays : une meilleure qualité du droit favorise l'initiative économique ainsi que le développement des petites et moyennes entreprises. Une baisse des charges administratives peut en outre avoir des effets significatifs sur la croissance et l'emploi. Un effort en ce domaine est également nécessaire pour renforcer l'attractivité de notre territoire, surtout dans un contexte d'exacerbation de la concurrence entre systèmes juridiques par les classements internationaux de compétitivité. Plus généralement, le poids de la France et de ses entreprises dans l'économie mondiale et la vie des affaires dépend de l'influence de son droit et de la tradition juridique continentale par rapport à celle des pays de *common law*.

Renforcer l'État de droit et maintenir la cohésion sociale : le poids de la norme est une source de crispation, voire de conflit entre les institutions (tensions entre l'Union européenne et les États membres, entre l'État et les collectivités territoriales, entre le Parlement et Gouvernement). Le degré de complexité atteint par l'ordre juridique peut désorienter jusqu'aux experts eux-mêmes (producteurs de textes, juges, professions du droit) qui ne parviennent plus à le maîtriser. Le droit est de plus en plus étranger au citoyen. La complexité accroît les inégalités dans l'accès au droit jusqu'à devenir l'un des premiers facteurs d'exclusion.

La tentation de la résignation est d'autant plus forte que les réformes entreprises



n'ont pas porté les fruits attendus. C'est sans doute que, pour être efficace, une vraie politique de simplification et de qualité du droit nécessite de changer de culture normative.

## III – Changer de culture normative

Pour lutter contre la complexité croissante du droit, il ne suffit pas d'ajouter des mesures techniques, aussi pertinentes soient-elles. Il faut que l'exigence d'un droit simple et clair soit présente dans le débat public et maintenue tout au long du processus d'adoption et de mise en œuvre de la norme. C'est donc à un véritable changement de culture qu'il faut désormais œuvrer en se fixant trois objectifs majeurs : responsabiliser les décideurs publics (3.1) ; maîtriser l'emballage de la production normative (3.2) ; faciliter l'application concrète de la norme (3.3).

### 3.1. Responsabiliser les décideurs publics

Mettre l'impératif de simplification et de qualité du droit au cœur des missions des décideurs publics : la pertinence et la vérité des chiffres doivent être assurées en élaborant un référentiel fiable et partagé (Proposition n°1). La démarche de simplification et la qualité du droit doit devenir une politique publique à part entière regroupant et articulant les principales initiatives et bénéficiant d'une certaine stabilité dans la durée (Proposition n°2). Une méthode claire doit être définie pour atteindre les objectifs fixés, mise en œuvre pour chaque entité productrice de normes et pour leurs responsables, en s'appuyant notamment sur des lettres de mission et de nouveaux indicateurs de performance (Proposition n°3). Les résultats obtenus doivent être consignés, faire l'objet de classements comparatifs au niveau des services et ministères et donner lieu à un bilan annuel en conseil des ministres (Proposition n°4).

Professionnaliser les acteurs de la simplification et de la qualité du droit : il est nécessaire d'instituer un véritable réseau d'appui à la simplification et à la qualité du droit reposant sur les secrétariats généraux des ministères et avec à sa tête les services du Premier ministre (Proposition n°5). Les agents intervenant dans la production de normes doivent quant à eux être mieux formés en matière de simplification et de qualité du droit, aussi bien au cours de leur formation initiale que dans leur formation continue (Proposition n°6).

Soumettre les politiques de simplification à des examens indépendants et transparents : il faut, d'une part, organiser une véritable certification de la qualité des évaluations en la confiant à une structure légère chargée d'en vérifier le sérieux (Proposition n°7). Il convient, d'autre part, de confronter plus systématiquement ces évaluations aux destinataires de la norme en créant un conseil unique d'évaluation des normes réunissant, dans des collèges distincts, les collectivités territoriales, les entreprises et les représentants des usagers

(Proposition n°8). Les contrôles doivent également être renforcés en aval, qu'il s'agisse de ceux du Conseil d'État, qui se montrera plus exigeant à l'avenir (Engagement n°1) comme de ceux du Parlement dont les initiatives tendant au renforcement de ses capacités d'évaluation doivent être soutenues (Proposition n°9).

### **3.2. Maîtriser l'emballage de la production normative**

Discipliner plus strictement les procédures normatives : la production normative doit faire l'objet d'une véritable programmation articulée avec la politique de simplification et, comme elle, être délibérée en conseil des ministres puis débattue au Parlement (Proposition n°10). Des efforts doivent être faits pour maîtriser le contenu des normes. Le Gouvernement pourrait à cet égard définir et s'engager à respecter un code de bonne conduite en ce qui concerne le volume de ses projets de loi et l'exercice de son droit d'amendement (Proposition n°11). Afin que les textes de simplification n'outrepassent pas leur objet, le recours à des habilitations de l'article 38 strictement définies est à privilégier. La simplification pourrait aussi davantage s'appuyer sur la codification, en y associant plus étroitement la commission supérieure de codification (Proposition n°12).

Donner toute sa portée à l'obligation d'une évaluation ex ante : l'évaluation doit être réalisée et prise en compte plus en amont dans le processus, notamment par le biais de l'étude d'option (Proposition n°13). Cette évaluation doit être faite pour l'ensemble des textes de portée significative, y compris les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour, les amendements substantiels et les ordonnances. Les principaux textes réglementaires produits par les autorités de régulation et les collectivités territoriales pourraient également en faire l'objet (Proposition n°14). Le contenu même de l'étude d'impact doit être élevé à un standard minimum de qualité en améliorant sa méthodologie et en enrichissant son contenu au-delà des seules exigences prévues par les textes.

Expérimenter et évaluer ex post : l'expérimentation, consacrée par le constituant en 2003, reste peu utilisée et conduite de manière parfois insuffisamment rigoureuse. Pour aller plus loin, les évaluations préalables des projets de texte devraient justifier du non recours à une expérimentation (Proposition n°15). L'évaluation ex post des textes législatifs devrait être rendue plus systématique par l'inscription dans les lois et ordonnances de « clauses de réexamen » à échéance de six mois, deux ans et cinq ans. Cette pratique pourrait également être retenue pour les textes réglementaires les plus importants. Cette évaluation ex post des textes devrait être articulée avec l'évaluation des politiques publiques, en veillant notamment à coordonner les programmes et travaux des différentes instances d'évaluation (Proposition n°16).



### 3.3. Faciliter l'application de la norme

Rendre la norme plus compréhensible : s'il n'y a pas lieu de revenir sur les méthodes générales de rédaction (principe de « l'économie de moyens ») celles concernant l'applicabilité outre-mer du droit métropolitain doivent être améliorées (Proposition n°17). L'effort en matière de codification doit être accentué (Proposition n°18). L'accessibilité de certaines sources sur Légifrance pourrait être améliorée (Proposition n°19). Les documents d'information et d'accompagnement de la norme (étude et fiches d'impacts notamment) doivent être plus didactiques et correspondre à la version effectivement publiée du texte auquel ils se rapportent (Proposition n°20) ; le Conseil d'État donnera un avis sur leur contenu lorsque cela lui paraîtra nécessaire (Engagement n°2). La compréhension de la norme doit également être facilitée pour les usagers en renforçant et en coordonnant mieux les dispositifs publics d'information. Il faut également développer le signalement des difficultés d'application de la norme (Proposition n°21).

Simplifier la mise en œuvre des normes : les dispositifs de guichet unique et de « dites le nous une fois » doivent être étendus à un plus grand nombre de démarches incombant aux usagers et aux entreprises (Proposition n°22). Il faut en outre réduire au strict minimum les procédures administratives, notamment en réexaminant périodiquement le bien fondé des régimes d'autorisation ou de déclaration et en recherchant plus systématiquement des alternatives à la création de nouvelles sanctions pénales. Il convient également d'accorder une plus grande attention au calendrier d'entrée en vigueur de la norme, notamment en améliorant les conditions dans lesquelles ce calendrier est défini et porté à la connaissance des destinataires (Proposition n°23). Il importe aussi de renforcer entre ceux-ci et l'administration les procédures de dialogue (Proposition n°24). Pour sa part, le Conseil d'État soutiendra le développement de la médiation au sein de la juridiction administrative (Engagement n°3).

Affirmer le rôle du juge dans son office de simplificateur : le juge pourrait explorer les marges d'interprétation facilitatrice des normes qu'il a à appliquer en mobilisant davantage ses pouvoirs d'instruction (Proposition n°25). L'unité de la jurisprudence pourra être favorisée, au sein de la juridiction administrative, en facilitant le recours à la procédure d'avis contentieux (Proposition n°26) et, entre les cours nationales et européennes, en développement de nouveaux réseaux et forums (Engagement n°4). Lorsqu'une simplification nécessaire ne pourra résulter de sa seule jurisprudence, le Conseil d'État recommandera les modifications appropriées à l'autorité compétente (Engagement n°5). Pour favoriser une exécution plus efficace des décisions juridictionnelles par l'administration, le juge pourrait être habilité à exiger de lui-même une justification de cette exécution et, au besoin, engager d'une procédure d'astreinte d'office (Proposition n°27). Parallèlement, le Conseil d'État s'engage à l'avenir à expliciter plus fréquemment, même en l'absence d'injonction, les conséquences à tirer de ses décisions. Il s'engage également à faire preuve de davantage de pédagogie et à favoriser l'accès à sa jurisprudence en consacrant



des moyens accrus aux lettres d'information, dossiers thématiques et analyses de jurisprudence qu'il met à disposition du public (Engagement n°6).

\* \* \*

Toute politique de simplification requiert du temps, de la continuité et de la volonté. Elle exige de ceux qui la conduisent de faire preuve de pragmatisme pour corriger régulièrement les insuffisances des outils mis en place. La mise en œuvre de meilleures solutions techniques échouera à endiguer le flot normatif si elle n'est pas accompagnée d'une nouvelle culture de la responsabilité partagée par tous les acteurs de notre démocratie, du simple citoyen aux plus hautes autorités de l'État. C'est aussi à cette prise de conscience que la présente étude entend œuvrer.



# **Simplification et qualité du droit**





---

# Introduction

« *Quand la loi bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite* » : la formule avait frappé les esprits lors de la présentation de la première étude du Conseil d'État consacrée, il y a déjà 25 ans, à dénoncer l'obscurité croissante de notre droit<sup>1</sup>. Mais, si ce réquisitoire implacable avait provoqué une prise de conscience salubre, peu de mesures avaient suivi. C'est pourquoi, estimant que désormais « *la complexité croissante des normes menace l'État de droit* », le Conseil d'État a décidé de réexaminer le thème de la sécurité juridique en 2006<sup>2</sup>. De nombreuses préconisations faites dans cette étude ont cette fois été mises en œuvre rapidement par les pouvoirs publics. La révision constitutionnelle de 2008 et la loi organique de 2009 ont ainsi imposé d'accompagner les projets de loi d'une étude d'impact, ce qui a apporté un changement majeur dans le processus d'élaboration de la norme en France.

Force est de constater, dix ans après l'étude de 2006, que ces innovations, pour utiles qu'elles aient été, n'ont pas suffi à mettre un terme à la prolifération du droit qui s'est au contraire encore aggravée. Ce constat d'impuissance est d'autant plus préoccupant que la simplification du droit est depuis toujours un objectif affiché des gouvernements<sup>3</sup>. Et pourtant les textes, trop souvent mal rédigés, ne cessent de s'allonger : ainsi le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, qui comprenait 64 articles lors de sa délibération en conseil des ministres, en comporte-t-il 215 dans la loi promulguée<sup>4</sup>. Ces textes sont de plus sujets à de fréquentes modifications, qui peuvent même les rendre illisibles<sup>5</sup>.

Le premier risque aujourd'hui est celui de la résignation face à un phénomène qui s'auto-alimente et résiste à tous les traitements. Il faut d'ailleurs admettre qu'une part de complexité est inéluctable dans une société avancée, vieillissante, demandeuse de toujours plus de protection et donc de règles. Plus fondamentalement, la complexification des systèmes d'analyse et de décision va

---

1. *De la sécurité juridique*, EDCE, 1991.

2. *Sécurité juridique et complexité du droit*, EDCE, 2006.

3. V. Ainsi, le Président Georges Pompidou observait devant le Conseil d'État, le 28 avril 1970 : « *De perfectionnement en perfectionnement, notre droit public, dont la vertu première était la simplicité et la souplesse, s'est progressivement compliqué au point de dérouter parfois les plus perspicaces. Dans le réseau complexe des règles et des principes, l'administrateur risque de se trouver peu à peu paralysé. Quant au citoyen que le droit doit protéger et aider, c'est avec quelque raison bien souvent qu'il affirme ne plus pouvoir le comprendre ni l'appliquer* ».

4. [Loi n° 2015-992](#) du 17 août 2015. V. pour d'autres exemples la note n°393.

5. V. ci-après [l'article 219 du code général des impôts](#) à titre d'illustration.



de pair avec le progrès dans les domaines économique, social et technologique, mais aussi dans celui du savoir<sup>6</sup>, ce qui a des conséquences dans l'ordonnement juridique.

Le Conseil d'État mesure donc le scepticisme auquel risque de se heurter un troisième rapport consacré à cette question lancinante. Ce choix traduit d'abord une forme d'autocritique : le Conseil d'État entend, d'une part, s'interroger sur les raisons pour lesquelles les remèdes qu'il a préconisés n'ont pas suffi et, d'autre part, œuvrer davantage encore à un droit plus simple et de qualité, y compris en se gardant de la tentation du perfectionnisme juridique. Il se fonde ensuite sur le constat d'une urgence démocratique. Dans sa double mission de conseil du Gouvernement et de juge administratif suprême, le Conseil d'État est bien placé pour mesurer les ravages d'une production normative que plus personne ne semble maîtriser. Les premières victimes en sont les plus faibles, mis dans l'incapacité de faire valoir leurs droits, soit parce qu'ils ne les connaissent pas, soit parce que les procédures sont trop complexes. Plus généralement, l'absence de lisibilité du droit nourrit la défiance des citoyens à l'égard des institutions représentatives et des corps intermédiaires ainsi que le rejet de l'intégration européenne et de la mondialisation. Enfin, dans une économie ouverte, le droit est un élément central de la compétition entre les nations. La lourdeur de nos normes, leur complexité et leur instabilité sont ainsi un frein à l'innovation, à la croissance et à l'emploi.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'État a considéré qu'il devait prendre le risque de rouvrir la réflexion sur un sujet fondamental pour l'équilibre de notre démocratie, en recourant à une approche renouvelée, pragmatique et actualisée. Il ne suffit plus d'invoquer les glorieux ancêtres<sup>7</sup> ou les principes élevés au plus haut de la hiérarchie des normes<sup>8</sup>. Il faut prendre en compte les nombreux travaux théoriques mais aussi et surtout les expérimentations pratiques qui ont démontré qu'une simplification hâtive pouvait manquer complètement son but. C'est le sens de l'intitulé ambitieux de cette étude sur la « simplification et la qualité du droit » que de chercher à concilier deux objectifs parfois contradictoires. Un droit de qualité recèle une part de complexité et rien ne serait plus dommageable que de prétendre l'ignorer. Et toute simplification demande de faire des choix entre différentes priorités qu'il faut hiérarchiser.

Enfin, le Conseil d'État a entendu inscrire sa réflexion dans une approche comparative, prenant en compte les réformes conduites dans des démocraties européennes ayant des contraintes et un degré de développement semblables aux nôtres. La recherche d'un droit plus simple et plus efficace est au demeurant un sujet de préoccupation internationale, qui dépasse les frontières de l'Europe : en Australie, au Canada, en Corée du Sud et aux États-Unis, ces questions

---

6. Edgar Morin, *Introduction à la pensée complexe*, Seuil, 2005.

7. Montesquieu : « *Il ne faut toucher aux lois que d'une main tremblante* » (in « *Lettres persanes* » en 1721), ou encore « *Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires* » (in « *De l'esprit des lois* » en 1748).

8. Plusieurs objectifs et principes à valeur constitutionnelle ont été consacrés en matière de qualité de la loi. Des exigences de ce type ont également été affirmées au niveau conventionnel (v. 2.3.1).



sont également très présentes dans le débat public. C'est pourquoi l'OCDE<sup>9</sup> a lancé avec succès un programme pour la qualité réglementaire, qui donne lieu périodiquement à des analyses comparées des États portant sur de nombreux critères. Cette question est également au programme de l'Union européenne comme en témoigne l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » intervenu le 13 avril 2016 entre la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil. Indépendamment de cet accord, la plupart des États européens ont pris des mesures pour simplifier et améliorer la qualité de leur droit interne, tant en ce qui concerne la production des normes nouvelles que le « stock » existant. Le Conseil d'État a donc choisi d'envoyer des missions d'étude auprès de l'Union européenne, ainsi qu'en Allemagne, en Angleterre, en Italie et aux Pays-Bas, non pas pour s'inspirer de systèmes juridiques différents du nôtre mais pour tirer les enseignements des réformes qui y ont été tentées, de leurs succès et de leurs échecs.

Le but de cette étude n'est donc pas de trouver des formules magiques mais beaucoup plus modestement de définir une méthodologie pour progresser. Elle conduit à réformer en profondeur toute la chaîne de production de la norme. En amont, il est nécessaire d'objectiver le coût de la complexité afin d'éclairer le débat public et les décisions du législateur. En aval, il faut veiller à l'application et à l'accessibilité de la norme, en intégrant l'apport des nouvelles technologies.

Le doyen Georges Vedel affirmait déjà : « *L'État de droit n'est (...) que la dose de juridique que la société peut supporter sans étouffer* »<sup>10</sup>. La présente étude ne se propose pas de faire la théorie de la place de la loi ou du droit dans notre société, mais de mettre en place les outils pour produire un droit plus simple et de meilleure qualité.

Il faut d'abord dresser le constat de la prolifération normative et l'enchaînement des causes qui l'alimentent pour prendre la mesure des obstacles que rencontre la simplification du droit **(1<sup>e</sup> partie)**.

Il faut ensuite procéder à un inventaire critique des mesures prises depuis dix ans, dont le bilan est décevant, puisque le constat global est celui d'une dégradation de la qualité du droit **(2<sup>e</sup> partie)**.

La promotion d'une nouvelle éthique de responsabilité chez les décideurs publics est nécessaire pour changer de culture normative. C'est à cette condition qu'il sera possible de maîtriser l'inflation législative et de faciliter l'appropriation de la norme par ses destinataires **(3<sup>e</sup> partie)**.

---

9. V. *supra*, le tableau des abréviations et acronymes utilisés dans la présente étude.

10. G. Vedel, actes du colloque *L'État de droit au quotidien*, p. 65, cité par D. Labetoulle, « Principe de légalité et principe de sécurité », *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, éd. Dalloz, 1996, p. 403.



## Article 219 du code général des impôts

I. Pour le calcul de l'impôt, le bénéfice imposable est arrondi à l'euro le plus proche. La fraction d'euro égale à 0,50 est comptée pour 1.

Le taux normal de l'impôt est fixé à 33,1/3 %.

Toutefois :

a. Le montant net des plus-values à long terme fait l'objet d'une imposition séparée au taux de 19 %, dans les conditions prévues au 1 du I de l'[article 39 quinquies](#) et à l'[article 209 quater](#).

Pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 2005, le taux d'imposition visé au premier alinéa est fixé à 15 %.

Pour les exercices ouverts à compter du 31 décembre 2007, le montant net des plus-values à long terme afférentes aux titres des sociétés à prépondérance immobilière définies au a sexies-0 bis cotées est imposé au taux prévu au IV.

Est imposé au taux de 25 % le montant net des plus-values à long terme provenant de la cession :

1° Des titres de sociétés dont l'actif est, à la date de la cession, constitué pour plus de 50 % de sa valeur réelle par une autorisation d'usage de ressources radioélectriques pour la diffusion de tout service de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique délivrée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel dans les conditions prévues à l'[article 30-1](#) de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ;

2° Des titres de sociétés contrôlant une société définie au 1° du présent a et dont l'actif est, à la date de la cession, constitué pour plus de 50 % de sa valeur réelle par les titres d'une société mentionnée au même 1°.

Les quatrième à sixième alinéas du présent a s'appliquent à la première cession de titres suivant la délivrance de l'autorisation mentionnée au 1° entraînant une modification du contrôle direct ou indirect, au sens de l'[article L. 233-3](#) du [code de commerce](#), de la société titulaire de l'autorisation. Lorsque cette première cession est placée sous le régime prévu aux [articles 210 A](#) et [210 B](#) du présent code, la plus-value réalisée lors de la cession ultérieure des titres reçus en contrepartie de l'apport des titres mentionnés aux 1° et 2° du présent a est imposée au taux prévu au IV, à hauteur de la plus-value d'apport de ces derniers titres.

Les provisions pour dépréciation afférentes aux titres mentionnés aux 1° et 2° du présent a sont soumises au régime applicable à ces mêmes titres.

L'excédent éventuel des moins-values à long terme ne peut être imputé que sur les plus-values à long terme imposables aux taux visés au présent a et réalisées au cours des dix exercices suivants.

[...]



### **Article 219 du code général des impôts (suite)**

a bis. Les moins-values à long terme existant à l'ouverture du premier des exercices ouverts à compter du 1er janvier 1994 sont imputées sur les plus-values à long terme imposées au taux de 19 %. L'excédent des moins-values à long terme subies au cours d'un exercice ouvert à compter du 1er janvier 1994 peut être déduit des bénéfices de l'exercice de liquidation d'une entreprise à raison des 19/33,33 de son montant.

Les moins-values à long terme existant à l'ouverture du premier des exercices ouverts à compter du 1er janvier 2005 sont imputées sur les plus-values à long terme imposées au taux de 15 %. L'excédent des moins-values à long terme subies au cours d'un exercice ouvert à compter du 1er janvier 2005 et afférentes à des éléments autres que les titres de participations définis au troisième alinéa du a quinquies peut être déduit des bénéfices de l'exercice de liquidation d'une entreprise à raison des 15/33,33 de son montant ;

a ter. Le régime des plus-values et moins-values à long terme cesse de s'appliquer au résultat de la cession de titres du portefeuille réalisée au cours d'un exercice ouvert à compter du 1er janvier 1994 à l'exclusion des parts ou actions de sociétés revêtant le caractère de titres de participation et des parts de fonds commun de placement à risques, de fonds professionnel de capital investissement ou de société de capital risque qui remplissent les conditions prévues au II ou au III bis de l'[article 163 quinquies B](#) ou à l'[article 1er-1 de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985](#) portant diverses dispositions d'ordre économique et financier et qui sont détenues par l'entreprise depuis au moins cinq ans.

Pour les exercices ouverts à compter de la même date, le régime des plus ou moins-values à long terme cesse également de s'appliquer en ce qui concerne les titres de sociétés dont l'actif est constitué principalement par des titres exclus de ce régime ou dont l'activité consiste de manière prépondérante en la gestion des mêmes valeurs pour leur propre compte, à l'exception des moins-values afférentes aux titres de ces sociétés à hauteur du montant des produits de ces titres qui a ouvert droit à l'application du régime prévu aux [articles 145 et 216](#) au cours de l'exercice au titre duquel ces moins-values ont été constatées et des cinq exercices précédents. Il ne s'applique pas non plus aux titres émis par les organismes de placement collectif immobilier, les organismes professionnels de placement collectif immobilier ou par les organismes de droit étranger ayant un objet équivalent mentionnés au 5° du I de l'[article L. 214-36 du code monétaire et financier](#).

Pour l'application des premier et deuxième alinéas, constituent des titres de participation les parts ou actions de sociétés revêtant ce caractère sur le plan comptable. Il en va de même des actions acquises en exécution d'une offre publique d'achat ou d'échange par l'entreprise qui en est l'initiatrice ainsi que des titres ouvrant droit au régime des sociétés mères ou, lorsque leur prix de revient est au moins égal à 22 800 000 €, qui remplissent les conditions ouvrant droit à ce régime autres que la détention de 5 % au moins du capital de la société émettrice, si ces actions ou titres sont inscrits en comptabilité au compte de titres de participation ou à une subdivision spéciale d'un autre compte du bilan correspondant à leur qualification comptable. [...]



### **Article 219 du code général des impôts (suite)**

Les provisions pour dépréciation afférentes aux titres exclus du régime des plus ou moins-values en application des premier et deuxième alinéas cessent d'être soumises à ce même régime, à l'exception des provisions pour dépréciation des titres de sociétés mentionnés à la première phrase du deuxième alinéa à hauteur du montant des produits de ces titres qui a ouvert droit à l'application du régime prévu aux articles 145 et 216 au cours de l'exercice au titre duquel les provisions ont été comptabilisées et des cinq exercices précédents.

Lorsque l'entreprise transfère des titres du compte de titres de participation à un autre compte du bilan, la plus-value ou la moins-value, égale à la différence existant entre leur valeur réelle à la date du transfert et celle qu'ils avaient sur le plan fiscal, n'est pas retenue, pour le calcul du résultat ou de la plus-value ou moins-value nette à long terme, au titre de l'exercice de ce transfert ; elle est comprise dans le résultat imposable de l'exercice de cession des titres en cause et soumise au régime fiscal qui lui aurait été appliqué lors du transfert des titres. Le résultat imposable de la cession des titres transférés est calculé par référence à leur valeur réelle à la date du transfert. Le délai mentionné à l'article 39 duodecies est apprécié à cette date.

Ces règles s'appliquent lorsque l'entreprise transfère des titres d'un compte du bilan au compte de titres de participation ou procède à des transferts entre l'un des comptes du bilan et l'une des subdivisions spéciales mentionnées au troisième alinéa, sous réserve que le premier terme de la différence mentionnée au cinquième alinéa s'entend, pour les titres cotés, du cours moyen des trente derniers jours précédant celui du transfert et, pour les titres non cotés, de leur valeur probable de négociation et sans préjudice de l'application des dispositions de l'article 38 bis A.

Les dispositions des cinquième et sixième alinéas ne sont pas applicables aux transferts entre le compte de titres de participation et les subdivisions spéciales mentionnées au troisième alinéa.

Les titres inscrits au compte de titres de participation ou à l'une des subdivisions spéciales mentionnées au troisième alinéa qui cessent de remplir les conditions mentionnées à ce même alinéa doivent être transférés hors de ce compte ou de cette subdivision à la date à laquelle ces conditions ne sont plus remplies. A défaut d'un tel transfert, les titres maintenus à ce compte ou à cette subdivision sont réputés transférés pour l'application des cinquième, sixième et dixième alinéas ; les dispositions prévues au douzième alinéa en cas d'omission s'appliquent.

Lorsqu'elles reçoivent un emploi non conforme à leur objet ou qu'elles deviennent sans objet au cours d'un exercice clos après la date du transfert des titres, les provisions pour dépréciation constituées antérieurement à cette date à raison de ces titres sont rapportées aux plus-values à long terme ou au résultat imposable au taux prévu au deuxième alinéa du I, selon qu'elles sont afférentes à des titres qui, avant leur transfert, constituaient ou non des titres de participation ; les provisions rapportées s'imputent alors en priorité sur les dotations les plus anciennes.

[...]



### **Article 219 du code général des impôts (suite)**

Les provisions pour dépréciation constituées après le transfert à raison des titres transférés mentionnés aux cinquième et sixième alinéas sont déterminées par référence à la valeur des titres concernés à la date du transfert.

Les entreprises qui appliquent les dispositions des cinquième et sixième alinéas doivent, pour les titres transférés, joindre à la déclaration de résultats de l'exercice du transfert et des exercices suivants un état conforme au modèle fourni par l'administration faisant apparaître, pour chaque catégorie de titres de même nature, la date de transfert, le nombre et la valeur des titres transférés, le montant de la plus-value ou de la moins-value et le régime d'imposition qui lui est applicable, à cette date, le montant des provisions constituées avant ou après le transfert et le montant de ces provisions qui a été rapporté au résultat imposable.

Le défaut de production de l'état mentionné au onzième alinéa ou l'omission des valeurs ou provisions qui doivent y être portées entraînent l'imposition immédiate des plus-values et des provisions omises ; les moins-values ne peuvent être déduites que des résultats imposables de l'exercice au cours duquel les titres considérés sont cédés ;

a quater. Pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 1997, le régime des plus et moins-values à long terme cesse de s'appliquer à la plus ou moins-value provenant de la cession des éléments d'actif, à l'exception des parts ou actions visées aux premier et troisième alinéas du a ter.

Les moins-values à long terme afférentes à des éléments d'actif désormais exclus du régime des plus et moins-values à long terme en application du premier alinéa, et restant à reporter à l'ouverture du premier exercice ouvert à compter du 1er janvier 1997, peuvent, après compensation avec les plus-values et les résultats nets de la concession de licences d'exploitation continuant à bénéficier de ce régime, s'imputer à raison des 19/33,33 de leur montant sur les bénéfices imposables. Cette imputation n'est possible que dans la limite des gains nets retirés de la cession des éléments d'actifs exclus du régime des plus et moins-values à long terme en application du premier alinéa ;

Par dérogation au premier alinéa, le régime des plus ou moins-values à long terme s'applique, dans les conditions prévues au 1 de l'article 39 terdecies, à la plus ou moins-value résultant de la cession d'un brevet, d'une invention brevetable ou d'un procédé de fabrication industriel qui satisfait aux conditions prévues aux troisième, quatrième et cinquième alinéas du même 1.

a quinquies. Pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 2006, le montant net des plus-values à long terme afférentes à des titres de participation fait l'objet d'une imposition séparée au taux de 8 %. Ce taux est fixé à 0 % pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 2007.

Une quote-part de frais et charges égale à 12 % du montant brut des plus-values de cession est prise en compte pour la détermination du résultat imposable.

[...]



### **Article 219 du code général des impôts (suite)**

Les titres de participation mentionnés au premier alinéa sont les titres de participation revêtant ce caractère sur le plan comptable, les actions acquises en exécution d'une offre publique d'achat ou d'échange par l'entreprise qui en est l'initiatrice et les titres ouvrant droit au régime des sociétés mères si ces actions ou titres sont inscrits en comptabilité au compte titres de participation ou à une subdivision spéciale d'un autre compte du bilan correspondant à leur qualification comptable, à l'exception des titres des sociétés à prépondérance immobilière définis au troisième alinéa du a.

La fraction des moins-values à long terme existant à l'ouverture du premier des exercices ouverts à compter du 1er janvier 2006 afférente à des éléments exclus du bénéfice des taux définis au premier alinéa demeure imputable sur les plus-values à long terme imposées au taux visé au a, sous réserve de justifier la ou les cessions de ces éléments. Elle est majorée, le cas échéant, des provisions dotées au titre de ces mêmes éléments et non réintégrées à cette date, dans la limite des moins-values à long terme reportables à l'ouverture du premier des exercices ouverts à compter du 1er janvier 2006.

La fraction des moins-values à long terme existant à l'ouverture du premier des exercices ouverts à compter du 1er janvier 2006, non imputable en vertu des dispositions du quatrième alinéa, peut être déduite des plus-values à long terme afférentes aux titres de participation définis au troisième alinéa imposables au titre des seuls exercices ouverts en 2006. Le solde de cette fraction et l'excédent éventuel des moins-values à long terme afférentes aux titres de participation définis au troisième alinéa constaté au titre des exercices ouverts à compter du 1er janvier 2006 ne sont plus imposables ou reportables à partir des exercices ouverts à compter du 1er janvier 2007.

a sexies-0) Pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2006, le régime des plus et moins-values à long terme cesse de s'appliquer à la plus ou moins-value provenant de la cession des titres, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa du a quinquies, dont le prix de revient est au moins égal à 22 800 000 € et qui satisfont aux conditions ouvrant droit au régime des sociétés mères autres que la détention de 5 % au moins du capital de la société émettrice.

Les provisions pour dépréciation afférentes aux titres exclus du régime des plus ou moins-values à long terme en application du premier alinéa cessent d'être soumises à ce même régime.

Les moins-values à long terme afférentes à ces titres exclus du régime des plus et moins-values à long terme en application du premier alinéa, et restant à reporter à l'ouverture du premier exercice clos à compter du 31 décembre 2006, peuvent, après compensation avec les plus-values à long terme et produits imposables au taux visé au a, s'imputer à raison des 15/33,33 de leur montant sur les bénéfices imposables, dans la limite des gains nets retirés de la cession de titres de même nature.

[...]



### **Article 219 du code général des impôts (suite)**

a sexies-0 bis) Le régime des plus et moins-values à long terme cesse de s'appliquer à la plus ou moins-value provenant des cessions de titres de sociétés à prépondérance immobilière non cotées réalisées à compter du 26 septembre 2007. Sont considérées comme des sociétés à prépondérance immobilière les sociétés dont l'actif est, à la date de la cession de ces titres ou a été à la clôture du dernier exercice précédant cette cession, constitué pour plus de 50 % de sa valeur réelle par des immeubles, des droits portant sur des immeubles, des droits afférents à un contrat de crédit-bail conclu dans les conditions prévues au 2 de l'article L. 313-7 du code monétaire et financier ou par des titres d'autres sociétés à prépondérance immobilière. Pour l'application de ces dispositions, ne sont pas pris en considération les immeubles ou les droits mentionnés à la phrase précédente lorsque ces biens ou droits sont affectés par l'entreprise à sa propre exploitation industrielle, commerciale ou agricole ou à l'exercice d'une profession non commerciale.

Les provisions pour dépréciation afférentes aux titres exclus du régime des plus et moins-values à long terme en application du premier alinéa cessent d'être soumises à ce même régime.

Les moins-values à long terme afférentes aux titres exclus du régime des plus et moins-values à long terme en application du premier alinéa, restant à reporter à l'ouverture du premier exercice clos à compter du 26 septembre 2007 ou réalisées au cours du même exercice, peuvent, après compensation avec les plus-values à long terme et produits imposables au taux visé au a, s'imputer à raison des 15/33,33 de leur montant sur les bénéfiques imposables, dans la limite des gains nets retirés de la cession de titres de même nature.

a sexies-0 ter)-Pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 2011, le régime des plus et moins-values à long terme cesse de s'appliquer à la plus ou moins-value provenant de la cession de titres de sociétés établies dans un État ou territoire non coopératif au sens de l'article 238-0 A.

Les moins-values afférentes à des titres exclus du régime des plus et moins-values à long terme en application du premier alinéa peuvent s'imputer exclusivement sur des plus-values exclues du régime des plus et moins-values à long terme en application du même alinéa. (1)

a sexies. 1. Pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 2006, les sommes réparties par un fonds commun de placement à risques ou par un fonds professionnel de capital investissement et les distributions de sociétés de capital-risque soumises au régime fiscal des plus-values à long terme en application du 2° du 5 de l'article 38 ou du 5 de l'article 39 terdecies sont soumises à l'impôt au taux de 8 % pour la fraction des sommes ou distributions afférentes aux cessions d'actions ou de parts de sociétés, à l'exception des titres des sociétés à prépondérance immobilière mentionnées au a sexies-0 bis et des titres des sociétés mentionnées au a sexies-0 ter, détenues depuis deux ans au moins et si le fonds ou la société a détenu au moins 5 % du capital de la société émettrice pendant deux ans au moins. Le taux de 8 % est fixé à 0 % pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 2007. [...]



### **Article 219 du code général des impôts (suite)**

Pour l'appréciation du seuil de 5 % prévu au premier alinéa, sont également pris en compte les titres détenus par d'autres fonds communs de placement à risques, fonds professionnels de capital investissement ou sociétés de capital-risque qui ont agi de concert avec le fonds ou la société concerné dans le cadre d'un contrat conclu en vue d'acquérir ces titres.

Lorsque les actions ou parts cédées ont été reçues dans le cadre d'un échange, d'une conversion ou d'un remboursement d'un titre donnant accès au capital de la société, le délai de deux ans de détention des actions est décompté à partir de l'acquisition du titre donnant accès au capital de la société.

2. Pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 2006, la plus-value réalisée sur la cession de parts de fonds communs de placement à risques, de parts de fonds professionnels de capital investissement ou d'actions de sociétés de capital-risque mentionnées au premier alinéa du a ter est soumise au taux de 8 % à hauteur du rapport existant à la date de la cession entre la valeur des actions ou parts de sociétés mentionnées au premier alinéa du 1 inscrites à l'actif du fonds ou de la société augmentée des sommes en instance de distribution depuis moins de six mois représentative de la cession d'actions ou de parts de sociétés mentionnées au premier alinéa du 1 et la valeur de l'actif total de ce fonds ou de cette société. Ce taux est fixé à 0 % pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 2007.

a septies) Lorsqu'il existe des liens de dépendance entre l'entreprise cédante et l'entreprise cessionnaire au sens du 12 de l'article 39, la déduction des moins-values de cession de titres de participation définis au dix-septième alinéa du 5° du 1 de l'article 39, autres que ceux mentionnés au a sexies-0 bis du présent I, et détenus depuis moins de deux ans, intervient à la première des dates suivantes :

1°) La date à laquelle l'entreprise cédante cesse d'être soumise à l'impôt sur les sociétés ou est absorbée par une entreprise qui, à l'issue de l'absorption, n'est pas liée à l'entreprise détenant les titres cédés ;

2°) La date à laquelle les titres cédés cessent d'être détenus par une entreprise liée à l'entreprise cédante, à l'exception du cas où la société dont les titres ont été cédés a été absorbée par une autre entreprise liée ou qui le devient à cette occasion et pour toute la période où elle demeure liée ;

3°) La date correspondant à l'expiration d'un délai de deux ans, décompté à partir du jour où l'entreprise cédante a acquis les titres.

L'imposition est établie au nom de l'entreprise cédante ou, en cas d'absorption dans des conditions autres que celles mentionnées au 1°, de l'entreprise absorbante, selon le régime de moins-value qui aurait été applicable si l'entreprise avait cédé les titres à cette date et, le cas échéant, les avait détenus depuis la date d'acquisition par l'entreprise absorbée.

[...]



### **Article 219 du code général des impôts (suite)**

L'entreprise joint à sa déclaration de résultat au titre de chaque exercice concerné un état conforme au modèle fourni par l'administration, faisant apparaître les éléments nécessaires au calcul des moins-values et ceux relatifs à l'identification de l'entreprise qui détient les titres, explicitant les liens de dépendance qui les unissent.

b. Par exception au deuxième alinéa du présent I et au premier alinéa du a, pour les redevables ayant réalisé un chiffre d'affaires de moins de 7 630 000 € au cours de l'exercice ou de la période d'imposition, ramené s'il y a lieu à douze mois, le taux de l'impôt applicable au bénéfice imposable est fixé, dans la limite de 38 120 € de bénéfice imposable par période de douze mois, à 25 % pour les exercices ouverts en 2001 et à 15 % pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 2002.

Pour la société mère d'un groupe mentionné à l'article 223 A ou à l'article 223 A bis, le chiffre d'affaires est apprécié en faisant la somme des chiffres d'affaires de chacune des sociétés membres de ce groupe. Le capital des sociétés mentionnées au premier alinéa du présent b doit être entièrement libéré et détenu de manière continue pour 75 % au moins par des personnes physiques ou par une société répondant aux mêmes conditions dont le capital est détenu, pour 75 % au moins, par des personnes physiques. Pour la détermination de ce pourcentage, les participations des sociétés de capital-risque, des fonds communs de placement à risques, des fonds professionnels spécialisés relevant de l'article L. 214-37 du code monétaire et financier dans sa rédaction antérieure à l'ordonnance n° 2013-676 du 25 juillet 2013 modifiant le cadre juridique de la gestion d'actifs, des fonds professionnels de capital investissement, des sociétés de développement régional et des sociétés financières d'innovation ne sont pas prises en compte à la condition qu'il n'existe pas de lien de dépendance au sens du 12 de l'article 39 entre la société en cause et ces dernières sociétés ou ces fonds.

c. (dispositions abrogées pour les distributions mises en paiement au cours des exercices ouverts à compter du 1er janvier 1993 ainsi que pour les sommes réputées distribuées au cours de l'exercice qui précède le premier exercice ouvert à compter de cette date-loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992, article 11 II).

d. à e. (dispositions devenues sans objet).

f. Les sociétés mentionnées aux 1 à 3 de l'article 206, soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun, autres que les sociétés à capital variable et celles mentionnées à l'article 238 bis HE, peuvent bénéficier, pour une série comprenant un exercice bénéficiaire et les deux premiers exercices bénéficiaires suivant celui-ci, du taux fixé au a bis, à hauteur de la fraction de leurs résultats comptables qu'elles incorporent à leur capital au cours de l'exercice suivant celui de leur réalisation. Cette fraction doit représenter, pour chacun des trois exercices et dans la limite du résultat fiscal, le quart au plus du résultat comptable sans excéder la somme de 30 000 €. L'option ne peut plus être exercée pour l'imposition des résultats des exercices ouverts à compter du 1er janvier 2001. Lorsque, à cette date, la série de trois exercices bénéficiaires est en cours, le taux d'imposition prévu par le dispositif ne s'applique pas aux résultats des exercices restants, sauf, sur option de l'entreprise, pour les exercices ouverts en 2001. [...]



### **Article 219 du code général des impôts (suite)**

Dans ce dernier cas, le taux de 25 % prévu au b s'applique à la fraction des résultats imposables comprise entre la part des résultats imposables selon les modalités prévues au présent alinéa et 38 120 €, lorsque les conditions prévues au b sont réunies.

Les dispositions du premier alinéa s'appliquent si les conditions suivantes sont remplies :

1° La société a réalisé un chiffre d'affaires de moins de 7 630 000 € et n'est pas mère d'un groupe mentionné à l'article 223 A ou à l'article 223 A bis, au cours du premier des exercices pour lequel le bénéfice du taux réduit est demandé ;

2° Le capital de la société, entièrement libéré, est détenu de manière continue, pour 75 % au moins par des personnes physiques ou par une société répondant aux conditions visées au 1° dont le capital est détenu, pour 75 % au moins, par des personnes physiques. Pour la détermination de ce pourcentage, les participations des sociétés de capital-risque, des fonds communs de placement à risques, des fonds professionnels spécialisés relevant de l'article L. 214-37 du code monétaire et financier dans sa rédaction antérieure à l'ordonnance n° 2013-676 du 25 juillet 2013 modifiant le cadre juridique de la gestion d'actifs, des fonds professionnels de capital investissement, des sociétés de développement régional et des sociétés financières d'innovation ne sont pas prises en compte à la condition qu'il n'existe pas de lien de dépendance au sens du 12 de l'article 39 entre la société en cause et ces dernières sociétés ou ces fonds.

Lorsque la société n'a pas dressé de bilan au cours d'un exercice, le bénéfice imposé provisoirement en application du deuxième alinéa de l'article 37 ne peut être soumis au taux réduit ; lorsqu'elle a dressé plusieurs bilans successifs au cours d'une même année, comme prévu au troisième alinéa de cet article, seule la fraction du bénéfice du dernier exercice clos au cours de ladite année est soumise aux dispositions du présent f.

Si l'une des trois incorporations au capital mentionnées au premier alinéa n'est pas effectuée, la société acquitte, dans les trois mois suivant la clôture de l'exercice au cours duquel elle aurait dû procéder à cette incorporation, l'impôt au taux normal sur la fraction de résultat du ou des exercices qui a été soumise au taux réduit, diminué de l'impôt payé à ce titre, majoré de l'intérêt de retard mentionné à l'article 1727. Il en va de même en cas de réduction de capital non motivée par des pertes ou de survenance d'un des événements mentionnés aux 2 à 3 de l'article 221, avant la fin de la troisième année suivant celle au cours de laquelle est intervenue la dernière des incorporations au capital ayant ouvert droit au bénéfice du taux réduit ; en cas de réduction de capital, le montant de la reprise est, le cas échéant, limité au montant de cette réduction. Toutefois, si la société est absorbée dans le cadre d'une opération soumise à l'article 210 A, les sommes qui ont été incorporées à son capital ne sont pas rapportées à ses résultats au titre de l'exercice au cours duquel intervient cette opération si la société absorbante ne procède à aucune réduction de capital non motivée par des pertes avant l'expiration du délai précité.

[...]



### **Article 219 du code général des impôts (suite)**

Les dispositions du présent f sont également applicables sous les mêmes conditions et sanctions lorsque les sociétés visées au premier alinéa portent à une réserve spéciale la fraction du bénéfice mentionnée à la deuxième phrase de cet alinéa.

Cette réserve doit être incorporée au capital au plus tard au cours de l'exercice suivant le troisième exercice ayant bénéficié des dispositions du premier alinéa du présent f. En cas de prélèvement sur cette réserve ou d'absence d'incorporation au capital dans ce délai, les dispositions du sixième alinéa du présent f sont applicables. Lorsque les incorporations de capital afférentes à l'imposition de résultats d'exercices ouverts avant le 1er janvier 2001 ont été différées, elles doivent être effectuées au plus tard à la clôture du second exercice ouvert à compter de cette date.

Les conditions d'application du présent f ainsi que les obligations déclaratives qui en découlent sont fixées par décret.

II. Les plus-values visées au I de l'article 238 octies sont soumises à l'impôt au taux de 15 % lorsque la société n'a pas demandé à bénéficier de l'exonération sous condition de emploi prévue audit article. L'application de la présente disposition est toutefois subordonnée à la double condition que :

- a. Les opérations génératrices des plus-values présentent un caractère accessoire ou occasionnel pour la société intéressée ;
- b. Les immeubles cédés aient fait l'objet d'un permis de construire délivré avant le 1er janvier 1966.

III. Les dispositions du II sont étendues, sous les mêmes conditions, aux profits réalisés à l'occasion de la cession d'immeubles ayant fait l'objet d'un permis de construire délivré entre le 1er janvier 1966 et le 1er janvier 1972 ou pour lesquels aura été déposée, avant le 1er janvier 1972, la déclaration de construction visée à l'article L. 430-3 du code de l'urbanisme.

Toutefois, en ce qui concerne ces profits :

- a. Le taux réduit de l'impôt sur les sociétés est fixé à 25 % ;
- b. L'application de ce taux réduit est subordonnée à la condition que les opérations de construction correspondantes présentent un caractère accessoire pour la société intéressée.

IV.-Le taux de l'impôt est fixé à 19 % en ce qui concerne les plus-values imposables en application du 2 de l'article 221, du troisième alinéa de l'article 223 F, du troisième alinéa du IV de l'article 208 C, et de l'article 208 C ter, relatives aux immeubles, droits afférents à un contrat de crédit-bail, droits portant sur un immeuble dont la jouissance a été conférée à titre temporaire par l'Etat, une collectivité territoriale ou un de leurs établissements publics et parts des organismes mentionnés au cinquième alinéa du II de l'article 208 C inscrits à l'actif des sociétés qui ont opté pour le régime prévu au II de ce même article.

[...]



**Article 219 du code général des impôts (suite)**

Ce taux s'applique également aux plus-values imposables en application du 2 de l'article 221 relatives aux actifs mentionnés aux 1° à 5° du I de l'article L. 214-36 du code monétaire et financier en cas de transformation d'une société soumise à l'impôt sur les sociétés en société de placement à prépondérance immobilière à capital variable ou en société professionnelle de placement à prépondérance immobilière à capital variable mentionnée au 3° nonies de l'article 208.



# Prendre la mesure des maux que l'on entend combattre

Le diagnostic sur la complexité grandissante de notre droit a été établi maintes fois, notamment par le Conseil d'État. Mais ces constats critiques ne sont pas exempts de contradictions. Surtout, ils font la plupart du temps l'impasse sur une définition objective de la complexité et de son coût. Avant de prétendre trouver des solutions, il faut s'interroger sur cette difficulté à prendre la mesure d'un phénomène aux facettes multiples.

Il est donc nécessaire de comprendre la nature du mal **(1.1)**, d'identifier les causes qui l'alimentent **(1.2)** mais aussi d'en mesurer les contradictions **(1.3)**.

## 1.1 Comprendre la nature du mal

S'il n'existe pas de définition partagée de la simplification et de la qualité du droit, c'est faute de vision claire des insuffisances qui affectent le droit. Il n'y a en effet ni accord sur les concepts **(1.1.1)**, ni consensus sur les préoccupations **(1.1.2)**, ni mesure objective de la complexité **(1.1.3)**.

### 1.1.1 Une réalité qui n'est pas conceptualisée

#### ▪ *L'absence de définition faisant autorité*

Aucun **texte normatif** ne définit les critères de la qualité du droit. La Constitution est silencieuse sur ce point, de même que les traités. La loi ne livre que des indications parcellaires ou indirectes, à travers par exemple, une définition de la codification<sup>11</sup>. Les lois de simplification du droit ou destinées à améliorer la qualité du droit n'ont pas non plus défini leur objet<sup>12</sup>. Les textes réglementaires n'éclairent qu'assez peu ces questions<sup>13</sup>.

11. Article 3 de la [loi n° 2000-321](#) du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

12. V. par ex. la [loi n° 2011-525](#) du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. Aucune définition précise ne peut non plus être déduite de ses subdivisions.

13. Y compris les décrets d'attributions des membres du Gouvernement concernés et les textes d'organisation des administrations centrales chargées de ces questions (v. *infra* 2.1.2).

La **jurisprudence** a dégagé un grand nombre de principes intéressant la matière, comme l'accessibilité, l'intelligibilité et la normativité de la règle de droit ainsi que la confiance légitime, la sécurité juridique et la non-rétroactivité. Mais ces principes ne sont pas articulés entre eux. Leurs relations avec l'idée de qualité et de simplification du droit ne sont mises en évidence qu'à travers chaque décision particulière<sup>14</sup> ou dans les plans de classement de la jurisprudence<sup>15</sup>.

Des définitions existent en **doctrine**, mais aucune ne s'impose. Le discours politique n'a pas cherché à définir ces notions. La doctrine administrative et, en particulier, les nombreux rapports publiés sur le sujet passent assez vite sur ce point, regardé comme essentiellement théorique<sup>16</sup>. Le Conseil d'État n'a pas eu jusqu'ici, dans ses formations administratives, à définir précisément ces concepts. L'OCDE, dont les travaux comptent parmi les plus nourris sur ce sujet, n'a pas proposé de définition faisant autorité. La doctrine universitaire a quant à elle souligné l'absence de consistance ou d'unité des notions, sans chercher à y remédier<sup>17</sup>.

### - Une porosité avec des notions voisines

Cette porosité et ce flou affectent les **objectifs** poursuivis par les textes de simplification, comme le montre la diversité des termes de leur intitulé. Ces lois, ordonnances et décrets sont en effet relatifs à la fois à la simplification et à la « modernisation », à « l'allègement », à « l'amélioration », à « la clarification », à « la réforme », à « l'adaptation », à « la sécurisation », à « la codification », à « la suppression », ou à « l'harmonisation »<sup>18</sup>.

La porosité et le flou caractérisent aussi l'**objet** sur lequel ces questions portent qui est, selon les cas, « le droit », certains « droits », « codes », « régimes », « règles », « dispositions », « dispositifs », « conditions d'accès », « obligations », « procédures »,

14. Par ex., le Conseil constitutionnel a fait un lien entre la codification et la simplification du droit et les objectifs d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi dans ses décisions n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 et n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004.

15. Par ex., les tables du Conseil constitutionnel classent sous la rubrique « qualité de la loi » les décisions mentionnant la clarté, l'accessibilité et l'intelligibilité, la précision et la normativité de la loi mais non les questions d'application dans le temps, rattachées à une autre rubrique intitulée « sécurité juridique » (v. site du Conseil constitutionnel).

16. On peut en rapprocher la présentation faite par la page d'accueil du site Légifrance qui comporte une rubrique « qualité et simplification du droit » réunissant, sans explication particulière sur le regroupement ainsi opéré, quatre onglets : « Guide de légistique », « Codification », « Principe 'silence vaut accord' », « Normes AFNOR d'application obligatoire » et deux rubriques matérialisées par un bandeau spécifique « Entreprises – entrée en vigueur des textes » et les « Circulaires et instructions applicables ».

17. V. par ex. A. Maucour-Isabelle, « La simplification du droit, des réformes sans définition matérielle », AJDA, 2005, p. 303 ; A. Zaradny « Codification et simplification du droit », LPA, 2007, n° 104, p. 9 ; A. Flückiger, « Qu'est ce que 'Mieux légiférer' ? enjeux et instrumentalisation de la notion de qualité législative », In *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer : le rôle des guides légistiques*, Genève Schlthess, 2008, p. 11-32 ; E. Cartier, « Simplification du droit et notions voisines (lisibilité, clarté, accessibilité, précision) : des objectifs communs des droits communautaire et français ? » in F. Peraldi-Leneuf (ss.dir), *La légistique dans le système de l'Union européenne : Quelle nouvelle approche ?*, Bruylant, 2012, p. 81.

18. V. en annexe 1 la liste des lois, ordonnances, décrets et arrêtés dont l'intitulé se réfère à la simplification – Textes promulgués ou signés entre le 1<sup>er</sup> juillet 2006 et le 30 juin 2016.



« démarches », « formalités », « formulaires », « pièces justificatives », « contrôle administratif », « domaines », « matières », « secteurs » « activités », ou « la vie » elle-même<sup>19</sup>.

Il en résulte un flou dans l'articulation entre la simplification et la qualité du droit et la question plus vaste de la **réforme de l'État**. Plusieurs thèmes leur sont communs, dont les relations entre l'administration et les administrés, l'administration électronique ou l'organisation des administrations. Ils sont tantôt abordés comme des composantes spécifiques de la simplification et de la qualité du droit, en raison de leurs interactions particulières avec ces questions, tantôt comme des domaines auxquels elles s'appliquent, au même titre que n'importe quelle autre branche du droit<sup>20</sup>.

### ▪ **Des approches circonstancielles voire contingentes**

L'acception donnée aux notions de qualité et de simplification du droit dépend de plusieurs variables, au premier rang desquelles la « **culture nationale** ». La conception française, liée à l'importance traditionnellement occupée par le droit écrit et la codification, s'attache tant à la clarté formelle de la norme qu'à son caractère lisible et compréhensible pour le plus grand nombre. Dans d'autres États, comme aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni<sup>21</sup>, l'accent est davantage mis sur les effets de la norme sur l'individu ou sur l'activité économique et sur la charge administrative qu'elle représente. Cette dernière approche, la plus répandue hors de nos frontières, est privilégiée tant par l'OCDE<sup>22</sup> que par l'Union européenne<sup>23</sup>. Sans renoncer à sa tradition d'excellence juridique, notre pays doit lui aussi partager cette ambition.

L'approche de la simplification et de la qualité du droit varie aussi selon les **époques**. Dans le dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle, l'essentiel des préoccupations a porté sur les relations entre l'administration et les administrés<sup>24</sup>. Au début des années 2000, l'objectif de simplification s'est imposé, parallèlement à l'essor de l'administration électronique rendu possible par le développement du numérique<sup>25</sup>. Puis c'est

---

19. *Ibid.*

20. V. par ex. J.-M. Pontier, « La simplification des relations entre l'administration et le citoyen », *La Semaine juridique administrations et collectivités territoriales*, n° 50, 9 décembre 2013, 2355.

21. V. les rapports de mission sur ces deux pays *infra* p. 155 et 165. Le dispositif britannique distingue la « *better regulation* », à finalité économique, dont la responsabilité revient au *Cabinet Office* (Premier ministre) de la « *better law* », à finalité juridique, qui relève de la responsabilité du Parlement.

22. V. Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la politique et la gouvernance réglementaire, 2012.

23. Notamment dans le cadre de son programme « REFIT » (Communication de la Commission européenne du 19 mai 2015 « Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats – Un enjeu prioritaire pour l'UE », COM(2015) 215).

24. Après le vote de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République ont été successivement adoptées la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 dite « CADA » (du fait qu'elle institue la Commission d'accès aux documents administratifs) et la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs.

25. Les premières lois de simplification du droit datent du début de la 12<sup>e</sup> législature,



le souci d'efficacité budgétaire et économique qui l'a emporté<sup>26</sup>, associé plus récemment à la nécessité d'alléger les contraintes pesant sur les administrations locales ainsi que sur les citoyens<sup>27</sup>.

La portée donnée aux notions de simplification et de qualité du droit est également indissociable des **priorités** de l'action politique dont elles constituent une composante ou un moyen. Leur présentation, leur périmètre et la manière de les promouvoir sont influencés par les messages à adresser au public à un moment donné. Malléables par nature, ces notions sont parfois mobilisées au service de besoins très conjoncturels.

## 1.1.2 Une réalité qui renvoie à plusieurs types de préoccupations

### - Une norme trop abondante

La première critique de la norme est d'ordre purement **volumétrique** : elle vise à la fois l'ampleur du flux de normes et celle du stock. Le nombre de textes publiés chaque année et le total des textes applicables à un instant donné sont, en eux-mêmes, regardés comme déraisonnables, indépendamment des contraintes qu'ils créent pour leurs destinataires. L'activisme normatif ou le « harcèlement textuel »<sup>28</sup> sont ici dénoncés en tant que tels. Cette critique est particulièrement vive dans certains secteurs où la norme est jugée trop abondante. La première critique adressée au code du travail a porté sur son volume<sup>29</sup>.

L'essentiel des textes produits venant modifier des textes existants, cette production massive de normes génère une **instabilité** qui tend à être dénoncée comme l'un des principaux maux affectant le droit. L'instabilité touche toute la hiérarchie des normes, jusqu'à la Constitution elle-même<sup>30</sup>. Le trouble qu'elle provoque varie selon l'ampleur et la fréquence des modifications. La situation des acteurs est en outre d'autant plus affectée que la modification est soudaine et importante et qu'elle s'applique à une situation en cours ou, *a fortiori*, qu'elle est rétroactive. Elle est atténuée lorsque, comme cela devient banal, la modification intervient avant même qu'ait été appliquée la disposition initiale<sup>31</sup>.

---

notamment la [loi n° 2003-591](#) du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

26. C'est dans cette logique qu'ont été engagées la révision générale des politiques publiques (2007-2012) puis la modernisation de l'action publique (depuis 2012). V. *infra* 2.1.2.

27. Ce mouvement en direction des administrations et les citoyens n'est pas propre à la France et a été relevé dans la plupart des pays étudiés par l'OCDE dans son dernier rapport « Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation », 2015 ([version française](#), mars 2016).

28. Selon une expression qui tend à se répandre dans le discours sur l'inflation normative.

29. V. par ex. M. Théobald, « [Le Code du travail prend-il vraiment 100 pages par an ?](#) », *Le Figaro*, 20 avril 2015.

30. [24 révisions constitutionnelles](#) sont intervenues depuis 1958, compte non tenu des nombreux projets et propositions de loi constitutionnelle dont la discussion, engagée au Parlement, n'a pas abouti.

31. Par ex., l'[article 1600](#) du code général des impôts relatif à la taxe pour frais de chambres issu de la [loi n° 2009-1673](#) du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 a été modifié, avant même son entrée en vigueur, par l'[article 9](#) de la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010.



### ▪ **Une norme difficile à appréhender**

La norme est souvent difficile à **identifier**. Pour pouvoir y accéder, il faut qu'elle soit publiée (et non pas conservée par les autorités qui l'ont produite) et que l'administré dispose d'outils (classements, index ou moteurs de recherche) permettant de l'identifier. Il doit aussi pouvoir se la procurer gratuitement<sup>32</sup>. Cette question ne se pose pas de la même manière dans les différents systèmes de droit. Il est en principe plus aisé d'accéder à une norme de droit écrit qu'à une norme jurisprudentielle. La Constitution française, telle qu'interprétée par le Conseil constitutionnel, met l'exigence d'accessibilité au niveau le plus élevé de la hiérarchie des normes<sup>33</sup>.

La norme n'est pas toujours aisée à **comprendre**<sup>34</sup>. Il peut y avoir doute sur son caractère contraignant. Elle peut comporter des dispositions ambiguës ou d'une excessive technicité. Sa portée exacte peut dépendre de sa combinaison avec plusieurs autres textes - qu'il s'agisse de dispositions auxquelles elle renvoie ou se réfère ou de dispositions qui la complètent ou qui l'éclairent (droit souple, jurisprudence). Il faut aussi compter avec d'éventuelles erreurs, incohérences et malfaçons (erreurs d'articles, de citations, de consolidation)<sup>35</sup>.

### ▪ **Une norme inadaptée**

La norme peut ne pas constituer la bonne réponse au problème à résoudre. Elle peut même se révéler contre-productive, comme dans le cas de certains dispositifs visant à aider ou protéger des publics spécifiques. La contribution sur les licenciements des seniors, instituée en 1987, a ainsi été supprimée en 2008 en raison de ses effets dissuasifs à l'embauche<sup>36</sup>. Plus récemment, les aides au logement ont donné lieu à un vif débat portant sur leur effet inflationniste (renchérissement des loyers et de la valeur des biens)<sup>37</sup>.

La norme peut aussi avoir des effets **disproportionnés** : ses bénéfices sont insuffisants au regard de la charge et des contraintes qu'elle fait peser sur les intéressés. C'est la critique faite à la loi « HPST »<sup>38</sup>, à la loi « ALUR »<sup>39</sup> et aux

---

32. V. par ex. les difficultés soulevées par les instructions internes de la sécurité sociale, signalées par le Défenseur des droits (v. son [rapport annuel pour 2015](#), p. 55).

33. Comme l'exigence d'intelligibilité, elle constitue un objectif de valeur constitutionnelle, v. *infra* 2.3.1.

34. V. notamment G. Eveillard, « Intelligibilité et simplification du droit », *RFDA*, 2013, n° 4, pp. 713-717.

35. V. not. H. Moysan, « Choc de simplification et poids de la pratique : quand la complexité croissante du droit est nourrie par le technicisme formel de son écriture », *La Semaine Juridique administrations et collectivités territoriales* n° 17, 28 avril 2014, act. 372.

36. V. sur ce point « [Contribution Delalande et transitions sur le marché du travail](#) », Institut national de la statistique et des études économiques, *Revue Économie et statistiques*, février 2005.

37. « [Les aides personnelles au logement](#) », communication de la Cour des comptes à la Commission des finances du Sénat, juillet 2015, concluant à la nécessité de mesurer cet effet.

38. Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

39. [Loi n° 2014-366](#) du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.



dispositions sur l'accessibilité des bâtiments<sup>40</sup>. Cette disproportion peut résulter de la norme de base<sup>41</sup>, de ses textes d'application<sup>42</sup> ou de ses modalités de mise en œuvre<sup>43</sup>.

### 1.1.3 Une réalité qui reste difficile à mesurer

#### ▪ *La tendance actuelle à chiffrer*

La religion du chiffre **envahit « le juridique »**. Le chiffre prend une place grandissante dans le discours sur la complexité et de l'insuffisante qualité du droit, aux fins notamment d'objectiver les constats et de surmonter certains scepticismes. Elle est aussi le symptôme d'une approche de plus en plus « gestionnaire » ou « managériale » de ces questions<sup>44</sup> et de la banalisation du droit comme produit<sup>45</sup>.

Pour être utile, la quantification de la complexité doit être **conduite avec rigueur et indépendance**. Comme pour toute démarche statistique, il faut suivre une méthodologie sérieuse, mobiliser des moyens humains et un coût financier importants<sup>46</sup> et se garder du sensationnel<sup>47</sup>.

Même conduite sérieusement, l'analyse par le chiffre trouve vite ses **limites** : tout n'est pas mesurable. L'importance des malfaçons des textes ne saurait être appréciée au seul vu du nombre de rectificatifs publiés au *Journal Officiel*<sup>48</sup>. Les difficultés d'accès à un dispositif d'aide (le revenu de solidarités actives par exemple) ne peuvent s'évaluer à partir du taux de consommation du budget qui lui est alloué ou de son « taux de recours ». La pertinence d'une nouvelle action s'apprécie plutôt par des comparaisons dans le temps (situation avant ou après la réforme) ou dans l'espace (expérimentations sur certains publics).

#### ▪ *L'absence de consensus sur les chiffres*

**Aucune donnée officielle**, exhaustive et récente n'existe<sup>49</sup>. Le secrétariat général du Gouvernement (SGG) a élaboré, avec la direction de l'information légale et

---

40. *Loi n° 2005-102* du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

41. Régime d'autorisation préalable plutôt que déclaratif ; contenu et nombre de déclarations ; contrôles ; sanctions pénales plutôt qu'administratives...

42. Procédure d'instruction des demandes, documents et justificatifs à fournir...

43. Organisation des guichets, formulaires de demandes, délais de délivrance des documents nécessaires...

44. R. Vanneuville, « Le chiffre au service du droit ou le droit au service du chiffre ? », *Mots. Les langages du politique*, Ed. ENS Lyon, 2012.

45. Dont témoigne une terminologie inspirée des processus industriels et notamment les variations autour de l'idée de « production normative ».

46. Par ex., la Commission européenne a consacré 20 millions d'euros à la réalisation de données statistiques dans quelques domaines prioritaires et le Royaume-Uni 10 millions de livres sterling à son propre dispositif (OCDE, rapport 2015 *op. cit.*).

47. R. Vanneuville, *op. cit.*

48. D'autant que les « rectificatifs » n'ont, au sens strict, vocation à corriger que les seules erreurs liées au processus de publication du texte au Journal Officiel et non les malfaçons que comporterait le texte signé ou promulgué lui-même.

49. Une rubrique « évolution du volume des textes » sur Légifrance, mise en ligne en 2006 et qui n'a pas été régulièrement actualisée par la suite, a été retirée du site.



administrative (DILA), un système d'information statistique<sup>50</sup> dont les résultats n'ont été publiés qu'une seule fois sur le site du Premier ministre, en 2011<sup>51</sup>. Les indicateurs de performance du SGG en matière de production normative ne concernent que le taux d'application des lois et des transpositions de directives<sup>52</sup>. Le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) diffuse principalement des études sur la perception de la complexité<sup>53</sup>. Le Parlement ne semble pas avoir confectionné d'outil spécifique de mesure<sup>54</sup>. Aucun chiffre n'est officiellement diffusé sur les actes de droit international ratifiés par la France et les données restent parcellaires sur la production normative européenne ainsi que sur les instruments de droit interne qui en découlent.

Les écarts entre les quelques chiffres disponibles sont **anormalement importants**<sup>55</sup>. C'est le cas non seulement pour la mesure de la charge administrative du droit ou de sa perception par les citoyens et les entreprises, notions qui comportent une part de subjectivité, mais aussi pour le décompte d'éléments *a priori* plus objectifs, notamment le nombre et le volume des textes. Les chiffres avancés par des publications récentes sont fréquemment repris de ceux figurant dans des sources déjà existantes mais non vérifiées. Rares sont les cas où les résultats sont comparés et l'origine des écarts analysée<sup>56</sup>.

Au demeurant, il n'y a pas de consensus sur **ce qu'il faudrait chiffrer** ni sur une méthode de mesure de la norme, de ses effets ou de sa perception. Enfin, les systèmes d'information en cours de développement ne sont pas paramétrés pour livrer les données pertinentes.

50. J.-P. Balcou, S. Cottin, « Quantifier l'inflation législative et réglementaire », Documentaliste, Sciences de l'information, 2011, vol. 48, n° 4, 16-17.

51. « Lois et règlements en vigueur, approche statistique », secrétariat général du Gouvernement, janvier 2011. Le rapport d'activité de la DILA publie régulièrement des statistiques sur le volume du Journal officiel. Un calcul de l'augmentation du nombre d'articles des textes lors de leur examen au Parlement est tenu à jour par le SGG, mais il n'est pas publié. Il en est de même pour le calcul du nombre de textes publiés annuellement au Journal officiel, et pour celui du nombre de textes applicables à un instant donné. Les services du Premier ministre (SGG et DILA) mesurent aussi le volume en mots de la production annuelle de normes, mais ce calcul n'est fait que depuis 2011 et ne porte que sur les lois, ordonnances et décrets ; il n'inclut donc pas les autres niveaux de normes, dont les arrêtés. Le portail de la qualité et de la simplification du droit « [Extraqual](#) » ne comporte aucun chiffrage général.

52. V. en dernier lieu, extrait du bleu budgétaire de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » ([indicateurs 1.1 et 1.2 de l'objectif 1](#)).

53. Ces baromètres concernent surtout la qualité de l'accueil dans les services publics. V. <http://www.modernisation.gouv.fr/mots-cle/barometre>.

54. En dehors des rapports sur l'application des lois ou des statistiques de l'activité parlementaire (nombre de projets de loi et de propositions déposées et adoptées, nombre d'amendements, nombre de résolutions...). V. notamment le site de l'Assemblée nationale.

55. Comme cela a été relevé par plusieurs auteurs : E. Grass, « L'inflation législative a-t-elle un sens ? » *RDV*, 2003 n° 1, p. 139 ; P. Mbongo, « De 'l'inflation législative' comme discours doctrinal », *Dalloz*, 2005, Chron. pp. 1300 et s. ; H. Moysan, « A propos de l'inflation des chiffres mesurant l'inflation des lois », *Dalloz*, 2007, p. 3029 ; R. Vanneville, *op.cit.*

56. V. pour la mesure de l'impact financier des normes sur les collectivités territoriales et les écarts existant entre les évaluations du CNEN et celles du SGG, le [rapport de la Cour des comptes](#) sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, octobre 2015, pp. 89-117.



## ▪ Des questions délicates de méthodologie

La **mesure de la norme** est simple mais pas toujours signifiante. Elle peut porter sur le nombre annuel de textes publiés, d'articles, de pages, de signes, l'augmentation du volume moyen ou la fréquence de modification d'un même texte. Elle peut aussi porter en amont sur le processus d'élaboration, en mesurant, principalement pour les lois, le nombre de projets et de propositions, le nombre d'amendements, le taux de ceux qui ont été adoptés, leur longueur et leur proportion par rapport au texte d'origine. Elle peut porter en aval sur le taux de publication des textes requis (transposition des directives, application des lois), mais celui-ci soulève lui-même des questions de méthode<sup>57</sup>.

La mesure des **effets de la norme** est encore balbutiante et reste pour l'essentiel limitée à l'évaluation de la charge administrative qu'elle entraîne<sup>58</sup>. Celle-ci s'effectue par la méthode des coûts standards (*SCM*), désormais introduite en France, où elle a été adaptée par l'application OSCAR<sup>59</sup>. Cette dernière, qui n'est pas exempte de critiques<sup>60</sup>, reste méconnue et sous-utilisée<sup>61</sup>. Les résultats agrégés des coûts de la norme obtenus par cette méthode soulèvent en outre des interrogations méthodologiques auxquelles il n'a pas été apporté à ce jour de réponse parfaitement convaincante. Par ailleurs, l'évaluation des effets d'une mesure ne peut se réduire au calcul de ses coûts et faire abstraction, notamment, de ses avantages<sup>62</sup>.

La mesure de la **perception** de ces effets est encore plus délicate. Elle porte sur des sujets aussi variés que l'impression générale de complexité et d'instabilité, l'efficacité attribuée aux mesures prises, la qualité de leur mise en œuvre, l'image donnée par le pays aux investisseurs étrangers... Elle s'effectue pour l'essentiel au moyen de sondages d'opinion dont la méthodologie est éprouvée mais dont on connaît les biais : la manière de poser la question, l'échantillonnage et le contexte du sondage notamment.

## 1.2 Identifier les facteurs

Pour lutter contre la complexité et l'insuffisante qualité du droit, il faut d'abord en identifier les causes, nombreuses et hétérogènes qui tiennent aux caractéristiques mêmes de notre société **(1.2.1)**, à la symbolique politique qui s'attache à la norme **(1.2.2)** ainsi qu'à des évolutions d'ordre juridique **(1.2.3)**.

---

57. H. Moysan, « De la mise en application de la loi à la qualité de sa rédaction – Quelques observations critiques sur des évolutions contrastées », *La semaine juridique administrations et collectivités territoriales*, n° 16, 19 avril 2010, 2138.

58. Coût des démarches imposées par une norme pour ses destinataires.

59. Pour « Outil de simulation de la charge administrative de la réglementation ». V. pour une présentation détaillée de cet outil, le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la simplification législative du 9 octobre 2014, p. 36.

60. Le Contrôle général économique et financier notamment a fait part au secrétariat général du Gouvernement des observations critiques que lui inspirait cet outil.

61. D'après le rapport d'activité du Commissaire à la simplification de 2011, mars 2012, pp. 29-30.

62. V. sur la méthodologie des études d'impact, le Manuel d'aide au calcul de l'impact financier de la réglementation, 2014.



## 1.2.1 Les facteurs sociologiques, techniques et administratifs

### ▪ *La complexification du monde*

Chaque âge de la société présente un certain degré de complexité. Il serait vain – et en tout cas difficilement vérifiable – d'affirmer que la société d'aujourd'hui est plus complexe que celle d'hier, mais plusieurs facteurs militent en ce sens.

L'accélération du **progrès technique** requiert des mutations juridiques. Les droits fondamentaux eux-mêmes doivent être revisités à l'heure du numérique<sup>63</sup> ; la diversification des sources d'approvisionnement énergétique<sup>64</sup> réclame une réglementation nouvelle pour chacune d'entre elles (une vingtaine actuellement). De nouveaux cadres juridiques sont également nécessaires pour accompagner l'émergence d'activités relevant il y a peu de la science fiction, comme les véhicules sans chauffeur<sup>65</sup>, l'utilisation de technologies connues à de nouvelles fins, comme le « *trading à haute fréquence* »<sup>66</sup>. Le progrès des connaissances permet d'identifier des phénomènes ou des risques insoupçonnés et oblige à en tenir compte dans les textes de plus en plus élaborés et appréciés compte tenu « *de l'état des connaissances scientifiques* »<sup>67</sup>.

**L'ouverture des frontières** impose de repenser les textes et la jurisprudence avec un regard davantage extraterritorial<sup>68</sup>. L'auteur de la norme nationale et son interprète doivent tenir compte du fait qu'elle pourra concerner des personnes autres que les nationaux et envisager son application à des actes ou faits accomplis ou survenus à l'étranger. Dans le même temps, les questions relatives à des appartenances plurielles (locale, nationale, européenne...) soulèvent des difficultés juridiques nouvelles dans des domaines aussi divers que les compétences particulières dévolues à certaines collectivités territoriales de métropole et d'outre-mer ou le droit de la nationalité<sup>69</sup>. L'ouverture à la concurrence, qui oblige à démanteler les monopoles d'État et à mettre en place une régulation des marchés par la puissance publique, nécessite un encadrement normatif complexe<sup>70</sup>.

---

63. Ce processus a été engagé avec le projet de loi pour une République numérique soumis au Parlement le 9 décembre 2015. V. sur cette question l'étude annuelle 2014 du Conseil d'État, *Le numérique et les droits fondamentaux*, La documentation Française, 2014.

64. Diversification devenue techniquement possible et érigée en objectif par l'art. L.100-2 du code de l'énergie.

65. La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relatives à la circulation sur la voie publique de véhicules à délégation partielle ou totale de conduite.

66. Par le 3° de l'article 17 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

67. V. par ex. décision 2015-458 QPC, 20 mars 2015 ; article 5 de la Charte de l'environnement.

68. V. le cycle de colloques du Conseil d'État sur la territorialité du droit 2015-2017 (actes à paraître à La documentation Française).

69. V. not. les débats sur l'acquisition et pertes de la nationalité, la double nationalité ou le droit de vote des ressortissants communautaires et étrangers.

70. Y. Robineau, « Libres propos sur le 'ras-le-bol' normatif », in *L'intérêt général, Mélanges en l'honneur de D. Truchet*, Dalloz, 2015, p. 579 s. Ce constat vaut pour les secteurs sous monopole public comme les services publics en réseau (énergie, transport, communications) ou ceux relevant du monopole de certaines professions réglementées (agents de changes, taxis...).



**L'émancipation de l'individu** par rapport aux conceptions traditionnelles de la famille et de la société contribue à la sophistication de l'édifice normatif, et en premier lieu du droit des personnes : la civilité<sup>71</sup>, le nom<sup>72</sup>, le genre<sup>73</sup>, l'orientation sexuelle<sup>74</sup>, le mariage<sup>75</sup>, la procréation<sup>76</sup>, la famille<sup>77</sup> mais aussi le vieillissement<sup>78</sup> et la fin de vie<sup>79</sup>. Le même phénomène se manifeste dans le droit des activités professionnelles. L'émergence de nouveaux métiers<sup>80</sup> et de nouveaux modes d'exercice<sup>81</sup> appelle des règles plus complexes que les précédentes.

### ▪ **Les attentes sociales**

La demande de normes émane de la société **dans son ensemble**. Elle porte sur la protection contre les atteintes à la personne et aux biens<sup>82</sup> (dans la logique classique de « l'État gendarme ») mais aussi sur la réponse à la situation économique et sociale<sup>83</sup> (dans la logique de « l'État providence »), tout particulièrement en cas de difficultés aiguës : « *Toute crise majeure provoque un mouvement de réréglementation et celle enclenchée depuis 2007-2008 ne fait pas exception* »<sup>84</sup>. Cette demande de protection s'est étendue à la prévention des risques d'atteinte

---

71. Telles que « Madame », « Monsieur » ou « Mademoiselle ». La circulaire n° 5575/SG du Premier ministre en date du 21 février 2012 prévoyant la suppression de ce dernier terme dans la correspondance administrative rappelait qu'il ne s'agit pas d'une composante de l'état civil.

72. Les règles en la matière ont été assouplies notamment par la [loi n° 2003-516](#) du 18 juin 2003 relatives à la dévolution du nom de famille.

73. Le droit a reconnu des situations telles que le transsexualisme (Cass., Ass. plén., 11 décembre 1992, n° 91-11900 ; arrêt rendu à la suite de la condamnation de la France par la CEDH dans l'affaire *B c. France*, 25 mars 1992, n° 13343/87).

74. De nombreuses dispositions législatives récentes ont pour objet de prévenir et de lutter contre les discriminations à cet égard, comme par exemple l'[article 225-1](#) du code pénal.

75. [Loi n° 2013-404](#) du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de même sexe.

76. [Articles L. 2141-1](#) du code de la santé publique et suivants, modifiés en dernier lieu par la loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique.

77. V. notamment, sur le statut des « beaux-parents », les dispositions insérées dans la proposition de loi relative à l'autorité parentale et à l'intérêt de l'enfant [n° 1856](#), adoptée en 1<sup>er</sup> lecture à l'Assemblée nationale le 27 juin 2014.

78. [Loi n° 2015-1776](#) du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

79. Régie en dernier lieu par des dispositions issues de la [loi n° 2016-87](#) du 2 février 2016 créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie.

80. Cette accélération n'intéresse pas que la réglementation technique. Ses répercussions sont beaucoup plus larges, jusqu'au champ professionnel : entre un tiers et 70% des métiers qui existeront dans 30 ans n'existent pas encore (Rapport d'information du Sénat, [Quels emplois pour demain ?](#), n° 583, 4 juin 2014).

81. Télétravail, employeurs multiples, portage salarial, travail indépendant, phénomène « d'ubérisation » de certaines activités...

82. V. en dernier lieu, la [loi n° 2016-339](#) du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs.

83. Soutien à l'activité, lutte contre le chômage, développement de la sécurité sociale et de la solidarité nationale. V. par ex. le [projet de loi n° 3600](#) visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs déposé à l'Assemblée nationale le 24 mars 2016.

84. Ch. de Boissieu, « La gouvernance économique dans le contexte institutionnel européen », contribution à l'étude annuelle 2015 du Conseil d'État sur [L'action économique des personnes publiques](#), La documentation Française, 2015, p. 245.



à l'environnement<sup>85</sup> et à la santé<sup>86</sup>. Cette demande est parfois anticipée par l'administration qui, ayant détecté un risque pour la population, adopte une norme pour prévenir toute critique quant à son éventuelle inertie ainsi que les poursuites pénales qui pourraient s'ensuivre. La demande sociale porte aussi sur la prévention des situations inégalitaires, leur empêchement ou leur compensation (discrimination positive<sup>87</sup>). En exigeant plus de transparence dans la conduite de l'action publique<sup>88</sup>, elle conduit le législateur à intervenir dans des domaines régaliens où celui-ci laissait jusqu'alors à l'exécutif une très large liberté d'action<sup>89</sup>.

A cette demande générale s'ajoutent des demandes **catégorielles**, provenant des groupes d'intérêt les plus divers, militant pour des normes spécifiques. Il peut s'agir de compenser les effets de la norme (ainsi de la baisse des prix agricoles liée à la libéralisation du marché), d'établir des normes techniques favorisant le développement de nouveaux marchés ou de corriger des distorsions dans la compétition entre opérateurs (taxis contre les VTC<sup>90</sup>).

La complexité est encore alimentée par des **interactions sociales** qui ne sont plus seulement bilatérales. Les règles en matière de traitement des difficultés des entreprises doivent ménager leurs intérêts propres et ceux de leurs salariés, des actionnaires - y compris minoritaires -, des créanciers, des sous-traitants et des clients ainsi que des repreneurs potentiels<sup>91</sup>. Les règles en matière de responsabilité hospitalière doivent tenir compte des intérêts des victimes et de leurs proches, du ou des établissements de santé et des praticiens, mais aussi d'un nombre croissant de « tiers payeurs », assureurs, caisses de sécurité sociale, organismes intervenant au titre de la solidarité nationale<sup>92</sup>. L'intérêt général devient plus difficile à dégager dans ce type de configuration<sup>93</sup>.

### ▪ **La puissance des producteurs de normes**

**L'existence même** d'organes puissants et bien dotés en personnels est de nature à favoriser la production de normes. Le fait d'avoir délésté les administrations centrales des fonctions opérationnelles ou de gestion<sup>94</sup>, même si cette évolution est

85. L'article 5 de la Charte de l'environnement consacre le principe de précaution.

86. Il y a dans ce domaine une recherche du « risque zéro », v. B. Seiller, « Les limites de la simplification », *LPA*, n° 104, 2007.

87. Discriminations positives rendues possibles pour l'égalité entre les sexes par l'introduction dans la Constitution du second alinéa de son article 1<sup>er</sup> aux termes duquel « *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* ».

88. V. not. la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

89. V. par ex. la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

90. Loi n° 2014-1104 du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur; V. aussi la proposition de loi n° 3855 relatives à la régulation, à la responsabilité et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes, adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale le 20 juillet 2016 (TA n° 805).

91. B. Lecourt, « Réflexions sur la simplification du droit des affaires », *RTD com.*, 2015, 1.

92. Principalement l'Office national des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM). Les cas de prise en charge au titre de la solidarité nationale prévus par plusieurs dispositions du code de la santé publique (notamment aux articles L. 1142-1 et suivants), ont été progressivement étendus par le législateur.

93. V. sur ce thème, P. Albertini, *La crise de la loi, Déclin ou mutation ?*, LexisNexis, 2015.

94. V. notamment sur ce mouvement qui dépasse le strict cadre de la France, J. Chevalier,



bienvenue, a probablement renforcé leur propension à créer de la norme. Chaque création de structure gouvernementale ou administrative – ministère, « secrétariat d'État », délégation interministérielle, service, agence ou autorité indépendante – génère l'édiction de normes dans les domaines dont elle est chargée<sup>95</sup>.

La force de l'appareil productif de normes lui permet de **répondre à la demande**, y compris lorsqu'elle est excessive ou déraisonnable<sup>96</sup>. Cette réponse est apportée au prix d'importants efforts de la structure et de ses personnels mais aussi au prix d'une moindre distance critique et d'un examen plus expéditif des aspects qualitatifs. Il en va ainsi des administrations centrales, mais aussi du Conseil d'État puis du Parlement qui peinent à suivre le rythme et, *in fine*, du juge.

**La spécialisation croissante** des différents producteurs de normes entretient aussi la complexité. L'expertise de l'auteur de la norme et son souci d'apporter à chaque question une réponse aussi fine et exhaustive que possible - confinant parfois à une forme d'obsession de la complétude - conduisent à une sophistication excessive des dispositifs. Ces producteurs de plus en plus experts tendent en outre à récuser la contradiction portée par des tiers sur leur champ de compétence, à se replier sur eux-mêmes et à ne travailler avec les autres services que lorsqu'ils y sont obligés, le plus souvent au stade de l'arbitrage final et au prix de compromis contraints et insatisfaisants.

## 1.2.2 Les facteurs politiques et médiatiques

### ▪ *La norme, vecteur privilégié de l'action publique*

Ce « **légicentrisme** » et l'attachement au droit, dans l'opinion comme chez les décideurs politiques, s'ancrent dans une tradition française ancienne, relancée aujourd'hui par l'érosion ou l'indisponibilité des autres leviers classiques de l'action publique, en particulier celui de la dépense publique. Dès lors que « les caisses sont vides », « on se paye de mots »<sup>97</sup> en recourant à un texte normatif.

L'attrait de la norme tient aussi au fait qu'elle constitue une **réponse instantanée** à une attente suscitée par un évènement<sup>98</sup>. C'est la réaction au journal de 20 heures<sup>99</sup> ou à une crise que l'on ne parvient pas et, de plus en plus souvent, que l'on ne cherche même plus à résoudre autrement<sup>100</sup>. L'émotion légitime suscitée

---

« La reconfiguration de l'administration centrale », *RFAP*, 2005-4, n° 116, p. 715-725.

95. Dans ce domaine, « l'organe crée la fonction » autant que l'inverse.

96. Ces sollicitations peuvent provenir des « commandes des cabinets », des groupes d'intérêts ou des usagers, d'autres administrations ou ministères.

97. Selon l'expression de J.-Cl. Boulard, notamment auteur avec A. Lambert, du *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative* (mars 2013).

98. Ce phénomène se constate aussi au niveau de l'Union européenne où, par exemple, la crise des « *tax rulings* » a entraîné une initiative normative quasi-immédiate de la Commission européenne en 2015 (v. le paquet annoncé par la Commission le 18 mars 2015 en matière de lutte contre l'évasion fiscale des entreprises).

99. « *Tout sujet d'un 'vingt heures' est virtuellement une loi* », G. Carcassonne, « Penser la loi », *Pouvoirs* 3/2005 (n° 114), p. 39-52.

100. « *A peine apercevons nous le mal que nous exigeons le remède ; et la loi est, en apparence, le remède instantané. Qu'un scandale éclate, qu'un accident survienne, qu'un*



par des attaques de chiens ou l'impossibilité d'aider un collègue ayant un enfant malade en lui faisant don de jours de congés a conduit aussitôt à la préparation de textes *ad hoc* qui ont été effectivement adoptés par le législateur<sup>101</sup>.

La réponse par la norme offre également une **réponse visible et durable**. Une fois passée l'annonce de la préparation du projet de loi, sa présentation en conseil des ministres constitue un temps fort pour le Gouvernement<sup>102</sup>. Son examen devant chaque assemblée donnera un nouvel écho au projet jusqu'à la publication de la loi qui donnera une nouvelle occasion de communiquer. Par la suite, la seule publication du texte au Journal officiel attestera de ce qu'une action a été menée, indépendamment de toute recherche d'effectivité. Cette action pourra être critiquée sur le fond, mais son existence sera incontestable. En cela, le recours à la norme constitue une solution de facilité par rapport à la conduite d'une action publique dans la durée.

### ▪ **La norme, enjeu de luttes politiques**

Le fait pour un ministre ou un parlementaire **d'attacher son nom à une loi** – pratique inconnue en Allemagne, par exemple – donne une forte visibilité à son action politique et peut constituer un mobile supplémentaire pour recourir à la norme<sup>103</sup>. C'est au demeurant lié à la complexité, notamment à la difficulté de mémoriser l'objet ou l'intitulé précis des textes<sup>104</sup>. Le succès de cet expédient est parfois tel que les pouvoirs publics eux-mêmes ont pu céder à cette facilité dans des documents ou sites officiels : site du Premier ministre<sup>105</sup>, rapports publics<sup>106</sup>, titrages de jurisprudence du Conseil d'État comme de la Cour de cassation<sup>107</sup>, ou la base Légifrance elle-même<sup>108</sup>.

---

*inconvenient se découvre : la faute en est aux lacunes de la législation. Il n'y a qu'à faire une loi de plus. Et on la fait. Il faudrait beaucoup de courage à un Gouvernement pour refuser cette satisfaction de papier à son opinion publique » (J. Carbonnier, *Essai sur les lois*, Répertoire du notariat Defrénois, 1979).*

101. Loi n° 2008-582 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux ; loi n° 2014-459 du 9 mai 2014 permettant le don de jours de repos à un parent d'un enfant gravement malade.

102. L'annonce de la norme peut même parfois épuiser les bénéfices attendus de celle-ci lorsqu'il s'agit avant tout de répondre à une attente sociale relayée par les médias en déposant un projet même lorsqu'il n'a aucune chance d'être adopté (notamment en fin de législature).

103. Cette pratique n'a cependant aucune justification en droit et n'est qu'une commodité pour les médias, y compris pour la presse juridique.

104. Sauf lorsque ses promoteurs parviennent à lui donner un acronyme mémorable : Loi « NOTRe » (pour « nouvelle organisation territoriale de la République »), projet de loi « NOE » (pour « nouvelles opportunités économiques », qui a finalement été intégré dans la loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs).

105. Par ex., la communication du Gouvernement sur la loi « Macron » : [Une semaine avec la #LoiMacron](#).

106. Par ex., le rapport de motivation relatif au décret n° 2015-1545 du 27 novembre 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

107. Par ex., pour la Cour de cassation : civ. 1<sup>e</sup>, 4 juin 2014, n° 13-12770 ; civ. 2<sup>e</sup>, 3 mars 2011, n° 09-14989 et, pour le Conseil d'État : 27 mars 2015, *M. B.*, n° 374460 ; 7 août 2008, *Crédit coopératif*, n° 285979.

108. Où l'on trouve mention, à côté de l'intitulé officiel de certaines lois, du nom du ministre



La probabilité d'attacher son nom à un **amendement** constitue plus rarement un mobile pour le présenter. Toutefois, et même lorsque l'amendement n'est finalement pas adopté, il aura permis au parlementaire de s'exprimer en séance publique, en dehors du temps réservé à l'expression de son groupe politique, et le cas échéant d'obtenir des engagements du Gouvernement<sup>109</sup>. Ces avantages politiques – ainsi, sans doute, que la légitimité reconnue au Parlement pour relayer les demandes de la société civile - expliquent pour partie le nombre très élevé d'amendements déposés et adoptés par nos assemblées<sup>110</sup>. Il est significatif à cet égard que la croissance du volume des lois en cours de discussion parlementaire soit très supérieure en France à ce qu'elle est dans les États comparables, en particulier l'Allemagne et le Royaume-Uni.

**Lors des alternances**, la norme devient elle-même un enjeu de la lutte entre majorité sortante et opposition et l'abrogation des lois les plus emblématiques constitue une composante classique des programmes politiques de l'opposition<sup>111</sup>. Si la mise en œuvre de ces engagements conduit la nouvelle majorité à prendre, de manière parfaitement légitime, de nouveaux textes qui vont défaire, totalement ou partiellement, les textes antérieurs qu'elle avait désapprouvés, la tentation peut être grande de revenir aussi sur des dispositifs qui ne soulèvent pas de vraies difficultés, principalement pour s'approprier leurs mérites, en changeant des points secondaires, voire de simples dénominations.

### **- La norme, canal d'expression de messages politiques**

Certains textes n'ont qu'une portée symbolique. C'est notamment le cas des **lois mémorielles** dont les inconvénients ont bien été identifiés<sup>112</sup> mais dont l'attrait n'a pas totalement disparu, comme l'a montré la tentative d'incriminer la négation des génocides reconnus par la seule loi, inspirée par le souhait de donner une portée contraignante à la reconnaissance du génocide arménien<sup>113</sup>.

D'autres lois tendent surtout à exprimer **l'importance que le législateur accorde** à une cause, à une politique ou à la manière de la conduire. Il en va ainsi de la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse aux côtés du produit intérieur rapporteur, sans doute pour faciliter les recherches des usagers du site. Tel est le cas de la « Loi Le Pors », de la « Loi Léotard » ou de la « Loi Auroux ».

109. En Allemagne, la pratique du consensus fait qu'il n'y a que peu d'amendements émanant des parlementaires de la majorité, sauf sur certains textes très techniques.

110. « *Quoi qu'il en soit de la responsabilité des uns ou des autres, aucune assemblée ne peut fonctionner de façon satisfaisante en examinant 15000 amendements par an (...) Il faut convenir que s'est produit dans l'exercice de ce droit un dérèglement qui contribue puissamment à l'inflation législative* » (G. Hispalis, « *Pourquoi tant de lois ?* », *Pouvoirs*, septembre 2005, pp. 101-115). V. pour des illustrations récentes, la note n° 393.

111. Rares sont les engagements d'abstention explicite, comme le « ni-ni » en 1988 en matière de nationalisations et de privatisations.

112. V. rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur *Les questions mémorielles*, n° 1262, 18 novembre 2008.

113. Ce génocide avait déjà été reconnu par la loi n° 2001-70 du 29 janvier 2001. L'incrimination de sa négation adoptée par le législateur a été censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012 comme portant une atteinte excessive à la liberté d'expression et de communication. Une nouvelle disposition a été introduite à l'article 38 ter du projet de loi n° 3679 relatif à l'égalité et à la citoyenneté à l'issue de son examen le 1<sup>er</sup> juillet 2016 à l'Assemblée nationale.



brut (PIB)<sup>114</sup> ou de la défense faite au garde des sceaux de donner des instructions individuelles aux parquets, déjà inscrite dans les pratiques existantes<sup>115</sup>. Le législateur peut même aller jusqu'à contredire délibérément le droit de l'Union, ce qui privera son texte de toute portée concrète, mais un gage politique aura été donné à ses promoteurs : ainsi de l'interdiction du maïs génétiquement modifié<sup>116</sup>.

### 1.2.3 Les facteurs juridiques et institutionnels

#### ▪ *Les contraintes accrues de la hiérarchie des normes*

Les **normes de référence** sont de plus en plus nombreuses. Signe d'une politique étrangère active et ambitieuse, mais aussi d'un goût pour la formalisation de points de vue ou de démarches communes entre la France et ses partenaires, le nombre de traités applicables en France ne cesse d'augmenter<sup>117</sup>. Déjà importante, la législation européenne (règlements et directives), qui est à l'origine d'un nombre très significatif de textes de droit interne, s'accompagne désormais d'une production croissante d'actes dérivés (actes délégués et actes d'exécution)<sup>118</sup>. Ces droits négociés et issus de diverses traditions juridiques soulèvent d'importantes questions d'interprétation. S'y ajoute le droit prétorien de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) et de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), l'une et l'autre assez créatives. En droit interne, l'enrichissement provient des révisions constitutionnelles successives<sup>119</sup> et de principes dégagés par le Conseil constitutionnel.

**Le contrôle juridictionnel** rend ces normes de référence plus effectives. La loi promulguée est désormais pleinement soumise à la double exigence de conformité à la Constitution (renforcée par l'effet de la question prioritaire de constitutionnalité) et aux conventions internationales (désormais banalisée en ce qui concerne la CEDH<sup>120</sup>). Ce contrôle est plus sophistiqué du fait de l'articulation

---

114. Loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques qui se borne à prévoir le dépôt d'un rapport au Parlement.

115. Loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale. En principe, une loi ne régit pas les rapports entre un ministre et les agents hiérarchiquement placés sous son autorité, comme le sont les magistrats du Parquet à l'égard du garde des Sceaux. En revanche, une loi serait nécessaire pour rompre ce lien hiérarchique.

116. Loi n° 2014-567 du 2 juin 2014 relative à l'interdiction de la mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié. Toutefois, la directive (UE 2015/412) du Parlement européen et du Conseil en date du 11 mars 2015, prévoit désormais la possibilité pour un État membre d'interdire pour des motifs de droit interne des cultures autorisées sur le territoire de l'Union.

117. Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et le 1<sup>er</sup> mai 2015, 557 traités ou accords ont été publiés au *Journal officiel*, dont 294 accords bilatéraux, 255 traités multilatéraux et 8 accords mixtes entre l'Union européenne et ses États membres d'un côté et un ou des États tiers de l'autre (v. le rapport de H. Plagnol, *Simplifier pour mieux ratifier*, 2015). Nombre de ces accords, souvent signés directement par des ministres autres que le ministre des affaires étrangères, pourraient conserver un caractère informel.

118. Art. 290 et art. 291 du TFUE.

119. Notamment pour insérer la Charte de l'environnement de 2004 dans le Préambule.

120. Même si ce contrôle a pu être regardé comme renouvelé par le développement du



entre les différentes normes de référence internationales, européennes et constitutionnelles<sup>121</sup>.

L'augmentation des contraintes **rejaillit sur le contenu même de la norme** et rend plus difficile son élaboration. La loi et le règlement doivent intégrer dès l'origine ces exigences pour se prémunir contre des risques de censure. Les conseils juridiques des producteurs de normes<sup>122</sup> y veillent au prix d'un surcroît de volume et de complexité de la norme issue de leur examen. La consultation du Conseil d'État peut elle-même contribuer à une sophistication excessive de la norme par l'accumulation de dispositions de « précaution » destinées à prévenir des difficultés contentieuses ou de mise en œuvre.

#### - **L'auto-alimentation de la production normative**

**Le foisonnement de la norme appelle d'autres normes.** Le droit ayant saisi la plupart des matières de manière souvent très minutieuse, toute nouvelle politique publique, toute inflexion de la politique précédente, nécessitent de réajuster les textes s'appliquant à de multiples situations particulières<sup>123</sup>. L'accumulation des règles conduit aussi fréquemment à ré-intervenir sur le même champ pour préciser une norme existante, ce qui favorise la sédimentation. Dans un environnement « sur-normé », le silence des textes sur une situation particulière est souvent interprété comme une impossibilité de faire, en oubliant la règle générale selon laquelle tout ce que la loi n'interdit pas est permis.

**La norme appelle des normes subséquentes.** L'adoption d'une directive européenne entraîne l'adoption de textes nationaux de transposition<sup>124</sup>. Le vote d'une loi appelle des décrets, qui renvoient à des arrêtés. Les nouvelles dispositions sont présentées dans des circulaires ou font l'objet d'actes de droit souple. A chaque étape, l'autorité compétente a l'occasion, qu'elle saisis assez souvent, d'ajouter des dispositions que n'imposait pas la norme supérieure. Ce phénomène est au cœur du débat actuel sur la sur-transposition et la sur-réglementation<sup>125</sup>.

---

contrôle dit de « proportionnalité », qui distingue désormais contrôle *in concreto* et contrôle *in abstracto*. Il a en effet été jugé que la compatibilité d'une loi avec les stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) ne faisait pas obstacle à ce que, dans certaines circonstances particulières, l'application de dispositions législatives puisse constituer *in concreto* une ingérence disproportionnée dans les droits garantis par cette convention (CE, Ass., 31 mai 2016, *Mme C. D.*, n° 396848).

121. CE, Ass. 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*, n° 287110; Sect., 10 avril 2008, *Conseil national des barreaux et autres et Conseil des barreaux européens*, n° 296845 296907; Ass., 31 mai, 2016, *M. B.*, n° 393881.

122. Directions juridiques des ministères et secrétariat général du Gouvernement notamment. 123. Ainsi une modification du temps de travail ne peut se traduire par le seul changement d'un chiffre dans les textes normatifs (39 heures, 35 heures ou autres).

124. Y. Bertoncini, *L'UE et ses normes : prison des peuples ou cages à poules - Notre Europe*, Institut Jacques Delors, 16 mai 2014. Selon les estimations du secrétariat général des affaires européennes (SGAE), le rapport entre les mesures législatives de transposition notifiées et les mesures législatives effectivement adoptées dans l'année est de 35 % en 2011, 17 % en 2012 et 15 % en 2013, soit 22 % en moyenne. L'OCDE chiffre quant à elle à 50 % le poids de la norme européenne (*Mieux légiférer en Europe – France*, OCDE, 2010).

125. V. notamment sur la sur-transposition, l'étude du Conseil d'État, *Directives européennes : anticiper pour mieux transposer*, La documentation Française, 2015.



**L'interprétation de la norme suscite de nouvelles normes.** Le juge applique les textes aux situations particulières qui lui sont soumises par des décisions « faisant jurisprudence ». Le législateur peut ne pas se satisfaire de cette forme d'incomplétude de la norme et vouloir la préciser en reprenant à son compte la solution jurisprudentielle, en la modifiant, en y faisant échec ou en réduisant les marges d'appréciation du juge pour l'avenir<sup>126</sup>. Mais le texte ainsi amendé soulèvera à son tour des questions d'interprétation que le juge devra trancher, poursuivant ainsi une forme de mouvement perpétuel de création de règles et de complexité<sup>127</sup>.

▪ **La fragmentation des producteurs, des types et du contenu de la norme**

**Les producteurs de normes** sont dispersés<sup>128</sup>. Le pouvoir législatif est désormais largement partagé avec le Gouvernement du fait du recours toujours plus fréquent aux ordonnances, y compris sur des questions qui ne revêtent pas un pur caractère technique<sup>129</sup>, le juge (qui, en interprétant la loi, lui confère sa véritable portée et dégage des principes généraux du droit), les institutions internationales (surtout celles de l'Union européenne dont les textes relèvent le plus souvent du domaine de la loi<sup>130</sup>) et certaines collectivités d'outre-mer (au travers des « lois du pays »). Le pouvoir réglementaire est de même dispersé entre Premier ministre et ministres<sup>131</sup>, autorités indépendantes<sup>132</sup>, collectivités territoriales dans l'exercice de leur compétence<sup>133</sup>, « agences » et dans certains cas, partenaires sociaux<sup>134</sup>.

---

126. Comme la définition du licenciement économique ou l'adoption d'un barème indemnitaire en cas de licenciement injustifié dans le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections, précité.

127. V. parmi d'autres exemples, les difficultés soulevées par la tentative de codification de la jurisprudence *Alitalia* (Ass., 3 février 1989, n° 74052) par le législateur (v. le commentaire de cette décision au GAJA n° 86, *Dalloz*, éd. 2015).

128. V. notamment sur ce point B. Stirn, « La dispersion des normes », exposé lors des Entretiens de l'Académie des sciences morales et politiques sur « Le désordre normatif », 13 juin 2016 (accessible sur le site du Conseil d'État).

129. V. pour un constat fait il y a plus de dix ans sur ce point : M. Guillaume, « Les ordonnances : tuer ou sauver la loi ? », *Pouvoirs*, septembre 2005, pp.117-129. Depuis ce constat et jusqu'à la période récente (2006-2013), on comptait en moyenne 31 ordonnances signées par an. Depuis lors, 50 ordonnances ont été signées en 2014, 66 en 2015 et déjà 42 pour le seul premier semestre 2016 (source : moteur de recherche Légifrance).

130. Ce qui justifie la procédure de consultation du Parlement prévue par l'article 88-4 de la Constitution.

131. Chaque année, on compte trois à quatre fois plus d'arrêtés que de décrets publiés au Journal officiel dont une part significative en vertu d'un renvoi direct de la loi (source : moteur de recherche Légifrance).

132. Des pans essentiels du droit économique sont ainsi directement issus de règlements adoptés par des autorités administratives indépendantes. V. sur les questions soulevées par cette situation, l'étude annuelle 2015 du Conseil d'État, L'action économique des personnes publiques, La documentation Française, 2015.

133. Leur pouvoir réglementaire existe sans qu'il soit besoin d'une disposition expresse pour le rappeler (v. avis CE n° 387095 du 15 novembre 2012 et 388727 du 7 mai 2014).

134. Dont les accords peuvent constituer une alternative à l'exercice du pouvoir réglementaire lorsque le législateur en a décidé ainsi dans le domaine des relations de travail (décision du Conseil constitutionnel n° 2004-494 DC du 29 avril 2004) et de la sécurité sociale (décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990).



**Les types de normes** sont eux-mêmes plus variés. Les frontières entre le champ des actes unilatéraux et contractuels s'estompent en créant des incertitudes sur les droits des uns et des autres et sur le régime contentieux<sup>135</sup>. Le droit dur se diversifie<sup>136</sup> et le droit souple, en plein essor, se compose d'une myriade d'instruments à la « normativité graduée » et pas toujours aisée à saisir<sup>137</sup>. Des actions de communication ou des messages informels qui ne modifient en principe pas la situation juridique des intéressés mais qui sont susceptibles d'affecter substantiellement leur situation de fait, peuvent être contestés par la voie du recours pour excès de pouvoir<sup>138</sup>.

**Le contenu de la norme** est lui-même de plus en plus éclaté. La norme n'est plus applicable à tous, en tout temps et en tout lieu. Elle peut ne s'appliquer qu'à des catégories de personnes physiques<sup>139</sup> ou morales<sup>140</sup> auxquelles il faudra se référer dans tous les textes normatifs<sup>141</sup>. Son application varie selon les circonstances<sup>142</sup> et le temps<sup>143</sup>. La norme n'est souvent applicable qu'à une collectivité ou à un territoire particulier<sup>144</sup>.

---

135. Multiplication du droit négocié, difficultés de qualification des actes unilatéraux et des contrats (chartes, conventions audiovisuelles). La décision d'Assemblée *Département de Tarn-et-Garonne* (CE, 4 avril 2014, n°358994) a par ailleurs modifié les conditions de recours contre les contrats.

136. Avec notamment les lois de programmation, les lois du pays et, au niveau de l'Union européenne, les actes délégués et d'exécution.

137. V. l'étude annuelle 2013 du Conseil d'État, *Le droit souple*, La documentation Française, 2013.

138. CE, Ass. 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GMBH et autres*, n° 368082, *Société numéricable*, n° 390023.

139. Encouragée en cela par l'admission de plus en plus large des discriminations positives.

140. Ainsi en droit public, avec la diversité des statuts de collectivités territoriales, d'autorités indépendantes (dotées ou non d'une personnalité morale propre), d'établissements publics – que le concept d'agence ne parvient pas à unifier –, de groupements divers ou personnes innommées. De même, en droit privé avec la diversification des formes de sociétés civiles et commerciales, des fondations, fonds de dotations ou groupements...

141. V. ainsi la création de nouvelles catégories qui devront ensuite irriguer tous les textes qui s'y référeront (G. Hispalis, *op. cit.*)

142. Comme la relance de la construction ou l'accueil des grands événements sportifs ou culturels internationaux. Des circonstances particulières, généralement liées à l'urgence, peuvent aussi motiver de larges exemptions ou dérogations.

143. La fragmentation est aussi temporelle avec la démultiplication fréquente des dates d'entrée en vigueur pour un même texte, le recours devenu banal à la législation temporaire à des fins expérimentales ou transitoires. Le législateur peut avoir aussi conscience de produire un droit qui n'aura vocation à s'appliquer que très peu de temps (v. par ex. G. Raymond, « La loi ou la loi », *Contrats, concurrence, consommation*, n° 11, novembre 2010), situation dans laquelle la loi tend à devenir « jetable » comme l'indiquait déjà le rapport du Conseil d'État pour 1991.

144. Les normes sont de plus en plus édictées pour régir des lieux soumis à des régimes différents. Le droit applicable dans les collectivités de l'article 74 de la Constitution dépend de statuts constitutionnel et organique (même si, pour les îles Wallis et Futuna il reste, en l'absence de modifications opérées depuis 1992, en pratique législatif) différents selon les collectivités concernées (sans oublier la complexité très importante générée par la départementalisation de Mayotte). Le droit alsacien et mosellan, désormais assis sur un principe fondamental reconnu par les lois de la République (*décision n° 2011-157 QPC* du 5 août 2011) sera très vraisemblablement durable. De nombreux territoires sont par ailleurs soumis à des règles particulières en vertu de lois et règlements divers (littoral, montagne, zones économiques ou de construction, communes déficitaires en matière de logement).



## 1.3 Mesurer les contradictions

La complexité et l'insuffisante qualité du droit nourrissent des procès d'intention idéologiques (1.3.1) et favorisent les idées reçues (1.3.2), au risque d'occulter les choix à l'origine de la complexité (1.3.3).

### 1.3.1 Éviter les procès d'intention idéologiques

Le débat sur la complexité du droit ne doit pas se résumer à des postures à caractère idéologique qui évacuent les questions relevant des sciences juridique et administrative<sup>145</sup>.

#### ▪ *Interventionnisme contre libéralisme*

Le discours dénonçant la complexité et l'obscurité du droit serait orchestré par les partisans d'un **recul du nombre de normes** et de la place de l'État<sup>146</sup>, avec pour résultat un recul des droits et garanties en vigueur. La suspicion sur ce point est parfois si forte que les promoteurs des textes de simplification doivent s'en défendre expressément, en assurant n'envisager aucune dérégulation<sup>147</sup>.

**Ceux qui s'opposent à ce discours** seraient au contraire des militants d'un État omnipotent, entrant dans « *le cliché caricatural, et faux, de dirigeants cherchant à compliquer sans cesse, d'une administration tentaculaire s'efforçant d'accroître continuellement son empire et son emprise* »<sup>148</sup>. Cependant la dénonciation sans nuance de la déréglementation peut aussi être prétexte ou alibi pour le conservatisme.

#### ▪ *Le politique contre la technostructure*

La critique de l'insuffisante qualité de la norme serait le nouveau combat de la « technostructure » contre la légitimité des institutions politiques à gouverner et décider.

La dénonciation de l'inflation normative refléterait ainsi la défiance des juristes à l'égard du **système parlementaire** et de ses errements supposés<sup>149</sup>. Le recours aux ordonnances<sup>150</sup> plutôt qu'à la loi et l'exigence d'une évaluation préalable de tous les textes sont, pour les uns, le cheval de Troie de la technostructure et, pour les autres, un garde-fou contre les dérives possibles d'un débat public non maîtrisé.

---

145. P. Mbongo, *op. cit.*

146. E. Cartier, *op. cit.*

147. Le rapporteur du projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens (devenus la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013) a ainsi dû préciser « *que la simplification ne signifie pas pour autant déréglementation ou dérégulation* » (H. Fourage, *rapport n° 1342* du 10 sept. 2013).

148. J.-M. Pontier, « La simplification, illusion dangereuse », *AJDA*, 2005, p. 345.

149. R. Vanneuville, « Les enjeux politico-juridiques des discours sur l'inflation normative. », *Parlement[s]*, Revue d'histoire politique, 1/2009 (n° 11), p. 80-91.

150. N. Molfessis, « Simplification du droit et déclin de la Loi », *RTD civ*, 2004, p. 155 ; v. aussi Mbongo, « De 'l'inflation normative' comme discours doctrinal », *Dalloz*, 2005, p. 1300.



La discussion porte aussi sur le **contrôle juridictionnel** de la norme. Les partisans d'un contrôle approfondi du juge sur la qualité de la norme se recruteraient principalement parmi les « experts », ceux qui militent pour la retenue du juge prôneraient la pleine souveraineté du Parlement dans la production de la loi. Ce débat s'incarne notamment dans les commentaires, positifs ou critiques, des décisions du Conseil constitutionnel et de celles des cours européennes en matière de qualité de la norme<sup>151</sup>.

#### ▪ **Le centre contre la périphérie**

La mise en cause du poids excessif de la norme serait le fait des **acteurs de terrain** dénonçant un centre de pouvoir aussi intrusif qu'éloigné des réalités : critique « anti-européenne » de la part des institutions nationales, critique « anti État » de la part des collectivités territoriales ou critique de la norme publique de la part de professionnels préférant l'autorégulation ou de partenaires sociaux privilégiant la norme négociée.

La critique de la norme peut parfois véhiculer une critique de la légitimité ou du pouvoir de **son auteur**. La critique du droit européen est aujourd'hui plus facile à porter qu'une critique frontale de la construction européenne et de son degré d'intégration<sup>152</sup>. La critique de l'excès de normes nationales traduit l'aspiration des collectivités à disposer de plus d'autonomie et de pouvoir normatif.

### 1.3.2 Dépasser les idées reçues

#### ▪ **Complexité de la norme et de son élaboration**

Une procédure simple d'élaboration du droit ne produit pas toujours une **mise en œuvre plus rapide de la norme**. Elle peut en effet favoriser des erreurs, omissions ou malfaçons qui retarderont ensuite l'adoption de la norme et son application. Elle peut aussi conduire à sous-estimer les difficultés de mise en œuvre, notamment pour l'élaboration des décrets d'application des lois adoptées en urgence<sup>153</sup>.

Une procédure simple ne garantit pas non plus une **norme ciblée** sur ses objectifs. Elle peut certes inciter à aller à l'essentiel et éviter les adjonctions<sup>154</sup> alors qu'une procédure lourde peut être plus facilement captée par les groupes d'intérêts, exposée à des alourdissements de toutes sortes et *in fine* plus difficile à interpréter. Mais une procédure lente peut aussi favoriser le filtrage des dispositions ou ajouts inutiles, la purge des erreurs et approximations et l'adhésion de ses destinataires<sup>155</sup>.

---

151. V. *infra* 2.3.1.

152. C'est la question de l'acquis communautaire et de la thématique de « l'Union toujours plus étroite » qui a constitué l'un des thèmes de discussion avec le Royaume-Uni dans la perspective du référendum du 23 juin 2016 sur son maintien dans l'Union européenne.

153. V. pour une illustration V. de Senneville, « Les lois votées en urgence sont moins bien appliquées que les autres », *Les Echos*, 4 décembre 2007 (à propos du rapport du Sénat « Synthèse des travaux des commissions permanentes », 59<sup>e</sup> rapport, 2006-2007, 28 novembre 2007).

154. La facilitation des procédures avec des outils informatiques peut cependant aboutir à des pratiques assez contestables : amendements recopiés, erreurs de consolidations...

155. A. Lemaire et C. Verot : « Une loi de bonne qualité est avant tout une loi démocratiquement



Enfin, une procédure simple ne conduit pas forcément à une **norme plus sûre**. Les expertises, consultations et discussions préalables des procédures complexes sont de nature à sécuriser, par leurs apports, la norme, en lui permettant d'intégrer toutes les règles et de prendre en compte les intérêts en présence. Mais elles peuvent aussi donner des arguments aux opposants du texte et créer autant de risques de censure juridictionnelle en cas de non respect de chacune des étapes requises<sup>156</sup>. Au nom de la simplification et de la qualité du droit, on peut aussi bien appeler à consulter plus<sup>157</sup> que veiller, en cas de recours contentieux, à neutraliser certains vices affectant la consultation<sup>158</sup>.

### ▪ **Complexité de la norme et facilité de mise en œuvre**

Un droit **concis** n'est pas synonyme de droit clair. La simplicité et l'élégance des déclarations des droits ou des articles d'origine du code civil ne doivent pas faire oublier que leur portée ne peut se comprendre sans l'abondante jurisprudence qui les éclaire. Lorsque le législateur privilégie une norme élégante, brève et de portée générale, par exemple en substituant le mot « raisonnable » à une précision impérative, il s'en remet nécessairement, comme par un jeu de « vases communicants », à d'autres normes écrites ou jurisprudentielles pour l'explicitier. La règle se fragmente et se stratifie au lieu d'être accessible dans un seul et même texte<sup>159</sup>.

Un droit écrit dans un **style** simple n'est pas pour autant simple d'application. Le droit, comme toute matière, a ses expressions et sa technicité. Celles-ci sont moins admises que dans d'autres matières du fait que le droit est l'affaire de tous. La tentation est donc grande de trouver une forme d'écriture intelligible pour le plus grand nombre<sup>160</sup>. Mais il peut en résulter des textes plus longs et moins précis, conduisant à une perte de sécurité juridique<sup>161</sup>. La technicité des questions que le droit traite l'oblige lui-même à une certaine technicité, au risque de laisser échapper son objet.

Un droit qui se veut **pédagogique**, et par suite explicite, ne simplifie pas toujours sa propre mise en œuvre. L'économie de moyens (s'en tenir à ce qui est indispensable pour exprimer la règle) est une constante de la tradition juridique française. Pour compenser le manque de lisibilité qui en résulte, la norme s'enrichit de précisions et de commentaires sans portée juridique propre : rappel par un texte de ce qui

---

fabriquée », *La Semaine juridique administrations et collectivités territoriales*, n° 29, juillet 2013, act. 613.

156. L'alourdissement de la procédure administrative non contentieuse est aussi facteur de surcharge, de complexité et de contentieux (v. G. Eveillard, *op. cit.*).

157. Article 16 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 précitée. V. l'étude annuelle 2011 du Conseil d'État, *Consulter autrement, participer effectivement*, La documentation Française, 2011.

158. CE, Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, n° 335033.

159. Pour le destinataire de la norme, la question de sa ventilation entre loi, décret et arrêté est assez relative.

160. V. sur les critiques de la simplification du vocabulaire, notamment D. Chabanol, « Tkitoi, Du principe de lisibilité aux SMS », *AJDA*, 2005, p. 1921.

161. B. Seiller, « Arrêtons de décoder ! » *AJDA*, 2005, p. 801 ; « Les limites de la simplification », *LPA*, 24 mai 2007, n° 104, p. 28.



s'impose déjà en vertu d'un autre, notices explicatives dans les décrets, mentions informatives dans les codes<sup>162</sup>, mise à disposition d'une version consolidée. Ces techniques favorisent la compréhension de la norme, mais elles peuvent livrer des indications erronées. Il faut en outre veiller à ce qu'elles ne déresponsabilisent pas les auteurs de la norme, qui peuvent être tentés d'éluider les difficultés d'interprétation en s'en remettant à ces outils pédagogiques.

### ▪ **Complexité de la norme et adaptation aux situations**

Un droit **différencié** n'est pas toujours moins clair qu'un droit unifié, qui applique les mêmes règles à des situations très différentes. La coexistence de statuts spéciaux pour certaines collectivités territoriales<sup>163</sup> ne crée pas en elle-même de complexité particulière si chaque collectivité n'est régie que par un texte clairement identifié<sup>164</sup>. La difficulté n'apparaît que lorsque plusieurs régimes s'y appliquent simultanément ou successivement, comme on l'observe trop souvent dans les collectivités d'outre-mer.

La différenciation peut être explicitée dans la norme elle-même, qui définit un régime avec ses exceptions (cas des « niches fiscales »). Elle peut aussi résulter d'un **renvoi**, par la norme supérieure, à des textes de niveau inférieur chargés de fixer des modalités différenciées d'application dans le cadre qu'elle a fixé. C'est cette seconde technique que privilégie par exemple le dispositif retenu par la loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs, en ce qui concerne le rôle respectif de la loi, des accords d'entreprise et des accords de branche pour fixer les conditions d'organisation du travail<sup>165</sup>. Ce type d'approche permet un droit adaptable à chaque situation mais qui peut aussi être perçu comme moins lisible, moins accessible et plus exposé à des contestations devant le juge.

---

162. La technique des codes suiveurs, aujourd'hui abandonnée, n'en est pas la seule illustration. On peut y rattacher les articles dits « panneaux indicateurs » (admis par la commission supérieure de codification dans son rapport pour 2014, p. 9).

163. Le droit des collectivités territoriales est marqué par un éclatement des statuts. Les strates se sont multipliées ces dernières années avec une multitude d'options ouvertes, notamment s'agissant des intercommunalités. Il faut se référer au texte instituant le groupement pour savoir quelle compétence il exerce et quelle compétence gardent les collectivités qui en relèvent. Des statuts supplémentaires ont été créés pour certaines grandes villes. Plusieurs statuts de natures juridiques profondément différentes (une collectivité dans certains cas, un groupement dans un autre) coexistent sous la même dénomination de « métropole ».

164. Même si une certaine complexité en résulte pour les auteurs des textes devant régir ces différentes collectivités, pour les services déconcentrés de l'État travaillant avec des collectivités de statut différent ainsi que pour ceux qui souhaiteraient systématiser la matière en doctrine.

165. Sur les réflexions ayant précédé l'adoption de la loi, v. l'ouvrage de R. Badinter et A. Lyon-Caen, *Le travail et la loi*, Fayard, 2015 et le rapport de J-D. Combrexelle « La négociation collective, le travail et l'emploi », septembre 2015.



### 1.3.3 Prendre conscience que la complexité comprend toujours une part de choix

#### ▪ *Un bilan coûts-avantages souvent implicite et toujours évolutif*

Si de nombreux facteurs (v. *supra* 1.2) poussent à la complexité, la part de celle-ci dans la norme résulte toujours d'un choix en faveur de valeurs regardées comme les plus importantes. Ce choix est plus ou moins **implicite** et relève parfois de la facilité, quel que soit le sérieux de la réflexion qui a pu le précéder. Mais il y a toujours un autre choix possible : celui de ne pas faire.

Si le choix en faveur d'une solution complexe est **privilegié**, c'est parce que ses inconvénients (gêne objective lorsque la complexité nuit au dispositif, subjective en cas d'irritation des usagers) sont tacitement regardés comme moindres que ceux d'un dispositif plus simple.

Cette appréciation est elle-même essentiellement **contingente** et peut évoluer ou s'inverser dans la durée, soit en raison de l'inversion du bilan coûts-avantages résultant de l'évolution des pratiques<sup>166</sup>, soit en raison de l'évolution des mentalités ou des techniques<sup>167</sup>. En revanche, la complexité perdure lorsqu'elle est jugée négligeable ou qu'elle ne porte pas réellement à conséquence<sup>168</sup>.

#### ▪ *L'identification de la personne sur laquelle doit peser la complexité*

Face à la complexité irréductible de certains dispositifs, il faut choisir **qui** devra la prendre en charge, parmi les personnes intéressées, et dans quelle proportion : l'administration ou l'utilisateur (ou le contribuable), l'employeur ou l'employé, le propriétaire ou le locataire... La simplification pour l'une de ces parties peut en effet avoir pour conséquence un report de la complexité sur l'autre<sup>169</sup>. De même, il faut déterminer si le droit doit être conçu pour être compris et pratiqué par son utilisateur final, ou plutôt par des juristes professionnels.

---

166. Il y a souvent en la matière un « effet de volume ». Le secteur de l'assurance en est un bon exemple, notamment pour les sinistres automobiles. Le traitement de masse de ces litiges empêche de rechercher les circonstances exactes de chaque accident lorsque l'ampleur des dommages est modeste. Un conducteur irréprochable peut dès lors être qualifié de « responsable » du sinistre par son assureur alors même qu'il n'aurait été regardé comme n'ayant commis aucune faute engageant sa responsabilité si l'affaire avait été portée devant le juge. Mais cette « injustice » est une condition de « soutenabilité » du système assurantiel.

167. V. par ex. la mise en place du « prélèvement à la source » de l'impôt sur le revenu devant entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018 ([communication](#) du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget du 16 mars 2016 en conseil des ministres).

168. C'est le cas de la plupart des malfaçons dans les textes qui ne créent pas de véritable doute sur le sens de la disposition ou bien du maintien de règles obsolètes que nul n'aurait l'idée d'appliquer, comme l'autorisation requise pour les femmes de porter un pantalon : [question écrite n° 00692](#) de M. Alain Houpert, JO Sénat du 12 juillet 2012, p. 1534, et réponse publiée au JO du 31 janvier 2013, p. 339.

169. Ce report peut s'observer au sein même de l'administration, entre services centraux et déconcentrés, entre services déconcentrés et administration territoriale...



L'**arbitrage** entre ces différentes solutions est par nature politique : il doit tenir compte des ressources et capacités de chaque acteur (fort ou faible, fiable ou moins fiable, professionnel ou non professionnel) et des bénéfices qu'il peut retirer de la norme (sur qui est-il juste de faire peser la complexité ? Qui tire profit de la règle ou de l'activité réglementée ?).

### - **L'alternative entre la réduction et la gestion de la complexité**

La complexité peut être rendue plus tolérable par l'amélioration des régimes d'accès au droit et des procédures. Des outils modernes mobilisant les nouvelles technologies, ou plus juridiques, comme la codification, permettent d'en atténuer les effets pervers<sup>170</sup>.

Mais ces solutions ont l'inconvénient de ne donner qu'une impression de simplicité. Ainsi, si la clarté du plan d'un code facilite la recherche d'une disposition particulière, elle n'en réduit pas le volume et n'en simplifie pas le fond pour le lecteur non averti. Un administré qui consulte un site d'information se reportera rarement au texte lui-même et s'en tiendra aux commentaires. Il en va de même avec un téléservice, surtout lorsqu'il traite lui-même le dossier de l'administré, comme en matière d'impôt sur le revenu ou de déclaration de salaire par un employeur particulier<sup>171</sup>. La perspective d'un traitement de fond de la complexité est alors **reportée**. Il y a au total un risque « d'anesthésie » dans le recours à des procédés ou des traitements symptomatiques, voire palliatifs. Le mal est là, on ne le traite plus directement, on n'en traite que les effets les plus déplaisants.

Plus grave, ces procédés tendent à **crystalliser la complexité** dans l'état qui est le sien à la date à laquelle ils sont mis en œuvre. Le plan d'un code est tributaire de l'état du droit au moment où s'effectue la codification et n'anticipe pas nécessairement les évolutions futures : un code peut très mal vieillir, comme en témoigne le code général des impôts, et s'avérer très difficile à refondre, pour des raisons au moins autant politiques que techniques. De même, l'institution de téléprocédures est mise en œuvre sur la base des règles telles qu'elles existent au moment où la question est confiée aux développeurs. Il y a ainsi le risque d'inscrire la complexité dans le marbre d'un code juridique ou informatique.

\*\*\*

Si la complexité a des causes multiples, il s'en déduit aisément qu'il n'y a pas de réponse unique et que seule une panoplie diverse d'instruments peut permettre de la réduire. De même, si la complexité renvoie toujours à un choix, alors il en va de même de la simplification. Les résultats des efforts de simplification déjà engagés doivent donc être analysés à la lumière de ces contraintes et des objectifs fixés.

---

170. Elle peut aussi être rendue plus acceptable en s'abstenant d'y revenir ou de la faire évoluer pour favoriser l'accoutumance des acteurs au fil du temps. C'est l'un des arguments de ceux qui appellent à la stabilité de la norme.

171. Il devient aussi plus délicat de contester le bien fondé des solutions auxquelles ces systèmes automatiques parviennent.



# Des efforts indéniables, des résultats insuffisants

Les nombreuses réflexions conduites dans le passé ont suscité une prise de conscience sur l'impérieuse nécessité de mettre en place une politique de simplification.

Depuis le constat dressé par le Conseil d'État dans son étude de 2006, des dispositifs pérennes ont été adoptés (2.1) mais le bilan en est plutôt décevant (2.2) ; il reste toutefois nécessaire de maintenir fermement le cap (2.3).

## 2.1 La construction de dispositifs pérennes

Sans qu'il soit rattaché exclusivement à la simplification et à la qualité du droit, un effort de rationalisation des procédures normatives a été conduit pour encadrer et limiter le flux normatif (2.1.1) ; des programmes de simplification ont été lancés (2.1.2) et des dispositifs facilitant l'accès au droit mis en place (2.1.3).

### 2.1.1 Un effort de rationalisation des procédures normatives

#### ▪ *L'obligation de procéder à une évaluation préalable des projets de texte*

Préconisée par l'étude du Conseil d'État de 2006, l'obligation d'élaborer une étude d'impact des **projets de loi** a été instituée par la loi organique du 15 avril 2009<sup>172</sup> prise sur le fondement de l'article 39 de la Constitution, modifié à cette fin lors de la révision constitutionnelle de 2008<sup>173</sup>. L'étude d'impact est jointe au projet de loi<sup>174</sup> transmis au Conseil d'État<sup>175</sup>. Elle est ensuite déposée avec le projet de loi sur le bureau de la première assemblée parlementaire saisie. La conférence des

172. Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

173. Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

174. N'y sont pas soumis : les projets de loi constitutionnelle, de loi de ratification des ordonnances (qui n'ont que cet objet), de loi de programmation des finances publiques, de loi de règlement, de loi prorogeant l'état de crise. Y sont assujettis, mais avec certaines spécificités : les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale.

175. Le contrôle du Conseil d'État porte sur le respect des exigences organiques mais peut comporter une appréciation sur la qualité de l'étude d'impact énoncée dans son avis (désormais rendu public par le Gouvernement).



présidents de cette assemblée peut s'opposer à l'inscription du texte à l'ordre du jour si elle estime que l'exigence d'étude d'impact n'a pas été respectée. Le Conseil constitutionnel peut alors être saisi du différend par le Premier ministre ou par le président de cette assemblée<sup>176</sup>.

L'évaluation préalable de **certaines textes réglementaires** a été rendue obligatoire pour les textes ayant un impact sur les collectivités territoriales<sup>177</sup> ou sur les services déconcentrés de l'État<sup>178</sup>. Pour ceux ayant un impact significatif sur les entreprises et sur le public, des fiches d'impact sont prescrites par des circulaires du Premier ministre<sup>179</sup>. Ces circulaires préconisent également de procéder à des simulations, sous forme de « tests », de l'impact des projets sur les petites et moyennes entreprises PME et les administrations territoriales de l'État (tests « PME et ATE ») ou encore d'évaluer l'impact de certaines réglementations sur les jeunes<sup>180</sup>.

Des obligations **spécifiques** d'évaluation ont enfin été instituées ou renforcées notamment pour la création de commissions à caractère consultatif<sup>181</sup>, les opérations susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement<sup>182</sup> et les investissements significatifs de l'État<sup>183</sup>.

#### ▪ Une évaluation parfois soumise au contrôle d'organismes externes

Le **Conseil national d'évaluation des normes** (CNEN), institué en 2013<sup>184</sup>, est consulté sur l'impact technique et financier des projets de loi et des textes réglementaires créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales ou à leurs établissements publics<sup>185</sup>. Il peut également être saisi

---

176. V. l'unique décision du Conseil constitutionnel rendue au titre de ces dispositions à ce jour : n° [2014-12 FNR](#), 1<sup>er</sup> juillet 2014, *présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*. Un dispositif complémentaire non systématique a été mis en place à l'Assemblée nationale pour les amendements (art. 98-1 du règlement). Son extension aux propositions de loi a été envisagée mais n'a pas été examinée (proposition de résolution de M. Accoyer n° [739](#) du 1<sup>er</sup> mars 2013).

177. [Art. L. 1212-2](#) et [R. 1213-27](#) du code général des collectivités territoriales.

178. Il de l'article 8 du [décret n° 2015-510](#) du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

179. V. en dernier lieu, la [circulaire n° 5817/SG](#) du Premier ministre du 12 octobre 2015. Elle précise les seuils à partir desquels l'impact est jugé significatif : textes susceptibles d'entraîner une économie ou des coûts de plus de 500 000 euros pour l'ensemble des entreprises ou de plus de 10 000 euros pour une seule entreprise. Pour les textes applicables aux associations et au public, les seuils sont respectivement de 250 000 euros (économie ou coût global du texte) et de 1 000 euros (pour un seul foyer ou une seule association).

180. [Circulaire n° 5857/SG](#), 2 mai 2016.

181. [Art. 2](#) du décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif.

182. Art. 230 de la loi du n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement modifiant les articles [L. 122-1](#) et suivants du code de l'environnement.

183. [Décret n° 2013-1211](#) du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics en application de l'[article 17](#) de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

184. Par la [loi n° 2013-921](#) du 17 octobre 2013. Il se substitue à la Commission consultative d'évaluation des normes qui n'était obligatoirement saisie que de certains textes réglementaires.

185. [Art. L. 1212-2](#) du CGCT, à l'exception des normes justifiées directement par la protection de la sûreté nationale.



d'autres projets de texte (propositions de loi, règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs, normes techniques) ou de textes réglementaires déjà en vigueur. Il peut enfin s'autosaisir.

Les dispositions ayant un impact « *particulièrement significatif* » pour les entreprises peuvent faire l'objet d'échanges préalables<sup>186</sup> avec le **Conseil de la simplification pour les entreprises** institué en 2014<sup>187</sup> dont la mission principale reste l'examen des normes existantes et la formulation de propositions intéressant le monde des entreprises.

**De très nombreux organismes consultatifs** sectoriels sont par ailleurs chargés d'examiner les textes relevant de leur champ de compétence et d'évaluer les coûts qu'ils induisent. Ainsi, le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique rend sur les textes qui lui sont soumis des avis qui « *prennent en compte l'exigence de simplification des réglementations et normes et l'évaluation du coût induit pour l'économie de la construction* »<sup>188</sup>.

#### ▪ **Le renforcement de la surveillance de la production normative**

Les mécanismes destinés à programmer et accélérer l'adoption des textes nécessaires à la **transposition** des directives et à l'**application des lois** ont été renforcés<sup>189</sup>. Des points réguliers sur le suivi de l'application des lois, désormais mensuels, sont présentés en conseil des ministres<sup>190</sup> et l'encadrement de la transposition des directives a été conforté<sup>191</sup>. Ces dispositifs bénéficient du Système d'organisation en ligne des opérations normatives (SOLON) déployé à partir de 2007<sup>192</sup> ; ils sont ouverts à l'ensemble des parties prenantes sur le site « Extraqual » mis en ligne depuis 2010<sup>193</sup>.

---

186. Circulaire du 12 octobre 2015 précitée. Ces échanges ont un caractère essentiellement informel.

187. Décret n° 2014-11 du 8 janvier 2014 instituant le conseil de la simplification pour les entreprises.

188. Décret n° 2015-1554 du 27 novembre 2015 relatif au Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique qui a créé l'article D. 142-15 du code de la construction et de l'habitation.

189. Circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes, circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois et du 23 mai 2011 relative aux dates communes d'entrée en vigueur. Les résultats obtenus par ces dispositifs de suivi constituent les premiers indicateurs de performance du SGG (v. *supra* 1.1.2).

190. Des suivis complémentaires ont été institués, notamment sur le dépôt des rapports d'application des lois et les habilitations de l'article 38 de la Constitution.

191. Ce dispositif, institué par la circulaire du Premier ministre du 27 septembre 2004 précitée et notamment fondé sur la programmation des travaux par un Groupe à haut niveau (GHN) de la transposition des directives, a été complété conformément aux orientations de l'étude du Conseil d'État *Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national* (La documentation Française, 2007). Un guide des bonnes pratiques de transposition a été élaboré en 2011 sous l'égide du SGAE et de nouveaux outils administratifs développés. V. sur l'ensemble de ces questions, l'étude du Conseil d'État *Directives européennes : anticiper pour mieux transposer*, La documentation Française, 2015.

192. Le suivi des réponses ministérielles aux questions écrites des parlementaires fait désormais l'objet d'une application spécifique (« Réponse »).

193. S. Cottin, « Extraqual : l'extranet de la qualité et de la simplification du droit », *RFAP*, 2013.



Inspirés par les exemples britannique et néerlandais<sup>194</sup>, des dispositifs de **modération du flux** de textes sous forme de « gel de la réglementation » ont été institués pour les normes applicables aux collectivités territoriales, aux entreprises et aux citoyens, lorsqu'elles ne résultent pas directement des normes supérieures<sup>195</sup>. Des « dates communes d'entrée en vigueur » ont en outre été prévues pour les textes applicables aux entreprises afin qu'elles disposent d'un délai leur permettant de s'y adapter<sup>196</sup>. Des engagements ont également été pris pour limiter la rétroactivité fiscale<sup>197</sup>.

La production des **circulaires** adressées aux services déconcentrés ou concernant les administrés a été rationalisée. Leur mise en ligne sur un site du Premier ministre est devenue une condition de leur applicabilité aux administrés<sup>198</sup>. Les circulaires adressées aux services déconcentrés doivent relever de l'une des trois catégories définies par le Premier ministre (« directives nationales d'orientation » ; « les stratégies de l'État en région » ; « les documents de priorités départementales »)<sup>199</sup> et émaner du secrétariat général du ministère<sup>200</sup>. Des mécanismes de coordination ont été institués pour l'émission d'instructions aux services dépendant de plusieurs ministères<sup>201</sup>.

## 2.1.2 L'institution d'organes et de dispositifs destinés à simplifier

### - La structuration de l'action gouvernementale

Depuis les années 2000, un membre du Gouvernement a dans ses attributions la politique de simplification. Il s'agit depuis 2014 d'un secrétaire d'État auprès du Premier ministre : « *En matière de simplification, il coordonne la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des mesures visant à simplifier les normes et les procédures et à alléger les contraintes administratives pesant sur les collectivités territoriales, les entreprises et les citoyens. Il promeut la politique en faveur de la simplification des normes européennes* »<sup>202</sup>.

Les structures administratives dédiées à la simplification ont été regroupées à compter de 2007 dans une administration centrale unique devenue le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)<sup>203</sup> qui est notamment

194. V. rapports de mission sur ces deux pays (*infra* p. 155 et 165).

195. V. en dernier lieu la circulaire du 12 octobre 2015 précitée.

196. Circ. précitée du 23 mai 2011. Les dates communes sont les 1<sup>er</sup> janvier et 1<sup>er</sup> juillet de chaque année, et subsidiairement, les 1<sup>er</sup> avril et 1<sup>er</sup> octobre.

197. Charte de la nouvelle gouvernance fiscale du 20 décembre 2014 signée par M. Sapin, ministre des finances et des comptes publics.

198. Article 1<sup>er</sup> du décret n° 2008-1281 du 8 décembre 2008 (désormais repris à l'article R.312-8 du code des relations entre le public et l'administration).

199. Circulaire du 28 octobre 2014 relative au protocole des relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés.

200. Circulaire du Premier ministre du 25 février 2011.

201. Par ex., les instructions destinées aux agences régionales de santé doivent être validées par un comité de pilotage (art. L. 1433-1 du code de la santé publique).

202. V. en dernier lieu, le décret n° 2016-238 du 3 mars 2016 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification.

203. Décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015 relatif au secrétariat général pour la



composé d'une direction interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques et d'une direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État. Placé sous l'autorité du Premier ministre, il est principalement chargé de la simplification des normes en vigueur.

De son côté, le **secrétariat général du Gouvernement** s'est engagé depuis 2006 dans une politique de simplification des projets de normes, notamment par la création d'un service de la législation et de la qualité du droit qui comprend un département de la qualité du droit et une cellule de la programmation de l'activité normative. D'autres administrations sont également appelées à intervenir en matière de production de normes nouvelles<sup>204</sup>, notamment la mission d'expertise « simplification et évaluation » constituée au sein du Contrôle général économique et financier (CGEFI)<sup>205</sup> et qui collabore avec le SGG<sup>206</sup>.

### ▪ *La montée en puissance d'institutions extérieures à l'exécutif*

Le rôle du **Parlement** en matière d'évaluation des politiques publiques a été renforcé par la loi constitutionnelle de 2008<sup>207</sup>, qui a inséré à l'article 24 de la Constitution la mention expresse de cette fonction. L'ordre du jour de chaque assemblée y consacre désormais une semaine de séance sur quatre (art. 48)<sup>208</sup>. Dans cette mission, le Parlement bénéficie de l'assistance de la **Cour des comptes** (article 47-2). Ce nouveau cadre a été précisé par le législateur en 2011<sup>209</sup> et l'Assemblée nationale a saisi cette occasion pour renforcer son comité d'examen et de contrôle (CEC)<sup>210</sup>.

---

modernisation de l'action publique et arrêté du même jour.

204. Comme France stratégie (au moins ponctuellement, dans le cadre de la commission d'étude des effets de la loi pour la croissance et l'activité instituée en janvier 2015), la direction générale de l'administration et de la fonction publique, la direction du budget, la direction générale des collectivités locales, la direction générale des entreprises, le secrétariat général des affaires européennes.

205. Arrêté du 8 mars 2012 portant création de la mission d'expertise « simplification et évaluation » du service du contrôle général économique et financier.

206. Deux conventions de partenariat entre le CGEFI et le SGG ont été successivement conclues en avril 2012 et octobre 2015.

207. Art. 48 de la Constitution, issu de l'article 23 de cette loi constitutionnelle.

208. Ainsi qu'au contrôle de l'action du Gouvernement.

209. Loi n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.

210. Institué en 2009 (art. 146-2 du règlement de l'Assemblée nationale sur le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques). Ce comité est distinct de la mission d'évaluation (MEC) rattachée à la commission des finances et de la mission d'évaluation de la sécurité sociale (MECSS) rattachée à la commission des affaires sociales. Le Sénat n'a quant à lui pas constitué de structure spécifique et a supprimé sa commission de contrôle de l'application des lois en 2014 (Arrêté du Bureau n° 2014-280 du 12 novembre 2014).



**Le Conseil économique, social et environnemental** (CESE), que la révision de 2008 a substitué au Conseil économique et social, a vu ses compétences en matière d'évaluation des politiques publiques consacrées par le législateur organique en 2010<sup>211</sup> et s'est doté d'une délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques en novembre de cette même année<sup>212</sup>.

**D'autres institutions** ont été créées ou renforcées **pour faciliter l'accès au droit et sa mise en œuvre**<sup>213</sup>. La plus importante est le **Défenseur des droits**, également créé par la révision constitutionnelle de 2008 et dont les missions reprennent celles du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et de la Commission nationale de déontologie et de sécurité. Le Défenseur des droits veille « *au respect des droits et libertés* » par différents moyens dont il est doté par la loi organique du 29 mars 2011<sup>214</sup>. Des médiations ayant un objet plus spécifique ont aussi été créées<sup>215</sup> : les plus récentes sont le médiateur des normes applicables aux collectivités territoriales<sup>216</sup> et le médiateur des entreprises<sup>217</sup>. Le médiateur des normes peut notamment adresser des recommandations aux administrations sur les difficultés de mise en œuvre des lois et règlements qui lui sont signalées par les collectivités territoriales et leurs groupements<sup>218</sup>.

#### **- L'adoption de programmes et de mesures de simplification**

Lancés sous des appellations diverses (« Révision générale des politiques publiques » ou RGPP ; « modernisation de l'action publique » ou MAP) et sous l'impulsion du Président de la République, de vastes **programmes de simplification** sont pilotés par des organes *ad hoc* (Conseil de modernisation des politiques publiques, Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique) chargés de recenser les mesures possibles, d'arrêter la liste de celles retenues et de suivre leur mise en œuvre, au moins en début de processus<sup>219</sup>. Une communication est organisée autour de ces échéances et des sites internet lui sont dédiés.

211. Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental modifiant l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

212. V. sur le site internet du CESE la page consacrée à cette délégation.

213. Ce mouvement a pu également connaître des prolongements dans la composition du Gouvernement. V. not, la nomination d'un secrétaire d'État chargé de l'égalité réelle dont les attributions ont été précisées par le décret n° 2016-239 du 3 mars 2016 et d'un secrétaire d'État chargé de l'aide aux victimes dont les attributions ont été précisées par un décret n°2016-241 du même jour.

214. Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

215. V. S. Monnier, « Le médiateur, nouvelle figure du droit public », *RFDA*, 2015, p. 1175.

216. Décret n° 2015-1479 du 13 novembre 2015 instituant un médiateur des normes applicables aux collectivités territoriales (ce qui constitue la généralisation d'une expérimentation d'un an prévue par un précédent décret n° 2014-309 du 7 mars 2014).

217. Décret du 14 janvier 2016 portant nomination du médiateur des entreprises.

218. Le médiateur des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs groupements cumule actuellement cette fonction avec celle de président du Conseil national d'évaluation des normes.

219. Ces organisations ne sont pas nécessairement durables : une fois l'impulsion donnée, le CMPP a cessé de se réunir à la fin de la précédente législature. Le CIMAP ne s'est réuni quant à lui qu'en 2012 et 2013. Mais « *La mise en œuvre des décisions issues des CIMAP se poursuit. De nouvelles décisions sont prises, notamment en Conseil des ministres* » v. le site internet modernisation.gouv.fr



Parallèlement à ces programmes pérennes, des **initiatives ponctuelles sont prises**. Elles peuvent émaner du seul Gouvernement, comme pour la rénovation du droit du travail<sup>220</sup>, ou encore de l'une ou l'autre des assemblées, comme pour le groupe de travail constitué en janvier 2016 par le Sénat sur la simplification du droit de l'urbanisme<sup>221</sup>. Parfois le Gouvernement demande des rapports à des parlementaires<sup>222</sup>.

**De nombreuses mesures** ont fait suite à ces initiatives, dont beaucoup par des textes dédiés à la simplification et touchant au fond du droit comme à l'allègement des procédures : lois transversales ou sectorielles, comportant généralement un grand nombre d'habilitations elles-mêmes transversales ou sectorielles ; mesures réglementaires de tous ordres<sup>223</sup>.

### 2.1.3 Des dispositifs pour faciliter l'accès au droit

#### ▪ *Les progrès de la codification*

La codification a beaucoup progressé depuis dix ans sous la double impulsion du Gouvernement et du Parlement et le nouveau programme de codification fixé en mars 2013<sup>224</sup> est désormais presque achevé<sup>225</sup>.

Cette relance a permis de produire plusieurs codes nouveaux<sup>226</sup>, de compléter ou d'achever la partie réglementaire de plusieurs codes existants<sup>227</sup> et d'en refondre d'autres<sup>228</sup>. Parmi les **nouveaux codes**, le code des relations entre le public et l'administration (CRPA), publié en octobre 2015 après une longue gestation, occupe une place à part compte tenu de son objet<sup>229</sup>. Quelques codes importants sont encore

---

220. Rapport de J.-D. Combexelle, *La négociation collective, le travail et l'emploi*, 9 septembre 2015, *op.cit.*

221. Groupe de travail constitué par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation le 14 janvier 2016 afin d'élaborer un rapport d'information et une proposition de loi destinés à simplifier le droit de l'urbanisme, de la construction et des sols.

222. J.-L. Warsmann, Rapport sur la qualité et la simplification du droit (décembre 2008) et Rapport sur la simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi (juillet 2011) ; Th. Mandon, Rapport « Mieux simplifier, la simplification collaborative » (juillet 2013) ; J.-Cl. Boulard et A. Lambert, Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative, mars 2013.

223. V. le tableau de synthèse en annexe 1.

224. Circulaire du Premier ministre n° 5643/SG du 27 mars 2013.

225. Rapport d'activité de la commission supérieure de codification pour 2015.

226. Dont le code général de la propriété des personnes publiques (2006), le code du cinéma et de l'image animée (2009), le code des transports (2010), le code de l'énergie (2011), le code des voies civiles d'exécution (2011) et le code de la sécurité intérieure (2012).

227. V. notamment, les parties réglementaires du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (2006), du code de l'environnement, du code de commerce (2009), du code du patrimoine, du code de la défense (2011), du code général de la propriété des personnes publiques, du code de l'éducation et du code de l'énergie (2015).

228. Dont le code des marchés publics (2006), le code de l'organisation judiciaire (2006), le code de justice militaire (2006), le code du travail (2007), le code minier (2011), le code forestier (2012), le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (2014), le livre 1<sup>er</sup> du code de l'urbanisme (2015) et le code de la consommation (2016).

229. V. D. Labetoulle, « Le code des relations entre le public et l'administration, Avant-propos », *RFDA*, 2016.1 ; C. Barrois, M. Vialettes, « La fabrique d'un code », (même numéro).



en chantier, dont le code de la commande publique et le code de la fonction publique<sup>230</sup>, d'autres créations sont préconisées par la commission supérieure, qui a par ailleurs demandé d'accentuer l'effort sur la refonte et la maintenance des codes anciens.

La contribution de la codification à la **qualité du droit** est importante<sup>231</sup> et ne se limite pas à des ajustements terminologiques ou formels. La codification consiste à harmoniser l'état du droit – dans le sens très restrictif qu'a donné à cette « harmonisation » le Conseil constitutionnel<sup>232</sup> ; à présenter d'une manière claire, cohérente et accessible les règles en vigueur ; à les purger et les consolider, en faisant disparaître les archaïsmes et les dispositions implicitement abrogées, mais aussi en supprimant celles qui sont contraires aux règles constitutionnelles ou conventionnelles : le codificateur doit assurer le respect de la hiérarchie des normes. Il appartient ainsi à celui-ci de réaliser une « mise au net » et une « mise aux normes »<sup>233</sup> substantielles et dynamiques de notre ordonnancement juridique. La codification à droit constant, ne se limite donc pas à une simple compilation de textes épars, sans aller pour autant jusqu'à une réforme du fond du droit : « *elle procède, modestement mais résolument, par élagages et rabotages* »<sup>234</sup>.

La codification à droit constant a de surcroît connu des **assouplissements** : il est en effet admis qu'une réforme limitée du droit en vigueur, portant sur des matières techniques et ne remettant pas en cause les grandes orientations ni l'équilibre général des textes, peut être entreprise dans ce cadre. C'est ainsi que le code des relations entre le public et les administrations (CRPA) a pu notamment simplifier les démarches et l'instruction des demandes du public ainsi que les règles de retrait et d'abrogation des actes unilatéraux<sup>235</sup>.

### ▪ **Les progrès de la procédure administrative non contentieuse**

Suivant les préconisations du Conseil d'État<sup>236</sup>, les consultations préalables à l'adoption d'une norme ont été élargies à l'ensemble des publics concernés (« **consultations**

---

230. L'article 88 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 habilite le Gouvernement à élaborer la partie législative d'un code de la fonction publique dans un délai d'un an. L'article 16 du projet de loi n° 3623 relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique déposé le 30 mars 2016 à l'Assemblée nationale habilite le Gouvernement à adopter la partie législative du code des marchés publics dans un délai de 24 mois.

231. V. M. Guyomar, « L'ordonnancement des normes : la valeur des codes ; approches contemporaines », intervention au colloque du 11 décembre 2014 à la Cour de cassation sur les sources du droit à l'aune des pratiques jurisprudentielles (reproduit dans le rapport d'activité 2014 de la Commission supérieure de codification).

232. V. notamment la décision du Conseil constitutionnel n° 99-421 DC du 16 décembre 1999.

233. M. Guyomar, *op.cit.*

234. Intervention de J.-M. Sauvé au colloque de l'Institut français des sciences administratives Les 25 ans de la relance de la codification, 13 octobre 2015 (site internet du Conseil d'État).

235. Comme le prévoyait l'article 3 de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens.

236. Consulter autrement, participer effectivement, La documentation Française, 2011.



**ouvertes** »)<sup>237</sup>, tandis que les conséquences contentieuses des irrégularités formelles affectant la procédure consultative étaient réduites.

L'obligation d'**abroger** les règlements illégaux, qui contribue à la sécurité juridique, a été étendue aux règlements sans objet<sup>238</sup>.

Le principe suivant lequel **le silence de l'administration vaut accord**, institué en 2013<sup>239</sup>, inverse la règle en vigueur depuis le XIXe siècle<sup>240</sup> et s'applique à l'ensemble des procédures prévues par un texte, à l'exception des décisions financières, de celles intéressant l'ordre public et la défense nationale et de celles pour lesquelles un motif d'intérêt général suffisant justifie le maintien de la règle antérieure<sup>241</sup>.

Afin de faciliter la compréhension des textes réglementaires, une « **notice** » est désormais publiée en tête de chaque décret. Elle précise ses destinataires, son objet, ses conditions d'entrée en vigueur et la directive qu'il transpose ou la loi (ou le règlement européen) qu'il applique<sup>242</sup>.

D'autres mesures ont enfin pour objet de faciliter **les projets particuliers** et le règlement des difficultés. La loi du 17 mai 2011 oblige l'administration à signaler aux administrés les vices affectant leurs demandes<sup>243</sup> et définit un cadre général pour le recours administratif préalable obligatoire, celui-ci étant de nature à favoriser un règlement amiable des litiges<sup>244</sup>. La création d'un « *certificat de projet* »<sup>245</sup> et le développement du rescrit<sup>246</sup> permettent de sécuriser les projets

---

237. Article 16 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration du droit. V. aussi la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public, qui impose le recours à une consultation ouverte préalable pour les décisions administratives ayant une incidence sur l'environnement lorsqu'elles ne sont pas soumises à une procédure particulière (art. L. 120-1 du code de l'environnement et art. L. 914-3 du code rural et de la pêche maritime).

238. Art. 16-1 de la loi du 12 avril 2000 introduit par l'article 5 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 désormais codifié à l'article L. 243-2 du CRPA.

239. Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens.

240. Figurant initialement dans un décret du 2 novembre 1864 pour le cas du silence gardé par les ministres sur les recours hiérarchiques, elle a été consacrée par la loi du 17 juillet 1900 pour les litiges devant le Conseil d'État, puis par la loi du 30 septembre 1953 pour les tribunaux administratifs, avant d'être affirmée pour toutes les juridictions administratives par la loi du 7 janvier 1956 puis par le décret du 11 janvier 1965. Elle a ensuite été consacrée avec une portée très générale par l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

241. Les conditions d'application de cette réforme législative ont été définies notamment sur la base de l'étude du Conseil d'État *L'application du nouveau principe « Silence de l'administration vaut acceptation »*, La documentation Française, 2014.

242. La notice se substitue au rapport de présentation, hors les cas où celui-ci est prévu par un texte (Circulaire du Premier ministre du 7 février 2011).

243. Art. 6 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 (art. L. 114-6 du CRPA).

244. Art. 14 de la même loi (art. L. 412-2 du CRPA), reprenant sur ce point plusieurs préconisations de l'étude du Conseil d'État *Les recours administratifs préalables obligatoires*, La documentation Française, 2008.

245. Ordonnance n° 2014-356 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'un certificat de projet. Sa généralisation est recommandée par plusieurs inspections (rapport de décembre 2015, *Évaluation des expérimentations de simplification en faveur des entreprises dans le domaine environnemental*).

246. Ordonnance n° 2015-1628 du 10 décembre 2015 relative aux garanties consistant



des particuliers. Deux instructions du Premier ministre invitent les préfets à retenir une « interprétation facilitatrice » des normes dans le traitement des dossiers qui leur sont soumis<sup>247</sup>.

### ▪ **Les progrès de l'administration électronique et des téléservices**

L'administration électronique, dont l'essor accompagne celui du numérique, est un puissant facteur de simplification pour les usagers<sup>248</sup>.

**L'information en ligne** sur les droits des usagers fournie depuis 2000 par la DILA à travers le site [service-public.fr](http://service-public.fr), est consacrée à la législation et à la réglementation relatives aux événements de la vie personnelle (de la naissance au décès). Elle a été complétée en 2004 par le service téléphonique « **allo service public 39-39** », qui met en réseau les centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA) pour répondre à distance aux questions des usagers<sup>249</sup>. S'y sont ajoutées, à partir de 2009, les facilités données pour accomplir les principales démarches administratives, grâce à la plateforme de téléservices **mon.service-public.fr**<sup>250</sup>.

De son côté, la direction générale des finances publiques a développé le site « [impots.gouv.fr](http://impots.gouv.fr) ». Outre un **téléservice** de déclaration et de paiement des impôts et taxes, il propose l'ensemble de la documentation fiscale (lois, règlements, instructions), assortie d'une information didactique sur les avantages auxquels les contribuables peuvent prétendre<sup>251</sup>.

**Plus récemment**, ont été institués le dispositif « *dites-le-nous-une-fois* »<sup>252</sup>, qui organise la transmission d'informations entre administrations pour éviter aux usagers de produire plusieurs fois les mêmes pièces, et la saisine de l'administration par voie électronique (SVE)<sup>253</sup>.

---

en une prise de position formelle, opposable à l'administration, sur l'application d'une norme à la situation de fait ou au projet du demandeur. Elle met en œuvre certaines des préconisations de l'étude du Conseil d'État, *Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets*, La documentation Française, 2014.

247. Instruction 5837/SG du 18 janvier 2016 sur l'interprétation facilitatrice des normes applicables aux collectivités territoriales, complétant la circulaire plus générale adressée aux services déconcentrés de l'État, instruction n° 5646/SG du 2 avril 2013.

248. B. Ubaldi, « L'administration électronique, support de l'innovation dans les services publics », Les téléservices publics, *RFAP*, 2013.

249. 129 392 courriels traités en 2014 *via* le site « Service public » ; 1,25 millions d'appels traités la même année par les CIRA (Rapport d'activité 2014 de la DILA, p. 25 s).

250. Arrêté du 18 juin 2009 portant création par la direction générale de la modernisation de l'État d'un téléservice dénommé mon.service-public.fr intégré à service-public.fr par l'arrêté du 24 février 2016.

251. Ce téléservice doit être généralisé dans les conditions prévues à l'article 76 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 modifiant l'art. 1649 quater B *quinquies* du CGI.

252. En application de l'article 16A de la loi du 12 avril 2000. Afin d'accélérer la réalisation du programme de simplification, la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 a habilité le Gouvernement à prendre l'ordonnance n° 2015-507 du 7 mai 2015 relative à l'adaptation du secret professionnel dans les échanges d'informations entre autorités administratives et à la suppression de la production de pièces justificatives (textes codifiés depuis au CRPA).

253. Ordonnance n° 2014-1330 du 6 novembre 2014 relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique et décrets n° 2015-1404 à 1428 du 5 novembre 2015. Ces dispositions s'appliquent dès le 7 novembre 2015 pour l'État et ses établissements



Légifrance s'est également enrichi de nouvelles fonctionnalités et de nouveaux contenus<sup>254</sup>.

## 2.2 Un bilan décevant

Des hésitations et des revirements sur les structures et la stratégie (2.2.1), des méthodes de simplification et d'amélioration de la qualité du droit insuffisamment rigoureuses (2.2.2) et l'absence de résultats tangibles (2.2.3) conduisent à dresser un bilan décevant de ces avancées.

### 2.2.1 Un certain désordre

#### ▪ Une organisation fluctuante

Alors qu'en Allemagne l'organisation gouvernementale de la simplification est stable depuis 2006<sup>255</sup>, le positionnement du **membre du Gouvernement** chargé de la simplification en France a beaucoup varié depuis la même date. Attribuée au ministre du budget et des comptes publics entre 2007 et 2012, cette mission était alors parallèlement prise en charge par un parlementaire en mission auprès du Premier ministre<sup>256</sup>. Entre 2012 et 2014, elle a été confiée à la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique et, depuis lors, à un secrétaire d'État auprès du Premier ministre<sup>257</sup>. Trois personnalités se sont succédé à ce poste depuis 2014.

Sur la même période, l'organisation de **l'administration centrale** en matière de simplification n'a pas non plus été stable. Si l'unification réalisée autour de la DGME puis du SGMAP a été préservée, le SGG a successivement accueilli un Commissaire à la simplification nommé en 2010<sup>258</sup> puis, en janvier 2013, un directeur adjoint chargé de la simplification<sup>259</sup>, poste resté vacant après la nomination de son unique titulaire en juin 2014 à la direction du cabinet du secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification<sup>260</sup>. Après des annonces non suivies d'effet sur la création

---

publics et à compter du 7 novembre 2016 pour les autres autorités administratives (textes codifiés depuis au CRPA).

254. Pages consacrées aux études et fiches d'impact, aux dates communes d'entrée en vigueur, aux circulaires, à la règle du « silence vaut accord »...

255. En Allemagne, chaque ministère est pilote pour une politique de simplification donnée, et chaque ministre dispose d'un secrétaire d'État avec une compétence particulière « simplification ». L'ensemble est coordonné par un comité institué en 2006, présidé par le ministre d'État en charge de la simplification auprès de la Chancelière fédérale, et réunissant tous les secrétaires d'État sur ce thème tous les mois, dans une salle adjacente à celle du conseil des ministres. V. le rapport de mission sur ce pays (*infra* p. 137).

256. V. décret du 25 janvier 2011 chargeant M. Jean-Luc Warsmann, député, d'une mission temporaire.

257. Décret du 3 juin 2014 relatif à la composition du Gouvernement.

258. Lettre du Premier ministre du 2 novembre 2010.

259. Décret du 25 janvier 2013 portant nomination d'une directrice, adjointe au secrétaire général du Gouvernement, chargée de la simplification.

260. Arrêté du 12 juin 2014 portant nomination au cabinet du secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification.



d'un « Comité impact entreprises »<sup>261</sup> adossé à la « mission simplification » du SGG<sup>262</sup>, cette dernière a été transférée au SGMAP en septembre 2015<sup>263</sup>.

**Les autres acteurs** de la simplification et de la qualité du droit sont jusqu'ici restés discrets. En particulier, le CESE n'a exercé ses nouvelles compétences que dans un avis de septembre 2015 sur la promotion de l'évaluation des politiques publiques<sup>264</sup>. Le Premier ministre a toutefois indiqué récemment qu'il souhaitait davantage le mobiliser et le saisir conjointement avec la Cour des comptes<sup>265</sup>. Plusieurs rapports émanant de membres du Parlement lui recommandent de s'investir dans cette politique et d'y consacrer les moyens nécessaires<sup>266</sup>.

### ▪ *La dispersion des initiatives*

Les différentes politiques conduites au titre de la simplification n'ont pas suivi une **méthode** bien identifiée ou officiellement consacrée, alors même que des réflexions avaient été conduites à ce sujet<sup>267</sup>. Elles ont en outre varié dans le temps : celles retenues pour les lois de simplification du droit n'ont pas été suivies pour la RGPP, ni pour la MAP. Malgré certains efforts de convergence, elles diffèrent sensiblement, selon que la simplification vise les collectivités territoriales, les entreprises ou les particuliers.

**Les procédures** conduites au titre de la simplification et de la qualité du droit suscitent les mêmes critiques. Aucun cap n'est clairement défini : plus de dix circulaires ont été publiées sur ces sujets en dix ans<sup>268</sup>. Les exigences changent

261. Communiqué du 3 décembre 2014 « Simplification pour les entreprises et les particuliers : une exigence économique, une exigence démocratique », sur le site [Gouvernement.fr](http://Gouvernement.fr).

262. Mission instituée en janvier 2014, concomitamment avec le Conseil de la simplification pour les entreprises, pour appuyer ce dernier dans l'élaboration des propositions de simplification concernant les acteurs économiques.

263. Décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015 relatif au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique et arrêté du même jour. La « mission simplification » traite désormais des mesures concernant les entreprises, les particuliers et depuis la fin de l'année 2015, les collectivités territoriales.

264. Avis du 8 septembre 2015 de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques « Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques ».

265. Discours du Premier ministre au CESE du 12 janvier 2016.

266. V., pour un début de mise en œuvre de ces recommandations, la signature par le Sénat, le 23 juin 2016, d'une Charte de partenariat avec le Conseil national d'évaluation des normes.

267. Le rapport de J.-L. Warsmann de 2008 avait retenu une méthodologie, conformément à la demande qui lui avait été faite dans la lettre de mission du Premier ministre. Elle ne recoupe pas celle de la RGPP. Th. Mandon a, à son tour, esquissé une méthode dans son rapport de 2014 sur la simplification collaborative. Le Conseil de simplification pour les entreprises devait lui-même fixer une méthodologie conformément au décret du 9 janvier 2014 précité mais celle-ci n'a pas été réellement officialisée.

268. V. notamment la circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois, la circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, la circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit, la circulaire du 27 mars 2013 sur la codification, la circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation, la circulaire du 12 septembre 2014 « Méthode de travail du Gouvernement », la circulaire du 9 octobre 2014 « Allègement des contraintes normatives applicables aux collectivités territoriales », la circulaire du 28 octobre 2014 relative au protocole des relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés, la circulaire du 12 octobre 2015 « Evaluation préalable des normes et qualité



au fil des textes soit sur le fond, soit dans la manière de les mettre en œuvre. Faute d'indication claire sur leur articulation et sur le terme assigné à certaines démarches, ces textes ont tendance à se sédimenter. La multiplication des réflexions conduites en parallèle, sans être vraiment coordonnées et sans que les suites en soient connues, finit par alimenter un certain attentisme.

Enfin **les mesures prises** ne sont pas articulées entre elles. Les programmes de simplification généraux et sectoriels se chevauchent et aboutissent à des textes différents. Au total, ces nombreuses initiatives, quoique souvent bienvenues, ne s'inscrivent pas dans une logique d'ensemble.

#### ▪ **Des excès de communication**

La communication sur la simplification et la qualité du droit doit contribuer à convaincre les intéressés de la réalité des progrès réalisés, condition nécessaire pour en tirer les bénéfices. Mais elle doit être **ordonnée** et permettre aux destinataires de s'y retrouver, faute de quoi elle peut être inefficace, voire contre-productive.

Les excès en ce domaine portent d'abord sur **le cadre** même de la simplification. La communication se focalise sur l'organisation : installation de nouvelles structures, lancement de nouveaux programmes, nomination des personnalités appelées à les animer. Les réunions, conférences, bilans font l'objet de dossiers de presse et d'interviews qui, en raison du flou caractérisant la répartition des rôles, ne peuvent qu'alimenter une certaine confusion dans l'esprit du public.

La communication sur les **réalisations** se focalise enfin sur des chiffres non significatifs, comme le nombre de mesures prises<sup>269</sup>. L'indicateur important, celui des économies de charge administrative attendues, repose sur une méthode de chiffrage peu rigoureuse<sup>270</sup>. L'évaluation des résultats de ces politiques, si elle est conduite, n'est pas rendue publique. Leur crédibilité d'ensemble en est affectée.

## 2.2.2 Des méthodes perfectibles

#### ▪ **Le contournement de l'évaluation préalable**

Le champ d'application de l'obligation d'élaborer des études d'impact s'avère **trop étroit**. Dans le domaine législatif, les amendements, y compris ceux du Gouvernement, les propositions de loi et les ordonnances y échappent. Recourir à l'un ou l'autre de ces véhicules permet donc de contourner l'obligation d'évaluation préalable, ce qui explique pour partie l'inflation manifeste des amendements

---

du droit », la [circulaire du 30 octobre 2015](#) « Organisation du travail interministériel », et la [circulaire du 2 mai 2016](#) « Évaluation de l'impact sur la jeunesse des projets de lois et de textes réglementaires ».

269. V. par ex. un [communiqué de presse](#) du 3 février 2016 (Premier ministre) : « Aux 450 mesures déjà présentées depuis l'annonce, en mars 2013, d'un « choc de simplification » par le Président de la République, s'ajoutent désormais 170 nouvelles mesures de simplification en faveur du développement économique et de l'emploi, présentées le 3 février 2016 à Matignon ».

270. V. *supra*, 1.1.2 et 1.1.3.



constatée dans la période récente. L'évaluation des textes réglementaires a elle-même un champ trop parcellaire, qui dépend pour partie d'une appréciation à opérer par les promoteurs du texte sur le caractère « significatif » de l'impact sur les entreprises ou le public<sup>271</sup>. Les autorités de régulation et les collectivités territoriales, productrices de nombreuses normes réglementaires, ne sont soumises à aucune obligation de cette nature.

Même lorsqu'elles sont obligatoires, les évaluations préalables, destinées à éclairer les choix et le principe même du recours à la norme, interviennent de manière **trop tardive**, le Conseil constitutionnel ayant censuré les dispositions obligeant à les élaborer dès le début de la procédure législative<sup>272</sup>. Elles sont faites le plus souvent pendant la phase d'arbitrage du texte au niveau interministériel, ou même au moment de sa transmission au Conseil d'État<sup>273</sup>. Celui-ci observe qu'elles sont de surcroît fréquemment insuffisantes ou incomplètes, d'où ses nombreuses demandes de complément<sup>274</sup>. Du fait de leur contenu parfois peu pertinent ou limité au plaidoyer *pro-domo*, et de leur accessibilité limitée<sup>275</sup>, les parties prenantes ne s'en saisissent pas réellement. Les groupes d'intérêts contestent rarement les énonciations des études d'impact. De son côté, le juge ne s'y réfère presque jamais pour interpréter la loi.

**Les contrôles** ne se sont pas révélés assez efficaces<sup>276</sup>. Le contrôle externe par le Conseil de la simplification pour les entreprises est à ce jour très limité. Le CNEN est attentif, mais il émet en définitive peu d'avis défavorables, sans doute parce que le dialogue qu'il a établi avec l'administration a conduit celle-ci à améliorer ses méthodes d'évaluation. Au Parlement, la conférence des présidents de la première assemblée saisie n'a utilisé qu'une seule fois la faculté de refuser l'inscription à l'ordre du jour d'un texte dont l'étude d'impact lui paraissait insuffisante et elle n'a pas été suivie dans cette appréciation par le Conseil constitutionnel<sup>277</sup>. Ce dernier n'a en outre pas retenu jusqu'ici le moyen tiré d'une telle insuffisance dans le cadre de l'examen au fond de la loi<sup>278</sup>. Si le juge administratif a accepté de contrôler le

---

271. Chaque ministère apprécie ce critère lorsque l'impact estimé se situe en dessous des seuils fixés par la [circulaire du 12 octobre 2015](#) précitée qui, comme on l'a vu plus haut, sont assez élevés.

272. [Décision n° 2009-579 DC](#) du 9 avril 2009.

273. Ce phénomène n'est pas propre à la France. En Italie, les études d'impact ont été introduites en 2003 et rendues obligatoires pour les projets et propositions de loi. Les décrets-lois n'ont pas à être précédés d'une étude d'impact, ce qui limite la portée du dispositif. En outre, dans la pratique, ces études sont le plus souvent réalisées à la fin du processus législatif, si bien que leur utilité demeure incertaine (v. le rapport de mission sur ce pays *infra* p. 147).

274. V. sur ce point les rapports d'activité du Conseil d'État depuis 2010 et notamment les pages 209 et suivantes du [rapport 2016](#).

275. Nombre d'administrations et de professionnels ignorent que les études d'impact sont mises en ligne sur le site des assemblées et sur [Légifrance](#). Ce site met également en ligne les fiches d'impact portant sur les textes réglementaires. Dans les deux cas, le chemin d'accès vers ces documents est peu aisé.

276. V. notamment sur ce point G. Bergougnou, « L'évaluation de l'évaluation : le contrôle des études d'impact », *Constitutions*, 2010, p. 226.

277. Conseil constitutionnel, [décision n° 2014-12 FNR](#) du 1<sup>er</sup> juillet 2014.

278. V. décisions [n° 2013-667 DC](#) du 16 mai 2013, [n° 2013-669 DC](#) du 17 mai 2013, [n° 2013-683 DC](#) du 16 janvier 2014, [n° 2013-687 DC](#) du 23 janvier 2014, [n° 2015-715 DC](#) du 5 août



caractère suffisant des éléments d'évaluation des textes réglementaires soumis à l'avis du CNEN, il n'a pas encore prononcé d'annulation pour ce motif<sup>279</sup>.

### ▪ **L'instrumentalisation de la simplification**

Les lois de simplification ont pour la plupart été très hétérogènes<sup>280</sup> et leurs dispositions ont inégalement contribué à améliorer la qualité du droit.

La simplification a pu être **inutile, voire esthétique**, et ne pas s'attaquer aux vraies difficultés. Certaines mesures se sont bornées à toiletter l'ordre juridique en ôtant des scories d'importance mineure sans simplifier les normes effectivement appliquées<sup>281</sup>. La mise en œuvre du dispositif « *one in one out* » au titre du gel de la réglementation a trop souvent porté sur des textes tombés en désuétude. Il en a été de même en 2006 pour la réduction du nombre des commissions administratives : pour l'essentiel, ont été supprimées des instances en sommeil.

La simplification a pu servir d'habillage à des dispositions **sans portée réformatrice réelle**. Il a pu s'agir de corriger des dispositions censurées par le juge, de réparer des textes trop vite adoptés<sup>282</sup> ou encore de faire adopter par les parlementaires des mesures techniques soutenues par l'administration<sup>283</sup>.

La simplification a pu à l'inverse faciliter des **réformes d'ampleur ou sensibles** n'ayant qu'un lien assez lâche ou partiel avec cet objectif, mais qui ont ainsi profité de procédures d'adoption moins contraignantes (ordonnances, procédures accélérées)<sup>284</sup> et impliquant moins le Parlement : ainsi, dans la période récente, de la refonte du droit des obligations ou des règles applicables aux entreprises publiques<sup>285</sup>.

---

2015. Dans sa décision n°2015-718 DC du 13 août 2015, le Conseil constitutionnel juge que le grief tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact ne peut être examiné dans le cadre du contrôle au titre de l'article 61 de la Constitution qu'à la double condition qu'il n'ait pas été déjà soumis au contrôle *a priori* dans le cadre de l'article 39 de la Constitution et que la question ait été évoquée devant la conférence des présidents de la première assemblée saisie.

279. CE, 5 juillet 2013, *M. Lambert*, n° 364587 ; 27 octobre 2011, *CFDT*, n°s 343943, 343973, 343974.

280. Cette hétérogénéité était présente dans les projets et propositions de loi initiaux et ne résulte pas des amendements qui y ont été introduits. Le Conseil constitutionnel a appliqué à ces lois le même type de contrôle – disposition par disposition – qu'à n'importe quelle autre loi, fondé sur l'existence d'un lien suffisant entre le projet et les amendements adoptés (v. notamment les décisions n° 2011-629 DC du 12 mai 2011 et n° 2012-649 DC du 15 mars 2012).

281. V. par ex. la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit précitée dont les articles 175 et 176 dressent la liste des textes qui « sont et demeurent abrogés ou supprimés ».

282. V. B. Lecourt, « Réflexions sur la simplification du droit des affaires », *RTD com.*, 2015.

283. V. par ex., le rapport n° 224 de M. J.-P. Michel du 21 décembre 2011 sur la proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives : « *sous couvert de simplification, ce texte sert de pavillon de complaisance à des marchandises de toutes natures, qui vont parfois bien au-delà de la stricte simplification du droit* ».

284. V. sur ces tentations de détournement, N. Molfessis, « Simplification du droit et déclin de la loi », *RTD civ.*, 2004 p. 155.

285. V. les habilitations figurant respectivement à l'article 8 de la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures et à l'article 10 de la loi n° 2014-1



## ▪ **Les effets non voulus des mesures de simplification**

Les processus de simplification se sont révélés **difficiles à maîtriser**. Des mesures prises au titre de la simplification ont pu méconnaître des règles de fond importantes, comme par exemple le droit des pratiques anticoncurrentielles<sup>286</sup>. Des dispositifs très transversaux ont modifié un si grand nombre de textes qu'ils ont entraîné des erreurs et quelques dommages<sup>287</sup>.

**Toute simplification a ses inconvénients**, qu'il ne faut pas ignorer. En dépit de ses grands mérites, la codification ne peut complètement éviter erreurs de consolidation<sup>288</sup>, perte de mémoire apparente, « relance » de questions d'interprétation<sup>289</sup>. Si le principe « Silence vaut accord » vise à améliorer les relations entre l'administration et les usagers, ses inconvénients ont été mal anticipés : grand nombre d'exceptions et, par suite, de textes nécessaires ; difficile accès des usagers à la liste de ces exceptions ; coût en emplois supplémentaires pour les petites administrations locales. Enfin, le développement de l'administration électronique peut être un facteur d'exclusion, lorsque le recours à Internet est imposé à tous les publics<sup>290</sup>.

Les démarches de simplification et de qualité du droit ont enfin pu, bien malgré elles, contribuer à **accroître la complexité, l'instabilité ou l'obscurité** de la norme<sup>291</sup>. De fait, le contrôle du suivi de l'application des lois a été récemment présenté comme une « *arme de production massive de normes* »<sup>292</sup> à laquelle il faudrait renoncer. Dans un autre registre, on peut estimer que l'institution de « régimes simplifiés » dans des domaines variés (fiscalité, droit social, environnement...) alimente la complexité du droit et évite de corriger les défauts constatés dans le régime de droit commun.

---

du 2 janvier 2014 habitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises. 286. V. pour une illustration S. Nicinski, « La simplification passée au crible de la prohibition des pratiques anti-concurrentielles et des aides d'État », *AJDA*, 2006, p. 151-154.

287. Comme par ex. la suppression par erreur de la possibilité de prononcer la dissolution d'une personne morale reconnue coupable d'escroquerie alors que s'ouvrait le procès de l'église de Scientologie. V. A.-G. Robert, E. Vergès, C. Ribeyre, « Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009, de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, dispositions relatives à la récidive », *Revue de sciences criminelles*, 2009-4, p. 859 et s.

288. H. Moysan, « La codification à droit constant ne résiste pas à l'épreuve de la consolidation », *La semaine juridique*, édition générale, 3 juillet 2002, n° 27.

289. C. Bergeal, « Apports et limites de la codification à la clarté de la loi : les enseignements de la pratique française », *Courrier juridique des finances et de l'industrie*, n° spécial « Légistique », 2008, p. 35.

290. Fracture numérique qui risque de devenir une fracture juridique, entre ceux qui savent et ceux qui ignorent. V. à propos de la dématérialisation du Journal officiel, M. Verpeaux, « On nous a changé notre Journal officiel », *La semaine juridique administrations et collectivités territoriales*, n° 9-10, 7 mars 2016, act. 191). V. en droit des étrangers : V. Tchen, « Les ambiguïtés de la dématérialisation des procédures en droit des étrangers », *RFAP*, 2013/2, pp. 393 à 403 ; B. Ubaldi, « L'administration électronique, support de l'innovation dans les services publics », (même numéro), pp. 449-463.

291. V. N. Molfessis, « Simplification du droit et déclin de la loi », *RTD civ*, 2004, p. 155 : « *C'est une loi du genre : tout procédé de lutte contre les excès normatifs contribue au mal qu'il dénonce* ».

292. A. Lambert et R. Pointereau, « Le taux d'application des lois est une arme de production massive de normes ! », *Acteurs publics*, n° 27 octobre 2015.



## 2.2.3 L'absence de résultats tangibles

### ▪ *Des dispositifs à l'efficacité incertaine*

Si les **dates communes** d'entrée en vigueur améliorent la prévisibilité des réformes pour les entreprises, l'effet cumulé de celles-ci sur leurs charges ne semble faire l'objet d'aucune analyse prévisionnelle<sup>293</sup>.

Le **moratoire** des normes et l'application de la règle du « *one in one out* » ne donnent pas de résultat mesurable : lors du débat du 14 mai 2015 au Sénat sur leur application, le Gouvernement n'a pu préciser que le nombre de textes réglementaires entrant dans le périmètre de ce dispositif (1100 sur la période septembre 2013-mai 2015) et n'a pas indiqué le nombre de normes effectivement supprimées<sup>294</sup>. En dépit des économies de charge administrative annoncées, qui sont d'ailleurs difficilement vérifiables, l'impression de complexité ne se réduit pas<sup>295</sup>. Le retard de la France en matière de maîtrise de l'inflation normative s'accroît, les États comparables, comme le Royaume-Uni, ayant au contraire accru leur niveau d'exigence (règle du « *one in two out* » appliquée au coût de chaque norme en livres sterling, et non à leur volume) et ayant inscrit cette règle dans la loi.

L'inflation des **circulaires** adressées aux services déconcentrés n'est pas jugulée, notamment parce que la sanction de l'inopposabilité aux administrés de celles qui ne sont pas mises en ligne sur le site du Premier ministre n'a pas de portée pour eux<sup>296</sup>.

**La seule réussite incontestable** est celle des téléprocédures et des formalités allégées de type « chèque emploi service universel » (CESU), auxquelles le public adhère massivement.

### ▪ *Des administrations difficiles à mobiliser*

Les dispositifs de simplification sont perçus par l'administration comme **une charge supplémentaire** et difficilement supportable, qui entre en contradiction avec la demande croissante de production de normes émanant souvent des mêmes cercles. Les services ne comprennent pas toujours ce que l'on attend d'eux : il existe une science, un jargon de la simplification dans lesquels il peut paraître fastidieux d'entrer et qui n'ont pas encore été assimilés, en dépit des formations proposées par le SGMAP, le SGG et le CGEFl<sup>297</sup>.

---

293. V. plus généralement sur la question de l'efficacité des mesures de simplification le rapport de l'OCDE Pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée ? Perspectives au-delà de 2010, 2009.

294. V. sur le bilan de la circulaire sur le gel de la réglementation la réponse du secrétaire d'État à la réforme de l'État et à la simplification sur la question orale avec débat n° 0011A de Mme Lamure (JO Sénat du 14 mai 2015). V. aussi antérieurement le rapport d'activité du commissaire à la simplification de 2011.

295. V. notamment *L'Étude par événements de vie sur la complexité – volet entreprises*, SGMAP, 2013.

296. V. article 1<sup>er</sup> du décret du 8 décembre 2008, désormais codifié à l'article R.312-8 du CRPA.

297. Formations du CGEFl en matière d'études d'impact, l'école interministérielle ouverte par le SGMAP en 2011 (École de la modernisation de l'État) et les formations à la légistique organisées par le secrétariat général du Gouvernement.



S’y ajoute un grand **scepticisme sur la finalité et l’utilité** de ces contraintes supplémentaires, considérées par certains des acteurs comme un exercice purement technocratique. Il en va notamment ainsi de l’évaluation préalable des projets de loi, dont la pertinence est remise en question par le débat parlementaire, qui aboutit de plus en plus souvent à un bouleversement du texte.

La démobilitation des services est aussi alimentée par le fait que ces dispositifs **ne résistent pas aux priorités politiques**. Dès lors que le Gouvernement souhaite mettre en œuvre des réformes qu’il estime importantes, les préoccupations de consultation et d’évaluation préalable s’effacent et le recours aux procédures accélérées est privilégié<sup>298</sup>.

### ▪ **Un scepticisme persistant**

De nombreux rapports constatent la **persistance** de l’inflation normative, de la sédimentation et de l’instabilité de la norme, ainsi que l’absence d’évaluation sérieuse<sup>299</sup>. Les plus hautes autorités de l’État font part de manière récurrente de leur insatisfaction<sup>300</sup>. Le sentiment dominant est que la situation n’a pas réellement progressé<sup>301</sup>.

Des réglementations *spécifiques* focalisent les reproches, dont celles portant sur l’accessibilité des bâtiments pour les personnes handicapées, le compte pénibilité au travail ou l’encadrement des tarifs des professions réglementées. Sur ces sujets, la plupart des dispositifs de simplification sont regardés comme des échecs.

Le manque de résultats affecte la **crédibilité des politiques de simplification**. La déception est à la hauteur des espoirs que ces politiques ont pu faire naître<sup>302</sup>. La persistance de la complexité et du manque de qualité du droit est perçue comme une fatalité et le signe de l’incapacité de l’ordre juridique à lutter « *contre lui-même* »<sup>303</sup>.

---

298. 38 en 2015-2016; 45 en 2014-2015 (V. Statistiques de l’activité parlementaire élaborées par les services de l’Assemblée nationale).

299. V. notamment les rapports de la mission de lutte contre l’inflation normative (2013), de la mission d’information sur la simplification législative de l’Assemblée nationale (2014) ou celui du Club des juristes (2015) précités.

300. V. le discours de vœux du Président de la République aux corps constitués le 13 janvier 2016 ou les déclarations de J.-L. Debré, lors de son départ de la présidence du Conseil constitutionnel (Interview à l’Opinion, 10 février 2016).

301. V. aussi le dossier « Simplifier l’action publique », *RFAP*, n°157, 2016.

302. Certains commentateurs soulignaient déjà ce risque il y a plus de dix ans. V. not. J.-M. Pontier, « La simplification, une illusion dangereuse », *AJDA*, 2005, p. 345.

303. Selon l’expression de N. Molfessis en intitulé de sa contribution jointe à l’étude annuelle du Conseil d’État pour 2006 : « Combattre l’insécurité juridique ou la lutte du système juridique contre lui-même » (*in Sécurité juridique et complexité du droit*, La documentation Française, 2006, p. 391).



## 2.3 La nécessité de maintenir le cap

De sérieuses raisons militent pour un traitement plus efficace et plus résolu de la complexité et de l'insuffisante qualité du droit. Outre qu'il faut prévenir les risques contentieux (2.3.1), la compétitivité du pays est en jeu (2.3.2) ainsi que le maintien de l'État de droit et de la cohésion sociale (2.3.3).

### 2.3.1 Prévenir les risques contentieux

#### • *L'accroissement du risque constitutionnel*

La jurisprudence constitutionnelle est inégalement sévère en matière de simplification et de qualité du droit<sup>304</sup>.

Le grief de « **complexité excessive** » de la loi<sup>305</sup> est, comme d'ailleurs en Allemagne<sup>306</sup>, rarement retenu. L'obligation de donner un contenu normatif à la loi<sup>307</sup> est assez aisément contournée<sup>308</sup>.

En revanche, les déclarations de non-conformité fondées sur la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'**accessibilité** et d'**intelligibilité** de la loi<sup>309</sup> sont fréquentes<sup>310</sup>. Toutefois, ce grief n'est pas invocable lorsque le Conseil Constitutionnel est saisi par la voie de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC)<sup>311</sup>.

---

304. Si on la compare par exemple à la rigueur du Conseil constitutionnel en matière d'incompétence négative du législateur, V. sur cette jurisprudence, les tables du Conseil constitutionnel, n° 3.3.4.1 Cas d'incompétence négative. V. aussi, sur la grille d'analyse, « Le contrôle des incompétences négatives », *A la Une*, Juillet-août 2014 (site internet du Conseil constitutionnel).

305. Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005.

306. En Allemagne, il est très rare que la Cour constitutionnelle de Karlsruhe annule une disposition législative pour complexité excessive. V. le rapport de mission sur ce pays (*infra* p. 137).

307. Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005. Le principe, énoncé plus tôt n'entraînait pas la censure des dispositions incriminées mais seulement le constat de leur absence de normativité (v. décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002 et décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003). L'exigence de normativité n'est en tout état de cause pas applicable aux lois de programmation (décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005). V. aussi les décisions n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, n° 2010-605 DC du 12 mai 2010 et n° 2013-674 DC du 1<sup>er</sup> août 2013.

308. Il suffit que la loi prévoie une obligation très circonscrite comme l'institution de commissions, l'élaboration d'un rapport au Parlement...

309. Cette norme de référence se substitue à l'exigence de clarté de la loi à compter de sa décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006.

310. Décisions n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009, n° 2011-639 DC du 28 juillet 2011, n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 ; n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, n° 2014-708 DC du 30 décembre 2014.

311. Décisions n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, n° 2012-271 QPC du 5 octobre 2012, n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012 et n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012. L'invocation de l'accessibilité a toutefois été admise dans le cas particulier où elle était aussi fondée sur l'article 2 de la Constitution pour l'absence de traduction d'une décision (v. la décision du 30 novembre 2012 précitée).



Le Conseil constitutionnel contrôle également strictement, y compris en cas de QPC, la **rétroactivité** de la loi et la remise en cause des situations juridiquement acquises<sup>312</sup>, celles-ci s'étendant aux effets que les intéressés pouvaient légitimement attendre de la loi<sup>313</sup>.

La complexité croissante de la loi peut aussi être sanctionnée par un contrôle plus exigeant des **règles de fond** au regard des objectifs que le législateur s'est assigné (contrôle d'adéquation de la mesure et de sa proportionnalité<sup>314</sup>).

### - **L'accroissement du risque conventionnel**

La **jurisprudence de la CEDH** reconnaît des droits aux administrés en matière de qualité de la loi, et en particulier les principes de sécurité juridique<sup>315</sup>, de clarté et de précision de la norme qui en sont indissociables. Elle a en outre fait progresser le principe de non rétroactivité de la loi et a ainsi conduit à limiter les cas dans lesquels des lois de validation pouvaient être adoptées. D'une manière plus générale, la conception extensive qu'a la CEDH du droit de propriété protégé par le 1<sup>er</sup> protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, auquel la Cour rattache la notion de créance et les espérances légitimes des destinataires de la norme, conduit à limiter les possibilités de faire produire aux textes des effets rétroactifs ou s'imposant à des situations en cours. Appliquée par les juges administratif et judiciaire<sup>316</sup>, cette jurisprudence a également influencé le juge constitutionnel<sup>317</sup>.

Le **droit de l'Union européenne** consacre pour sa part le principe de sécurité juridique impliquant clarté, stabilité et prévisibilité de la norme<sup>318</sup>, ainsi que le principe de confiance légitime<sup>319</sup>. Ces principes sont invocables dans toutes les situations régies par le droit de l'Union européenne et par le droit interne qui en procède. Le juge administratif et le juge judiciaire l'appliquent ainsi dans leur champ de compétence, en écartant le cas échéant l'application de la loi interne contraire, même postérieure, et pour le premier, en annulant les actes administratifs pris en méconnaissance de cette exigence, désormais fréquemment invoquée<sup>320</sup>.

312. V. not, pour des décisions récentes : n° 2014-386 QPC du 28 mars 2014 ; n° 2015-475 QPC du 17 juillet 2015.

313. A partir de sa décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013.

314. Par ex. décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013.

315. CEDH, 13 juillet 1979, *Marckx c. Belgique*, n° 6833/74.

316. V. notamment, CE, 25 novembre 2013, *Ministre de l'économie et des finances c. France Télécom et société Orange France*, n° 361118 ; plén. fisc. 9 mai 2015, *Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique c. Sté EPI*, n° 308996.

317. La jurisprudence précitée du Conseil constitutionnel sur la prise en compte des espérances légitimes en est directement inspirée. Il en va de même en matière de validation législative au sujet desquelles le Conseil constitutionnel a rapproché sa jurisprudence de celle de la Cour (v. décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014).

318. CJCE, 6 avril 1962, *De Geus en Uitdenbgerd/Bosch*, aff. 13/61.

319. Reconnu comme un principe fondamental de la Communauté par l'arrêt du 5 mai 1981, *Dürbeck*, Aff. 112/80.

320. V. pour l'invocation du principe de confiance légitime : CE, 25 janv. 2006, *Société « La laitière de montagne »*, n° 265964 ; 30 mars 2007, *Société ENEL*, n° 289687 ; 27 juin 2008, *Société d'exploitation des sources Roxane*, n° 276848 ; 10 avril 2009, *Association pour le maintien de l'élevage en Bretagne*, n° 310184 ; 27 juillet 2009, *Société Lactalis Industrie*,



## ▪ **L'accroissement du risque d'illégalité**

La jurisprudence du Conseil d'État veille **depuis longtemps** à la qualité du droit (non rétroactivité, obligation de publier les décrets d'application de la loi dans un délai raisonnable<sup>321</sup>...).

Les normes de référence relevant **spécifiquement de la qualité du droit** se sont progressivement enrichies et ont donné lieu à un grand nombre de décisions d'annulation depuis dix ans. Les textes réglementaires sont soumis à l'obligation de « clarté et d'intelligibilité »<sup>322</sup> ainsi qu'à l'exigence « d'accessibilité »<sup>323</sup> de la règle de droit. En outre, la méconnaissance du principe de sécurité juridique affirmé en 2006<sup>324</sup> est également sanctionnée<sup>325</sup>.

Dans le cadre de son contrôle de légalité, le juge administratif peut enfin vérifier **l'adéquation et la proportionnalité de la mesure**, qui n'est pas seulement une exigence de qualité. Une norme excessivement contraignante au regard des objectifs d'intérêt général qu'elle poursuit pourra, selon le cas, être regardée comme méconnaissant la liberté individuelle, la liberté du commerce et de l'industrie, en particulier lorsqu'elle pèse sur les entreprises, ou la libre administration des collectivités territoriales.

## 2.3.2 Défendre la compétitivité du pays

### ▪ **Favoriser le développement des petites et moyennes entreprises**

Une meilleure qualité du droit **favorise l'initiative économique**<sup>326</sup>. Compte tenu du taux satisfaisant de création d'entreprises en France, l'objectif prioritaire est

---

n° 292620 ; 15 décembre 2010, *Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers*, n° 332363 ; 16 novembre 2011, *Société ciel et terre et autres*, n° 344972. V. pour le principe de sécurité juridique : 15 décembre 2010 n° 332363, précitée ; 17 juin 2011, *Canal + distribution et autres*, n° 324816 ; 18 novembre 2011, *SNC Eiffage aménagement*, n° 342147 ; 23 juillet 2014, *Société d'éditions et de protection route*, n° 354365 ; 28 mai 2014, *Société Délicelait*, n° 350095 ; 26 juin 2015, *Association France Nature Environnement*, n° 360212.

321. V. par ex., CE, 20 mars 2015, *Conseil national de l'ordre des infirmiers*, n° 374582.

322. Ce contrôle, affirmé dans son principe dès 2005 (CE, 8 juillet 2005, *Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale et de la recherche publique SGEN-CFDT et autres*, n° 266900), est régulièrement mis en œuvre. La méconnaissance de ces objectifs a été sanctionnée par une annulation dans plusieurs cas de figure (v. en particulier CE, 29 octobre 2013, *Association les amis de la rade et des calanques et autres*, n° 360085 ; 11 décembre 2015, *Polynésie Française*, n° 378622).

323. V. pour le cas d'une méconnaissance de l'article 17 du décret n° 2009-697 dont il a été jugé qu'il prévoyait, « dans le respect de l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité de la règle de droit », la gratuité d'accès à la norme lorsqu'elle est rendue obligatoire : CE, 10 février 2016, *Fédération nationale des mines et de l'énergie-Confédération générale du travail FNME-CGT*, n° 383756.

324. CE, Ass. 24 mars 2006, *Société KPMG*, n° 288460.

325. V. notamment CE, 19 juillet 2010, *Ministre de la Défense*, n° 334155 ; 23 juin 2014, *Polynésie française*, n° 355801 ; 23 décembre 2014, *Association FASTE Sud Aveyron et autres*, nos 366440, 366563 et 366583 ; 17 juin 2015, *Synd. nat. des industries de peintures enduits et vernis – Association française des industries, colles, adhésifs et mastics*, nos 375853, 375866 et 384705.

326. Certaines études montrent qu'une réduction de 10 % de la charge administrative liées aux obligations fiscales conduit à une augmentation de 3 % de la création d'entreprises



de renforcer la solidité et de soutenir le développement des plus jeunes et des plus petites d'entre elles, afin d'augmenter le nombre d'entreprises de taille intermédiaire (ETI).

Or ce processus est entravé par le poids que fait peser la complexité des règles sur **les petites et moyennes entreprises**, et plus encore les très petites, notamment en matière de droit du travail<sup>327</sup>. Les travaux du Commissariat général à la stratégie et à la prospective (France Stratégie) montrent en effet qu'à proportion de leurs ressources, le poids des charges administratives est pour elles quatre fois plus élevé que pour les grandes entreprises.

**Un traitement spécifique** de la complexité ou de la charge administrative pesant sur les seules PME, si souhaitable soit-il au regard des défis de la compétitivité, peut toutefois soulever des difficultés. La création de règles spéciales n'est pas toujours admissible sur le terrain du principe d'égalité, comme l'a rappelé la censure par le Conseil constitutionnel du plafonnement des indemnités de licenciement spécifique aux PME<sup>328</sup>. Lorsqu'elles ne rencontrent pas d'obstacle juridique, les différenciations selon la taille de l'entreprise peuvent créer des effets de seuil qui freinent la croissance de ces entreprises<sup>329</sup>.

La meilleure réponse à ces objections reste toutefois qu'il faut abaisser le niveau de complexité **pour tous**, ce qui aura d'ailleurs, de façon mécanique, un effet bénéfique comparativement plus important sur les petites entreprises.

Une telle politique aurait des effets significatifs sur la **croissance et l'emploi**. Selon la Commission européenne, une réduction de 25% des charges administratives pesant sur les entreprises permettrait une augmentation de 0,8 point de PIB<sup>330</sup>. Cette conviction est largement partagée par des institutions internationales comme le FMI et l'OCDE, qui appellent à des **réformes structurelles** parmi leurs membres.

### **- Améliorer l'attractivité du territoire**

L'espace économique intégré de l'Union européenne et ses frontières ouvertes incitent les entreprises à s'internationaliser et donc à **choisir le système juridique** (*law shopping*) ou le juge (*forum shopping*) qui servira le mieux leurs intérêts. Elles mettent aussi en compétition les différents États membres pour l'accueil des investissements étrangers. Cette approche du droit par l'analyse de ses effets

---

(v. notamment, P. Braunerhjelm et J.-E. Eklund, « *Taxes, tax administrative burdens and new firm formation* », *Kyklos*, 2014).

327. A. Lyon-Caen, R. Badinter, *Le travail et la loi*, Fayard, juin 2015.

328. **Décision n° 2015-715 DC** du 5 août 2015. L'administration doit également faire un effort méthodologique pour mieux établir le bien fondé de ses propositions de différenciation selon la taille de l'entreprise : les préconisations faites en partie 3 sur l'appareil statistique de mesure du coût de la norme pourraient y contribuer.

329. Les réponses à apporter sur ce point, comme le gel des seuils, sont elles-mêmes délicates à mettre en œuvre et incertaines dans leurs effets : v. l'étude « Effet sur l'emploi des seuils sociaux en France et en Allemagne » demandée par la délégation aux entreprises du Sénat, IFO, mai 2015.

330. Au niveau national, une réduction des charges administratives de 25% engendrerait 15 milliards d'euros d'économies pour les entreprises (chiffres diffusés par le Gouvernement dans le cadre du programme de simplification pour les entreprises).



économiques<sup>331</sup> conduit à la création d'organes tels que le conseil stratégique de l'attractivité<sup>332</sup> et inspire des réformes importantes comme celle du droit des obligations<sup>333</sup>.

La concurrence entre systèmes juridiques est exacerbée par **les classements internationaux** de compétitivité, qui permettent une comparaison rapide des mérites des différents cadres réglementaires : ainsi des classements « *Doing business* » de la Banque mondiale et du Forum économique mondial<sup>334</sup>. L'OCDE a élaboré des indicateurs de qualité réglementaire qui lui permettent de comparer les performances des différents pays membres mais aussi de quelques pays non membres de l'OCDE. Malgré les réserves méthodologiques qu'inspirent certains aspects de ces classements, ils ne peuvent être ignorés dans la conception des réformes du droit applicable aux entreprises, si on ne veut pas voir les entreprises se détourner durablement de tout investissement en France.

Plus généralement, le poids **de la France et de ses entreprises** dans l'économie mondiale et la vie des affaires dépend de l'influence de son droit et de la tradition juridique continentale à laquelle il se rattache. Cette influence est nécessairement affectée par la position moyenne, voire médiocre, de la France dans ces classements par rapport aux pays de *common law*.

### 2.3.3 Renforcer l'État de droit et maintenir la cohésion sociale

#### ▪ *Des auteurs de la norme en conflit les uns avec les autres*

Loin d'assumer la responsabilité de la complexité du droit pour ce qui le concerne, chaque producteur de normes s'en défausse sur les autres. Aux discussions sur les rôles respectifs de **l'Union européenne et des États membres**, aux crispations sur la capacité à absorber le droit de l'Union (retards de transposition) et parfois à s'y conformer sur le fond (débat sur les OGM)<sup>335</sup>, s'ajoutent désormais des controverses sur les sur-transpositions (normes adoptées par les États à l'occasion

---

331. V. B. du Marais, « Attractivité économique du droit : le droit peut-il survivre dans la compétition internationale ? » *Droit et patrimoine*, 2008, n° 170, p. 38-45. V. aussi, sur la compétition des systèmes juridiques, l'étude annuelle 2015 du Conseil d'État *L'action économique des personnes publiques*, La documentation Française, 2015.

332. Conseil institué en février 2014 et ayant réuni par la suite à l'Élysée des chefs d'entreprises internationales afin d'identifier les moyens de faire progresser l'attractivité de la France. Un dispositif de même nature existe depuis plus longtemps au Royaume Uni.

333. V. L. Usunier, « Le rapport Doing Business de 2012, la concurrence des systèmes juridiques et l'attractivité du droit français des contrats », *RDC*, 2012, n° 2, p. 575 s. C'est bien pour mieux lutter dans la compétition internationale que la refonte du droit des contrats a été entreprise, comme l'indique explicitement le rapport au Président de la République sur l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016.

334. Malgré certains progrès depuis quelques années, le dernier classement du World Economic Forum place la France au 115<sup>e</sup> rang sur 140 pays pour le fardeau administratif (Indicateur 1.09 - Burden of government regulation) ; v. *The Global Competitiveness Report 2015-2016*, p.171.

335. Ces tensions sont parfois plus fortes encore chez nos voisins, comme l'illustrent au Royaume-Uni l'organisation du référendum sur son maintien dans l'Union et, en Allemagne, les objections de la Cour constitutionnelle sur les dispositifs d'approfondissement de l'Union économique et monétaire.



de la transposition, mais sans y être contraints par celle-ci)<sup>336</sup>. Ces accusations réciproques fragilisent l'adhésion des citoyens à la construction européenne.

De même, le consensus sur la décentralisation est remis en cause par les « disputes » ente **l'État et les collectivités territoriales** sur leurs défauts respectifs en matière de réglementation : celle de l'État resterait trop lourde et trop éloignée des réalités du terrain ; celle des collectivités territoriales ferait prévaloir les intérêts locaux sur l'intérêt national. La demande de ces dernières en faveur d'une autonomie normative accrue, au moins en ce qui concerne la possibilité d'adapter la norme nationale aux spécificités locales, n'a pour l'instant pas eu de véritable écho.

**Le Parlement et le Gouvernement** s'adressent également des griefs réciproques. Le Gouvernement déplore l'allongement de la procédure législative<sup>337</sup> et le partage accru de l'initiative des lois auquel il doit consentir du fait de la réforme constitutionnelle de 2008 : débat en séance sur le texte de la commission et non sur celui du Gouvernement, ordre du jour faisant une plus grande place aux propositions de loi, droit d'amendement plus ouvert et d'ailleurs massivement utilisé. Le Parlement se plaint quant à lui du rythme effréné des réformes<sup>338</sup>, du caractère improvisé de certaines d'entre elles et de l'incapacité du Gouvernement à les faire appliquer rapidement. Ces critiques croisées nourrissent un recours accru aux ordonnances.

#### ▪ **Des experts parfois désorientés**

**Les éditeurs de la norme** rencontrent des difficultés croissantes pour en établir le texte exact. Il leur est aujourd'hui presque impossible de tenir à jour les codes papier, compte tenu de l'instabilité des textes. La consolidation électronique devient elle aussi plus ardue en raison du foisonnement des textes, des techniques d'insertion, de modifications complexes ainsi que de malfaçons diverses<sup>339</sup>.

L'ampleur difficilement acceptable de ces malfaçons démontre que **ni le Parlement**<sup>340</sup> **ni le Gouvernement**<sup>341</sup> n'échappent eux-mêmes aux erreurs sur la teneur ou l'analyse des textes applicables. La complexité les amène parfois à

336. L'accord interinstitutionnel adopté le 13 avril 2016 par le Parlement européen, le Conseil de l'Union et la Commission européenne prévoit d'instituer un mécanisme de suivi des sur-transpositions reposant sur les déclarations des États membres (point 43).

337. Cette critique ressort implicitement du discours du Président de la République sur le délai excessif de six mois pour faire adopter ses réformes (vœux aux corps constitués, 13 janvier 2016).

338. V. sur la critique d'un recours excessif à la procédure accélérée : v. J.-J. Urvoas, « Nécessité fait loi ? », *La semaine juridique, administrations et collectivités territoriales*, n° 15, 16 avril 2012.

339. H. Moysan, « La consolidation des codes, lois, décrets : positions doctrinales d'éditeurs ou devoir de l'État ? », *La Semaine juridique*, édition générale, n° 50, 13 décembre 2006, I 196 ; « De la mise en application de la loi à la qualité de sa rédaction – Quelques observations critiques sur des évolutions contrastées », *La Semaine juridique, administrations et collectivités territoriales*, n° 16, 19 avril 2010, 2138.

340. À ce jour, aucune censure ne s'est fondée sur une confusion du législateur quant à la teneur de la norme, mais elle pourrait se concevoir sur le terrain de l'atteinte à la sincérité du débat parlementaire.

341. V. par ex. le débat sur une disposition d'abrogation d'un article qui avait déjà été abrogé : H. Lecuyer, « Nul n'est censé ignorer la loi... Sauf celui qui la fait », *Droit de la famille* n°4, 2003.



renvoyer à un acte délégué les coordinations de textes nécessaires, faute de temps pour les identifier<sup>342</sup>. Les efforts des autorités pour clarifier le droit par circulaire donnent à leur tour lieu à des contestations<sup>343</sup>.

**Les utilisateurs professionnels** de la norme sont eux-aussi pris dans la confusion ambiante<sup>344</sup>. Si le juge peut dans certains cas corriger lui-même de simples malfaçons<sup>345</sup>, ses marges de liberté sont limitées et il est souvent contraint d'annuler de telles dispositions. Dans sa fonction consultative, le Conseil d'État ne parvient plus toujours à examiner sereinement des projets de plus en plus foisonnants et qui lui sont soumis dans des délais toujours plus contraints<sup>346</sup>. Les professions juridiques éprouvent elles aussi des difficultés grandissantes à saisir le sens des textes, voire celui des décisions de justice : le « marché de la complexité » trouve ici ses limites.

### ▪ **Un droit devenu étranger au citoyen**

Ainsi que l'écrivait Maurice Hauriou dans ses *Principes de droit public*, « *Le gouvernement de l'État a besoin de l'adhésion volontaire des sujets aux règles de droit qu'il pose* »<sup>347</sup>. Cette **adhésion** et le respect qui en découle ne peuvent toutefois se porter sur un droit que sa complexité tient éloigné de l'ensemble des citoyens, au point de leur devenir étranger. La maxime « *Nul n'est censé ignorer la loi* »<sup>348</sup>, qui est un des fondements de l'État de droit, n'a plus aujourd'hui de portée réelle, même en prenant en compte les obligations d'information mises à la charge des services publics et des opérateurs privés<sup>349</sup>.

---

342. V. l'ordonnance n° 2010-177 du 23 février 2010 de coordination avec la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (sur le fondement de l'art. 133 de cette loi). V. également l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires pour l'insertion dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

343. Par ex., les recours introduits contre les circulaires relatives à la loi du 7 août 2015 précitée.

344. Ils sont eux-mêmes de plus en plus exposés à des erreurs. Le Conseil constitutionnel aurait par exemple présenté une version consolidée erronée du code du travail sur son site officiel (V. H. Moysan, « Choc de simplification et poids de la pratique : quand la complexité croissante du droit est nourrie par le technicisme formel de son écriture », précité, renvoyant à JCP G 2010, act. 208, Aperçu rapide, du même auteur).

345. V. CE, 4 décembre 2013, *Ass. France Nature Environnement et autres*, n° 357839.

346. Comme cela a par exemple été le cas pour l'ordonnance relative à la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise n° 388862, le projet de loi de finances rectificative pour 2013 n° 387999 ou le projet de loi de finances pour 2014 n° 387791.

347. M. Hauriou, *Principes de droit public à l'usage des étudiants en licence (3<sup>e</sup> année) et en doctorat Ès sciences politiques*, libr. du rec. Sirey, L. Tenin, Paris, 1916, 2<sup>e</sup> éd., p. 725.

348. V. R. Guillien, « Nul n'est censé ignorer la loi », in *Mélanges offerts à P. Roubier*, Dalloz et Sirey, 1961, p. 253-260 ; F. Terré, « le rôle actuel de la Maxime : 'Nul n'est censé ignorer la loi' », *Études de droit contemporain*, 1996 I, p. 91 s. ; J. Carbonnier : « La maxime Nul n'est censé ignorer la loi en droit français », *Journée de la société de législation comparée*, 1984, p. 322.

349. V. par ex., à propos des caisses de sécurité sociale : N. Jeanne, « Retour sur l'obligation d'information à la charge des caisses d'allocation familiales », *Dalloz*, 2016, p. 182.



La complexité accentue les **inégalités**. Elle pénalise d'abord tous ceux, citoyens, petites entreprises ou petites collectivités territoriales, qui n'ont pas les moyens de se tenir informés des changements de règles incessants, de faire face aux coûts des mises en conformité ou simplement de recourir à des conseils pour comprendre ce que sont leurs obligations. L'essor des adhésions à des assurances privées de protection juridique<sup>350</sup> ou à des mécanismes de solidarité, dont l'accès est nécessairement sélectif<sup>351</sup>, ne compense pas ces disparités<sup>352</sup>.

La complexité est ainsi devenue l'un des premiers facteurs d'**exclusion**. Elle contribue à écarter les personnes fragiles, ou celles dont la situation est précaire, des dispositifs d'assistance requérant un minimum de démarches administratives que ne maîtrisent pas les intéressés, surtout lorsqu'ils sont étrangers. En dépit des plans interministériels de lutte contre la pauvreté<sup>353</sup> et des efforts du Défenseur des droits<sup>354</sup>, des administrations et du secteur associatif<sup>355</sup>, la complexité - aggravée le cas échéant par l'obligation de recourir aux téléservices<sup>356</sup> - peut les faire « sortir » du système ainsi que des statistiques et contribuer ainsi à leur exclusion sociale.

\* \* \*

Parmi toutes les pathologies de la production normative, l'instabilité, plus encore que la complexité du droit, crée dans la société un climat d'incertitude propre à miner la confiance envers la loi, la justice et nos institutions. Et la tentation de la résignation est d'autant plus forte que les réformes entreprises n'ont pas porté les fruits attendus. C'est sans doute que pour être efficace, une vraie politique de simplification et de qualité du droit nécessite de changer de culture normative.

---

350. K. Le Bourhis, « L'assurance protection juridique : vers une 'privatisation' de l'accès à la justice » in *Mutations de l'État et protection des droits de l'homme*, sous la dir. D. Lochak, Presse universitaire de Paris-Ouest, 2007.

351. Comme l'aide juridictionnelle (loi n° 91-647 du 10 juillet 1991).

352. Le droit lui-même en prend acte et tend à moduler les obligations d'information en fonction du niveau de connaissance de la règle par les intéressés.

353. La première mesure du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013 porte sur l'accès au droit et le non-recours aux prestations.

354. V. notamment son rapport annuel d'activité pour 2015.

355. V. par ex., le recueil « 50 droits contre l'exclusion », édité par l'Agence nouvelle des solidarités actives et Dalloz.

356. V. l'exemple récent des inscriptions des étrangers en préfecture : « Titres de séjour : La Cimade dénonce les effets de la dématérialisation des démarches », *Le Figaro*, 18 mars 2016.



# Changer de culture normative

Pour lutter contre la complexité croissante du droit, il ne suffit pas d'ajouter des mesures techniques, aussi pertinentes soient-elles. Il faut que l'exigence d'un droit simple et clair soit présente dans le débat public et maintenue tout au long du processus d'adoption et de mise en œuvre de la norme. C'est donc à un véritable changement de culture qu'il faut désormais œuvrer en se fixant trois objectifs majeurs : responsabiliser les décideurs publics (3.1) ; maîtriser l'emballement de la production normative (3.2) ; faciliter l'application concrète de la norme (3.3).

## 3.1 Responsabiliser les décideurs publics

### 3.1.1 Mettre l'impératif de simplification et de qualité du droit au cœur des missions des décideurs publics

#### ▪ Assurer la pertinence et la vérité des chiffres

Comme toute politique publique, celle de la simplification et de la qualité du droit doit se fixer des objectifs vérifiables à partir d'un diagnostic précis, à l'instar de ce que pratiquent, par exemple, les Pays-Bas<sup>357</sup>. A cette fin, un référentiel fiable doit être élaboré par un groupe de travail associant des juristes et des statisticiens et mobilisant l'INSEE et les services du Premier ministre, dont la DILA.

Ce nouveau référentiel permettra de **mesurer la production de normes** et, plus particulièrement sa volumétrie, tant en stock qu'en flux. Le calcul doit porter à la fois sur le nombre de textes par catégorie (lois, ordonnances, décrets, arrêtés, instructions...) et sur le nombre de mots et signes<sup>358</sup>. Il doit inclure les textes

357. Au Pays-Bas, un programme chiffré de simplification législative est présenté en début de législature par la coalition parlementaire au pouvoir. Le sérieux et l'exécution de ce programme sont ensuite régulièrement débattus dans les médias. Cette méthode crée une émulation vertueuse entre les ministres qui doivent se justifier lorsque leurs projets créent de la complexité administrative et réglementaire. V. le rapport de mission sur ce pays (*infra* p. 155).

358. La taille des articles est par elle-même très variable et donc peu significative. Par ailleurs, des articles courts ne comportant chacun qu'une seule règle contribuent à la clarté et à l'intelligibilité de la norme. Le décompte par articles donne cependant une indication sur l'impact en volume des questions nouvelles ajoutées lors de la discussion d'un texte au Parlement.



publiés dans les bulletins officiels des ministères et des autorités indépendantes, être décomposé par grand domaine de politique publique (travail, urbanisme, fiscalité...) <sup>359</sup> et indiquer, pour chacun d'eux, la proportion du droit codifié. Il serait assorti d'un indicateur de stabilité de la norme faisant apparaître la fréquence des modifications des textes sur une période donnée <sup>360</sup>.

Ce nouveau référentiel doit également permettre de mesurer **les effets de la norme**, en proposant une méthode de calcul de la charge administrative et des autres coûts directs (mise en conformité notamment) qui, tout en s'inspirant des méthodes retenues par la Commission européenne et les institutions internationales (OCDE notamment), serait adaptée aux particularités françaises <sup>361</sup>.

### Évaluation des coûts induits par la réglementation : exemples étrangers

Aux Pays-Bas, deux méthodes complémentaires sont utilisées par l'ACTAL (conseil consultatif indépendant) pour mesurer les coûts induits pour les entreprises. La méthode SCM (« standard cost model ») « part de la loi » et quantifie les coûts des obligations d'information mises à la charge des entreprises. La méthode CAR (« cost-driven approach to regulatory burden ») « part de l'entreprise » et identifie les différents coûts d'adaptation et de mise en œuvre.

Le Royaume-Uni, après s'être inspiré du Standard Cost Model (SCM) élaboré par les Pays-Bas et promu par l'OCDE, a développé un instrument de mesure propre, l'EANCB (coût annuel net équivalent pour les entreprises et les organisations de la société civile) qui détermine le coût moyen d'une réglementation sur dix ans. La direction de Better Regulation Executive (BRE) met ainsi à la disposition de tous les ministères un outil (tableur) de calcul évaluatif de l'impact d'une politique.

En Allemagne, seuls les « coûts administratifs » (frais administratifs occasionnés pour remplir une obligation, par exemple, les frais engendrés par un nouveau formulaire) étaient initialement comptabilisés. À partir de 2011, la méthode inclut les « dépenses en matériel » et évolue donc vers l'évaluation du « coût de mise en conformité ». En revanche, le choix a été fait par l'Office fédéral des statistiques de ne pas évaluer l'incidence de la norme sur la consommation, la croissance, l'inflation ou son impact social, trop complexes et sujets à controverses (débats sur les modèles économétriques) ni les avantages tirés de la norme (absence de bilan coûts-avantages).

359. Bien qu'imparfait, le critère du numéro « NOR » – associé à chaque texte normatif publié au Journal officiel et permettant d'identifier le ministère et même le service qui a produit le texte –, peut constituer une première indication.

360. Il est possible sur ce point de s'inspirer des travaux conduits par le SGG en 2010 pour les besoins de la plaquette qu'il a diffusée l'année suivante (v. *supra* note 51).

361. L'outil OSCAR devrait être adapté en conséquence et au besoin être remplacé par un outil nouveau. S'il n'est pas indispensable à cet égard d'aligner le système français sur l'un ou l'autre de ces modèles, il importe que l'appareil statistique national permette aisément une conversion de ses résultats dans ces autres modes de calcul afin qu'un suivi puisse être réalisé sur les mêmes bases et qu'un dialogue puisse se nouer avec ces institutions.



En Italie, un premier travail de mesure des charges administratives a été mené par l'Institut national de la statistique sur les cent procédures les plus lourdes et fait directement participer, via des sondages téléphoniques et la mise en place de panels d'entreprises, les acteurs économiques concernés. La méthode privilégiée est celle des coûts standards, dans une version néanmoins légèrement adaptée pour tenir compte de la forte proportion de petites et moyennes entreprises (PME) dans le tissu économique italien. Une distinction est faite entre les charges qui découlent de la législation nationale et celles qui proviennent de la réglementation européenne.

La méthode retenue doit permettre d'estimer les coûts et les charges induits par toute nouvelle norme selon les catégories de destinataires (PME et TPE, collectivités territoriales, professions libérales, usagers des services publics). Elle sera également utilisable pour l'évaluation *ex post* des textes adoptés.

Enfin, la **mesure de la perception de la norme**<sup>362</sup> doit, elle aussi, reposer sur une méthode plus précise et plus transparente.

**Proposition n° 1 :**

- **Créer un référentiel objectif pour mesurer la norme, ses effets et sa perception ;**
- **Définir une méthode de calcul de la charge administrative et des autres coûts induits par toute nouvelle norme selon les catégories de destinataires.**

**Vecteurs :**

- *action des services du Premier ministre (SGG-SGMAP-SGAE-DILA) pour la mesure de la norme ;*
- *action des services du Premier ministre et de l'INSEE pour la mesure des effets de la norme (charges et coûts induits).*

**▪ Faire de la simplification et de la qualité du droit une politique publique à part entière**

L'état des lieux préconisé ci-dessus, qui pourrait être utilement confronté aux résultats des politiques menées par d'autres États européens dans ce domaine, doit permettre aux pouvoirs publics de définir une stratégie de simplification et de qualité du droit en hiérarchisant ses objectifs. Il s'agirait d'une **politique publique** à part entière, au même titre que d'autres politiques transversales comme la maîtrise des dépenses publiques.

Cette politique devrait être présentée par le **Premier ministre** dans son programme de Gouvernement ou dans sa déclaration de politique générale<sup>363</sup>, avant d'être mise en œuvre pour chaque service de l'État. L'instruction du Premier ministre aux membres du Gouvernement est l'outil le plus approprié pour ce qui concerne l'administration centrale. Pour mettre fin aux sédimentations constatées *supra*

362. Telle qu'elle a été définie au 1.1.3.

363. Article 49 de la Constitution.

(2<sup>e</sup> partie), cette instruction doit prendre la forme d'un texte unique et exhaustif, remplaçant toutes les instructions antérieures. Si le Gouvernement veut y associer plus étroitement le Parlement, il pourra présenter un projet de loi de programmation fixant des objectifs de simplification et de qualité du droit, notamment en matière de codification, de fusion d'organismes et de budget de normes<sup>364</sup>.

Cette politique a vocation à **regrouper** les principales initiatives que le Gouvernement entend prendre en matière de simplification et de qualité du droit, pour qu'elles soient articulées entre elles, que leur cohérence d'ensemble soit assurée, et par suite, que les frontières avec les politiques connexes - comme celle de la réforme de l'État - soient clairement tracées. Dans toute la mesure du possible, cette feuille de route devra prendre en compte l'activité normative des autorités administratives et publiques indépendantes, sans perdre de vue celle des collectivités territoriales et de certains organismes privés<sup>365</sup>. Elle devra en outre s'inscrire dans la stratégie adoptée vis-à-vis des institutions de l'Union européenne ou d'autres institutions internationales (Banque mondiale, OCDE) et respecter les engagements pris à leur égard.

Cette politique ne sera efficace que si elle est **stable** et s'inscrit dans la durée de la législature.

**Proposition n° 2 : Définir une politique claire, globale et stable de simplification et de qualité du droit sur la durée d'une législature.**

*Vecteur : déclaration de politique générale du Premier ministre et éventuellement projet de loi de programmation.*

**- Définir une méthode pour y parvenir**

Pour être fidèles à leur intitulé, les « programmes ministériels de modernisation et de simplification »<sup>366</sup> devraient comporter un volet consacré à la simplification et à la qualité du droit. Des **objectifs propres** à chaque programme pourraient figurer dans les indicateurs de performance prévus dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)<sup>367</sup>. Ce dispositif s'appliquerait aux autorités administratives et publiques indépendantes qui, pour la plupart, sont responsables de programmes au sens de la LOLF.

364. V. en outre sur la notion de « budget de normes », page suivante. Aux termes de l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution « *Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État* ». Si ce projet de loi comportait un volet traitant de la simplification et de la qualité du droit en direction des entreprises, il pourrait dans cette mesure être regardé comme un projet de loi de programmation à caractère économique devant faire l'objet d'une consultation du Conseil économique, social et environnemental en vertu de l'article 70 de la Constitution.

365. Comme les organismes de protection sociale, les fédérations sportives et les organismes de normalisation.

366. Ces programmes sont définis par ministères depuis 2013 dans le cadre de la modernisation de l'action publique.

367. Aux termes du 5° de l'article 51 de cette loi, les annexes du projet de loi de finances sont accompagnées « *du projet annuel de performances de chaque programme précisant : a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* ».



Plus ambitieuse serait la création d'un mécanisme inspiré des **budgets de normes** pratiqués sous des formes diverses chez certains de nos voisins, comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne<sup>368</sup>. Ce type d'outil oblige les producteurs de normes à mesurer le poids des charges que leur activité impose aux tiers, et à ne pas dépasser le plafond de normes qui leur est alloué. S'il est sans doute difficile d'instituer un véritable budget en euros représentatif du coût total des normes autorisées annuellement pour chaque ministère<sup>369</sup>, un chiffrage plus rigoureux des coûts engendrés par l'activité normative de chacun d'eux permettrait en outre de rendre plus efficace le dispositif dit « *one in-one out* » actuellement applicable à la production réglementaire<sup>370</sup>.

Le changement de culture en matière de simplification et de qualité du droit passe aussi par la **responsabilisation** des chefs de service ainsi que des dirigeants des opérateurs de l'État. Les lettres de mission des responsables doivent préciser les objectifs qui leur sont assignés dans ces domaines, en les modulant selon leur poids dans la production normative et dans la charge administrative induite par celle-ci.

**Proposition n° 3 : Assigner aux différents acteurs des objectifs précis et adaptés de simplification et de qualité du droit.**

**Vecteurs :**

- lettres de mission du Premier ministre aux ministres ;
- programmes ministériels de modernisation et de simplification ;
- projets annuels de performance des programmes LOLF ;
- lettres de mission des ministres aux responsables des services.

▪ ***S'attacher aux résultats et les rendre publics***

Une authentique culture de la simplification suppose d'attacher davantage d'importance aux **effets des mesures** prises (charges supprimées, satisfaction des intéressés) qu'à leur nombre.

Les résultats atteints par chaque responsable doivent être **consignés** et pris en compte dans leur évaluation professionnelle.

Les résultats agrégés par service, par ministère et pour l'ensemble du Gouvernement doivent faire l'objet d'une **communication annuelle** en conseil des ministres, rendue publique dans son intégralité.

---

368. Sous la forme respectivement, d'un « budget de dérégulation » ou d'un « débit-crédit » de normes. V. sur ces deux pays les rapports de mission *infra* p. 137 et 165.

369. Un tel mécanisme suppose un degré élevé de précision de l'appareil de mesure que, même le dispositif de fiabilisation proposé ne permettra peut-être pas d'atteindre. Il est par ailleurs difficile d'imputer toutes les normes à des ministères, notamment lorsqu'elles sont d'origine parlementaire (propositions de loi ; amendements adoptés contre l'avis du Gouvernement).

370. Seules les normes qui leur sont directement imputables doivent être prises en compte, à l'exclusion notamment de celles commandées par une norme supérieure (par ex., une transposition de directive), sauf lorsqu'ils en ont été à l'origine (par ex., la charge que représente un décret s'ajoute à une disposition législative dont le ministère avait pris l'initiative).



Cette communication comporterait des tableaux de performances comparées, établissant un **classement entre ministères et services**, selon une démarche qui a démontré son efficacité en matière de taux d'application des lois et de transposition des directives.

**Proposition n° 4 : Développer une culture du résultat en matière de simplification et de qualité du droit, en s'attachant prioritairement aux effets des mesures prises et en diffusant ces résultats.**

**Vecteurs :**

- *communication annuelle en conseil des ministres ;*
- *rapports d'activité par service ;*
- *évaluation professionnelle des responsables des services.*

### 3.1.2 Professionnaliser les acteurs de la simplification et de la qualité du droit

Les administrations françaises comptent très peu d'agents formés à l'écriture des textes ou à l'évaluation des politiques publiques.

#### **- Créer un véritable réseau d'appui à la simplification et à la qualité du droit**

Parce que le Premier ministre a l'initiative des lois<sup>371</sup>, exerce le pouvoir réglementaire et dirige l'action du Gouvernement<sup>372</sup>, les services du Premier ministre ont une vocation naturelle à constituer la tête du réseau **interministériel**. La nouvelle répartition des rôles définie en octobre 2015 entre le SGG et le SGMAP, chargés respectivement de la politique du flux et de la politique du stock de textes normatifs, devra être évaluée le moment venu. Elle gagnerait sans doute à faire une place au SGAE, dans la perspective de la mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » précité du 13 avril 2016<sup>373</sup>.

Au niveau **ministériel**, ce réseau reposerait, d'une part, sur les secrétaires généraux des ministères<sup>374</sup> avec l'appui de leur direction des affaires juridiques (DAJ)<sup>375</sup> ainsi que sur les directeurs des principales directions productrices de normes, et d'autre

371. Concurrément avec les membres du Parlement, en vertu de l'article 39 de la Constitution.

372. Article 21 de la Constitution.

373. Cet accord conclu par la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne prévoit une identification plus précise des normes d'origine nationale dans les actes de transposition, notamment dans les échanges avec la Commission (rappr. points 43 et 44 de l'accord). La Commission s'est engagée dans le cadre de son programme REFIT à présenter un examen annuel de la charge induite par la législation de l'Union (point 48).

374. Aux termes de l'article 3-3 du décret n° 87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale : « *Le secrétaire général est responsable, dans la limite de ses attributions, de la bonne insertion du ministère dans le travail interministériel. Il reçoit du Premier ministre une lettre de mission, contresignée par le ministre sous l'autorité duquel il est placé, qui précise les objectifs qui lui sont assignés en ce qui concerne la contribution du ministère au travail interministériel* ». Il a en principe la responsabilité du conseil juridique pour le ministère (6° de l'article 3-8 du même décret).

375. Ou, dans les ministères qui n'en disposent pas, des services assurant cette fonction.



part, pour mieux reconnaître cette priorité politique, sur un correspondant dans chaque cabinet ministériel. L'ensemble des projets de texte normatif produits par les services du ministère devraient en principe être soumis au visa préalable des DAJ qui vérifieraient le respect de l'exigence de qualité et de simplification du droit, en s'attachant prioritairement aux textes les plus importants.

Le réseau devrait en outre pouvoir associer, en tant que de besoin, les services statistiques, de recherche et de prospective des différents départements ministériels et de leurs organismes extérieurs (agences, centres de recherche, laboratoires universitaires).

Pour les services **déconcentrés de l'État**, le secrétaire général de la préfecture, au titre de son pouvoir hiérarchique et du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, pourrait être chargé de suivre les questions de simplification et de qualité du droit au niveau départemental et de signaler aux administrations centrales les difficultés rencontrées sur le terrain. Les services qui ne sont pas placés sous l'autorité du préfet (rectorats, directions régionales des finances publiques et agences régionales de santé) devraient désigner un responsable de ces questions en leur sein.

**Proposition n° 5 : Structurer un réseau de la simplification et de la qualité du droit.**

*Vecteur : circulaire du Premier ministre sur l'organisation des services centraux et déconcentrés de l'Etat.*

▪ **Former les producteurs de normes**

Les formations en légistique traitent aujourd'hui principalement de questions de compétence et de procédure ainsi que des techniques de rédaction des textes normatifs. Elles doivent être complétées par un **enseignement spécifique** en matière de simplification et de qualité du droit qui porterait sur les alternatives à la norme ainsi que sur les techniques de simplification et d'évaluation de la norme.

Ces enseignements doivent être dispensés dans la **formation initiale** des élèves fonctionnaires et faire l'objet, dans les différents concours de sortie<sup>376</sup>, d'épreuves spécifiques qui vérifieraient aussi la connaissance du guide de légistique sur ces questions. Cette formation devrait notamment mettre l'accent sur le principe suivant lequel la complexité, lorsqu'elle ne peut être évitée, doit être prise en charge par l'administration elle-même et ne pas être transférée sur l'utilisateur. L'adoption de ce principe constituerait un renversement de la pratique actuelle.

Pour les agents en fonction, les offres de **formation continue** doivent comprendre le même type d'enseignements et être prioritairement destinées aux services producteurs de normes. Au sein de ceux-ci, les agents occupant des fonctions au moins équivalentes à celles de chef de bureau devraient y être astreints.

376. Ou le concours d'entrée lorsqu'il n'y a pas de classement à la sortie.



**Proposition n° 6 : Former spécifiquement les producteurs de normes à la simplification et à la qualité du droit. Enseigner le principe suivant lequel la prise en charge de la complexité revient à l'administration et non à l'usager.**

**Vecteurs :**

- programmes de formation initiale et épreuves spécifiques aux concours des écoles de fonctionnaires ;
- modules de formation continue des agents des trois fonctions publiques.

### 3.1.3 Soumettre les politiques de simplification à des examens indépendants et transparents

Comme pour toute démarche qualité, un regard extérieur est indispensable à la réussite de la politique de simplification et de qualité de la norme. Ce regard doit d'abord porter sur **l'évaluation de la norme**, qui est un élément central de cette politique et qui doit se faire aussi bien avant l'adoption de la norme (évaluation *ex ante*) qu'après son entrée en vigueur (évaluation *ex post*). Aujourd'hui, le seul véritable **contrôle externe** est celui du Conseil national d'évaluation des normes. On ne peut en effet considérer comme tel le contrôle exercé par le SGG et le SGMAP, dans la mesure où ils participent au processus d'élaboration de la norme.

#### ▪ **Certifier la qualité des évaluations préalables**

Le modèle d'un organisme externe spécifiquement chargé de vérifier le sérieux des évaluations préalables progresse dans les **États européens** : le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Allemagne se sont en effet dotés d'un organisme indépendant de ce type<sup>377</sup> de même que la Suède et la Pologne<sup>378</sup>. La Commission européenne s'est elle aussi engagée depuis 2006 sur cette voie, avec la création d'un comité d'impact de la réglementation, récemment renforcé<sup>379</sup>.

L'institution d'une certification indépendante devrait être envisagée en France<sup>380</sup>. Elle devrait être confiée à une structure **légère**, dont la vocation ne serait pas de refaire l'évaluation mais d'en vérifier le sérieux, la vraisemblance et la méthodologie,

377. V. sur ces trois pays, les rapports de mission (*infra* p. 137 et s.). V. aussi, sur le cas des Pays-Bas, de l'Allemagne et de la Suède, l'étude de législation comparée du Sénat (n° 267, mai 2016). V. également les actes de la matinée d'études de droit comparé organisée au Sénat le 12 mai 2016, avec le Conseil d'État et la Société de législation comparée sur le thème de « La simplification du droit ».

378. Les organismes indépendants de ces cinq pays ont constitué un réseau, dénommé « *RegWatchEurope* » destiné à favoriser leurs échanges, notamment au sujet des initiatives prises par la Commission européenne en matière de qualité de la réglementation.

379. V. notamment la communication à la Commission du 19 mai 2015 « Comité d'impact de la réglementation : Missions, tâches et composition » (C(2015) 3262). La Commission a par ailleurs pris de nouveaux engagements dans le cadre de l'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016, v. points 12 et suivants.

380. Le Conseil d'État a déjà appelé à la création d'une telle certification dans son étude annuelle 2015, L'action économique des personnes publiques, La documentation Française, 2015, proposition n° 39.4.



en se consacrant aux textes les plus importants qu'elle choisirait elle-même. L'indépendance nécessaire de la certification ne requiert pas la création d'une nouvelle autorité indépendante mais repose sur la qualité des personnes appelées à la faire et la publicité de leurs travaux. La certification pourrait être confiée à un comité présidé par une personnalité qualifiée exerçant à temps plein ses fonctions et composé des chefs des trois inspections générales interministérielles, du directeur général de l'INSEE et du Commissaire général à la stratégie et à la prospective. Il disposerait d'un secrétariat<sup>381</sup>.

Ses avis seraient transmis aux organismes ayant vocation à se prononcer après lui. Ils ne lieraient pas l'autorité compétente mais tous seraient **publiés** en même temps que l'évaluation à laquelle ils se rapportent, ce qui leur conférerait l'autorité nécessaire.

**Proposition n° 7 : Instituer une certification indépendante des évaluations.**

*Vecteur : décret pris sur le fondement de l'article R\*133-2 du code des relations entre le public et l'administration et instituant le comité et la procédure de certification.*

▪ **Confronter plus systématiquement la norme à ses destinataires**

Selon les catégories de public visées, l'**avis des destinataires** de la norme est inégalement pris en compte. Le dispositif le plus abouti est celui prévu pour les textes applicables aux collectivités territoriales, le CNEN disposant de larges compétences sur le flux comme sur le stock et se prononçant expressément sur l'impact des projets de norme. Dans la sphère économique, le Conseil de la simplification pour les entreprises est principalement consulté sur le stock. La consultation des usagers, prévue par de nombreux textes sectoriels ayant créé des organismes *ad hoc*, ne vise pas à simplifier la norme et n'est pas assortie d'une obligation de présentation de son impact.

Un **conseil unique** d'évaluation des normes exclusivement chargé de la politique de simplification et permettant d'y associer les trois catégories de destinataires de cette politique aurait donc toute sa place<sup>382</sup>. Il ne ferait pas double emploi avec le comité de certification, dont la mission serait d'expertiser la qualité de l'étude d'impact et dont les conclusions seraient adressées aux membres du conseil d'évaluation.

Afin de conserver la spécificité des trois catégories qu'il représenterait, ce conseil comporterait **trois collèges distincts**, compétents respectivement pour les usagers,

381. Le président de la Commission supérieure de codification pourrait aussi être invité lorsque sa présence paraîtrait utile. Le comité pourrait en outre faire appel en tant que de besoin à l'expertise des services ministériels, par exemple, sur les questions d'ordre technique au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), à des universitaires ou à des centres de recherche, y compris étrangers, préalablement agréés à cette fin pour des familles de sujets ou pour des thématiques.

382. Ce conseil aurait un champ de compétence très large, mais pourrait soumettre les textes qui lui sont présentés à un degré de contrôle proportionné à leur importance.



les collectivités territoriales et les entreprises. Pour constituer le premier collège, une identification préalable des usagers des principaux services producteurs de normes est nécessaire<sup>383</sup> ; le Défenseur des droits y serait représenté, au titre de sa mission dans le domaine de l'accès aux droits. L'actuelle formation du CNEN ainsi que le conseil de la simplification pour les entreprises auraient vocation à constituer les deux autres collèges.

**Proposition n° 8 : Instituer un conseil unique d'évaluation des normes doté de trois collèges représentant les usagers, les entreprises et les collectivités territoriales.**

*Vecteur : loi et décret en Conseil d'Etat modifiant les dispositions applicables à l'actuel CNEN.*

### **- Renforcer les contrôles en aval**

Le Conseil d'État souhaite contribuer à la politique de simplification en relevant son niveau d'exigence sur les projets de texte qui lui sont soumis. La certification des processus d'évaluation par un organisme expert et une consultation plus systématique des parties prenantes lui permettront d'exercer un contrôle plus effectif de l'évaluation préalable et du respect des exigences organiques en ce domaine<sup>384</sup>. Une évaluation gravement insuffisante pourra justifier un avis défavorable sur le projet de texte.

Le Conseil d'État sera également **plus sévère** pour les textes ayant un impact négatif sur la simplification et la qualité du droit, en ne se bornant pas à des réserves sur la complexité excessive de certains dispositifs au regard de leur contribution à l'intérêt général, mais en préconisant d'y renoncer quand il n'a pas été possible de les corriger à l'occasion de leur instruction par la formation consultative. Il signalera dans ses avis publics toute difficulté même modeste en matière de simplification et de qualité du droit.

Son rapport d'activité annuel rendra compte de ces efforts et des mesures qu'il recommande au Gouvernement de prendre pour progresser sur ces questions.

**● ● ● Engagement du Conseil d'État n° 1 : Relever le niveau d'exigence du Conseil d'Etat en matière de simplification et de qualité du droit, notamment en ce qui concerne les études d'impact et les dispositifs trop complexes.**

**Vecteurs :**

- avis rendus sur les textes qui lui sont soumis ;
- rapport annuel d'activité du Conseil d'État.

383. La récente circulaire du Premier ministre sur l'impact des projets de texte pour la jeunesse (circulaire n° 5857/SG du 2 mai 2016 « Evaluation de l'impact sur la jeunesse des projets de loi et de texte réglementaire ») conduirait par exemple à prévoir une représentation spécifique de celle-ci.

384. Celles de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.



L'ensemble de ces efforts devrait **faciliter l'examen par le Parlement** de la contribution des projets de loi à la simplification et à la qualité du droit. Si les assemblées décidaient, comme l'envisagent certains de leurs rapports<sup>385</sup>, de se doter d'une capacité propre d'évaluation, cet examen pourrait être poursuivi tout au long de la discussion parlementaire et s'appliquer aux propositions de loi. Une telle décision faciliterait également la surveillance par le Parlement des démarches de simplification engagées par le Gouvernement et l'exercice de sa fonction de contrôle des politiques publiques, notamment en vue de réduire le stock des normes et de les simplifier.

Sur ce dernier point, le Parlement pourrait aussi, comme il a commencé à le faire, demander plus souvent l'assistance de la **Cour des comptes** afin qu'elle contribue à l'évaluation des effets concrets des textes normatifs.

**Proposition n° 9 : Soutenir les initiatives tendant à renforcer les capacités d'évaluation du Parlement.**

*Vecteur : action du Parlement.*

## 3.2 Maîtriser l'emballage de la production normative

### 3.2.1 Discipliner plus strictement les procédures normatives

La production de normes doit être enserrée dans des règles et des procédures plus strictes que celles qui existent aujourd'hui.

Faut-il rappeler la sagesse des Grecs ? Hérodote relate que le grand législateur Solon, pour garantir l'autorité des lois qu'il faisait adopter, partait en voyage pour dix ans : « *Il ne voulait pas être contraint d'abroger l'une ou l'autre des lois qu'il avait établies. A eux seuls, en effet, les Athéniens n'avaient pas le droit de le faire, obligés qu'ils étaient, par des serments solennels, à observer pendant dix ans les lois que Solon leur donnerait* » (in Jacqueline de Romilly, *La loi dans la pensée grecque*, Les Belles lettres, 2001, p. 212). Quant à Démosthène, il approuve l'usage en vigueur chez les habitants de la Locride en Grèce centrale : « *Quiconque propose une loi nouvelle se présente à l'assemblée du peuple la corde au cou. Si la proposition paraît louable et utile, l'auteur se retire la vie sauve. Sinon, on serre la corde et c'est la mort* » (ibidem, p. 216).

385. V. par ex. l'exposé préalable aux propositions n°s 7 et 8 du rapport n° 2268 de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la simplification législative. V. aussi la communication de J.-P. Sueur, du 17 janvier 2012 jointe au rapport fait au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur l'application des lois aux 31 décembre 2011 (Sénat 2011-2012, n° 323). V. dans le même sens les actes de la matinée d'études de droit comparé organisée au Sénat le 12 mai 2016 précités.

## - Programmer l'activité normative

Un dispositif de programmation semestrielle du travail gouvernemental (PTG) a existé pendant de nombreuses années<sup>386</sup>, sans avoir eu de réelle force contraignante, ce qui peut expliquer son abandon progressif.

La définition d'un **calendrier prévisionnel** de présentation des projets de réforme présente pourtant au moins l'utilité d'une part d'inciter l'autorité compétente à s'interroger sur la faisabilité administrative de son programme normatif et d'autre part de l'inciter à fixer des priorités et à les échelonner dans le temps. Elle donne aussi de la visibilité aux services producteurs de normes, ce qui contribue à la qualité de leur travail et donc à la qualité du droit.

**Dans d'autres États européens** comme le Royaume-Uni, la programmation est un instrument de modération de la production normative, accepté comme tel par les acteurs politiques<sup>387</sup>. Il en est de même pour les institutions européennes, qui ont introduit dans le premier paquet du nouvel accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » un dispositif de renforcement de la programmation de la législation primaire et déléguée<sup>388</sup>.

Pour redonner du sens et de l'efficacité à la programmation du travail gouvernemental, il faut **l'articuler avec la politique de simplification** et lui donner la même force politique : elle doit donc être délibérée en conseil des ministres puis débattue au Parlement, de même que ses modifications ultérieures. La procédure de l'article 50-1 de la Constitution<sup>389</sup>, qui laisse au Gouvernement l'initiative de faire une déclaration devant le Parlement et de demander ou non un vote non susceptible d'engager sa responsabilité, peut être utilisée à cette fin.

Le calendrier semestriel pratiqué jusqu'ici **doit donc être remplacé** par un document, réexaminé régulièrement, comportant l'ensemble des réformes législatives prévues et leurs textes d'application, rangés par ordre d'urgence : textes à adopter pendant la législature, dans les deux ans, dans l'année à venir, dans le semestre à venir, de sorte que l'ensemble des mesures d'application des lois adoptées puissent avoir été publiées à la fin de législature.

**Des règles plus contraignantes** sont envisageables, ainsi que le montrent certaines pratiques européennes. Comme la Commission européenne présidée par M. Juncker<sup>390</sup> et comme l'ancien Premier ministre britannique David Cameron<sup>391</sup>, le Gouvernement pourrait s'engager à ne présenter qu'un nombre limité de projets de

---

386. Cette pratique est décrite dans le guide de légistique (fiche 2.1.2, Pilotage et programmation des textes).

387. V. sur ce pays le rapport de mission *infra* p. 165.

388. Points 4 à 11 de l'accord.

389. Article 50-1 de la Constitution : « *Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité.* »

390. V. notamment le communiqué de presse de la Commission européenne du 7 mars 2015 : *La Commission confirme le retrait de 73 propositions pendantes annoncé dans son programme de travail pour 2015*.

391. V. sur ce pays le rapport de mission *infra* p. 165.



loi chaque année et prendre le même engagement sur la production réglementaire autonome. Allant encore plus loin, il pourrait même, comme aux Pays-Bas<sup>392</sup> et pour favoriser une stabilité minimale de la norme, s'engager à n'intervenir qu'une fois par législature dans une matière donnée.

**Proposition n° 10 : Faire de la programmation du travail gouvernemental un instrument efficace de la politique de simplification.**

**Vecteurs :**

- *déclaration de politique générale du Premier ministre ;*
- *communications semestrielles du Premier ministre en conseil des ministres suivies d'une déclaration au Parlement dans les conditions prévues à l'article 50-1 de la Constitution.*

▪ **Maîtriser le contenu**

Si le renoncement à la pratique des lois portant « diverses dispositions » a contribué à réduire l'hétérogénéité des dispositions législatives, le phénomène de la loi « fourre-tout » n'a toutefois pas disparu, ainsi qu'en témoignent des exemples récents, dans le domaine économique notamment.

Pour garantir une plus grande homogénéité des lois, la technique la plus simple serait d'en **contrôler le volume**. Un plafond raisonnable à ne pas dépasser pourrait ainsi être fixé en nombre de signes. Un tel effort de maîtrise du volume ne peut réussir que si l'on suit avec rigueur les recommandations déjà formulées mais insuffisamment respectées : ne recourir à la norme que lorsqu'aucune autre solution n'existe ; respecter strictement le domaine de la loi et du règlement ; alléger les décrets de toutes les dispositions pouvant être renvoyées à des arrêtés ; laisser plus de place au droit souple et à l'interprétation jurisprudentielle.

La maîtrise du volume des lois n'est toutefois pas entièrement entre les mains du pouvoir exécutif et on a vu que leur taille peut significativement enfler pendant la phase de discussion parlementaire<sup>393</sup>. Sans remettre en cause la légitimité du droit d'**amendement**, on ne peut que constater que la pratique actuelle a désormais des effets négatifs sur le volume et la qualité des textes, du fait notamment de la part qu'y prend le Gouvernement. Un premier correctif pourrait résulter d'un engagement de celui-ci à s'abstenir de présenter tout amendement dépourvu de lien direct avec le texte en discussion et à s'imposer un délai de dépôt de ses

392. V. sur ce pays le rapport de mission *infra* p. 155.

393. Outre la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, déjà citée en introduction, on peut signaler la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour l'activité, la croissance et l'égalité des chances économiques qui comprenait 106 articles lors de son dépôt au Parlement et 308 lors de sa promulgation, ainsi que la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation du système de santé qui comprenait 57 articles lors de son dépôt au Parlement et 227 articles à sa promulgation. Ce recours massif aux amendements traduit aussi, s'agissant des projets de loi, la plus grande difficulté des pouvoirs publics à résister à la pression des groupes d'intérêts dans la phase parlementaire de la procédure législative que dans la phase préparatoire interne à l'exécutif.



amendements, autres que purement rédactionnels ou de coordination, analogue à celui qui s'applique aux amendements parlementaires. L'efficacité de cet engagement supposerait évidemment que le Gouvernement cesse de faire porter ses propres amendements par les parlementaires : l'éthique de la responsabilité préconisée ci-dessus trouverait ici un terrain d'application privilégié.

**Proposition n° 11 : Définir et respecter un code de bonne conduite quant à la maîtrise, par le Gouvernement, de ses projets de loi et de ses amendements pendant la discussion parlementaire.**

*Vecteur : instruction du Premier ministre.*

### **- Être plus exigeant à l'égard des textes de simplification**

Les textes dits « de simplification » doivent évidemment être soumis aux **mêmes exigences** que les autres, notamment en ce qui concerne leur volume et leur homogénéité. Le risque spécifique de ces textes est cependant leur tendance à déborder de leur objet. La solution n'est pas nécessairement la création dans la Constitution d'une nouvelle catégorie de lois de simplification et d'amélioration de la qualité du droit dont le domaine serait, à l'image des lois financières, limitativement défini par une loi organique et contrôlé par le Conseil constitutionnel. Il serait plus simple et plus efficace de recourir plus systématiquement, pour ce type de textes, aux ordonnances de l'[article 38](#) de la Constitution, sous réserve d'un encadrement précis, dans l'habilitation donnée au Gouvernement pour simplifier et améliorer la qualité du droit, tant du domaine visé que des objectifs fixés (avec l'emploi de verbes dont le sens est clair, comme harmoniser, unifier, clarifier). Le contrôle de cet encadrement est toujours strictement assuré par le Conseil d'État<sup>394</sup>.

La simplification gagnera également à **s'appuyer sur la codification** avec laquelle elle entretient des relations étroites et qui peut procéder elle aussi d'ordonnances de l'article 38 de la Constitution. La classification à laquelle procèdent les codes facilite en effet l'application du processus de simplification à un pan entier et homogène du droit, comme l'illustre la réforme du régime des obligations dans le code civil<sup>395</sup>.

En revanche, il est préférable, lorsque la simplification porte sur des textes dont la codification est encore en projet, de procéder **successivement** à ces deux opérations, comme cela a été fait pour le code de la commande publique.

Chaque fois qu'un code est profondément remanié, la **commission supérieure de codification** devrait être associée, en faisant plus largement usage de la faculté prévue à l'article 1<sup>er</sup> du décret du 12 septembre 1989<sup>396</sup>.

394. Ses formations administratives se prononcent systématiquement sur ce point au stade de l'examen du projet d'ordonnance prévu par l'[article 38](#) de la Constitution. Le Conseil d'État, statuant au contentieux, peut en outre être amené à vérifier le respect des limites de l'habilitation à l'occasion de l'examen d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'ordonnance.

395. [Ordonnance n° 2016-131](#) du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations.

396. Décret n° [89-647](#) du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement



**Proposition n° 12 : Recourir plus souvent aux ordonnances pour simplifier et s'appuyer davantage sur la codification.**

*Vecteur : habilitations de l'article 38 de la Constitution.*

### 3.2.2 Donner toute sa portée à l'obligation d'une évaluation *ex ante*

Le Conseil d'État ne peut que réitérer ici les préconisations déjà faites dans son étude annuelle de 2015, « L'action économique des personnes publiques »<sup>397</sup>, au sujet de l'obligation d'évaluation préalable des projets de texte issue de la révision constitutionnelle de 2008.

#### ▪ **Comparer les mérites du recours à la norme à d'autres options**

Pour remédier à la pratique des études d'impact rédigées dans le seul but de justifier le texte, il faut respecter l'obligation de procéder d'abord à une **étude d'option**<sup>398</sup> comparant les mérites du recours à un texte avec les autres solutions possibles, y compris l'option zéro. Soumise à la même obligation de certification que l'étude d'impact, cette étude d'option doit être présentée à l'arbitrage du Premier ministre, qui décide alors, ou non, de la poursuite du projet de réforme.

**La décision du Premier ministre** serait insérée dans le compte-rendu de la réunion d'arbitrage (« bleu ») et, si elle est positive, jointe à l'étude d'impact.

Dans le même esprit de responsabilité, devraient être soutenues les propositions des parlementaires tendant à soumettre l'étude d'impact à un débat au sein de la commission parlementaire compétente **avant l'examen du texte lui-même**<sup>399</sup>.

#### **Proposition n° 13 :**

- **Statuer sur une étude d'option avant d'engager un projet de réforme ;**
- **Débuter l'examen d'un projet de réforme au Parlement par le débat sur l'étude d'impact.**

#### **Vecteurs :**

- *circulaire du Premier ministre prescrivant un arbitrage interministériel préalable sur l'étude d'option ;*
- *débat sur l'étude d'impact dès le début de l'examen en commission.*

---

de la Commission supérieure de codification. L'avant dernier alinéa de son article 1<sup>er</sup> prévoit qu'« Elle peut également être consultée sur les projets de textes modifiant des codes existants ».

397. *L'action économique des personnes publiques*, La documentation Française, 2015.

398. Comme il a été indiqué en deuxième partie, l'étude d'option dont il est aujourd'hui rendu compte dans l'étude d'impact est souvent conçue en même temps que l'étude d'impact qui est elle-même généralement élaborée après le texte normatif.

399. Rapport n° 2268 précité de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la simplification législative (proposition n° 7).



## ▪ **Exiger une évaluation pour l'ensemble des textes de portée significative**

En ce qui concerne les **projets de texte législatif**, le dispositif d'évaluation porte sur les seuls projets de loi. Son extension ou son adaptation aux propositions de loi inscrites à l'ordre du jour d'une assemblée semble possible, dès lors qu'elle est soutenue par des initiatives parlementaires de plus en plus nombreuses<sup>400</sup>. Si l'institution d'une obligation d'évaluation nécessiterait une révision de la Constitution, rien n'empêche une assemblée de s'engager à conduire de tels travaux d'évaluation si elle le souhaite.

S'agissant des **amendements**, ceux qui modifient substantiellement le texte devraient eux-mêmes être soumis à évaluation. Le Gouvernement devrait commencer par évaluer ceux qu'il dépose lui-même et ceux, déposés par les parlementaires, auxquels il entend donner un avis favorable. Dans la mesure où les assemblées décideraient de se doter d'une capacité propre d'évaluation, elles seraient en mesure d'évaluer elles-mêmes les amendements significatifs, quel que soit leur auteur. Une solution alternative ou cumulative pourrait consister à actualiser l'étude d'impact du texte au moment de son examen par la commission compétente de la seconde assemblée saisie, afin d'éclairer ses délibérations.

L'évaluation préalable des **ordonnances** est aujourd'hui limitée à la rédaction d'une fiche d'impact moins systématique et moins approfondie que l'étude d'impact des projets de loi, tandis que l'habilitation qui les fonde ne comporte pas, par construction, d'étude d'impact sur les orientations qu'elles prendront. Il paraît dès lors justifié que les obligations d'évaluation préalable pesant sur les ordonnances soient alignées sur celles des études d'impact des projets de loi et qu'elles soient certifiées dans les mêmes conditions. Le Gouvernement peut s'imposer cette règle par simple instruction.

En tant qu'il s'applique aux décrets, le dispositif actuel des fiches d'impact peut être regardé comme satisfaisant, sous réserve qu'il soit appliqué avec rigueur. Cependant, une part significative de la production des **textes réglementaires** n'est soumise à aucune obligation de ce type, notamment celle qui émane des autorités de régulation – contrairement, sur ce dernier point, à la pratique italienne<sup>401</sup>, des établissements publics et des organismes privés producteurs de normes. Cette lacune doit être comblée en invitant leurs organes délibérants à mettre en œuvre un dispositif de ce type selon une doctrine adaptée. S'agissant des textes produits par des collectivités territoriales, celles qui ont en ce domaine une activité significative pourraient également se doter d'une telle doctrine, en s'inspirant des bonnes pratiques de certains États européens<sup>402</sup>.

---

400. V. notamment **rapport n° 2268** de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la simplification législative (proposition n° 3).

401. En Italie, un observatoire indépendant (*Osservatorio AIR*) a été créé en 2009 pour évaluer les études d'impact réalisées par les autorités de régulation et proposer des pistes d'amélioration. V le rapport de mission sur ce pays (*infra* p. 147).

402. Ainsi, la Saxe a créé en 2015 son propre Conseil de contrôle des normes, compétent pour les projets de réglementation du *Land*. Rien ne s'opposerait à ce que ce type de démarche, mise en œuvre par cet État fédéré, soit décliné par des collectivités territoriales dont la production normative le justifierait.



**Proposition n° 14 : Étendre le champ des évaluations préalables.**

**Vecteurs :**

- *circulaire du Premier ministre prescrivant l'évaluation par les ministères des amendements substantiels du Gouvernement ainsi que des amendements parlementaires auxquels il entend donner un avis favorable ;*
  - *circulaire du Premier ministre soumettant les ordonnances aux mêmes exigences d'évaluation préalable que les projets de loi ;*
  - *action du Parlement pour procéder de manière plus systématique à l'évaluation préalable des propositions de loi et amendements substantiels ;*
  - *appeler les principaux établissements publics et autorités administratives indépendantes producteurs de textes réglementaires à instituer un dispositif interne ;*
- *lettre du Premier ministre aux plus importantes collectivités territoriales productrices de textes réglementaires, les invitant à se doter d'une telle doctrine.*

▪ **Élever les évaluations à un standard minimum de qualité**

La **méthodologie** de l'évaluation peut être significativement améliorée, notamment en ce qui concerne la détermination de l'impact financier de la réglementation, pour laquelle existe un manuel élaboré par le SGG dont l'étude devrait être rendue obligatoire dans le cadre des modules de formation continue (V. proposition n° 6).

Pour mieux impliquer les chefs de service dans la qualité des études d'impact, celles-ci devraient être systématiquement **signées** par le principal responsable de l'instruction du texte (le plus souvent le directeur d'administration centrale compétent). Ce responsable répondrait ainsi de la véracité des hypothèses, de la neutralité de l'analyse, de l'exploitation des données les plus récentes et de ce qu'aucun élément n'aura été omis ni dissimulé quant aux difficultés que le projet pourrait soulever.

Le **contenu** même de l'étude d'impact pourrait être enrichi, au-delà des obligations résultant de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009.

En premier lieu, l'évaluation préalable d'un projet de texte devrait rendre compte des études d'impact sur les **textes sources**. Les fiches d'impact sur les décrets doivent ainsi faire le lien avec les études d'impact des lois dont ils font application. L'étude d'impact des projets de texte de transposition doit partir de celle qui a été réalisée lors de l'adoption de la directive, assurant ainsi la cohérence des évaluations successives et justifiant les écarts. Ce chaînage pourrait contribuer à mieux contrôler les phénomènes de « sur-transposition »<sup>403</sup> et de « sur-réglementation ».

---

<sup>403</sup>. V. sur ce point, les dispositions précitées de l'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016. V. en outre, sur ces questions, l'étude du Conseil d'État *Directives européennes : anticiper pour mieux transposer*, précitée. La thématique de la sur-transposition n'est pas propre à la France. V., notamment, sur le cas de l'Allemagne, le rapport de mission *infra* p. 137.



En deuxième lieu, l'étude d'impact du projet de loi doit s'étendre aux effets prévisibles des **textes qui en feront application**, ce qui nécessite d'anticiper davantage le contenu de ces textes. Pour les fiches d'impact des textes réglementaires, il conviendrait de signaler et de procéder à une évaluation au moins sommaire des circulaires ou actes de droit souple qui pourraient intervenir au stade de leur mise en œuvre. Ces anticipations pourraient inclure plus systématiquement la réalisation de simulations sous forme de tests sur les destinataires de la norme qui seuls permettent d'intégrer tous les paramètres.

En troisième lieu, les études et les fiches d'impact devraient comporter une analyse spécifique des **procédures et des formalités** créées par le texte et justifier de leur proportionnalité à l'objectif visé et aux capacités des destinataires à en supporter la charge. Cette analyse mobiliserait notamment la méthodologie de calcul de la charge administrative préconisée ci-dessus.

### 3.2.3 Expérimenter et évaluer *ex post*

#### - **Expérimenter plus souvent et plus sérieusement**

Prévue dans la Constitution depuis 2003<sup>404</sup>, l'expérimentation reste peu pratiquée<sup>405</sup>, et il n'est procédé à **aucun recensement** des expérimentations faites ou en cours. Un tel recensement éclairerait pourtant le Gouvernement et le Parlement sur les mérites de cette procédure, s'il était accompagné d'un résumé des rapports qui en rendent compte et des suites qui y ont été données.

Pour aller plus loin, les évaluations préalables des projets de texte devraient **justifier du non recours à une expérimentation**<sup>406</sup>.

Lorsqu'une expérimentation est décidée, elle doit être **menée à son terme puis évaluée** avant d'être généralisée ou abandonnée. Cette règle paraît aller de soi mais elle est en pratique assez rarement observée.

Dans un souci de **sécurité juridique**, les textes prévoyant l'expérimentation devraient garantir aux personnes concernées l'opposabilité aux tiers et à l'administration des décisions prises et des projets engagés dans ce cadre et cristalliser les droits acquis à cette occasion.

---

404. Article 37-1 et article 72 alinéa 4 de la Constitution, issus de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

405. V. néanmoins, pour une initiative récente, le dispositif « France expérimentation », annoncé le 29 juin 2016 par le Gouvernement et reposant sur des appels projets à ceux qui souhaitent expérimenter des dérogations temporaires pour innover.

406. Par ex. en raison de données récentes et vérifiées sur l'impact à attendre de la réforme.



**Proposition n° 15 :**

- Recourir plus fréquemment à l'expérimentation et sécuriser sa mise en œuvre ;
- Justifier du non-recours à une expérimentation avant un projet de loi ou de règlement.

**Vecteurs :**

- action du Gouvernement ;
- rapport annuel au Parlement ;
- études d'impact des projets de loi et fiches d'impact des projets de règlement.

▪ **Généraliser l'évaluation ex post des textes**

L'évaluation *ex post* est aujourd'hui le fait d'initiatives dispersées et s'intéresse le plus souvent à la globalité d'une politique publique, sans toujours analyser précisément les effets des différents textes qui la mettent en œuvre. Une évaluation spécifique des lois et ordonnances constituerait un complément utile à cet égard : les modalités de cette évaluation et ses échéances devraient être prévues par une disposition expresse du texte, inspirée des « **clauses de réexamen** » (« *review clauses* ») pratiquées notamment au Royaume-Uni<sup>407</sup>.

Le contrôle, déjà institué, de la publication des décrets d'application, à horizon de six mois ou un an, en constituerait le premier temps. Il devrait être mis à profit pour identifier les premières difficultés d'application et fixer le calendrier de l'évaluation proprement dite, ainsi que ses modalités pratiques, notamment les moyens nécessaires. Dans la plupart des cas, **deux étapes d'évaluation seraient prévues**, à deux et cinq ans, la première pour mesurer les premiers résultats de la réforme, la seconde pour en dresser un bilan complet avec le recul nécessaire<sup>408</sup>.

Il ne paraît ni réaliste ni utile de généraliser ce dispositif pour tous les **textes réglementaires** : il pourrait n'être étendu qu'aux règlements autonomes les plus importants.

Pour autant, il n'est pas préconisé d'instituer, à titre de sanction pour défaut ou retard d'évaluation *ex post*, une « **clause guillotine** » (« *sunset clause* ») entraînant la caducité du texte. Outre la très grande insécurité juridique qu'elle engendre, une telle sanction contribue en effet à aggraver l'instabilité de la norme. Ce type de dispositif a pu certes être pratiqué pour certaines directives européennes. Toutefois la caducité d'une directive n'abroge pas par elle-même la législation nationale qui la transpose. Appliquée à une norme de droit interne, une « **clause guillotine** » peut en revanche faire purement et simplement disparaître les normes applicables dans un secteur, rendu à la liberté des acteurs ou à l'absence totale de règles pertinentes applicables.

407. V. sur ce point le rapport de mission *infra* p. 165.

408. Cette évaluation interviendrait donc nécessairement lors de la législature suivant celle au cours de laquelle le texte a été adopté.



## ▪ **Articuler l'évaluation ex post des textes avec celle des politiques publiques**

L'instauration d'une obligation d'évaluation systématique des textes significatifs ne peut rester sans conséquence sur les pratiques actuelles en matière d'évaluation *ex post* des politiques publiques.

L'organisation d'une « **conférence des évaluateurs** » chargée de coordonner les initiatives en matière d'évaluation *ex post* a été préconisée par un rapport parlementaire<sup>409</sup>. Compte tenu de l'extrême diversité des évaluateurs, qui outre les assemblées, comptent des autorités constitutionnelles comme le Défenseur des Droits et le Conseil économique, social et environnemental, des juridictions comme la Cour des comptes ainsi que des corps d'inspection ou de contrôle, une telle conférence apparaît très ambitieuse. Si elle s'avérait trop délicate à organiser, il pourrait être envisagé de confier à tout le moins au SGMAP, avec l'appui de France Stratégie, des travaux de coordination en ce domaine.

Quelle que soit l'organisation retenue, elle devrait notamment définir les conditions d'élaboration d'un programme d'évaluation *ex post* **commun** structuré autour des nouvelles échéances régulières d'évaluation des textes et œuvrer à l'unification des méthodologies.

Elle pourrait également assurer l'inventaire, la synthèse et le suivi de l'ensemble des évaluations *ex post* et dresser un **bilan annuel** qui pourrait être annexé à la loi de règlement.

**Proposition n° 16 : Développer l'évaluation *ex post* des textes en recourant aux clauses de réexamen pour les lois et ordonnances et l'articuler avec l'évaluation des politiques publiques.**

**Vecteurs :**

- insertion de clauses de réexamen dans les lois et ordonnances ;
- décret organisant la coordination et la synthèse des évaluations *ex post* ;
- bilan annuel des évaluations *ex post* annexé à la loi de règlement.

## 3.3 Faciliter l'application de la norme

### 3.3.1 Rendre la norme plus compréhensible

Notre droit n'est certes pas le moins intelligible en Europe, mais l'écriture de la norme, son accessibilité et son explicitation peuvent encore être améliorées.

#### ▪ **Poursuivre les efforts pour une écriture plus claire**

Les techniques françaises de modification des textes privilégient le principe de **l'économie de moyens**, qui consiste à ne remplacer ou supprimer que les mots strictement nécessaires à la modification envisagée, sans réécrire l'ensemble de la disposition existante.

409. Rapport n° 2268 de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la simplification législative (proposition n° 13).



Les **avantages** de cette technique sont connus. Elle permet d'identifier aussitôt les modifications apportées, sans obliger le lecteur à comparer la nouvelle version du texte avec la version antérieure pour déceler les différences. Elle allège le volume des textes modificatifs et par suite le temps consacré à leur examen. Elle ne rouvre pas les débats sur l'ensemble du texte.

Néanmoins, cette méthode n'est pas dépourvue d'**inconvénients**<sup>410</sup>. Les critiques qui lui sont adressées portent d'abord sur la faible lisibilité des textes modificatifs. Toutefois, cet inconvénient est très réduit du fait de la mise à disposition par Légifrance, de manière presque immédiate, du texte consolidé<sup>411</sup>, qui est de fait celui auquel se reportent les usagers. Ces derniers disposent en outre, toujours sur Légifrance, d'un historique des modifications et des textes qui y ont procédé. De plus, le sens des modifications introduites est explicité par les documents d'accompagnement produits tant par le Gouvernement que par les commissions parlementaires.

La deuxième série de critiques porte sur le risque d'**erreurs** lors de l'insertion des amendements adoptés pendant la discussion parlementaire, puis dans l'opération de consolidation. Ce risque ne serait cependant pas éliminé par une réécriture complète du texte. Il ne pourrait être significativement réduit que par une actualisation tout au long du débat, et en temps réel, effectuée par les services de l'assemblée saisie et en liaison avec les administrations d'Etat, du texte consolidé établi à l'issue des travaux de la commission parlementaire compétente.

Une troisième série de critiques, plus particulières, porte sur l'application de ces modifications dans les collectivités d'**outre-mer**, et plus généralement sur la technique de rédaction des dispositions d'applicabilité outre-mer du droit métropolitain.

Le Conseil d'État réitère ici les préconisations faites au secrétariat général du Gouvernement, dans une **recommandation** du 7 janvier 2016<sup>412</sup>, en ce qui concerne l'applicabilité du droit métropolitain dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative : il convient, d'une part, de préciser, pour chaque disposition étendue dans une de ces collectivités, la référence du dernier texte d'où est issue la version applicable et, d'autre part, d'identifier par une disposition explicite toutes les règles applicables de plein droit.

**Proposition n° 17 : Clarifier la rédaction des dispositions d'application outre-mer du droit métropolitain.**

**Vecteurs :**

- circulaire du Premier ministre et modification du guide de légistique ;
- projets de texte applicables outre-mer.

410. V. pour une approche critique, le rapport *Sécurité juridique et initiative économique* du Club des juristes, juin 2015.

411. Le texte consolidé est celui qui reporte les modifications sur le texte antérieur.

412. « Recommandation du Conseil d'État du 7 janvier 2016 sur la rédaction des dispositions d'application outre-mer des textes législatifs et réglementaires », in Commission supérieure de codification, *rapport annuel 2015*, annexe 8, pp. 73-76.



## ▪ Accentuer l'effort de codification

L'importante contribution de la **codification** à la simplification et à la qualité du droit justifie, comme l'a proposé la commission supérieure de codification, la poursuite de l'effort dans trois directions : la création de nouveaux codes, la refonte de codes anciens devenus illisibles et la maintenance de codes plus récents.

Le **besoin de nouveaux codes** subsistera après la création du code des relations entre le public et l'administration<sup>413</sup> et les travaux en cours sur un code de la fonction publique et un code de la commande publique : on peut notamment penser à un code de la coopération.

Une démarche complémentaire et utile consisterait à refondre les législations éclatées portant sur une même matière dans de **grandes lois unificatrices**, à l'exemple de l'Allemagne. Cette entreprise pourrait notamment porter sur le régime des sociétés civiles, des fondations et des associations, si on ne décidait pas de l'inclure dans un code existant (par exemple le code civil).

La refonte des codes devenus illisibles devient urgente pour certains d'entre eux, et les résultats obtenus avec le code de la consommation et le premier livre du code de l'urbanisme montrent l'intérêt d'une telle démarche, même lorsqu'elle se fait à droit constant. Les **codes à refondre prioritairement** sont le code de la construction et de l'habitation<sup>414</sup>, le code général des impôts, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et le code de procédure pénale, ainsi que la partie réglementaire du code des transports<sup>415</sup>.

La codification n'est enfin réellement utile que si la **maintenance** des codes fait l'objet d'un investissement suffisant et continu. C'est dans cette catégorie d'intervention qu'il faut ranger notamment les opérations de clarification du droit ultramarin<sup>416</sup>.

### Proposition n° 18 : Progresser en matière de codification à droit constant.

**Vecteur** : décision du Premier ministre fixant :

- un nouveau programme de codification dressant une liste de codes à créer et de codes à refondre ;
- un programme de lois et décrets « unificateurs » ;
- un programme de maintenance des codes.

413. Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration.

414. L'habilitation donnée à cet effet n'a pas été utilisée, faute pour le ministère du Logement d'y avoir affecté les moyens nécessaires. Une nouvelle habilitation s'impose.

415. La refonte d'autres codes serait nécessaire, quoique moins urgente : code des postes et des communications électroniques, code de la voirie routière, code des assurances, code des douanes.

416. V. proposition n°17 et, pour des initiatives récentes, l'ordonnance n° 2016-391 du 31 mars 2016 recodifiant les dispositions relatives à l'outre-mer du code rural et de la pêche maritime. Une habilitation portant sur les livres outre-mer du code monétaire et financier a été récemment sollicitée par le Gouvernement (art. 58 du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dans sa rédaction adoptée par le sénat le 8 juillet 2016).



### ▪ **Faciliter l'accès à la norme et sa consultation**

Légifrance ne donne pas accès à la version intégrale de certains **textes anciens** toujours en vigueur, le plus souvent parce que le Journal officiel où ils ont été publiés n'a pas encore été numérisé. Un effort particulier devrait être fourni pour combler cette carence.

En sus des textes qu'il met lui-même en ligne, le même site propose des **liens** vers les sites de publication électronique des actes des autorités indépendantes et vers les bulletins officiels des administrations. Une extension de cette offre aux sites des principales autorités décentralisées et déconcentrées productrices de normes devrait être facilitée par les obligations imposées à ces administrations en matière d'ouverture de leurs données, notamment par la [loi n° 2015-1779](#) du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public. L'accès par Légifrance aux normes rendues obligatoires par les lois et règlements devrait aussi permettre d'assurer l'effectivité de la règle de gratuité<sup>417</sup>.

Un accès aux **circulaires** et aux actes de droit souple depuis les textes normatifs auxquels ils se rapportent serait également très utile.

La mise en ligne des codes sur Légifrance pourrait enfin comporter des liens vers les textes internationaux et européens ainsi que vers les textes internes non codifiés applicables à la matière, ou à tout le moins des liens vers des **portails thématiques** recensant ces différentes sources complémentaires<sup>418</sup>.

**Proposition n° 19 : Compléter l'offre de Légifrance en matière d'accessibilité des textes normatifs.**

**Vecteur :** action du Gouvernement (services du Premier ministre, dont la DILA).

### ▪ **Mieux utiliser les documents et informations d'accompagnement**

Les **documents d'accompagnement** se sont développés ces dernières années pour expliciter la portée de la norme. La plupart d'entre eux sont publiés en même temps que celle-ci. D'autres sont diffusés un peu plus tard sur des sites consacrés à l'information du public ([service-public.fr](#) ; [vie-publique.fr](#)...).

Les rapports au Président de la République sur les ordonnances publiés depuis 2004 et les notices des décrets réglementaires publiés depuis 2011 contribuent puissamment à l'**intelligibilité de ces textes**, à condition toutefois que les prescriptions qui leur sont applicables soient suivies avec rigueur et, en particulier, que toutes les dispositions significatives soient effectivement commentées.

L'importance de ces documents pour l'intelligibilité du droit justifie que le Conseil d'État, comme il le fait pour les études d'impact des projets de loi, examine la

417. L'article 17 du [décret n° 2009-697](#) du 16 juin 2009 relatif à la normalisation prévoit que les normes rendues obligatoires sont consultables gratuitement sur le site internet de l'Association française de normalisation.

418. La proposition de création de tels portails avait déjà été formulée par le Conseil d'État dans son étude annuelle 2015 [L'action économique des personnes publiques](#), La documentation Française, 2015, proposition n° 25.



**qualité de leur contenu** et puisse faire des préconisations visant à l'améliorer avant leur publication, notamment lorsqu'il s'agit d'explicitier un aspect significatif du texte. Cette publication devrait toutefois être assortie d'un avertissement sur le statut du document, mentionnant notamment qu'elle est donnée à titre purement indicatif et ne constitue pas une interprétation formelle du texte.

S'agissant des lois, en revanche, et contrairement aux pratiques de plusieurs de nos voisins comme le Royaume-Uni<sup>419</sup> ou l'Espagne<sup>420</sup>, leur publication n'est pas accompagnée d'éléments explicitant leur portée. Cette lacune n'est pas entièrement compensée par la mise en ligne des travaux préparatoires sur le site de chaque assemblée, qui restent difficiles à comprendre par ceux qui ne sont pas familiers de la culture parlementaire. Dès lors que l'**étude d'impact** aura pu être actualisée jusqu'à l'adoption du texte comme il est proposé ci-dessus, elle pourra être utilement publiée en même temps que la loi<sup>421</sup>.

**Proposition n° 20 : Publier plus largement les documents d'accompagnement des textes législatifs et réglementaires et enrichir leur contenu.**

**Vecteurs :**

- action du Gouvernement (ministères avec les services du Premier ministre) sur les textes réglementaires ;
- action conjointe avec le Parlement pour ce qui concerne les textes législatifs.

● ● ● **Engagement du Conseil d'État n° 2 : Donner un avis, dans le cadre de l'examen des projets de texte qui lui sont soumis, sur le contenu des documents et informations (rapports, notices, annexes...) susceptibles d'en expliquer la portée à l'attention du public.**

**Vecteur :** avis sur les projets de texte.

**▪ Faciliter la compréhension de la norme par des dispositifs tournés vers les usagers**

Les dispositifs d'information type 39-39 et service-public.fr<sup>422</sup> pourraient devenir pour l'utilisateur le **point d'entrée privilégié, voire exclusif**, des services en ligne offerts par les différentes administrations afin d'éviter les phénomènes de double guichet (l'accès via service-public.fr et l'accès direct aux services en lignes concernés)<sup>423</sup>. En particulier, il faut éviter que des ministères développent sur leur propre site des contenus concurrents de ceux de service-public.fr, au risque d'ailleurs, faute de disposer des moyens d'actualisation permanente de celui-ci, de laisser perdurer des informations erronées et d'égarer ainsi l'utilisateur.

419. V. sur ce pays le rapport de mission *infra* p. 165.

420. V. la contribution de M. Cristóbal Rodríguez Giménez sur ce point (*infra* p. 233).

421. Le Gouvernement devra, le cas échéant, procéder à une ultime actualisation en cas de déclaration d'inconstitutionnalité partielle du texte.

422. V. *supra*, 2<sup>e</sup> partie.

423. V. dans le même sens, le rapport de la Cour des comptes *Relations aux usagers et modernisation de l'Etat, Vers une généralisation des services publics numériques*, janvier 2016.



De même que les services du Premier ministre (la DILA en particulier) ont vocation à coordonner les publications de tous les ministères, ils pourraient **coordonner les éditeurs des différents sites ministériels** offrant des informations pratiques aux usagers et veiller à la cohérence de leurs contenus.

Ces différents dispositifs en ligne pourraient enfin, de manière plus structurée et systématique qu'aujourd'hui, contribuer au signalement aux administrations productrices de normes, des difficultés rencontrées dans leur application par les usagers. Afin de ne pas exclure les publics les plus fragiles, des mécanismes souples de remontée d'information pourraient utilement être développés au sein des maisons de services au public<sup>424</sup>.

**Proposition n° 21 : Renforcer et coordonner les dispositifs publics d'information des usagers et veiller à la cohérence de leurs contenus ; les faire contribuer au signalement des difficultés d'application de la norme.**

**Vecteurs :**

- *action du Gouvernement (ministères avec les services du Premier ministre, dont le service d'information du Gouvernement) ;*
- *conventions-cadre des maisons de services au public.*

### 3.3.2 Simplifier la mise en œuvre des normes

Le succès des télé-procédures et leur contribution à l'allègement des formalités militent pour une extension de leur champ. Il faut cependant ménager la possibilité pour les publics fragiles de recourir à une procédure non dématérialisée. Par ailleurs, ces facilités ne dispensent pas les pouvoirs publics d'œuvrer à une véritable simplification de la mise en œuvre des normes.

#### ▪ **Étendre le champ des dispositifs de simplification des démarches de l'usager**

Les **procédés innovants** de simplification des démarches de l'usager, du type « guichet unique » et « dites-le nous une fois », ont été institués dans des domaines encore limités (création d'entreprises, événements majeurs de la vie personnelle...). Le succès qu'ils rencontrent auprès du public milite pour leur extension au plus grand nombre de démarches possibles. Les ministres devraient être invités à solliciter leurs services et leurs opérateurs à proposer des extensions pour les démarches relevant de leur champ de compétence.

Pour les publics fragiles ou isolés, des **facilités équivalentes** devraient être offertes dans les maisons de services au public.

424. Article 27 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.



**Proposition n° 22 : Étendre les dispositifs de guichet unique et « dites le nous une fois » à un plus grand nombre de démarches incombant aux usagers et aux entreprises.**

**Vecteurs :**

- action du Gouvernement (secrétariats généraux des ministères avec le SGMAP) ;
- conventions-cadre des maisons de service au public.

**- Réduire au strict minimum les procédures administratives et le recours à la sanction pénale**

Même s'il ne s'agit pas d'un principe absolu, la substitution d'un régime de déclaration préalable à un **régime d'autorisation** reste recommandable, sous réserve toutefois que toutes les conséquences qui en découlent aient été expertisées et qu'il soit démontré que les compensations nécessaires en termes de sécurité juridique ne privent pas la réforme de son intérêt pour les usagers<sup>425</sup>. La revue générale des régimes d'autorisation qui a été effectuée en 2014 devrait être actualisée dans un délai raisonnable, pour prendre en compte tant les dispositifs créés depuis cette date que les évolutions juridiques et technologiques permettant d'élargir le champ des déclarations.

Au demeurant, tous les **régimes de déclaration** ne sont pas eux-mêmes nécessaires et proportionnés. Une revue générale de ces régimes effectuée dans les mêmes conditions que celles des régimes d'autorisation devrait donc être engagée, avec les mêmes précautions quant aux conséquences réelles de leur abrogation<sup>426</sup>.

De même, en matière de **sanction**, les alternatives à la sanction pénale doivent être privilégiées. Avant d'opter pour une sanction pénale, il faut en premier lieu vérifier qu'elle sera plus efficace que d'autres dispositifs comme le « *name and*

---

425. Ainsi, une ordonnance de simplification n° 2005-856 du 28 juillet 2005 a décidé de substituer un régime déclaratif à l'autorisation préalable prévue à l'article 910 du code civil pour les libéralités faites au profit des personnes morales. Sa mise en œuvre a suscité des difficultés pour ce qui concerne les associations. D'une part, le code civil a conservé le régime de l'autorisation pour les associations présentant des dérives sectaires ; d'autre part, le régime des associations continue de prévoir des catégories d'associations n'ayant pas la capacité à recevoir des libéralités. Dès lors, il fallait trouver un dispositif permettant au notaire chargé de faire exécuter la libéralité, comme le faisait le régime de l'autorisation préalable, de vérifier préalablement, d'une part la capacité d'une association à recevoir une libéralité, d'autre part leur absence de dérive sectaire. Seule la première de ces deux difficultés a pu être résolue par la loi de simplification n° 2009-526 du 12 mai 2009 qui a modifié l'article 10 de la loi du 4 février 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et legs, pour instituer un rescrit permettant aux associations de faire vérifier, par les services préfectoraux, leur capacité à recevoir des libéralités.

426. Le décret n° 2016-281 du 8 mars 2016 relatif à la simplification des mesures administratives applicables aux établissements d'activités physiques et sportives, pris sur le fondement du II de l'article 49 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 portant simplification de la vie des entreprises, a supprimé un régime de déclaration, mais avec des contreparties lourdes (présentation d'un plan préalable d'organisation de la surveillance et des secours) ou porteuses d'insécurité juridique (déclaration conservée pour les « *situations présentant des risques graves pour les pratiquants sportifs* »).



*shame* »<sup>427</sup>, une sanction administrative, un mécanisme non répressif ou la mise en jeu de la responsabilité civile des intéressés. Si tel est le cas, il faut en second lieu vérifier que le manquement à la norme ne peut relever d'une incrimination à caractère général déjà existante.

### ▪ ***Veiller au calendrier d'entrée en vigueur de la norme***

Les conditions d'entrée en vigueur de la norme sont l'une des questions qui doivent être traitées explicitement dans les fiches et les études d'impact. A cette occasion, il faut vérifier le respect des engagements du Gouvernement en matière de non rétroactivité et de non rétrospectivité de la ***loi fiscale***.

La plupart des destinataires de la norme – et parfois ses auteurs – ne sont pas conscients que pour les dispositions législatives qui nécessitent des textes d'application, l'absence de ceux-ci prolonge d'autant l'application du dispositif antérieur. Il en est de même pour les dispositions réglementaires qui doivent être précisées par arrêté. Les documents d'accompagnement de ces textes doivent donc **préciser leur calendrier prévisionnel d'entrée en vigueur**. Légifrance devrait ensuite décliner ce calendrier article par article lors de la publication du texte, puis l'actualiser au fur et à mesure de la publication des mesures d'application.

Le dispositif des **dates communes d'entrée en vigueur** (DCEV) prévu par la circulaire du 23 mai 2011 du Premier ministre pour les entreprises devrait être appliqué plus rigoureusement et être étendu aux textes applicables aux collectivités territoriales. Le choix de ces dates communes devrait prendre en compte l'ensemble des dispositions nouvelles applicables à la même échéance, en recherchant autant que possible à constituer des blocs cohérents.

**Proposition n° 23 : Revoir les conditions dans lesquelles les conditions d'entrée en vigueur des textes sont définies et portées à la connaissance de leurs destinataires.**

***Vecteurs :***

- *action du Gouvernement (Services du Premier ministre, dont SGG et DILA) ;*
- *documents d'accompagnement des textes et informations figurant sur Légifrance.*

### ▪ ***Nouer un dialogue avec les destinataires sur en ce qui concerne l'application de la norme***

Les circulaires du Premier ministre encourageant l'interprétation facilitatrice des normes<sup>428</sup>, aussi louables soient-elles, n'apportent pas une grande sécurité juridique.

---

427. Expression parfois traduite par : « dénoncer et couvrir de honte ». Cette technique consiste à rendre publique une liste de personnes ne respectant pas certaines normes de comportement.

428. Circulaires du 2 avril 2013 et du 18 janvier 2016 précitées.



Certaines procédures de dialogue sont **obligatoires** : ainsi de la procédure contradictoire préalable à certaines décisions défavorables, qu'elle soit prévue par les articles L. 122-1 et L. 122-2 du code des relations entre le public et l'administration, ou qu'elle découle du principe général des droits de la défense (dont l'articulation gagnerait à être simplifiée<sup>429</sup>).

D'autres sont **à la disposition des usagers**. Le rescrit, dont l'instruction permet un dialogue entre l'administration et un porteur de projet, a vu son champ élargi par l'ordonnance n° 2015-1628 du 10 décembre 2015, comme l'avait préconisé le Conseil d'État dans une étude de 2013<sup>430</sup>. Cette extension reste toutefois en deçà des préconisations de cette étude et ne donne pas suite aux recommandations touchant à la clarification et à l'homogénéisation des règles applicables aux différentes procédures. Une nouvelle loi ou habilitation sera nécessaire pour atteindre complètement ces objectifs.

Pour surmonter **les difficultés** qui n'ont pu être prévenues, il faut développer les médiations. Les administrations mettent progressivement en place des médiateurs en fonction des besoins. Ce mouvement doit être accompagné par un soutien explicite des autorités publiques et une information plus large sur l'identité et les modes de saisine des médiateurs, inspirée de celle qui existe, avec succès, dans l'administration fiscale pour les interlocuteurs départementaux<sup>431</sup>.

**Les procédures de règlement non juridictionnel des différends** (médiation et conciliation) prévues par le code de justice administrative devraient être unifiées par le projet de loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>432</sup>, ce qui pourrait faciliter leur essor. Là encore, un accompagnement est nécessaire pour aider à la constitution d'un vivier de médiateurs, à l'élaboration d'un guide pratique à l'attention des magistrats et greffes, et à l'information systématique des parties, dès l'enregistrement de leurs requêtes, sur la possibilité qu'elles ont de recourir à la médiation. Le Conseil d'État, qui a la charge de la gestion de la juridiction administrative, est persuadé de l'utilité de ces procédures et allouera les moyens nécessaires à leur développement.

**En phase précontentieuse**, il est préférable d'encadrer le dialogue par le droit positif, par exemple par des recours administratifs préalables obligatoires (RAPO). Le domaine d'intervention de ceux-ci pourrait être élargi aux matières où le contentieux reste très abondant, comme la restitution des points du permis de conduire ou le contentieux de la fonction publique<sup>433</sup>.

---

429. Cette unification n'a pu intervenir dans le cadre de l'habilitation à créer un code relatif aux relations entre le public et l'administration.

430. *Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets*, La documentation Française, 2013.

431. *Charte des droits et obligations du contribuable vérifié*, mentionnée aux articles L. 10 et L. 47 du Livre des procédures fiscales.

432. V. notamment sur le dernier état des modifications envisagées, *l'intervention* de Jean-Marc Sauvé en introduction des États généraux du droit administratif sur « Les modes amiables de règlement des différends », 24 juin 2016.

433. V. l'étude du Conseil d'État *Les recours administratifs préalables obligatoires*, La documentation Française, 2008. Le contentieux de la fonction publique notamment a déjà donné lieu à une expérimentation (entre 2012 et 2014; v. le décret n° 2012-765 du 10 mai 2012).



**Proposition n° 24 : Renforcer les procédures facultatives et obligatoires de dialogue entre l'administration et le public.**

**Vecteurs :**

- action du Gouvernement (ministères concernés) pour les procédures facultatives ;
- projet de loi pour le développement des recours administratifs préalables obligatoires.

**● ● ● Engagement du Conseil d'État n° 3 : Soutenir le développement de la médiation au sein de la juridiction administrative.**

**Vecteur :** actions au sein de la juridiction administrative.

### 3.3.3 Affirmer le rôle du juge dans son office de simplificateur

Le contentieux est souvent présenté comme une source de complexité et d'aléas dans l'application du droit. Si cette perception n'est pas totalement infondée du point de vue des justiciables dont les droits sont contestés<sup>434</sup>, l'office du juge a vocation à simplifier<sup>435</sup> : il appartient en effet au juge de clarifier les règles de procédure et de fond, tout en veillant à l'unité du droit.

#### ▪ *Simplifier et améliorer la qualité du droit par l'interprétation*

La jurisprudence peut favoriser une **interprétation facilitatrice des textes**, particulièrement à l'occasion des affaires portant sur des questions de droit complexes à l'examen des simplifications que peut opérer le juge. Il serait utile à cet égard de les instruire de manière transparente et contradictoire, en recourant à tout l'éventail des pouvoirs d'instruction (y compris les enquêtes à la barre et les procédures *amicus curiae*).

**Proposition n° 25 : Encourager le juge administratif à explorer les marges d'interprétation facilitatrice en mobilisant, au besoin, ses pouvoirs d'instruction.**

**Vecteur :** actions au sein de la juridiction administrative.

Des efforts supplémentaires peuvent être entrepris pour assurer **l'unification de la jurisprudence**. En ce qui concerne la juridiction judiciaire, le projet de loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle tend à faciliter la procédure d'avis contentieux devant la Cour de cassation<sup>436</sup>. La pratique des avis contentieux gagnerait

434. D'où les mesures prises pour limiter les recours dilatoires, dont l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme.

435. V. aussi sur la contribution de l'efficacité du système juridictionnel à la simplification et à la qualité du droit, le rapport de mission sur l'Italie *infra* p. 147.

436. Article L. 441-2 et s. du code de l'organisation judiciaire. Le projet tend à l'avenir à laisser à chaque chambre le soin de répondre aux demandes relevant de son champ de compétences (sauf nécessité de recourir à une chambre mixte ou à une formation plénière),



également à se développer au sein de la juridiction administrative. Lorsqu'une difficulté se présente à un juge du fond, celui-ci devrait pouvoir la soumettre au Conseil d'État statuant au contentieux, même lorsque la question ne se pose pas dans un grand nombre de litiges. L'article L. 113-1 du code de justice administrative pourrait être utilement modifié en ce sens. Cet élargissement pourrait par exemple permettre à un tribunal administratif ou à une cour administrative d'appel s'appropriant à interpréter une disposition nouvelle dans un sens différent de celui déjà retenu par une autre juridiction, de saisir le Conseil d'État de la question. La procédure d'avis contentieux permettrait ainsi de prévenir plus efficacement l'apparition de divergences d'interprétation au sein de la juridiction administrative ou, lorsque des divergences sont identifiées, d'en accélérer le traitement au bénéfice des justiciables.

**Proposition n° 26 : Élargir et encourager la procédure de l'avis contentieux.**

*Vecteur : modification du code de justice administrative (partie législative).*

Afin de veiller à l'unité du droit, un dialogue de plus en plus intense se développe **entre les cours suprêmes des deux ordres de juridictions et le Conseil constitutionnel**, pour favoriser la cohérence des décisions portant sur des corps de règles communes ou voisines<sup>437</sup>. La confiance qui en résulte a permis au Tribunal des conflits de juger qu'il n'était pas utile de poser une question préjudicielle lorsqu'une jurisprudence établie par l'autre ordre de juridiction donne la réponse<sup>438</sup>.

Le même travail est engagé **entre cours nationales et cours européennes**, ainsi qu'entre les cours suprêmes nationales des différents États membres de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe. Pour faciliter ce dialogue et le rendre opérationnel, la mise en place de forums de questions et la constitution de réseaux de ressources en droit comparé doivent être encouragées. Un tel réseau a été créé entre les cours administratives suprêmes de l'Union européenne dans le cadre de l'association ACA-Europe. Un réseau de même nature est en cours de constitution entre la Cour européenne des droits de l'homme et les cours suprêmes nationales, selon un modèle testé d'abord par la Cour de cassation et le Conseil d'État français.

Là encore, les moyens techniques et humains nécessaires doivent être déployés.

**● ● ● Engagement du Conseil d'État n° 4 : Développer la mise en réseau de ressources en droit comparé et les forums de questions entre les cours nationales liées par la jurisprudence des deux cours européennes.**

*Vecteur : actions de la juridiction administrative.*

sans avoir comme aujourd'hui à réunir une formation présidée par le Premier président ou, en cas d'empêchement, le président de chambre le plus ancien.

437. Notamment l'application des conventions internationales ou l'application des mêmes lois par les deux ordres de juridictions. Sur ce second point, V. à propos des 10 ans de la [loi n° 2002-303](#) du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé les actes du colloque organisé par le Conseil d'État et la cour de cassation ([Santé et Justice : quelles responsabilités ?](#), La documentation Française, 2003).

438. TC, 17 octobre 2011, [SCEA du Chéneau et autres](#), n° C3828.



## ▪ **Alerter l'autorité compétente sur les questions de son ressort**

Lorsque le juge ne peut retenir une interprétation facilitatrice sans méconnaître l'esprit ou la lettre de la norme, il peut recommander les modifications de texte nécessaires.

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, la Cour de cassation signale dans son **rapport d'activité** les difficultés qu'elle a identifiées. Le Conseil d'État ayant également une fonction consultative, ses formations contentieuses se sont bornées à alerter les sections administratives compétentes. Son rapport d'activité s'est toutefois enrichi en 2016 d'une rubrique consacrée à la contribution des sections administratives et de la section du contentieux à la simplification du droit.

A l'avenir, le Conseil d'État utilisera le même support pour attirer l'attention des pouvoirs publics sur les modifications législatives ou réglementaires suscitant des difficultés identifiées au contentieux<sup>439</sup>. Sa section du rapport et des études examinera à échéances régulières les **suites** qui ont été données à ces recommandations.

● ● ● **Engagement du Conseil d'État n° 5 : Signaler à l'autorité compétente les difficultés, identifiées au contentieux, appelant une modification législative ou réglementaire propre à clarifier ou simplifier le droit.**

*Vecteur : rapport annuel d'activité du Conseil d'État*

## ▪ **Assurer l'exécution efficace des décisions juridictionnelles par l'administration**

Le mécanisme des injonctions préventives permet depuis 1995 au juge administratif, lors du prononcé de sa décision, de prescrire à l'administration des mesures nécessaires à l'**exécution** de cette décision ou un délai de réexamen d'une situation individuelle litigieuse. Toutefois, ces injonctions ne sont prononcées que sur demande des requérants. Par ailleurs, si le code de justice administrative permet à l'administration de solliciter des éclaircissements sur les modalités d'exécution d'une décision juridictionnelle auprès des présidents de juridiction ou, s'agissant des décisions du Conseil d'État, auprès du président de la section du rapport et des études, ces demandes d'éclaircissement ne sont présentées qu'après le prononcé de cette décision.

Pour mieux prévenir la naissance de contentieux résultant d'interprétations divergentes des conséquences de la chose jugée, le Conseil d'État s'est reconnu le pouvoir d'indiquer d'office, dans les motifs de sa décision, les conséquences devant en être tirées par l'administration (CE, Ass., 29 juin 2001, *Vassilikiotis*, n° 213229). Cette démarche **mériterait d'être développée**, en particulier dans les hypothèses où le juge n'annule un acte administratif qu'« en tant que » ou « en

439. Celles qui sont identifiées par les sections administratives sont traitées dans le cadre du dialogue entre le Conseil d'État et le Gouvernement pendant l'instruction des projets de texte qui leur sont soumis.



tant que ne pas ». En cours d'instance, l'administration ne doit d'ailleurs pas hésiter à signaler au juge, les difficultés d'exécution qu'elle est susceptible de rencontrer si le requérant obtenait partiellement ou totalement satisfaction.

Par ailleurs, pour assurer une plus grande efficacité de ses décisions dans des litiges sensibles, en particulier lorsqu'il est amené à annuler des refus du Gouvernement de prendre des décrets d'application d'une loi, le Conseil d'État devrait pouvoir, même en l'absence de procédure d'exécution engagée par les parties, demander lui-même à l'administration de justifier de l'exécution de ses décisions. Ces **diligences d'office** seraient également pertinentes pour le suivi des injonctions prévues par les [articles L. 911-1](#) et [L. 911-2](#) du CJA et celui des mesures d'exécution fixées par le Conseil d'État dans le cadre de la jurisprudence *Vassilikiotis*. En cas d'inexécution, une astreinte d'office pourrait être prononcée, en application de l'article [L. 911-5](#) du CJA.

**Proposition n° 27 : Permettre au Conseil d'État d'exiger de l'administration, de sa propre initiative, une justification de l'exécution de certaines décisions juridictionnelles, et d'engager, le cas échéant, une procédure d'astreinte d'office.**

**Vecteur :** *modification du code de justice administrative (partie réglementaire).*

#### **- Faire preuve de davantage de pédagogie**

La clarté, l'accessibilité et l'intelligibilité des décisions de justice sont d'ores et déjà des exigences fortes et sanctionnées par les juridictions suprêmes<sup>440</sup>.

Pour **rendre plus accessibles le sens et les motifs des décisions de justice**, la juridiction administrative expérimente depuis deux ans de nouveaux modes de rédaction de ses décisions<sup>441</sup>. Plus récemment, le Conseil constitutionnel a modifié en profondeur la méthode de rédaction de ses décisions, ce qui ne peut rester sans conséquences pour le Conseil d'État<sup>442</sup>. En complément, la lecture des décisions peut être facilitée par la mise à disposition du public de lexiques numériques : ceux que le Conseil d'État utilise pour ses propres besoins sont en cours de refonte, en vue de leur prochaine mise en ligne.

**L'accès à la jurisprudence**, déjà très aisé pour ce qui concerne la juridiction administrative grâce à l'application [Arianeweb](#) et à [Légifrance](#), sera élargi et facilité par la mise en œuvre des dispositions du projet de loi pour une République numérique relatives à l'*open data* des décisions rendues par les juridictions<sup>443</sup>. Des mesures d'accompagnement telles que lettres périodiques, dossiers thématiques, listes de grands arrêts, commentaires d'arrêts, se multiplient sur les sites

440. Le juge de cassation censure les décisions des juges du fond insuffisamment motivées ou entachées d'une contradiction de motifs.

441. Réagencement des visas, explicitation des motifs, emploi du style direct...

442. [Communiqué de presse](#) du président du Conseil constitutionnel du 10 mai 2016 (v. site du Conseil constitutionnel).

443. [Articles 12 bis A et 12 bis B](#) du [projet de loi](#) pour une République numérique (texte adopté n° 802 du 20 juillet 2016).



internet des cours suprêmes et sur ceux des plus grandes juridictions du fond. Leur maintenance est lourde, mais le Conseil d'État, pour sa part, se propose de consacrer des moyens humains et techniques accrus.

● ● ● Engagement du Conseil d'État n° 6 : Moderniser les procédures d'information du public sur les décisions rendues par la juridiction administrative.

*Vecteur : actions au sein de la juridiction administrative.*





---



# Conclusion

Toute politique de simplification requiert du temps, de la continuité et de la volonté. Elle exige de ceux qui la conduisent de faire preuve de pragmatisme pour corriger régulièrement les insuffisances des outils mis en place. C'est le premier axe des propositions de la présente étude : achever la mutation entamée il y a dix ans afin de ne pas accumuler du retard par rapport aux États voisins qui ont vraiment pris à cœur cette politique, ainsi que l'ont constaté les quatre missions d'étude du Conseil d'État. Il ne doit plus y avoir de projet de réforme qui ne soit précédé d'une étude d'option et aucun texte significatif, y compris les amendements substantiels du Gouvernement ou du Parlement, ne doit plus pouvoir être examiné sans une sérieuse évaluation préalable garantie par une certification indépendante. Il faut également confronter à l'avis de leurs destinataires toutes les normes concernant les collectivités territoriales, les entreprises et les usagers. La solution suggérée est de transformer l'actuel Conseil national d'évaluation des normes en un conseil d'évaluation unique comportant trois collègues distincts.

Chaque fois qu'elle est possible, la démarche expérimentale devrait être privilégiée pour tester un nouveau dispositif avant sa généralisation. Or, force est de constater que la reconnaissance du droit à expérimentation par l'[article 37-1](#) de la Constitution a eu peu d'effets concrets. C'est pourquoi il est proposé de justifier l'absence de recours à l'expérimentation dans l'étude d'impact d'un projet de loi ou de règlement. De même, en aval de la production de la norme, il est souhaitable d'effectuer davantage d'évaluations *ex post* : une telle approche, encore sous-utilisée en France, permettrait de corriger les effets pervers des dispositifs adoptés. Une meilleure prise en compte de la perception par nos concitoyens de la norme dans leur vie quotidienne et des difficultés d'application des législations serait de surcroît un progrès démocratique. Une économie en concurrence dans un monde ouvert exige d'ailleurs, pour rester compétitive et créer de la croissance, une adaptation permanente du droit. Nous devons donc renforcer les fonctions de maintenance et de veille juridique en les enrichissant des observations nourries par les retours d'expérience.

Au-delà de la nécessité de simplifier le droit chaque fois que c'est possible, il faut aussi apprendre dans nos sociétés développées à gérer la complexité dont une part importante restera irréductible si l'on veut maintenir l'exigence d'un droit de qualité. Le deuxième axe de l'étude est donc d'explorer toutes les pistes pour que la complexité inhérente à notre système économique, social et juridique pèse le moins possible sur l'utilisateur. La France ne part pas de rien dans ce domaine : elle peut même se prévaloir d'une tradition solidement ancrée en matière de codification



qu'il faut poursuivre – y compris à droit non constant – afin que l'ensemble du droit soit aisément accessible. Et les réussites incontestables de certains sites publics, par exemple ceux de Legifrance et de [service-public.fr](http://service-public.fr), reconnues dans les évaluations internationales, démontrent la capacité de la France à mettre au service des usagers de nouveaux outils numériques. Dans le même esprit, le principe enseigné aux jeunes fonctionnaires devrait dorénavant être que l'administration doit gérer la complexité et ne pas la reporter sur l'administré. Pour aller au bout de cette révolution copernicienne, il faut désormais concevoir de nouveaux outils en partant du point de vue de l'utilisateur – citoyen, association, collectivité territoriale ou entreprise. Une attention toute particulière doit être accordée aux populations les plus fragiles pour faciliter leur accès aux services numériques afin de faire valoir leurs droits.

Il ne s'agit pas seulement de mettre en place des outils techniquement performants au risque de déshumaniser l'administration. Il faut aussi veiller à ce que leur utilisation permette une meilleure écoute de l'utilisateur. Le rôle des maisons de services au public ainsi que des services d'accueil ou d'orientation du public doit dans cette perspective être réévalué. Les instruments de mesure de la satisfaction des usagers doivent encore être développés en prenant garde à ce que les critiques ou plaintes ne demeurent pas sans suites, y compris normatives si nécessaire. Dans ce domaine, le service public de la justice a une obligation d'exemplarité et le Conseil d'État entend prendre toute sa part à cet effort permanent pour rendre la juridiction administrative plus accessible, ses décisions plus pédagogiques et leurs suites plus attentives aux justiciables. Le Conseil d'État s'engage à soutenir le développement de la médiation ainsi qu'à signaler aux autorités politiques les difficultés d'application des textes identifiées dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle.

Le Conseil d'État a pleinement conscience de la vanité de ses propositions si le débat sur le coût de la complexité devait rester confiné au sein de la sphère juridico-administrative. Sur ce point également, les expériences de nos voisins sont éclairantes : la clef du succès repose sur un changement de culture normative qui n'est possible que si le coût de la complexité n'est plus seulement le prétexte à des querelles d'experts, mais devient un élément central du débat public. Pour éviter les effets d'annonce ou les propositions démagogiques, il est indispensable que les progrès – ou les reculs – dans le combat pour simplifier la vie de nos concitoyens et de nos entreprises soient mesurés de la façon la plus objective possible. Une telle entreprise ne peut pas être seulement l'affaire des juristes : elle doit associer des universitaires, des économistes et des statisticiens. L'étude suggère par conséquent de définir un référentiel pour mesurer la norme et une méthode de calcul de la charge administrative et des coûts induits afin qu'aucun doute ne s'installe sur l'objectivité de la quantification.

Mais bien évidemment, l'impact de ces évaluations dépendra *in fine* de la volonté du Gouvernement et du Parlement de s'approprier totalement une véritable politique de simplification et de qualité du droit. C'est pourquoi la présente étude fait des propositions visant à maîtriser l'emballage de la production normative et à responsabiliser les décideurs publics, au premier rang desquels les ministres. La conviction du Conseil d'État est que sans une meilleure programmation de



l'activité gouvernementale et un code de bonne conduite pour contenir le volume de la loi durant son examen au Parlement, le nombre d'articles de nos projets de loi et leur croissance en cours de débat parlementaire resteront déraisonnables ; plusieurs rapports parlementaires ont exprimé un désir de changement à cet égard. Bien entendu, il appartient aux pouvoirs exécutif et législatif de décider ou non de mettre en œuvre ces propositions dans le respect de nos principes constitutionnels.

Au terme de cette étude, il faut souligner que la mise en œuvre de meilleures solutions techniques échouera à endiguer le flot normatif, si elle n'est pas accompagnée d'une nouvelle culture de la responsabilité partagée par tous les acteurs de notre démocratie, du simple citoyen aux plus hautes autorités de l'État. Toutes les mesures préconisées procèdent d'une même conviction : il ne faut recourir à la norme que lorsque tous les autres moyens pour parvenir à l'objectif envisagé ont été expertisés, débattus et écartés. L'objectif du Conseil d'État est de contribuer au débat public en mettant en évidence les coûts cachés de la complexité afin que le combat pour un droit plus simple et de meilleure qualité devienne l'affaire de tous. Mais les meilleurs outils et les meilleures méthodes ne permettront pas, à eux seuls, de conjurer le défi du volume, de la croissance, de la complexité et de l'instabilité du droit applicable. Cet objectif ne pourra être atteint que s'il est porté dans la durée par une politique claire, forte et cohérente.





# Liste des propositions et des engagements du Conseil d'État

## Liste des propositions

### 3. Changer de culture normative

#### 3.1. Responsabiliser les décideurs publics

##### 3.1.1. Mettre l'impératif de simplification et de qualité du droit au cœur des missions des décideurs publics

**Proposition n° 1 :**

- Créer un référentiel objectif pour mesurer la norme, ses effets et sa perception ;
- Définir une méthode de calcul de la charge administrative et des autres coûts induits par toute nouvelle norme selon les catégories de destinataires.

**Vecteurs :**

- action des services du Premier ministre (SGG-SGMAP-SGAE-DILA) pour la mesure de la norme ;
- action des services du Premier ministre et de l'INSEE pour la mesure des effets de la norme (charges et coûts induits).

**Proposition n° 2 : Définir une politique claire, globale et stable de simplification et de qualité du droit sur la durée d'une législature.**

**Vecteur :** déclaration de politique générale du Premier ministre et éventuellement projet de loi de programmation.

**Proposition n° 3 : Assigner aux différents acteurs des objectifs précis et adaptés de simplification et de qualité du droit.**

**Vecteurs :**

- lettres de mission du Premier ministre aux ministres ;
- programmes ministériels de modernisation et de simplification ;
- projets annuels de performance des programmes LOLF ;
- lettres de mission des ministres aux responsables des services.



**Proposition n° 4 : Développer une culture du résultat en matière de simplification et de qualité du droit, en s'attachant prioritairement aux effets des mesures prises et en diffusant ces résultats.**

**Vecteurs :**

- communication annuelle en conseil des ministres ;
- rapports d'activité par service ;
- évaluation professionnelle des responsables des services.

### **3.1.2. Professionnaliser les acteurs de la simplification et de la qualité du droit**

**Proposition n° 5 : Structurer un réseau de la simplification et de la qualité du droit.**

**Vecteur :** circulaire du Premier ministre sur l'organisation des services centraux et déconcentrés de l'Etat.

**Proposition n° 6 : Former spécifiquement les producteurs de normes à la simplification et à la qualité du droit. Enseigner le principe suivant lequel la prise en charge de la complexité revient à l'administration et non à l'usager.**

**Vecteurs :**

- programmes de formation initiale et épreuves spécifiques aux concours des écoles de fonctionnaires ;
- modules de formation continue des agents des trois fonctions publiques.

### **3.1.3. Soumettre les politiques de simplification à des examens indépendants et transparents**

**Proposition n° 7 : Instituer une certification indépendante des évaluations.**

**Vecteur :** décret pris sur le fondement de l'article R\*133-2 du code des relations entre le public et l'administration et instituant le comité et la procédure de certification.

**Proposition n° 8 : Instituer un conseil unique d'évaluation des normes doté de trois collègues représentant les usagers, les entreprises et les collectivités territoriales.**

**Vecteur :** loi et décret en Conseil d'Etat modifiant les dispositions applicables à l'actuel CNEN.



**Proposition n° 9 : Soutenir les initiatives tendant à renforcer les capacités d'évaluation du Parlement.**

*Vecteur : action du Parlement.*

## **3.2. Maîtriser l'emballage de la production normative**

### **3.2.1. Discipliner plus strictement les procédures normatives**

**Proposition n° 10 : Faire de la programmation du travail gouvernemental un instrument efficace de la politique de simplification.**

**Vecteurs :**

- déclaration de politique générale du Premier ministre ;
- communications semestrielles du Premier ministre en conseil des ministres suivies d'une déclaration au Parlement dans les conditions prévues à l'article 50-1 de la Constitution.

**Proposition n° 11 : Définir et respecter un code de bonne conduite quant à la maîtrise, par le Gouvernement, de ses projets de loi et de ses amendements pendant la discussion parlementaire.**

*Vecteur : instruction du Premier ministre.*

**Proposition n° 12 : Recourir plus souvent aux ordonnances pour simplifier et s'appuyer davantage sur la codification.**

*Vecteur : habilitations de l'article 38 de la Constitution.*

### **3.2.2. Donner toute sa portée à l'obligation d'une évaluation *ex ante***

**Proposition n° 13 :**

- Statuer sur une étude d'option avant d'engager un projet de réforme ;
- Débuter l'examen d'un projet de réforme au Parlement par le débat sur l'étude d'impact.

**Vecteurs :**

- circulaire du Premier ministre prescrivant un arbitrage interministériel préalable sur l'étude d'option ;
- débat sur l'étude d'impact dès le début de l'examen en commission.



**Proposition n° 14 : Étendre le champ des évaluations préalables.**

**Vecteurs :**

- circulaire du Premier ministre prescrivant l'évaluation par les ministères des amendements substantiels du Gouvernement ainsi que des amendements parlementaires auxquels il entend donner un avis favorable ;
  - circulaire du Premier ministre soumettant les ordonnances aux mêmes exigences d'évaluation préalable que les projets de loi ;
  - action du Parlement pour procéder de manière plus systématique à l'évaluation préalable des propositions de loi et amendements substantiels ;
  - appeler les principaux établissements publics et autorités administratives indépendantes producteurs de textes réglementaires à instituer un dispositif interne ;
- lettre du Premier ministre aux plus importantes collectivités territoriales productrices de textes réglementaires, les invitant à se doter d'une telle doctrine.

### 3.2.3. Expérimenter et évaluer *ex post*

**Proposition n° 15 :**

- Recourir plus fréquemment à l'expérimentation et sécuriser sa mise en œuvre ;
- Justifier du non-recours à une expérimentation avant un projet de loi ou de règlement.

**Vecteurs :**

- action du Gouvernement ;
- rapport annuel au Parlement ;
- études d'impact des projets de loi et fiches d'impact des projets de règlement.

**Proposition n° 16 : Développer l'évaluation *ex post* des textes en recourant aux clauses de réexamen pour les lois et ordonnances et l'articuler avec l'évaluation des politiques publiques.**

**Vecteurs :**

- insertion de clauses de réexamen dans les lois et ordonnances ;
- décret organisant la coordination et la synthèse des évaluations *ex post* ;
- bilan annuel des évaluations *ex post* annexé à la loi de règlement.



### 3.3. Faciliter l'application de la norme

#### 3.3.1. Rendre la norme plus compréhensible

**Proposition n° 17 : Clarifier la rédaction des dispositions d'application outre-mer du droit métropolitain.**

**Vecteurs :**

- circulaire du Premier ministre et modification du guide de légistique ;
- projets de texte applicables outre-mer.

**Proposition n° 18 : Progresser en matière de codification à droit constant.**

**Vecteur :** décision du Premier ministre fixant :

- un nouveau programme de codification dressant une liste de codes à créer et de codes à refondre ;
- un programme de lois et décrets « unificateurs » ;
- un programme de maintenance des codes.

**Proposition n° 19 : Compléter l'offre de Légifrance en matière d'accessibilité des textes normatifs.**

**Vecteur :** action du Gouvernement (services du Premier ministre, dont la DILA).

**Proposition n° 20 : Publier plus largement les documents d'accompagnement des textes législatifs et réglementaires et enrichir leur contenu.**

**Vecteurs :**

- action du Gouvernement (ministères avec les services du Premier ministre) sur les textes réglementaires ;
- action conjointe avec le Parlement pour ce qui concerne les textes législatifs.

**Proposition n° 21 : Renforcer et coordonner les dispositifs publics d'information des usagers et veiller à la cohérence de leurs contenus ; les faire contribuer au signalement des difficultés d'application de la norme.**

**Vecteurs :**

- action du Gouvernement (ministères avec les services du Premier ministre, dont le service d'information du Gouvernement) ;
- conventions-cadre des maisons de services au public.



### 3.3.2. Simplifier la mise en œuvre des normes

**Proposition n° 22 : Étendre les dispositifs de guichet unique et « dites le nous une fois » à un plus grand nombre de démarches incombant aux usagers et aux entreprises.**

**Vecteurs :**

- action du Gouvernement (secrétariats généraux des ministères avec le SGMAP) ;
- conventions-cadre des maisons de service au public.

**Proposition n° 23 : Revoir les conditions dans lesquelles les conditions d'entrée en vigueur des textes sont définies et portées à la connaissance de leurs destinataires.**

**Vecteurs :**

- action du Gouvernement (Services du Premier ministre, dont SGG et DILA) ;
- documents d'accompagnement des textes et informations figurant sur Légifrance.

**Proposition n° 24 : Renforcer les procédures facultatives et obligatoires de dialogue entre l'administration et le public.**

**Vecteurs :**

- action du Gouvernement (ministères concernés) pour les procédures facultatives ;
- projet de loi pour le développement des recours administratifs préalables obligatoires.

### 3.3.3. Affiner le rôle juge dans son office de simplificateur

**Proposition n° 25 : Encourager le juge administratif à explorer les marges d'interprétation facilitatrice en mobilisant, au besoin, ses pouvoirs d'instruction.**

**Vecteur :** actions au sein de la juridiction administrative.

**Proposition n° 26 : Élargir et encourager la procédure de l'avis contentieux.**

**Vecteur :** modification du code de justice administrative (partie législative).

**Proposition n° 27 : Permettre au Conseil d'Etat d'exiger de l'administration, de sa propre initiative, une justification de l'exécution de certaines décisions juridictionnelles, et d'engager, le cas échéant, une procédure d'astreinte d'office.**

**Vecteur :** modification du code de justice administrative (partie réglementaire).



# Liste des engagements du Conseil d'État

## 3. Changer de culture normative

### 3.1. Responsabiliser les décideurs publics

#### 3.1.3. Soumettre les politiques de simplification à des examens indépendants et transparents

● ● ● Engagement du Conseil d'État n° 1 : Relever le niveau d'exigence du Conseil d'État en matière de simplification et de qualité du droit, notamment en ce qui concerne les études d'impact et les dispositifs trop complexes.

*Vecteurs :*

- avis rendus sur les textes qui lui sont soumis ;
- rapport annuel d'activité du Conseil d'État.

### 3.3. Faciliter l'application de la norme

#### 3.3.1. Rendre la norme plus compréhensible

● ● ● Engagement du Conseil d'État n° 2 : Donner un avis, dans le cadre de l'examen des projets de texte qui lui sont soumis, sur le contenu des documents et informations (rapports, notices, annexes...) susceptibles d'en expliquer la portée à l'attention du public.

*Vecteur : avis sur les projets de texte.*

#### 3.3.2. Simplifier la mise en œuvre des normes

● ● ● Engagement du Conseil d'État n° 3 : Soutenir le développement de la médiation au sein de la juridiction administrative.

*Vecteur : actions au sein de la juridiction administrative.*

#### 3.3.3. Affirmer le rôle du juge dans son office de simplificateur

● ● ● Engagement du Conseil d'État n° 4 : Développer la mise en réseau de ressources en droit comparé et les forums de questions entre les cours nationales liées par la jurisprudence des deux cours européennes.

*Vecteur : actions de la juridiction administrative.*



● ● ● Engagement du Conseil d'État n° 5 : Signaler à l'autorité compétente les difficultés, identifiées au contentieux, appelant une modification législative ou réglementaire propre à clarifier ou simplifier le droit.

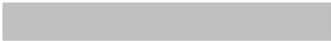
*Vecteur* : rapport annuel d'activité du Conseil d'État

● ● ● Engagement du Conseil d'État n° 6 : Moderniser les procédures d'information du public sur les décisions rendues par la juridiction administrative.

*Vecteur* : actions au sein de la juridiction administrative.



---



# Rapports des missions du Conseil d'État en Europe

**Mission du Conseil d'État en Allemagne (Berlin)**

**Mission du Conseil d'État en Italie (Rome)**

**Mission du Conseil d'État aux Pays-Bas (La Haye)**

**Mission du Conseil d'État au Royaume-Uni (Londres)**





# Mission du Conseil d'État en Allemagne (Berlin)

---

La délégation du Conseil d'État était composée de Mme Monique Liebert Champagne, conseiller d'État, membre de la section des finances et de la section du rapport et des études et de M. Bastien Lignereux, auditeur à la section du contentieux.

## 1- Liste des personnalités auditionnées

### Chancellerie fédérale

M. Stephan Naundorf, *chef du bureau du « mieux légiférer »*

---

### Administration de l'État

#### Ministère de la simplification

M. Helge Braun, *ministre d'État en charge de la simplification auprès de la chancellerie fédérale et coordonnateur adjoint de la question des migrations au niveau du gouvernement fédéral*

---

#### Ministère fédéral de l'économie (BMW)

Dr. Wilhelm Haug, *chef du bureau du projet spécial de débureaucratisation et de déréglementation*

---

Mme Jutta Kerres, *chargée de mission sur le projet spécial de débureaucratisation et de déréglementation*

---

Dr. Malte Hauschild, *chef de bureau sur l'avenir de l'UE de la justice et des affaires intérieures et du plan « mieux légiférer » au plan de l'UE*

---

M. Joachim Schmitz, *chargé de mission « mieux légiférer »*

---

#### Ministère fédéral de la justice (BMJV)

Mme Elke Schade, *responsable des questions fondamentales et évaluation des coûts liés à la bureaucratie, directrice du bureau du contrôle du droit, des recommandations pour le langage juridique et le droit administratif général*

---

#### Ministère fédéral de l'environnement et de l'urbanisme (BMUB)

M. Matthias Sauer, *chef du bureau du droit de la liberté d'information, du droit de la responsabilité environnementale et du « mieux légiférer »*

---

#### Ministère fédéral de l'intérieur (BMI)

M. Achim-Volker König, *chef du bureau du « mieux légiférer », de la débureaucratisation, de la loi sur l'e-gouvernement et des rapports avec l'échelon communal*

---



## **Autorités administratives indépendantes**

### ***Conseil de contrôle des normes (normenkontrollrat)***

---

Dr. Johannes Ludewig, *président du conseil du normenkontrollrat*

---

Dr. Sabine Kuhlmann, *membre*

---

M. Johann Hahlen, *membre*

---

### ***Office fédéral des statistiques (Destatis)***

---

M. Daniel Kühnhenrich, *responsable des questions fondamentales et évaluation des coûts liés à la bureaucratie*

---

## **Entreprises**

Dr. Ulrike Beland, *directrice du bureau de la coordination des positions en matière de politique économique et de la débureaucratiation « mieux légiférer » à la chambre allemande d'industrie et de commerce (DIHK)*

---

## **2- Rapport de mission de la délégation**

L'Allemagne est un pays très proche de la France, elle a une longue tradition administrative, et rencontre les mêmes difficultés que notre pays. Ses préoccupations et ses objectifs en matière de simplification et de clarté du droit sont identiques aux nôtres, et plusieurs interlocuteurs ont d'ailleurs qualifié dans ce domaine la France de « modèle pour l'Allemagne ».

### **I. Le contexte institutionnel allemand est source de complexité normative, mais marqué par un souci fort de mieux réguler**

*1. Le système institutionnel allemand induit une certaine complexité normative, à laquelle les textes européens contribuent*

L'Allemagne connaît aussi des difficultés que ne connaît pas notre pays, car c'est un État fédéral, composé de 16 États fédérés. Chaque État (Land) a une Constitution, un Parlement, un gouvernement, des structures administratives et des tribunaux qui lui sont propres, et dispose à Berlin d'une « représentation » officielle. Les compétences de l'État fédéral sont celles qui figurent dans la loi fondamentale, affaires étrangères, défense, citoyenneté, monnaie ou échanges commerciaux, mais existent des « compétences concurrentes » avec les Länder, soit des compétences que ceux-ci peuvent exercer aussi longtemps que la Fédération ne les exerce pas et ceci inclut le droit civil et le droit pénal, l'aide sociale, le droit médical, les transports et l'environnement. Les Länder ont également des compétences exclusives, sécurité intérieure et police, éducation et affaires culturelles. Il en résulte une grande complexité, même si la loi fondamentale a été réformée<sup>444</sup> en 2006, afin de renforcer les compétences législatives de la fédération, et de limiter le nombre de lois exigeant l'accord du Bundesrat, l'équivalent de notre Sénat.

---

444. *Föderalismusreform.*



Comme en France, l'Allemagne dispose de quelques codes<sup>445</sup>, à commencer par le code civil<sup>446</sup> de 1896. Elle a également, pour les grands sujets qui ne font pas l'objet d'un code, la pratique des lois consolidées, toutes les modifications étant insérées dans le texte initial. Mais du fait de son caractère fédéral, l'Allemagne dispose d'un nombre limité de lois, la majeure partie de la réglementation étant édictées au niveau des Länder.

Ainsi, le Parlement n'est pas vraiment perçu comme un créateur de complexité. En effet, une fois le projet de loi déposé au Parlement, la pratique du consensus fait qu'il n'y a que peu d'amendements émanant des parlementaires de la majorité, sauf sur certains textes très techniques, sur lesquels, peut-être, les lobbys sont trop présents, et ceux de l'opposition sont rejetés. Il semble que l'influence des lobbys s'exerce surtout en amont, avant l'adoption du projet de loi en conseil des ministres<sup>447</sup>. Les amendements ne sont pas un enjeu pour les parlementaires, car ils ne sont jamais jugés sur le nombre d'amendements qu'ils ont soutenus, ni sur des lois d'ailleurs, qui ne portent jamais le nom du ministre qui l'a portée, contrairement à la pratique française.

Bien au contraire, l'Union européenne est dénoncée comme la source principale de la complexité. Sont fustigées les directives qui rentrent trop dans le détail alors qu'elles devraient rester générales. Cependant, la politique du Président Juncker est saluée, avec environ 80 directives adoptées seulement en 2015, contre une moyenne de 300 les années précédentes, ainsi que les modifications introduites dans l'élaboration des études d'impact, dont les méthodes d'élaboration tendent désormais à intégrer une évaluation interne des coûts, comme en l'Allemagne (V. point 3). Enfin, dans le dernier accord interinstitutionnel adopté par le Parlement, le Conseil et la Commission européenne, dont l'Allemagne a été le promoteur, il est demandé à chaque institution de proposer un mode de calcul de l'impact des projets législatifs. En particulier au niveau du Conseil de l'Union, il n'y a pas de méthode de mesure des impacts.

Comme dans notre pays, les directives étaient souvent « sur-transposées », avec des exigences allemandes qui viennent s'ajouter aux normes européennes, notamment en matière environnementale. La consigne de la Chancelière est aujourd'hui de transposer au minimum, et de ne pas rajouter d'exigences supplémentaires, ce qui est un combat de chaque jour, notamment avec le Bundesrat, qui représente les Länder. Les ministères en revanche semblent avoir bien intégré cet objectif.

Enfin, il est très rare que la Cour constitutionnelle de Karlsruhe annule une disposition législative pour complexité excessive. Cela n'a été le cas que trois ou quatre fois, surtout en droit social.

---

445. *Gesetzbücher*.

446. *Bürgerliches Gesetzbuch, BGB*.

447. *Bundeskabinett*.



## *2. Un consensus s'est progressivement formé autour de la simplification administrative*

Pour la plupart de nos interlocuteurs, la complexité est inhérente à nos sociétés, et l'objectif ne peut être la baisse drastique du nombre de normes, mais plus modestement sa stabilisation. Il n'y aura jamais de « grand soir » de la complexité, mais de manière très pragmatique, il faut accepter une politique des « petits pas ». De plus, la simplification, si elle est un axe majeur du « mieux légiférer<sup>448</sup> », ne le recouvre pas entièrement et doit être complétée par des objectifs de clarté et de meilleure écriture. Elle doit au surplus être couplée avec des réformes de structure administrative, qui se sont traduites par le slogan « un seul formulaire, un seul guichet ». Mais ce slogan est extrêmement difficile à mettre en œuvre, car, là encore, les pouvoirs sont au sein des Länder, et non à l'échelon fédéral.

Face à cette complexité, l'Allemagne a cependant des points forts, et d'abord la politique du consensus, qui a pour conséquence que l'État fédéral n'impose pas, mais convainc, ce qui peut être un gage d'efficacité, car ensuite la loi est appliquée sans polémique, mais peut aussi parfois ralentir le processus d'adoption des lois. L'Allemagne a ensuite une bien meilleure culture économique et développe une préoccupation constante envers la compétitivité des entreprises. Enfin, les autorités administratives indépendantes y jouissent d'un grand respect. Et pour s'entendre dans le cadre du consensus, le pays estime que le pragmatisme et les données chiffrées sont essentiels.

La préparation des programmes de simplification a été faite d'une part par la rencontre du gouvernement avec les fédérations professionnelles, secteur par secteur, d'autre part par le lancement de questionnaires, méthode pratiquée par la France que nos interlocuteurs nous disent avoir copiée. Ainsi des questionnaires ont été adressés aux citoyens, et plus de 7 000 ont été dépouillés, dont les résultats ont été publiés à l'été 2015 et pour les entreprises, ce sont environ 1 700 questionnaires, qui sont analysés et les résultats sont en cours de publication. En outre, l'Allemagne estime que la simplification et la clarté du droit ne s'acquièrent pas automatiquement, et la Chancellerie fédérale propose des formations aux ministères (2 000 à 2 500 agents ont ainsi déjà été formés).

## *3. Cette préoccupation pour la simplification de la régulation se reflète dans l'organisation des ministères*

Au niveau de l'organisation, le travail a été réparti entre les ministères, chacun étant pilote pour une politique de simplification donnée, en application du « Ressortprinzip » qui figure dans la Loi fondamentale. Chaque ministre dispose d'un secrétaire d'État aux compétences importantes, avec une compétence particulière « simplification ». Un comité, présidé par le Ministre d'État en charge de la simplification auprès de la Chancelière fédérale, a été institué en 2006 ; il réunit tous les secrétaires d'État sur ce thème tous les mois, dans une salle adjacente à celle du conseil des ministres.

---

448. *Bessere Rechtssetzung.*



La **Chancellerie fédérale** a traditionnellement joué un rôle d'impulsion très fort sur ce sujet depuis l'arrivée d'A. Merkel en 2005 ; selon plusieurs de nos interlocuteurs, les progrès accomplis depuis n'auraient pas vu le jour sans cette impulsion. Le ministère de l'économie, désigné comme ministère pilote sur le mieux légiférer et qui coordonne la réflexion sur la simplification menée à Bruxelles, a un rôle majeur. Il a lancé des lois de simplification pour les entreprises, dernièrement pour la simplification des règles de la commande publique, mais aussi pour les formalités de création d'entreprise ou de signature électronique. Le ministère de l'intérieur pour sa part, est pilote pour l'e-administration, la justice pour toutes les obligations découlant du code de commerce, dont, comme en France, elle a la charge.

Mais le **ministère de la justice** est également l'équivalent à la fois de notre SGG, voire du Conseil d'État, aucun projet de loi ne peut être inscrit en conseil des ministres, sans le feu vert de la Justice, sur les aspects juridiques du texte, et notamment sa conformité avec les normes constitutionnelles ou européennes, mais également sur ses aspects formels : le ministère de la justice a ainsi établi un guide de légistique que chaque ministère doit respecter lorsqu'il prépare un projet de loi. Ce ministère regarde également la contrariété éventuelle avec d'autres lois, et améliore la clarté du droit.

#### *4. Deux autorités jouent un rôle essentiel en matière d'évaluation des coûts de la législation*

La détermination des coûts associés à la législation s'appuie sur deux organismes essentiels, l'office fédéral des statistiques (Destatis), et le Conseil de contrôle des normes (Normenkontrollrat).

L'**office fédéral des statistiques**, équivalent local de l'INSEE, dispose d'environ 60 agents chargés de contrôler les coûts effectifs deux ans après l'entrée en vigueur des lois. Il revient en principe au ministère de déterminer la fréquence de la démarche qu'il entend imposer dans sa réglementation. L'Office collecte également les données pour calculer deux des trois termes de la méthode d'évaluation des coûts (coût unitaire et taux de salaire). Pour évaluer les coûts salariaux, sont fournies des valeurs de références, sur lesquelles le ministère peut se fonder (le modèle distingue une dizaine de branches professionnelles et trois niveaux de qualification). Quand ces données n'existent pas, elles sont demandées, à des experts, aux fédérations professionnelles, ou même à des universitaires. Les données sont disponibles et très claires dans des guides pratiques et sur le site de l'office, qui au surplus a mis à la disposition des ministères, le modèle ERBEX sur Excel, très simple d'emploi.

Le **Conseil de contrôle des normes** est une autorité administrative indépendante, créée par la loi en 2006, dont les membres sont nommés par le Président de la République sur proposition du gouvernement, avec un mandat non révocable de 5 ans (et non 4 comme le Parlement). Il n'y a pas de critères de nomination, mais les membres, de fait, sont représentatifs des différentes sensibilités représentées au Parlement, avec notamment au moins un membre proche de l'opposition. Les membres, au nombre de 10, ne peuvent avoir un mandat politique ou une fonction administrative (y compris au niveau des Länder). Le mandat est renouvelable.



Le Conseil contrôle les études d'impact produites par les ministères, annexées aux projets de loi ainsi qu'aux projets de décret et aux propositions de loi inspirées ou acceptées par le Gouvernement. Il s'assure de l'exhaustivité de l'étude, vérifie les données, le cas échéant avec l'aide d'experts. Il formule un avis sur l'étude d'impact, quant à la plausibilité des hypothèses et à son caractère compréhensible. Cet avis qui ne doit en aucun cas être politique est très écouté. Nos interlocuteurs ont cité plusieurs exemples de textes modifiés suite à l'avis émis par le Conseil (par exemple, une loi qui étendait les pouvoirs de l'Autorité de la concurrence a été retoquée par le Bundestag, qui a supprimé ce volet de la loi, du fait des coûts induits). 15 agents effectuent ce contrôle.

Le conseil contrôle aussi l'évaluation ex post réalisée par le ministère 3 à 5 ans après son adoption (pour les lois dont les coûts sont supérieurs à 1 M€). Cette obligation a été introduite en 2013. Elle porte à la fois sur les coûts et sur l'atteinte des objectifs. En 2011, une loi avait été votée, instaurant un ticket modérateur<sup>449</sup>, de 10€, à prélever par le médecin sur chaque visite, et reversé aux caisses d'assurance maladie. Le coût a été estimé à 336 M€ de frais « administratifs » pour les médecins, coût jugé trop élevé, et la mesure a été supprimée. De même, des débats avaient eu lieu lors de l'instauration d'une « vignette » pour les véhicules étrangers circulant sur les routes allemandes<sup>450</sup>, dont le coût de perception et de contrôle était aussi important que le rendement. Le gouvernement l'avait finalement instaurée à la demande de la CSU, mais le projet fut arrêté pour contrariété aux règles européennes.

## **II. En matière de réduction des charges administratives, si tous les instruments de la simplification sont mobilisés, les résultats les plus significatifs concernent l'évaluation des coûts**

### *1. L'Allemagne mobilise l'ensemble des leviers de simplification*

En matière de simplification, l'Allemagne utilise tous les leviers, utilisés par les autres pays, et ne veut en négliger aucun.

Pour réduire le **stock de textes existants**, l'Allemagne utilise les lois de simplification. Elle en distingue deux types :

- Les lois de « nettoyage du droit<sup>451</sup> ». 13 lois ont ainsi déjà été votées depuis 10 ans, un projet est en discussion pour être présenté au Parlement. Il s'agit essentiellement d'abroger toutes les dispositions qui ne reçoivent plus application. Ce sont environ 1500 lois et textes équivalents à nos décrets<sup>452</sup> qui ont été ainsi supprimées.

- Les « lois de suppression des charges administratives<sup>453</sup> » : moins nombreuses, elles visent à diminuer les charges administratives dans de nombreux domaines.

---

449. *Praxisgebühr*.

450. *Pkw-Maut*.

451. *Rechtsbereinigungsgesetze*.

452. *Verordnungen*.

453. *Bürokratieentlastungsgesetze*.



Une importante loi de simplification a été adoptée mi-2015 ; son impact sur la réduction de la charge administrative globale (calculé selon la méthode décrite au point 3) est évalué à 500 millions d'euros.

En matière de **gestion des flux**, la méthode one in/one out, qui prévoit que si une règle nouvelle est créée, une autre doit disparaître, a été introduite en 2015. Le gouvernement allemand espère par l'application de cette règle stabiliser le volume des normes. Comme une règle n'est jamais comparable à une autre, c'est par la méthode d'évaluation des coûts, qu'est faite la comparaison : la règle supprimée doit entraîner une diminution des coûts administratifs ou globaux identique ou proche de celle créée. A ce stade, seuls les coûts pesant sur les entreprises (à l'exclusion des coûts sur les citoyens et sur l'administration elle-même) sont pris en compte. Dans quelques cas, il est prévu que cette règle ne s'applique pas : application du droit de l'Union ou d'une jurisprudence de la CJUE ou du Tribunal fédéral constitutionnel de Karlsruhe ; réglementation temporaire de moins d'un an ; urgence impérieuse.

Pour l'application de cette règle, un ministère a soit un crédit (s'il a fait une simplification, il peut le cas échéant introduire une norme nouvelle), soit un débit (s'il désire créer une nouvelle norme, il doit apurer le coût de la norme qu'il a précédemment introduite). Son respect s'apprécie globalement sur chaque année civile, et non sur chaque loi. Si, au terme de l'année civile, un ministère ne respecte pas cette clause, un dispositif de « Canossa » est prévu : il doit aller s'expliquer devant le comité des secrétaires d'État à la simplification, à la chancellerie fédérale. Il est encore bien trop tôt pour porter un regard sur l'application de cette règle, très récente. Mais il est clair qu'elle rend déjà plus conflictuel le sujet de l'évaluation des coûts induits par la norme, qui a dorénavant un impact direct pour le ministère. Nos interlocuteurs nous signalent que la Grande-Bretagne a introduit cette règle, mais de manière plus sévère : one in/three out, mais avec tant de dérogations que l'efficacité de cette règle leur apparaît remise en cause.

**La clause de « sunset »** n'est pratiquement pas utilisée au niveau fédéral, mais l'est au niveau des Länder. Ainsi le Land « Rhénanie du Nord Westphalie<sup>454</sup> » a mis une clause de « sunset » sur toutes ses lois. A la fin du délai, le Land fait une évaluation et la loi est, soit conservée ou modifiée, soit disparaît d'elle-même. D'autres Länder utilisent cette procédure pour certaines lois seulement. Elle est considérée comme une puissante incitation à faire des évaluations, que spontanément, disent nos interlocuteurs, l'administration n'a jamais envie de faire. Au niveau fédéral cependant, les administrations doivent se poser cette question et y répondre dans l'étude d'impact.

**La règle du « silence vaut accord »** existe en Allemagne<sup>455</sup>, et suscite les mêmes interrogations négatives qu'en France. Cette règle a été introduite en 2009 suite à la directive services, la transposition de l'article 13.4 a eu pour effet d'introduire,

---

454. *Nordrhein Westfalen*.

455. Sur ce point, « Les décisions implicites d'acceptation en droit comparé » in *L'application du nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation »*, La documentation française, juin 2014.



dans la loi sur les procédures administratives<sup>456</sup>, un article qui organise un régime général de décision implicite d'acceptation d'une demande d'autorisation. La décision implicite d'acceptation est qualifiée de fiction juridique, comme l'indique sa dénomination allemande<sup>457</sup>, dans la mesure où, au terme du délai, un acte administratif est réputé émis. Mais la loi énonce clairement qu'il ne peut y avoir d'acceptation implicite que lorsqu'un texte de loi le prescrit. La décision expresse de rejet reste donc la norme.

Peu prescrite au niveau fédéral (à notre demande, le ministère de la justice n'a trouvé qu'une vingtaine de dispositions législatives fédérales qui en font application, surtout en droit de l'environnement, des déchets, de l'énergie et des autorisations commerciales), le silence vaut accord est utilisé par les Länder dans les domaines de l'urbanisme, de l'énergie ou de l'agriculture. Son utilisation est très critiquée par la doctrine, tant sur le fond, qu'en pratique. Sur le fond, nos interlocuteurs acquiescent à la formule, si une autorisation est importante, la réponse de l'administration doit être explicite, si elle n'est pas importante, la réponse de l'administration peut être implicite, mais dans ce cas, autant transformer l'autorisation en simple déclaration ou la supprimer. En pratique, le silence vaut accord est source d'une extrême complexité : ainsi les délais à l'issue desquels naît une décision implicite d'acceptation sont différents dans chaque matière et au sein d'une même matière dans chaque Land. Aucune évaluation de cette règle n'a été effectuée, sept ans après son adoption, ce qu'ont regretté certains de nos interlocuteurs.

Enfin, comme dans tous les pays, **l'administration électronique** joue un rôle majeur, cependant rendu délicat, en raison du fédéralisme, car le contact avec le citoyen n'est pas au niveau fédéral, mais au niveau des Länder, peu enclins à voir l'État fédéral s'immiscer dans leurs compétences.

## *2. La qualité des études d'impact et l'analyse de l'impact des lois en termes de coûts jouent un rôle véritablement central dans le dispositif allemand*

L'Allemagne estime que les **études d'impact** d'une loi sont essentielles à la démocratie : afin de voter une loi en toute clarté, il est nécessaire d'en connaître les effets. Dès 1984, l'étude d'impact doit accompagner tout projet, étude qui porte le nom de « questions bleues », car elle doit répondre à une série de questions portant sur « la nécessité, l'efficacité et l'intelligibilité du projet ». Néanmoins, dans la pratique, les études d'impact restaient très insuffisantes, certains impacts étaient détaillés, d'autres non, et la rubrique « alternatives à la réglementation » n'était jamais remplie. A la suite de nombreux rapports, le gouvernement décida en 2006 que chaque projet de loi sera accompagné de l'évaluation de la mesure des coûts générés par la réglementation nouvelle. Cette obligation pèse aussi sur les projets de décrets.

Le Gouvernement a ainsi convenu en 2006 d'une **méthode d'évaluation des coûts** que doivent respecter tous les ministères. Cette méthode est inscrite dans la loi de

---

456. *Verwaltungsverfahrensgesetz.*

457. *Genehmigungsfiktion.*



2006 instituant le Conseil de contrôle des normes. Jusqu'en 2011, seuls les « coûts administratifs » étaient pris en compte : il s'agit des frais administratifs occasionnés au sein d'une entreprise, pour le citoyen ou même pour l'administration elle-même, pour remplir une obligation, par exemple, les frais engendrés par un nouveau formulaire. On calcule alors le temps passé à remplir un formulaire, multiplié par le salaire de la personne qui le remplit. Puis on multiplie par la fréquence de la démarche. À partir de 2011, on y ajoute les « dépenses en matériel » induites par toute nouvelle norme, par exemple, pour la nécessité d'équiper votre véhicule d'un filtre pour les gaz d'échappement, le coût du filtre et de son montage, multiplié par le nombre de véhicules. La méthode est alors renommée : de l'évaluation des « coûts administratifs », on passe à l'évaluation du « coût de mise en conformité<sup>458</sup> ».

En revanche, le choix a été fait de ne pas évaluer l'incidence de la norme sur la consommation, la croissance, l'inflation ou l'impact social, trop complexe à expertiser, et sujet à des querelles d'experts (modèles économétriques débattus...). On ne fait donc pas de bilan coûts/avantages. Il est estimé que cet impact se rattache à la décision politique, mais l'OCDE souligne que l'Allemagne doit développer l'analyse des avantages.

Le principe est que l'étude d'impact est produite dès que le projet est soumis à la consultation interministérielle, donc avant l'adoption par le *Bundeskabinett* (conseil des ministres). Le Gouvernement doit, en application de la loi de 2006, rendre un rapport annuel au Parlement, qui affiche les surcoûts dont chaque ministère est responsable.

La somme des coûts est transformée pour chaque année en un indice, l'Index des coûts bureaucratiques (BKI) publié chaque mois depuis janvier 2012 (valeur 100 au 1/01/2012 ; 1 point correspond à 400 millions d'euros de charges administratives). De 2006 à 2011, le gouvernement est parvenu à baisser de 25 % les charges relatives aux obligations informatives. Depuis, ce niveau a été maintenu. Cet indice est peut-être anecdotique, mais le Gouvernement communique beaucoup sur ce point. L'ensemble des coûts induit par chaque disposition législative, figure dans une banque de données, accessible à tous par internet.

### III. Bilan

#### > Un consensus fort s'est construit autour de l'évaluation des coûts de la législation

Depuis la création, en 2006, du Conseil de contrôle des normes, l'Allemagne n'a fait qu'étendre et développer ses indicateurs d'évaluation du coût des normes. En plus de l'évaluation des coûts administratifs de chaque loi, a ainsi été développé entre temps l'indice global des coûts bureaucratiques, dans un objectif de stabilisation dans le temps. La légitimité du Conseil de contrôle des normes est forte, notamment du fait de la publication de ses avis.

Le caractère généralisé de cette pratique d'évaluation indépendante des normes s'accompagne d'un fort consensus politique à ce sujet. Tous les partis politiques, y compris les deux partis d'opposition, *die Grünen* et *die Linke*, approuvent pleinement 458. *Verordnungen*.



la méthode d'évaluation par les coûts, mais à condition qu'elle n'empiète pas sur l'appréciation politique.

**> Ce consensus se fait aux prix d'une auto-limitation de la méthode d'évaluation des coûts**

La méthode d'évaluation des coûts retenue outre-Rhin, ancrée dans la loi, est toutefois limitée dans son ambition : elle ne mesure que l'incidence de la norme en termes de charges administratives (temps passé à remplir un formulaire, coût d'un matériel à acquérir), mais s'interdit de mettre en balance ces coûts avec les effets positifs potentiels de la réglementation en termes d'emploi ou de croissance du PIB.

**> La sensibilité s'accroît vis-à-vis des charges administratives créées par les normes européennes**

Récemment, le Gouvernement a décidé d'étendre cette logique aux normes européennes, en mesurant les coûts induits par les projets de règlements et directives européens, au stade de leur présentation par la Commission, en appliquant la méthode allemande d'évaluation des coûts. Il s'agit donc d'une sorte de contre-expertise par rapport à l'étude d'impact de la Commission. Ceci n'est toutefois appliqué que lorsque le coût tel qu'évalué par la Commission est supérieur à un certain seuil (34 millions d'euros).

**> Les administrations ne se sont pas toutes complètement approprié le travail d'évaluation**

Si le calcul des coûts incombe en principe à chaque ministère, il arrive que certains d'entre eux délèguent entièrement cette tâche à l'Office, ce qui limite l'appropriation de la démarche dans le cadre du travail administratif quotidien. L'introduction récente d'un système *one in/one out* contribue à mettre en tension les administrations sur la question de l'évaluation des coûts, celle-ci devenant plus sensible au fur et à mesure que son incidence concrète sur le fonctionnement des administrations s'accroît.

**> La règle silence vaut accord est beaucoup moins utilisée qu'en France**

La règle silence vaut accord, sans être inexistante, notamment dans la législation de certains Länder, ne fait pas l'objet d'un consensus en Allemagne, où elle est souvent critiquée comme restant « au milieu du gué » : soit l'autorisation est nécessaire, auquel cas il faut la maintenir, soit elle est superflue, auquel cas il faut la remplacer par une simple déclaration.



# Mission du Conseil d'État en Italie (Rome)

---

La délégation du Conseil d'État était composée de M. Michel Pinault, président de section, président adjoint de la section des finances, et de M. Clément Malverti, auditeur à la section du contentieux.

## 1- Liste des personnalités auditionnées

### Assemblées parlementaires

#### Chambre des députés (*Camera dei deputati*)

M. Gianpiero D'Alia, *député, président de la commission pour les affaires régionales et membre de la commission pour les affaires constitutionnelles*

---

M. Bruno Tabbaci, *député, président de la commission interparlementaire pour la simplification*

---

M. Andra Giorgis, *député, vice président du comité de la législation*

---

#### Sénat (*Senato della Repubblica*)

Mme Anna Finocchiaro, *sénatrice, présidente de la commission des affaires constitutionnelles*

---

M. Giorgio Palliari, *sénateur, professeur de droit administratif et rapporteur de la loi Madia*

---

M. Francesco Palermo, *sénateur, professeur de droit constitutionnel*

---

### Conseil d'État

M. Alessandro Pajno, *président*

M. Franco Frattini, *ancien ministre et président de la section de la législation*

---

M. Giuseppe Severini, *président de la section du contentieux*

---

M. Vincenzo Lopilato, *conseiller d'État*

---

### Conseil des ministres

M. Paolo Aquilanti, *secrétaire général de la présidence*

---

M. Amedeo Ciabo, *directeur du département pour les affaires juridiques et législatives (DAGL)*

---

### Ministère de la simplification et de la fonction publique

Mme Silvia Paparo, *directrice de l'agenda pour la simplification*

---



## Universités

M. Nicola Lupo, *professeur de droit public à la LUISS Guido Carli à Rome, assistant d'étude à la Cour constitutionnelle, membre du comité de rédaction de la commission des réformes constitutionnelles à la présidence du conseil des ministres*

---

M. Enrico Albanesi, *professeur de droit public à l'université de Gênes, conseiller juridique à la Chambre des députés, professeur de droit constitutionnel*

---

M. Roberto Zaccaria, *professeur de droit public, journaliste, ancien député et ancien président du comité pour la législation*

---

## Banque d'Italie

M. Paolo Sestito, *responsable du bureau « droit de l'économie » à la banque d'Italie*

---

## Entreprises

M. Antonio Matonti, *responsable des affaires juridiques de la Cofindustria*

---

## 2- Rapport de mission de la délégation

La situation italienne, si elle partage de nombreux points communs avec celle de la France quant aux facteurs de complexification du droit, présente néanmoins un certain nombre de spécificités qu'il importe de relever : tout d'abord, l'Italie a poussé bien plus loin la logique de décentralisation ou de **régionalisation**, d'aucuns n'hésitant pas à évoquer l'existence d'un « fédéralisme administratif », souvent source d'une grande complexité normative ; ensuite, les caractéristiques du **parlementarisme italien**, marqué par un bicaméralisme égalitaire, l'absence de fait majoritaire et la faiblesse relative du pouvoir exécutif sont à l'origine d'une production législative peu rationalisée, la nature hétérogène des textes votés reflétant l'hétérogénéité des coalitions parlementaires ; enfin, la relative **faiblesse de l'administration publique italienne** et la persistance d'un *spoils system* favorisent un phénomène de déresponsabilisation des acteurs et une moindre maîtrise du processus de fabrication normative.

A l'instar de la majorité des pays européens, le thème de la simplification du droit a fait son entrée dans le débat public en Italie suite aux **premières publications de l'OCDE** sur ce sujet au cours des années 1980 et particulièrement au début des années 1990 (V. not. OCDE, *Recommandation du Conseil concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, 9 mars 1995). Les mauvais classements du pays dans les rapports *Doing Business* de la Banque mondiale à partir de 2002 ont également représenté une importante incitation en ce sens<sup>459</sup>.

459. Dans le dernier rapport *Doing Business 2016*, l'Italie est à la 24<sup>e</sup> position des 28 États membres de l'Union européenne.



A partir de la fin des années 1990, l'Italie a néanmoins mis en œuvre de nombreux dispositifs destinés à améliorer la qualité du droit, sans toutefois que les résultats soient toujours à la hauteur des attentes (1). Plus récemment, une démarche ambitieuse de simplification administrative, visant à diminuer les charges administratives pour les citoyens et les entreprises, a été engagée, dont les effets et la perception par les acteurs concernés semblent très positifs (2).

## **I. Les différents dispositifs de simplification normative mis en place font preuve d'une efficacité limitée**

*1. Le processus de simplification normative initié à la fin des années 1990 a consisté essentiellement en un renforcement du pouvoir normatif du gouvernement et un travail sur le stock des normes existant*

Une première phase de simplification du droit, initiée à la fin des années 1990, a pris la forme d'un processus de **delegificazione**, consistant à transférer au gouvernement le pouvoir d'adopter des normes dans des matières relevant de la compétence du législateur. Cette démarche a essentiellement permis au gouvernement d'engager, notamment en 1993 et en 1997, des processus de simplification des procédures administratives.

Une deuxième phase s'est traduite par l'adoption, via des décrets-lois<sup>460</sup> ou des décrets législatifs<sup>461</sup>, de **textes uniques** (*testi unici misti*), permettant de regrouper dans un même acte l'ensemble de la réglementation sur une matière, ou de **codes** (*codici di settore*) sur le modèle français, le plus souvent à droit constant. Obligatoirement consulté depuis 1997 sur ces textes d'origine gouvernementale, le **Conseil d'État** italien a joué - et joue encore - un rôle déterminant dans ce processus d'élaboration de textes uniques et de codification.

Cette démarche, qui a abouti à des résultats significatifs (adoption de textes consolidés en matière de travaux publics, de procédures administratives et de droit militaire), s'est néanmoins heurtée à un certain nombre d'obstacles, liés notamment aux critiques formulées par de nombreux acteurs, dont le Conseil d'État, sur les risques associés au phénomène de « décodification » qui consiste à faire sortir des segments entiers du code civil italien, contribuant à remettre en cause le caractère central et simplificateur de ce texte.

Une troisième et dernière phase correspond à l'adoption en 2005 de la **taglialeggi**, ou « clause guillotine », visant à réduire de manière drastique le stock de normes en vigueur. Un premier travail a consisté à dresser un inventaire des actes législatifs et réglementaires adoptés entre 1861 et 1970, soit environ 450 000 actes. Dans un second temps, a été adopté un décret-législatif faisant la liste, parmi les actes de nature législative, de ceux qu'il convenait de maintenir. Puis, la clause guillotine a permis, en 2008, d'abroger purement et simplement l'ensemble des actes antérieurs à 1970 et non visés par le décret-législatif.

460. Les décrets-lois sont des actes adoptés, en principe de manière exceptionnelle, par le Gouvernement et qui doivent être convertis en lois par le Parlement dans un délai de 60 jours.

461. Les décrets législatifs sont des actes de valeur législative adoptés par le Gouvernement sur habilitation du Parlement.



Si, au total, ce processus spectaculaire a permis d'abroger près de 68 000 textes de différentes natures, les limites d'une telle démarche ont néanmoins rapidement été perçues par les différents acteurs : tout d'abord, la portée des abrogations ainsi réalisées de manière automatique n'a pas toujours été aisée à déterminer, notamment concernant les textes adoptés avant 1970 et modifiés par des textes adoptés postérieurement à cette date ; ensuite, des erreurs ont été commises, des textes pourtant essentiels, notamment en matière pénale, ayant été abrogés ; enfin, l'utilité du processus est discutable dans la mesure où, d'une part, la plupart des textes abrogés étaient obsolètes et non appliqués et où, d'autre part, une telle démarche, qui, par définition, n'a pas vocation à être répétée, **ne porte que sur le stock** des normes et n'a aucun effet sur le flux.

*2. Des dispositifs visant plus directement le flux ont été mis en place, dont l'efficacité est encore incertaine*

*2.1. La mise en œuvre des études d'impact n'a pas abouti aux résultats attendus*

Les études d'impact ont été introduites en 2003 et rendues obligatoires uniquement pour les projets et propositions de loi (les décrets-lois n'ont pas à être précédés d'une étude d'impact, ce qui limite de manière significative la portée du dispositif). Dans la pratique, ces études sont le plus souvent réalisées **à la fin du processus législatif**, si bien que leur utilité demeure incertaine.

Deux dispositifs ont néanmoins été récemment mis en place, qui sont susceptibles, à terme, de renforcer la culture de l'évaluation dans les administrations :

- d'une part, un observatoire indépendant (**Osservatorio AIR**) a été créé en 2009, composé essentiellement d'universitaires (politistes, juristes et économistes), qui est chargé d'évaluer les études d'impact réalisées par les autorités de régulation et de proposer des pistes d'amélioration. Si le travail effectué par cet organisme est largement salué et a permis de faire prendre conscience aux autorités de régulation de l'importance de la thématique de la simplification du droit, son domaine de compétence reste néanmoins trop limité ;

- d'autre part, le département pour la simplification administrative, rattaché à la présidence du Conseil, s'est entouré, depuis 2014, d'un **comité de quatre experts**, chargé d'évaluer les études d'impact réalisées par les différents ministères. Directement inspirée du *Regulatory Policy Committee* (RPC) britannique, cette initiative s'en démarque néanmoins de manière significative, dans la mesure où, d'une part, les experts sont directement rattachés à la présidence du Conseil et ne jouissent pas du même degré d'indépendance que leurs homologues britanniques, et d'autre part, malgré les appels de nombreux parlementaires en ce sens, leurs évaluations ne sont pas, à ce jour, transmises au Parlement.

*2.2. Les commissions parlementaires en charge de la simplification du droit disposent de pouvoirs encore très limités*

Des organes parlementaires ont été mis en place à la chambre des députés au Sénat, chargés spécifiquement de la simplification du droit :



- un **comité pour la législation** a été mis en place, uniquement au sein de la chambre des députés, chargé d'évaluer la qualité de la législation. Composé de 5 députés de la majorité et de 5 députés de l'opposition, le plus souvent d'anciens avocats ou professeurs d'université, ce comité rend un avis sur la qualité des propositions de loi, à condition d'être saisi par au moins 1/5 des membres d'une commission parlementaire. Depuis 1999, le comité est par ailleurs obligatoirement saisi des décrets-lois et des décrets législatifs. Si la commission à l'origine du texte chargée de le rapporter ne suit pas l'avis du comité, elle doit en indiquer les raisons à la chambre lors de la discussion en séance publique ;

- une **commission bicamérale pour la simplification de la législation** est chargée depuis 2005 de veiller à la qualité du droit et de promouvoir une utilisation plus large et plus effective des études d'impact. Composée de 20 sénateurs et de 20 députés, cette commission a essentiellement une mission d'enquête et n'a pas de compétence spécifique dans le cadre du processus d'adoption des lois. Cette commission a néanmoins élaboré un rapport en 2015 sur la simplification du droit qui a fait l'objet d'une large diffusion et qui propose de renforcer significativement son rôle en matière d'amélioration de la qualité du droit dans le processus législatif.

### *3. La future révision constitutionnelle pourrait constituer, si elle est adoptée, une source décisive de simplification normative*

La réforme constitutionnelle, déjà approuvée par les deux chambres et qui sera soumise au référendum en octobre 2016, comprend deux volets susceptibles d'exercer une influence décisive sur la simplification et la qualité du droit :

- Le **dépassement du bicamérisme égalitaire** : la révision prévoit une diminution drastique du nombre de sénateurs (de 320 à 100) et un affaiblissement considérable du Sénat, qui jouera désormais pour l'essentiel un rôle consultatif, sauf dans certaines matières déterminées (révisions constitutionnelles, législation électorale, ratification des traités internationaux, contrôle de la transposition des normes européennes). Une plus grande stabilité gouvernementale et une rationalisation significative du travail parlementaire et de la fabrication des lois sont attendues de cette réforme ;

- La **simplification de l'organisation territoriale** : depuis la révision constitutionnelle de 2001, les régions - ainsi que les Provinces dites autonomes - disposent d'un pouvoir législatif, qui est soit concurrent avec celui de l'État (lequel détermine les principes fondamentaux des matières dans lesquelles la région peut légiférer : V. art. 117, al. III de la Constitution italienne), soit exclusif dans certaines matières déterminées par la clause résiduelle (V. art. 117, al. IV). Cette organisation, de l'avis général, est source d'une grande complexité, la réglementation étant susceptible, sur des points essentiels, de changer d'une région à l'autre (à titre d'exemple, les transporteurs routiers ont besoin d'une autorisation spécifique pour traverser chaque région). Le projet de réforme constitutionnelle vise, d'une part, à supprimer les provinces, d'autre part à recentraliser les compétences aujourd'hui attribuées aux régions, mettant notamment fin au système des compétences partagées.



## II. Une dynamique visant à la réduction des charges administratives a été récemment initiée qui a donné des résultats prometteurs

### 1. Un travail considérable d'identification et de mesure des charges administratives a été mené depuis 2008

La nomination en 2008 d'un **ministre pour la simplification**, aujourd'hui également en charge de la fonction publique, a donné une impulsion politique aux initiatives en matière de diminution des charges administratives pour les entreprises et les citoyens.

Un premier travail de **mesure des charges administratives** a ainsi été mené, avec l'appui de l'institut national de la statistique (ISTAT), qui se concentre sur les 100 procédures les plus lourdes et fait directement participer, via des sondages téléphoniques et la mise en place de panels d'entreprises, les acteurs économiques concernés.

La méthode de mesure privilégiée est celle des **coûts standards**, dans une version néanmoins légèrement adaptée pour tenir compte de la forte proportion de petites et moyennes entreprises (PME) dans le tissu économique italien. Une distinction est faite entre les charges qui découlent de la législation nationale et celles qui proviennent de la réglementation européenne, qui s'efforce ainsi d'identifier les coûts liés à la surréglementation (ou **gold-plating**). Cette méthodologie est également celle retenue par les études d'impact lorsqu'elles intègrent un travail similaire de mesure des charges administratives.

Ce travail a permis de mesurer, dans neuf secteurs (dont notamment le droit du travail et de la sécurité sociale, le droit de l'urbanisme, le droit de l'environnement et la fiscalité), les procédures administratives les plus coûteuses, pour un total de près de **31 milliards d'euros**. Le ministère de la simplification estime à plus de 80% la part de ce montant qui est utilisée par les entreprises et les particuliers pour recourir aux services de consultants externes (cabinets de conseil, avocats).

### 2. Des objectifs ambitieux de réduction des charges administratives ont été fixés et des résultats significatifs ont été atteints

Un objectif de **réduction de 25% des charges administratives** ainsi identifiées a été fixé dans le cadre du nouvel agenda 2015-2017 (« *Italia semplice*»). Sur les 32 milliards d'euros de charges administratives identifiées, une réduction de près de 8 milliards d'euros a déjà été réalisée.

Plus particulièrement, 37 actions de simplification ont été identifiées, dans cinq secteurs (santé, entreprise, construction, fiscalité et numérique), chacune devant être menée à bien d'ici 2017 sous la responsabilité d'une administration déterminée. Le suivi de la réalisation des actions est assuré de manière régulière, en lien avec les parties prenantes (entreprises et citoyens, via un site internet dédié et les réseaux sociaux) et à travers la mise en place de procédures de **benchmarking** et de **pression par les pairs** (*name and shame*).



Cette démarche, globalement saluée par les acteurs économiques, a déjà permis des **avancées significatives** dans différents domaines : création de l'autorisation environnementale unique en matière d'urbanisme, mise en place de guichets uniques, introduction de la déclaration d'impôts pré-remplie pour certaines catégories de salariés, réforme de la Conférence des services (*Conferenza di servizi* : concertation entre les différentes administrations lorsqu'une même activité économique fait intervenir différentes procédures gérées par plusieurs services de l'administration)...

Pour autant, les acteurs concernés regrettent que le travail mené ne se traduise pas encore dans le processus législatif : d'une part, les études d'impact, nous l'avons vu, n'intègrent pas encore systématiquement une évaluation des charges administratives induites par les initiatives législatives ; d'autre part, **aucune procédure législative spécifique** n'est prévue qui permettrait d'accélérer l'adoption de textes destinés à réduire les charges administratives.

Enfin, il convient d'évoquer l'importante **réforme de la justice**, initiée au début des années 2010 et poursuivie par le gouvernement de M. Renzi, qui a notamment permis de réduire les délais de jugement en première instance grâce à la mise en place de nombreuses procédures alternatives de règlement des différends et l'accélération significative du processus de dématérialisation des procédures judiciaires. Cette réforme est jugée de manière positive par les acteurs économiques pour qui le bon fonctionnement de la justice constitue un élément clé de la politique de simplification du droit.

### III. Bilan

> **En matière de simplification normative** (« bonne loi »), les efforts déployés ont porté essentiellement sur le stock des normes. A cet égard, si le travail de codification a présenté un progrès significatif, les mesures plus spectaculaires d'abrogation massive de textes (« taglia-leggi ») ont eu un effet plus mesuré. S'agissant des dispositifs visant plus directement le flux des normes, notamment les études d'impact ou la mise en place de commissions parlementaires en charge de la simplification normative, leur efficacité est plus incertaine.

> **En matière de réduction des charges administratives** (« bonne régulation »), un travail significatif de mesure a été mené par le ministère pour la simplification, en lien étroit avec l'institut national de la statistique (ISTAT). Les procédures administratives les plus coûteuses ont été identifiées, *via* des dispositifs de consultation de la société civile et la mise en œuvre de méthodes de mesure standardisées. Les objectifs de réduction des charges administratives affichés sont ambitieux et les premiers résultats prometteurs.





# Mission du Conseil d'État aux Pays-Bas (La Haye)

La délégation du Conseil d'État était composée de M. Henri Plagnol, conseiller d'État, membre de la section du rapport et des études et de Mme Cecile Isidoro, maître des requêtes, membre de la section du rapport et des études.

## 1- Liste des personnalités auditionnées

### **Administration de l'État**

#### ***Ministère de la sécurité et de la Justice***

---

Mme Suzanne Van Melis, *conseillère, direction législation et affaires juridiques, section « mieux légiférer »*

---

#### ***Ministère des affaires économiques***

---

M. Marco Commandeur, *conseiller, directeur général « entreprises et innovation » au sein de la direction « charges administratives et technologies de l'information et de la communication »*

---

### **Conseil consultatif indépendant (Advisory Board on Administrative Burdens, ACTAL)**

M. Rudy Van ZIPJ, *directeur du conseil*

---

### **Organisation patronale (Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW))**

M. Emile Rodenhuis, *secrétaire pour la réduction des charges administratives*

---

### **Universités**

M. Wim Voermans, *professeur de droit administratif à l'Université de Leyde*

---

## 2- Rapport de mission de la délégation

Les Pays-Bas sont souvent présentés comme les pionniers de la simplification du droit en Europe. Ils ont en effet initié dès le début des années 1980 un processus de « dérégulation » destiné à soutenir la croissance économique. Ils se sont fortement inspirés à l'époque des réformes mises en œuvre aux États-Unis durant les années 1970 qui reposaient sur le postulat que l'excès de réglementation et les changements trop fréquents de la norme entravent les libertés économiques, retardent l'innovation et l'adaptation aux évolutions du marché et donc freinent la croissance. L'objectif d'une « dérégulation » a progressivement été remplacé au début des années 2000 par celui d'une meilleure réglementation (*better regulation*) afin de réduire les coûts induits.



La recherche d'une plus grande clarté du droit ne semble pas être un sujet de débat comme en France, probablement en raison du caractère très coopératif du processus d'élaboration de la norme, qui fait que celle-ci apparaît comme négociée plus qu'imposée. Au surplus, le pragmatisme néerlandais, qui nous a beaucoup frappés, se traduit par un nombre de lois bien inférieur à ce que l'on connaît en France : les Pays-Bas ne recourent à la loi que lorsque cela est absolument indispensable, préférant sinon utiliser la voie réglementaire.

La simplification du droit est donc toujours présentée comme un moyen de diminuer les charges des entreprises et un instrument au service de la croissance<sup>462</sup>.

## **I. Le contexte général et les objectifs de la politique de simplification**

### *1. Le système institutionnel néerlandais repose sur une culture du consensus*

Les Pays-Bas sont une monarchie parlementaire dans laquelle les institutions les plus importantes sont le Roi et le Cabinet (les ministres) qui agissent de concert, le Parlement et le système judiciaire. L'initiative de la loi est partagée entre le Parlement et le Gouvernement, mais en pratique le Parlement n'utilise que très peu sa faculté. Les Pays-Bas sont un État unitaire décentralisé composé de trois niveaux : administration centrale, provinces et municipalités.

Il est intéressant de noter qu'une politique active de fusions, pilotée par les administrations centrales, a permis de diminuer sensiblement le nombre de municipalités. Enfin, même si ils ne sont pas mentionnés dans la Constitution, les partis politiques et les partenaires sociaux réunis au sein du Conseil économique et social jouent un rôle important dans le processus décisionnel.

Avant qu'un projet de loi soit présenté au Parlement, de nombreuses consultations ont lieu. Les Pays-Bas ont en effet rendu systématique la consultation de groupes composés d'experts et de syndicats ou encore de membres des partis politiques. Il est bien connu que les Pays-Bas ont une grande culture du consensus, liée notamment au fait que le gouvernement doit souvent s'appuyer sur des coalitions parlementaires.

### *2. La politique de simplification se concentre en amont de l'adoption de la réglementation*

Les grands axes de la politique de simplification et de clarté du droit aux Pays-Bas sont aujourd'hui les suivants :

- aucune nouvelle réglementation<sup>463</sup> ne doit être introduite avant qu'il ait été établi qu'aucune autre méthode ne peut être trouvée pour résoudre le problème auquel le Gouvernement est confronté (examen des alternatives pour faire face à un besoin) ;

---

462. Ainsi, selon une étude du CPB («*Centraal Planbureau*», organisme en charge des prévisions macro-économiques), 25% de charges administratives en moins sur les entreprises permettraient de gagner 1, 3 point de croissance.

463. Dans la suite du document, on entendra par « réglementation » le droit primaire (la loi) et le droit secondaire (les textes d'application de la loi) conformément à la présentation utilisée par nos interlocuteurs néerlandais.



- aucune nouvelle réglementation ne doit être adoptée en l'absence de certitude sur la possibilité de la mettre en œuvre au regard de sa faisabilité et de ses coûts ;
- seules les règles qui offrent une solution proportionnée au problème et qui entraînent le moins de charges possibles pour les citoyens, les entreprises et les différentes institutions doivent être adoptées ;
- avant que de nouvelles règles soient introduites, une étude attentive de leur nécessité doit être conduite ;
- les règles doivent être établies avec un coût minimum et des charges minimales, et l'évaluation de ces coûts et charges doit pouvoir être contrôlée.

Il est intéressant de relever que la politique néerlandaise en matière de simplification s'intéresse principalement à la phase en amont de la décision et n'accorde qu'une attention limitée à la phase qui suit l'adoption de la réglementation, en particulier au point de savoir si la législation a eu les effets escomptés.

Depuis 2011, l'ensemble des éléments qui doivent être contrôlés *ex ante* ont été recensés dans un document intitulé le « **Integral Assessment Framework** » (en néerlandais « *IAK*<sup>464</sup> »), qui ressemble à notre guide de légistique pour les exigences relatives à la clarté de la norme, mais qui s'en différencie en ce qu'il comporte des recommandations très précises<sup>465</sup> relatives à l'évaluation des coûts engendrés par un projet de réglementation<sup>466</sup>.

Chaque ministère doit passer le projet au crible des critères énumérés dans l'*IAK*, le ministère chargé de la justice ayant un rôle de supervision et de coordination. Les « dossiers d'évaluation », y compris ceux contenant les études d'impact, ne sont pas publiés avec le projet de loi, contrairement à ce qui se fait par exemple au Royaume-Uni. Le processus de contrôle de la qualité et de la nécessité de la norme est donc largement un **processus de contrôle interne à l'administration**. L'avantage de ce système est d'éviter les conséquences politiques néfastes qui pourraient résulter d'un changement ultérieur du projet. Pour éviter que l'administration soit juge et partie, un organisme indépendant a été créé, **ACTAL**<sup>467</sup>, qui conseille le Gouvernement et le Parlement sur la façon dont on peut maintenir la charge réglementaire à un niveau minimal, dans l'intérêt des citoyens et des professionnels.

Enfin, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2011, les projets produisant les effets les plus importants sont examinés par la « Commission administrative sur l'évaluation des effets » (*ambtelijke commissie voor effecttoetsing, (CET)* constituée sur le modèle

464. *Integraal Afwegingskader*.

465. Plus précises que celles relatives aux directives relatives à l'élaboration des études d'impact depuis la loi organique du 15 avril 2009 et les circulaires postérieures.

466. Exemples de points examinés conformément à l'*IAK* qui en énonce une centaine : Pourquoi une nouvelle réglementation ? Quels sont les acteurs impliqués ? Quel est le problème ? Quel est l'objectif ? Qu'est-ce qui justifie l'intervention du Gouvernement ? Quel est le meilleur instrument pour intervenir ? Quelles seront les conséquences de la nouvelle réglementation ?

467. *Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten* ; que l'on pourrait traduire mot à mot par « conseil consultatif pour l'examen des charges administratives ». Il devrait théoriquement disparaître en 2017 mais il est vraisemblable que ses missions seront reconduites.



des « *Impact assessment boards* » créés dans certains États. Présidée par le ministre de l'économie, cette commission réunit des représentants des différents ministères et examine, sur la base d'un programme annuel, les résultats des évaluations effectuées (V. *infra*, 3). L'avis de la CET est réputé suffisant pour mener à bonne fin les dossiers qui ne sont pas soumis à ACTAL. Néanmoins, ACTAL estime que cette commission n'examine pas suffisamment de dossiers et qu'elle devrait, à terme, analyser au moins un quart des dossiers. Il souhaite aussi que ses observations soient rendues publiques.

## II. La mise en œuvre du processus de simplification

### 1. Le processus de simplification repose sur une logique de réduction des coûts

Les objectifs de simplification<sup>468</sup> fixés par le programme général 2012-2017 prévoient une diminution nette des charges induites par les changements de réglementation et des coûts de mise en conformité avec ces nouvelles règles de 2,5 milliards d'euros (2 milliards pour les entreprises, le reste pour les citoyens et les services publics).

C'est le **ministère de l'économie** qui pilote le processus de simplification, ce qui irrite à la fois le ministère de la justice (chargé de veiller à la qualité rédactionnelle des textes) et le ministère de l'intérieur (chargé, en amont, du contrôle de la constitutionnalité des textes). Il existe bien un équivalent du secrétariat général du gouvernement (SGG) mais il n'exerce pas le même rôle que le SGG français. Le fait d'avoir confié au ministère de l'économie<sup>469</sup> la charge de la simplification est révélateur de l'optique néerlandaise : il s'agit prioritairement de réduire les coûts.

Le gouvernement s'appuie sur un **principe** pour atteindre son objectif de simplification qui est celui de la **compensation** : lorsque des dépenses sont créées par une loi ou un règlement, il faut proposer une diminution équivalente de la dépense publique dans un autre secteur – spécifique si la compensation est prévue au sein du même ministère, générique si elle est assumée par un autre ministère. Les compensations ne sont pas notifiées explicitement aux différents ministères mais le ministre de l'économie envoie tous les six mois un rapport sur les progrès accomplis dans le cadre de l'objectif de réduction des coûts de 2,5 M€ que s'est fixé le gouvernement<sup>470</sup>.

468. On observera à la lecture du présent compte-rendu que le terme « simplification » aux Pays-Bas recouvre une réalité assez différente de celle que l'on connaît en France. Il ne s'agit pas réellement d'une simplification des règles de fond, mais plutôt **d'un allègement des contraintes réglementaires** ou en tout cas d'une évaluation de ces contraintes, notamment pour les entreprises. Dans le dispositif français, la simplification « législative » est une politique à part entière qui vise à réduire la complexité des normes d'une façon générale, ainsi qu'à alléger les contraintes administratives. Cela est sans doute lié à une différence d'approche, la simplification ayant été liée dès les années 1940 à la codification, en France. Il en va néanmoins différemment pour la politique de simplification des textes réglementaires (V. circulaire du 12 octobre 2015).

469. Aux Pays-Bas, le ministère des affaires économiques et le ministère des finances sont distincts. Dans le reste du document, on utilisera l'expression « ministère de l'économie » pour se référer au ministère en charge de la simplification.

470. On peut donner l'exemple suivant inspiré d'un cas réel : une modification de la



## 2. Le processus de simplification accorde une place centrale à l'organisme ACTAL

ACTAL, dont le rôle est fondamental pour veiller au respect des engagements pris en matière de simplification, a vu ses missions évoluer. Contrairement à la période 2000-2010, depuis un décret du 16 juin 2011<sup>471</sup>, l'évaluation réalisée par ACTAL n'est plus limitée à la charge administrative mais s'étend à la charge réglementaire. Et ACTAL ne donne plus seulement des avis *ex ante* mais examine aussi une partie de la législation existante et rend, à ce titre, des avis *ex post* avec pour objectif la diminution des charges existantes.

A la différence de la plupart des instances analogues en Europe, qui n'ont le plus souvent qu'une indépendance relative (ACTAL, la Commission européenne, l'Allemagne avec le *Nationaler Normenkontrolrat*), ACTAL est un organisme indépendant. Il est membre de l'association « *RegWatchEurope* », qui regroupe les organismes de contrôle de la charge réglementaire de cinq États : l'Allemagne, le Royaume-Uni, la République tchèque, la Suède et les Pays-Bas.

ACTAL est dirigé par un conseil composé de trois membres, dont le président, nommés par arrêté royal<sup>472</sup>. Il s'agit de personnalités choisies en raison de leur compétence reconnue dans le domaine de la réduction des charges réglementaires, issues du monde politique, universitaire ou de l'entreprise. Le conseil dispose d'un secrétariat. Le secrétaire est assisté par une équipe composée de 13 personnes nommées par le ministre de l'économie, qui ont exercé des fonctions dans l'administration ou dans le secteur privé. Des réunions informelles ont lieu avec des représentants des ministères lorsque le projet de texte n'en est qu'au stade de l'élaboration. Tous les avis rendus par ACTAL, sur demande ou de sa propre initiative, sont adoptés par le conseil.

ACTAL est une petite structure, qui n'est donc pas conçue pour traiter les requêtes individuelles des citoyens, des professionnels et des entreprises.<sup>473</sup> Cependant, en dehors des textes, dont il se saisit en raison de leur importance, ACTAL examine aussi prioritairement ceux pour lesquels il a reçu des alertes de la société civile ou du Parlement, mettant en évidence des problèmes de charges administratives ou

---

législation relative au secteur agricole est prévue. Elle entraînerait environ 100 M€ de coûts supplémentaires pour ce secteur. Dans ce cas, c'est d'abord à la direction générale chargée de l'agriculture du ministère de l'économie de prévoir une compensation en diminuant le coût d'une législation existante ou en rendant plus facile la mise en œuvre de la législation. Si cette direction ne parvient pas à compenser la charge supplémentaire, l'obligation de compensation doit être assumée par le ministère même. Et si ce dernier n'y parvient pas davantage, c'est au Gouvernement de compenser (par une compensation entre ministères). Le principe budgétaire de la compensation implique donc de rechercher d'abord une compensation spécifique avant, le cas échéant, de rechercher une compensation générique.

471. Décret n° 11.001442 du 16 juin 2011 établissant ACTAL. Journal officiel 2011, n° 12119.

472. En sa qualité de conseil consultatif, ACTAL est régi par la « loi cadre sur les conseils consultatifs » (*Kaderwet adviescolleges* : <http://wetten.overheid.nl/BWBR0008159/2009-02-13#Hoofdstuk3>).

473. Les notions de charges administratives ou de charges réglementaires sont très fréquemment utilisées dans la littérature consacrée à la simplification du droit (V. les nombreuses études de l'OCDE sur ce sujet) sans faire l'objet véritablement d'une définition distincte et sont utilisées indifféremment dans la présente note.



réglementaires touchant un échantillon suffisamment représentatif. Enfin, *ACTAL* a souvent recours à des consultants externes pour l'appuyer dans sa mission d'évaluation.

C'est *ACTAL* qui choisit les projets sur lesquels il se prononce en examinant prioritairement depuis la réforme de 2011, les propositions qui ont un impact substantiel ou considérable sur la charge réglementaire pour les entreprises et les citoyens. Les ministères sont responsables de l'évaluation des coûts réglementaires des propositions qu'ils présentent. Le Parlement peut aussi demander à *ACTAL* de donner un avis sur les propositions qu'il présente, même sous forme d'amendements, au cours de la discussion du texte.

Lorsqu'un projet a été retenu, *ACTAL* en informe le ministère concerné pour s'assurer de sa participation au processus de contrôle. Le ministère lui envoie le projet avec les calculs qu'il a réalisés sur les charges réglementaires ainsi qu'une note d'explication. Comme dans de nombreux autres États de l'Union européenne, une étude d'impact doit être réalisée pour tous les projets de loi qui ont des effets substantiels. Cette étude doit intégrer un examen des conséquences de la loi future sur les prix et les coûts des entreprises, sur l'environnement et dans le domaine économique et social. Depuis janvier 2014, ces études d'impact sont consultables sur internet, afin de renforcer leur transparence et de favoriser la participation des groupes concernés par la future loi.

Le budget 2016 d'*ACTAL* s'établit à 2,102 millions d'euros, dont 542 000 euros de dépenses de fonctionnement diverses et 500 000 euros de frais d'études.

### *3. ACTAL est investi de trois missions de simplification*

La mission la plus ancienne d'*ACTAL* est l'examen de tout projet ou proposition de loi ayant un impact majeur sur les charges administratives (environ 200 textes par an), avec une évaluation des conséquences socio-économiques de l'absence de loi et une étude des solutions alternatives. C'est ce que l'on appelle l'examen *ex ante*.

#### **L'examen ex ante**

Un projet est évalué sur la base des trois questions suivantes :

- Qu'est-ce qui ne fonctionne pas dans le cadre de la politique concernée ?
- Quelles sont les solutions alternatives qui entraîneraient moins de charges réglementaires ? Est-ce que la solution la moins lourde en termes de charge réglementaire a été choisie et sinon pourquoi ?
- Est-ce que les effets de la mise en œuvre et les coûts des inspections ont été pris en compte ?

Le plus souvent, relève *ACTAL*, les propositions de loi et les notes d'explication sont correctement réalisées par les ministères. Lorsque des questions demeurent en suspens, elles sont soulevées dans l'avis *ex ante* d'*ACTAL* et transmises avec la proposition au conseil des ministres puis au Parlement. Si le conseil des ministres



modifie la proposition sur la base de l'avis d'ACTAL, le projet modifié et l'avis sont transmis au Parlement. Une fois la norme publiée, ACTAL publie son avis sur son site internet. ACTAL dispose d'un délai maximum de six semaines pour rendre son avis. Dans la plupart des cas, l'avis est rendu en moins de quatre semaines, et quand cela est nécessaire, par exemple lorsqu'il s'agit d'avis portant sur des amendements, ACTAL peut rendre un avis en seulement quelques jours.

La seconde mission d'ACTAL est de procéder à une évaluation du stock : c'est ce qu'il est convenu d'appeler l'examen *ex post*.

### **L'examen *ex post***

Le « *regulatory burden audit* »<sup>474</sup>, parfois qualifié d'audit ou d'évaluation du « fardeau réglementaire » ou du « stock » des lois qui n'ont pas été examinées *ex ante* pour déterminer les charges qu'elles entraînent, est une mission plus récente d'ACTAL puisqu'elle résulte du décret de juin 2011 précité. A travers le RBA, ACTAL vérifie la qualité de l'évaluation faite en amont par les ministères. En 2011, ACTAL a relevé que les ministères accordaient une attention suffisante aux charges réglementaires, mais qu'il n'en allait pas de même pour les coûts de mise en conformité, lesquels sont insuffisamment pris en compte. Le RBA a un champ limité : il s'applique exclusivement à la législation relative au secteur économique, à la vie des citoyens et aux professionnels de la santé, de l'éducation, de la sécurité et du secteur social.

La troisième et dernière mission d'ACTAL est de donner des avis à la demande du Parlement.

### **Les avis donnés au Parlement**

Les avis donnés au Parlement sont relativement peu nombreux : 20 à 25 par an.

Le VNO-NCW, puissante fédération patronale qui représente 80 % des entreprises implantées aux Pays-Bas, est très étroitement associé au processus de diminution des charges administratives. Nos interlocuteurs du VNO ont souligné l'importance d'ACTAL, qu'ils jugent utile et réellement indépendant, tout en estimant difficile de vérifier l'exactitude de ses évaluations.

## **III. Une méthodologie rigoureuse et homogène pour mesurer les coûts induits par la réglementation**

Deux méthodes spécifiques ont été mises au point par les Pays-Bas pour analyser la pression ou la charge réglementaire. Elles sont utilisées de façon complémentaire pour mesurer les coûts induits pour les entreprises.

### **1. La méthode SCM (« *standard cost model* » ou *méthode des coûts standard*)**

La méthode des coûts standards a pour objectif de rendre visible le fardeau réglementaire qui pèse sur les entreprises induit par chaque nouvelle loi votée, en comptabilisant les coûts liés aux obligations d'information à des tiers résultant

---

474. RBA.



de la réglementation. Elle est désormais utilisée notamment par la Commission européenne pour évaluer les charges administratives auxquelles sont confrontées les entreprises (V. le « Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne, COM(2007) 23 final – Non publié au Journal officiel).

Elle vise à identifier les obligations d'information résultant d'actes législatifs qui exigent des entreprises qu'elles mettent un certain nombre d'informations à disposition des autorités publiques ou des tiers. Elle consiste également en l'évaluation des ressources internes et externes employées par les entreprises pour produire les informations requises. Cette méthode se base donc sur les obligations d'information et non pas sur les textes législatifs dans leur intégralité.

## 2. La méthode CAR (« *cost-driven approach to regulatory burden* »)

A partir des coûts de l'entreprise (et non plus de la loi, comme dans la méthode précédente), on analyse ce que la loi coûte à l'entreprise. Cette méthode est essentiellement appliquée dans le secteur de la chimie, des boulangeries et de la coiffure, de l'industrie du fer et de l'acier et des soins psychiatriques.

La méthode « CAR » a été créée par le ministère de l'économie néerlandais et la société SIRA Consulting. Elle a été développée en étroite concertation avec le syndicat du patronat (VNO-NCW), ACTAL, le ministère de la justice, le ministère de la santé, et le ministère chargé de l'emploi et des affaires sociales principalement. Un manuel explicitant la méthode « CAR » a été élaboré par le ministère de l'économie. Cette méthode part du postulat que les coûts de mise en conformité pour les entreprises, engendrés par les nouvelles réglementations, doivent être mesurés afin, d'une part, de les rendre transparents et, d'autre part, de pouvoir le cas échéant les diminuer. Elle prend pour point de départ l'activité des entreprises, identifie les différents coûts d'adaptation et de mise en œuvre et évalue donc l'impact des nouvelles réglementations sur les coûts et la rentabilité des entreprises.

## IV. Bilan

Selon nos interlocuteurs, par rapport à l'objectif initial de 2,5 milliards<sup>475</sup> d'économies, qui a d'ailleurs été légèrement revu à la baisse, deux milliards auraient déjà été réalisés, en raison notamment de la simplification des législations relatives à l'impôt sur le revenu, à l'environnement et à la santé.

Toutefois, de leur propre aveu, les acteurs économiques et sociaux continuent de se plaindre de la complexité des normes, une des raisons étant que de nouvelles règles ne cessent d'être créées pour répondre à la demande sociale et corriger les insuffisances de la législation. Pour essayer de limiter le flux, le gouvernement a

---

475. V. introduction. D'après le dernier rapport d'étape, il s'agit de 2,3 Md€, soit une régression par rapport au rapport précédent, qui s'explique par la modification d'un projet de loi adoptée dans le domaine de la construction. *Source* : rapport d'étape semestriel établi par le ministère de l'économie et envoyé au Parlement par le ministre de l'économie : <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/regeldruk/documenten/kamerstukken/2015/12/18/kamerbrief-over-de-najaarsrapportage-regeldruk> (page 4).



décidé de se donner un délai de réflexion d'au moins six mois, lorsqu'il est face à une nouvelle demande, avant de présenter, le cas échéant, un texte normatif.

Par ailleurs, comme dans toute démocratie parlementaire, les divergences entre le Parlement et le gouvernement freinent l'objectif de simplification. Notamment, les amendements, qui peuvent être déposés à tout moment au cours du processus législatif, sont peu étudiés au regard de la charge réglementaire qu'ils induisent, ACTAL n'ayant pas les moyens de les expertiser en temps utile. En outre, le gouvernement ne tient pas toujours compte des avis d'ACTAL, qui n'a qu'un rôle consultatif et non décisionnel ; les études d'impact sont peu ou pas utilisées par le Parlement et la règle de la compensation n'est pas toujours appliquée. Enfin, l'effort de simplification relevant du seul ministère de l'économie, les autres ministères ne se sentent guère impliqués.

Et puis, aux Pays-Bas comme ailleurs, la simplification du droit n'est pas un problème purement national. Environ 40 % des surcoûts induits pour les entreprises néerlandaises seraient liés à la réglementation européenne. Une veille a d'ailleurs été mise en place pour, d'une part, faire en sorte que l'impact des réglementations européennes en cours d'élaboration soit réellement pris en compte et, d'autre part, s'assurer que les directives ne font pas l'objet d'une « sur-transposition »

Les Pays-Bas sont d'ailleurs l'un des pays qui participe le plus activement à l'élaboration des stratégies visant à mieux légiférer au niveau de l'Union européenne. Dans le cadre de leur présidence de l'Union européenne durant les six premiers mois de l'année 2016, les néerlandais ont réitéré leur proposition de créer un « *watchdog* » communautaire et d'adopter un objectif quantitatif net de réduction des charges réglementaires, qu'ils suggèrent de fixer, en extrapolant à l'échelle de l'Union l'objectif de 2,5 Md€ qu'ils se sont fixés au niveau national, à 60 Md€ d'économies en cinq ans pour les entreprises, les citoyens et les services publics.

Trois enseignements principaux peuvent être tirés de l'expérience hollandaise en matière de simplification :

> **L'existence d'un consensus social et politique** sur l'objectif du processus de simplification qui est de réduire les coûts et les délais d'adaptation des entreprises induits par les nouvelles normes afin de favoriser l'emploi et la croissance dans le cadre d'une économie de marché en compétition sur le marché mondial.

> **Un programme chiffré de simplification législative**, sur lequel la coalition parlementaire au pouvoir s'engage en début de législature et dont le sérieux et l'exécution sont régulièrement débattus dans les médias. Ceci crée une émulation vertueuse entre les ministres qui doivent se justifier si leurs projets créent de la complexité administrative et réglementaire.

> **Une méthode pour mesurer de façon homogène** et objective les coûts induits par l'adoption de toute nouvelle norme pour les entreprises. Et l'évaluation faite par l'administration est contrôlée par une autorité indépendante qui jouit d'une réelle autorité morale.





# Mission du Conseil d'État au Royaume-Uni (Londres)

---

La délégation du Conseil d'État était composée de M. Michel Pinault, président de section, président adjoint de la section des finances, de Mme Pauline Pannier, auditrice à la section du contentieux.

## 1- Liste des personnalités auditionnées

### **Chambre des Communes (*House of commons*)**

M. Dominic Grieve, *MP for Beaconsfield member of the Standards and Privileges Committee of the House of Commons*

---

### **Bureau du cabinet (*Cabinet Office*)**

#### ***Office of the Parliamentary counsel***

---

Mme Hayley Rogers, *team leader*

---

M. Stephen Laws, *former First Parliamentary Counsel du Office of Parliamentary Counsel*

---

#### ***Implementation unit***

---

M. James Quinault, *executive director*

---

### ***Her Majesty's Treasury, Office of Tax Simplification (Trésor de sa majesté)***

---

M. John Whiting, *tax director*

---

#### ***Better regulation executive***

---

M. Julian Farrel, *deputy director*

---

### **Entreprises**

---

M. Simon Walker, *executive director of Institute of directors*

### **Universités**

---

M. Vernon Bogdanor, *emeritus gresham professor of law, research professor at King's college London*



## 2- Rapport de mission de la délégation

“*Law has to be founded on evidence, not on opinions*”: « la loi doit être fondée sur des preuves, pas sur des opinions ». Cette position, qui nous a été exprimée par un haut fonctionnaire britannique, résume largement l’axe central de l’approche du Royaume-Uni en matière de simplification et de qualité du droit. Le thème, très central dans l’administration outre-Manche, y est en effet d’abord abordé sous l’angle de l’objectivation des politiques et de l’amélioration de la régulation (*Better Regulation*), la lisibilité du paysage juridique revêtant un caractère moins prioritaire.

### I. L’administration britannique accorde une place centrale, quoique dispersée, aux questions de qualité et de simplification

L’action administrative en matière de simplification au Royaume-Uni se singularise par une distinction nette entre ce qui relève de la *Good Law* (« bonne loi »), l’amélioration formelle et substantielle de la qualité des textes législatifs, et ce qui relève de la *Better Regulation* (« meilleure régulation/réglementation »), une politique publique dont l’objectif explicite est de diminuer les charges administratives pour les entreprises. Cette distinction tient aussi à la place réduite mais prééminente qu’occupe, dans le paysage normatif britannique, la législation primaire (les *Acts of Parliament*, 15 textes seulement par an), dont l’élaboration est centralisée, tandis que la législation secondaire, équivalent du pouvoir réglementaire français au champ plus étendu, est très largement déconcentrée dans les ministères.

#### 1. Une politique pilotée depuis les services du Premier ministre

Le Royaume-Uni se caractérise par très grande appropriation politique de la *Better Regulation* : dans son manifeste programmatique de 2015, dont la mise en œuvre est une obligation politique impérieuse dans le système britannique de Constitution non-écrite, le parti conservateur de David Cameron, l’actuel Premier ministre, s’est ainsi engagé à réduire les charges administratives pour les entreprises de 10 Mds £ d’ici à 2017-2018. Cet objectif fort est répercuté au sein de chacune des administrations ministérielles, qui doivent elles-mêmes se plier à des « budgets de dérégulation » qui chiffrant les économies pour les entreprises qu’elles doivent créer par de la dérégulation.

Politiquement, le *Cabinet Office* (bureau du cabinet), qui regroupe l’ensemble des 2 050 agents des services du Premier ministre, centralise le suivi des politiques de simplification, notamment par l’action de plusieurs ministres dédiés, dont Matt Hancock, ministre du Cabinet Office et Trésorier Général, qui est en charge de la réforme du secteur public. Le contrôle du *Cabinet Office* sur les politiques menées se fait par le biais de comités, soit sectoriels (comité des affaires intérieures), soit transversaux (comité des affaires parlementaires et de la législation ; sous-comité à la réduction de la régulation), qui rassemblent les ministres compétents.

Sur le plan administratif, certaines équipes sont rattachées directement au *Cabinet Office*.



Du côté de la *Good Law*, le rôle central revient à l'*Office of Parliamentary Council* (OPC, Bureau du conseil parlementaire), rattaché au *Cabinet Office*, un corps de 45 juristes chargé de rédiger les projets de loi en vue de leur transmission au Parlement. L'OPC, dont la fonction est exclusivement rédactionnelle, ne vérifie pas en revanche la conformité du projet de loi aux normes supérieures, cette vérification étant faite par l'*Attorney General*. Cette unité joue toutefois un rôle dans l'animation de la *Good Law Initiative* (initiative pour une meilleure loi), qui cherche à sensibiliser l'ensemble des acteurs du droit à l'amélioration de la qualité de la norme, par exemple en lançant une refonte des notes explicatives qui accompagnent les projets de loi.

En matière de *Better Regulation*, il s'agit notamment de l'*Implementation Unit* (bureau de la mise en œuvre), chargée d'assurer au Premier ministre une vision complète de la mise en œuvre par les administrations des priorités du gouvernement, ainsi que de les assister dans cette perspective, mais aussi de la *Cutting Red Tape Initiative* (initiative de réduction de la bureaucratie), qui joue un rôle transversal dans l'identification des régulations sources de lourdeur coûteuse pour les entreprises et de complexité pour les particuliers.

## 2. Les administrations des ministères de l'économie et des finances jouent un rôle central

En effet, c'est du côté de ces administrations que se situent les principales structures en matière de *Better Regulation*.

Le pilier central de la politique de *Better Regulation* est la *Better Regulation Executive* (BRE), une direction du ministère de l'économie (*Business, Innovation and Skills*), mais dont la compétence est interministérielle : elle coordonne notamment les bureaux de simplification des ministères, à l'exception de la Trésorerie. La BRE est chargée de développer le cadre général de la simplification, qui est mis en œuvre dans l'ensemble des ministères, notamment en matière de qualité des études d'impact ; elle a également un rôle d'assistance au *Cabinet Office*, et notamment aux ministres compétents, en matière de simplification.

En revanche, la matière fiscale fait l'objet d'un traitement particulier dans le paysage britannique : l'*Office of Tax Simplification* (OTS), bureau indépendant au sein du ministère des finances (*HM Treasury*), écrit des recommandations en vue de simplifier la politique fiscale. Ce bureau bénéficie d'un positionnement très particulier, crucial dans l'accomplissement de ses missions : s'il est indépendant dans son fonctionnement, il combine des compétences issues de la fonction publique et du secteur privé, et tient compte des priorités du ministre des finances et des enjeux qui se posent à l'administration, tout en recevant régulièrement des contributions des différentes parties prenantes (entreprises, citoyens, universitaires...). Pour donner du poids aux recommandations ainsi formulées, les rapports de l'OTS sont publics, de même que l'ensemble de ses travaux préparatoires ; ils sont adressés au Parlement, et doivent faire l'objet d'une réponse par le ministère.



### 3. Plusieurs autorités indépendantes ou semi-indépendantes interviennent également dans ces différents champs

Outre l'OTS, dont le positionnement semi-indépendant mais lié au ministère des finances vient d'être souligné, d'autres autorités indépendantes promeuvent les principes de la *Good Law* ou de la *Better Regulation*.

En matière de qualité de la loi, un rôle particulier revient à la *Law Commission* (commission de la loi), institution indépendante adossée au ministère de la justice. Cette commission, dirigée par un juge et composée de personnalités issues du monde académique ou du monde du droit, est chargée de proposer des réformes d'ensemble sur certains champs du droit, en vue de les améliorer ou de les mettre à jour. La commission, qui conçoit sa programmation indépendamment de toute priorité politique, n'a cependant un rôle que d'influence, et ne peut imposer ses projets dans les ordres du jour parlementaires, si bien que ses travaux restent souvent à la marge du processus législatif.

Enfin, le *Regulatory Policy Committee* (RPC), autorité administrative indépendante adossée au ministère de l'économie composée de huit experts indépendants issus de la société civile, fournit une expertise indépendante sur la qualité et la pertinence des études d'impact qui accompagnent les modifications réglementaires (V. *infra*).

## **II. Si les outils en matière de réduction des charges pour les entreprises se sont multipliés, la prise en compte de la qualité de la législation mobilise moins de mécanismes propres**

### 1. Les principaux outils mis en œuvre visent à réduire les charges administratives pour les entreprises

En matière de législation primaire, le travail de **réduction du stock des textes**, quoiqu'existant, ne doit pas être surestimé dans sa portée : si des lois ont pu être votées afin de faire disparaître des dispositions obsolètes (*Deregulation Act*, 2015), la simplification réellement acquise du fait de tels textes est limitée, dès lors précisément que les dispositions abrogées n'étaient plus appliquées. En ce qui concerne la législation secondaire, les efforts portent moins sur la réduction du stock des textes que sur celle des coûts pour les entreprises (V. *infra*), objectif pris en compte de façon très approfondie dans les processus de production des normes.

En parallèle de ce programme, la *Cutting Red Tape Initiative* pratique une revue de l'ensemble des régulations administratives, selon le principe que chaque mesure qui ne pourrait pas être défendue de manière satisfaisante devrait être abrogée. La démarche est tout à fait différente : l'équipe interministérielle chargée de cette initiative identifie d'abord les secteurs critiques, puis met en place une consultation très ouverte pour recueillir les avis des acteurs concernés, via Internet, les réseaux sociaux, mais aussi l'envoi de questionnaires et de sondages pour analyser les coûts qui pèsent sur le secteur. Des améliorations possibles sont alors identifiées et quantifiées à leur tour par une autre consultation. Les propositions qui en



sortent peuvent alors être exploitées par les ministères pour remplir les objectifs de réduction des charges administratives qui leur ont été fixés.

En outre, en ce qui concerne la **gestion du flux**, le Royaume-Uni affiche une volonté de compenser toute nouvelle régulation par de la dérégulation. Le programme *One-in, Two-out* (initié d'abord en tant que *One-in, One-out* sous la précédente législature, et désormais passé à *One-in, Three-Out*), exige que, pour chaque livre de coût net additionnel imposé aux entreprises par de nouvelles mesures, l'administration concernée doit trouver une/deux/trois livres d'économies grâce à des mesures de dérégulation. Le champ d'application de ce programme exclut toutefois les mesures dont les impacts sur les entreprises sont indirects, et celles qui sont d'origine européenne, sauf dans l'hypothèse d'une sur-transposition, très fortement combattue, des directives. Le coût de ces mesures est calculé sur la base de l'EANCB (V. *infra*), afin de permettre la comparaison.

Enfin, la plupart des régulations doivent également inclure une **clause de révision** (*review clause*) et/ou de caducité (*sunset clause*), dans un délai maximal de cinq ans. Les clauses de caducité, qui entraînent l'abrogation automatique de la régulation à l'issue du délai, sauf si son utilité a pu être établie, sont obligatoires pour toutes les mesures qui relèvent de la législation secondaire (équivalent des décrets) d'origine nationale.

La mise en place d'une politique vigoureuse de maîtrise des charges administratives produites par de nouvelles régulations exige cependant un **modèle de quantification de ces charges**. Après s'être inspirés du *Standard Cost Model* (SCM) élaboré par les Pays-Bas et promu par l'OCDE, les Britanniques ont fait le choix de développer un instrument de mesure propre, l'EANCB (coût annuel net équivalent pour les entreprises et les organisations de la société civile), qui lisse les coûts d'une régulation sur dix ans. La BRE met ainsi à la disposition de tous les ministères un outil (tableur excel) de calcul évaluatif de l'impact d'une politique.

*2. La préparation des normes intègre de façon croissante l'objectif de simplification, sans toutefois que l'articulation soit très aboutie avec la procédure normative elle-même*

*2.1. Toute nouvelle régulation est soumise à un examen rigoureux de ses charges*

L'attention politique forte donnée à la baisse des charges administratives a conduit à l'élaboration progressive d'un circuit spécifique à respecter pour les régulations. Ne sont concernées par cette procédure de *Better Regulation* que les régulations, y compris dans une certaine mesure, de nature législative, d'origine nationale, et non d'origine européenne, susceptible d'affecter les entreprises ou les organisations de la société civile (hors citoyens et administrations) pour un montant de plus d'un million de livres (les autres suivant une procédure accélérée dite *fast-track*), et à l'exception des mesures fiscales.



Le circuit pour toute nouvelle régulation est alors le suivant.

En premier lieu, le ministère concerné prépare une étude d'impact, qui évalue les coûts et bénéfices attendus de la proposition de régulation et des options alternatives. L'étude d'impact doit inclure, le cas échéant, les effets attendus en termes de *One-in, Two-out* et une évaluation du coût pour les très petites et petites entreprises (moins de 50 salariés), qui sont en principe exclues de nouvelles mesures de régulation. En outre, l'élaboration des études d'impact prévoit leur publication à plusieurs stades de leur avancement, ainsi que tout au long de la procédure d'adoption du texte.

Le projet et l'étude d'impact sont alors soumis au RPC, qui l'examine et émet un avis en toute indépendance sur la fiabilité des estimations qui y figurent, notamment celles qui permettent de satisfaire le *One-in, Two-out*. Le RPC vérifie également que les mesures qui suivent la procédure accélérée en remplissent bien les critères. A l'issue de l'examen de l'étude d'impact, le RPC donne un feu « rouge » ou « vert » : seul un feu vert du RPC permet au projet de poursuivre sa route. Cet examen par le RPC constitue donc l'étape centrale de la vérification du caractère sérieux du travail préparatoire réalisé : elle permet d'attester, comme le soulignait un haut fonctionnaire britannique, que la loi est fondée sur des faits, non sur de simples opinions.

Enfin, la régulation est validée par le sous-comité du *Cabinet Office* en charge de la réduction de la régulation (*Reducing Regulation Sub-Committee*).

Ce circuit (schéma en annexe), explicité dans un document-cadre à la disposition de toutes les administrations, est enserré dans des délais stricts (30 jours pour l'examen par le RPC) afin qu'il n'entraîne pas un rallongement excessif des délais d'action pour l'administration. Deux rapports annuels sur la nouvelle régulation sont rendus publics par le gouvernement, pour informer les entreprises des changements de régulation dans les six mois à venir et des progrès en matière de simplification.

## *2.2. Le gouvernement dispose en outre d'une bonne maîtrise de la procédure d'élaboration des textes de loi*

Pour les raisons rappelées plus haut, la procédure législative est largement déconnectée de cette procédure administrative, même si les régulations qui relèvent de la législation primaire peuvent être amenées à suivre successivement les deux circuits.

La planification du travail parlementaire, qui revient au gouvernement, est matérialisée par un programme législatif pour chaque session annuelle. Un ministre qui souhaite ajouter un projet de loi lors d'une session doit demander à un comité du *Cabinet Office*, le comité des affaires parlementaires et de la législation (*Parliamentary Business and Legislation (PBL) Committee*) une inscription à l'ordre du jour du Parlement, laquelle se détermine en fonction de la nécessité de recourir à une loi, du rapport entre le projet et les priorités politiques du gouvernement et du degré de maturité du projet.



Une fois l'inscription à l'ordre du jour de la session parlementaire acquise, commence le travail de préparation du projet de loi lui-même : le ministre en charge du projet adresse, à cette fin, des instructions à l'OPC, lequel prend en main, après des échanges itératifs avec le ministre, la rédaction du projet. Après accord entre le ministre et l'OPC sur un projet, celui-ci passe à nouveau au *PBL Committee*, qui détermine si le projet est prêt à être soumis au Parlement, et décide de la chambre où il sera déposé en premier.

Le texte peut faire l'objet d'une consultation préalable, appelée *pre-legislative scrutiny* (examen pré-législatif), qui permet de procéder à des auditions au Parlement, de réunir un comité joint des deux chambres ou encore de procéder à une consultation ouverte. Cette méthode, de plus en plus largement utilisée, permet d'assurer que les intérêts des parties prenantes au texte sont bien pris en compte avant même le lancement de la procédure législative elle-même.

Le passage dans chaque chambre est enserré dans des délais stricts, pré-fixés pour chaque projet de loi : les articles non examinés dans les délais sont considérés comme adoptés. L'examen commence par une lecture en séance plénière, qui permet un débat sur les grands principes du projet de loi, dans lequel le gouvernement et l'opposition jouent les rôles centraux, mais n'autorise aucun amendement. Le projet est ensuite inscrit à l'ordre du jour de la commission compétente : des amendements peuvent alors être déposés, mais qui doivent avoir un lien avec l'objet du projet de loi ; si le gouvernement peut, lui aussi, déposer des amendements, ceux-ci doivent avoir été validés par le *PBL Committee* et le comité sectoriel compétent. Un nouveau passage en séance plénière entérine alors le texte ainsi modifié en commission, des amendements étant parfois possibles à ce stade. Les deux chambres, au sein desquelles la procédure est identique dans ses grandes lignes, doivent tomber d'accord sur le texte final, ce qui peut engendrer une navette assez longue.

Dans l'ensemble, tant le travail de l'OPC que la limitation du temps parlementaire et des possibilités d'amendement permet à la procédure législative, bien que longue, de rester maîtrisée.

### *2.3. L'écriture et l'adoption des textes de second rang est moins centralisée, bien que des contrôles existent*

La production de la législation secondaire, celle des *Statutory Instruments* (ordres, réglementations, règles, selon une terminologie variable mais qui ne correspond pas à une classification stricte) ne fait cependant pas l'objet d'un processus aussi centralisé. Celle-ci relève en effet du pouvoir des ministres : ce sont les départements juridiques des ministères, et non l'OPC, qui en assurent la rédaction, et les ministres signent chacun les textes dans leur champ de compétence. Les services du Premier ministre, en particulier, disposent ainsi de peu de vision sur la production des *Statutory Instruments*, laquelle prend de l'ampleur.

Il existe toutefois des mécanismes de contrôle qui assurent que le pouvoir réglementaire ainsi reconnu à chaque ministre ne déborde pas de son champ. D'une part, la compétence reconnue aux ministres d'adopter la législation secondaire l'est



largement en application de pouvoirs prévus dans les textes législatifs. Un comité parlementaire, le *Delegated Powers Committee* (comité des pouvoirs délégués) est ainsi chargé de contrôler ces pouvoirs. D'autre part, certains pouvoirs réglementaires, les pouvoirs dits « Henri VIII », qui permettent par la législation secondaire d'empiéter sur le domaine de la législation primaire, font l'objet d'une procédure particulière devant le Parlement, les projets devant être soumis aux chambres.

### **III. Bilan**

#### **> Un engagement politique fort en matière de réduction des charges administratives**

La détermination politique qui prévaut au Royaume-Uni sur les questions de *Better Regulation* se ressent dans la vie des administrations, amenées à revoir, amender ou abandonner des projets de régulation pour se conformer aux objectifs fixés par le Premier ministre. En la matière, la fixation de « budgets de dérégulation » pour chaque ministère représente un marqueur politique fort, mais dont l'efficacité est cautionnée à une forme de sanction politique en cas de non-respect. Surtout, cette détermination a conduit à identifier expressément les bénéficiaires de la simplification, à savoir quasi-exclusivement les entreprises ; à l'exception de la démarche « Cutting Red Tape », collectivités publiques comme citoyens sont, eux, largement en-dehors du ciblage de cette démarche, les premières n'étant mobilisées qu'en tant qu'elles produisent des normes. L'affichage de volonté politique, s'il est salué comme positif, est cependant perçu par ses destinataires dans le secteur privé comme insuffisamment suivi : les incohérences en matière de baisse des charges et des budgets, la multiplicité des structures qui interviennent dans cette politique ou encore l'exclusion du domaine fiscal, traité séparément, du champ d'application des études d'impact sont ainsi identifiés comme des points faibles du dispositif.

#### **> Un changement de culture dans les administrations**

Au-delà de ce signal politique, les administrations font état d'un changement de culture en leur sein et dans les départements ministériels, avec une plus grande intériorisation des objectifs d'efficacité des politiques publiques et de quantification de leurs effets. Des services économiques chargés de préparer les études d'impact avant leur envoi au RPC se sont ainsi développés dans les ministères, même si la qualité de l'analyse produite en vue des études d'impact reste variable. Par ailleurs, la centralisation de la rédaction des projets de loi au sein de l'OPC permet de recentrer les administrations sur leur fonction de conception des politiques publiques, et les contraint à formaliser un cahier des charges précis des objectifs qu'elles veulent atteindre. La combinaison de ces deux démarches conduit ainsi à faire évoluer le rôle, et également, à un certain degré, la politique de recrutement, des administrations ministérielles : les économistes, en particulier, y prennent une place de plus en plus importante.

Cette amorce de changement de culture quant à la fabrication de la norme trouve largement son origine dans le rôle central que joue le RPC : l'examen par une



commission indépendante de la fiabilité des études d'impact, et notamment de leur chiffrage, contraint les ministères à concevoir des politiques sur la base de faits, déjouant ainsi les effets d'annonce sans résultats réels attendus.

### > Des résultats probants en matière de maîtrise du flux normatif

En ce qui concerne le bilan des programmes eux-mêmes, la maîtrise des flux de normes (via le processus d'étude d'impact, le *One-in, Three-out...*) constitue la réussite la plus visible du modèle britannique. D'une part, la validation des études d'impact par une autorité indépendante et disposant d'un pouvoir de blocage contraint à fonder les nouvelles politiques publiques sur des données fiables, et à anticiper sur leur efficacité et leur efficience. D'autre part, l'objectif politique de réduction des charges administratives de 5 Mds £ sous la précédente mandature a été atteint, et les contraintes fortes imposées aux administrations aujourd'hui laissent entendre que l'actuel objectif devrait également l'être.

### > Certains mécanismes de *Better Regulation* n'ont pas encore fait leurs preuves

D'autres programmes sont, en revanche, plus difficiles à évaluer : les clauses de révision et de caducité, introduites récemment dans les textes, n'ont pas encore produit leurs effets et il est donc trop tôt pour se prononcer sur leur impact potentiellement déstabilisateur ; d'autre part, les programmes ciblant le stock de régulations, à l'instar du *Cutting Red Tape Initiative*, présentent, à ce stade précoce de leur mise en œuvre, moins de résultats concrets.

En revanche, l'interface entre la procédure de *Better Regulation* et la procédure législative reste à ce stade peu visible : on ne sait pas clairement, par exemple, si les parlementaires se saisissent réellement, au stade de l'examen d'un projet de loi, des études d'impact ou des opinions du RPC sur celui-ci pour orienter leur discussion.

### > La *Good law* ne bénéficie pas de résultats aussi favorables

En outre, et paradoxalement, cette vigueur en faveur de la réduction des charges administratives pour les entreprises ne s'accompagne pas prioritairement d'une interrogation plus large sur l'effectivité et la lisibilité de la norme : les deux logiques sont ainsi tout à fait déconnectées, sans qu'à ce stade, les progrès plus limités en matière de *Good law* ne posent réellement de difficultés pour mieux réguler.

Ainsi, l'accessibilité au droit reste réduite, les outils disponibles étant davantage conçus pour les avocats que pour le grand public. Par exemple, l'équivalent britannique de Légifrance, [legislation.gov.uk](http://legislation.gov.uk), ne regroupe pas l'ensemble des textes applicables aux ministères, le travail de consolidation du droit, particulièrement sensible dans un contexte de *common law*, étant réalisé largement par des éditeurs privés. De la même façon, rares sont les textes, y compris législatifs, à être codifiés, si bien qu'un accès global aux sources juridiques sur un sujet reste difficile pour un individu.



Une autre interrogation concerne, dans cette perspective, le processus de *devolution* (décentralisation) actuellement en cours, notamment à destination de l'Ecosse et du Pays de Galles. Abordée sans esprit de système, la décentralisation qui s'esquisse pourrait conduire à un système à la carte, où les autorités locales se verraient confier un pouvoir normatif ou encore fiscal, qui ne peut qu'interroger dans une logique de simplification.



---



# Annexes

**Annexe 1 – Lois, ordonnances, décrets et arrêtés dont l’intitulé se réfère à la simplification – Textes promulgués ou signés entre le 1<sup>er</sup> juillet 2006 et le 30 juin 2016**

**Annexe 2 – Liste des personnes auditionnées**

**Annexe 3 – « Comité d’orientation » constitué par la section du rapport et des études pour l’étude annuelle**

**Annexe 4 – « Groupe de contact » constitué par la section du rapport et des études pour l’étude annuelle**





# Annexe 1 – Lois, ordonnances, décrets et arrêtés dont l’intitulé se réfère à la simplification – Textes promulgués ou signés entre le 1<sup>er</sup> juillet 2006 et le 30 juin 2016

---

## 2016 (jusqu’au 30 juin)

128. Arrêté du 3 juin 2016 relatif à la mise en œuvre par voie électronique de la procédure simplifiée de recouvrement des petites créances

127. Loi n° 2016-719 du 1er juin 2016 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l’organisation de la collecte de la participation des employeurs à l’effort de construction et la distribution des emplois de cette participation

126. Arrêté du 26 mai 2016 relatif à la simplification des mesures administratives applicables aux établissements d’activités physiques et sportives

125. Ordonnance n° 2016-492 du 21 avril 2016 portant simplification des dispositions du code des postes et des communications électroniques relatives à l’institution de servitudes radioélectriques

124. Décret n° 2016-395 du 31 mars 2016 portant simplification des obligations déclaratives relatives à certains crédits et réduction d’impôt

123. Décret n° 2016-387 du 29 mars 2016 pris pour l’application du chapitre III de l’ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations et relatif à la modernisation du fonctionnement des fédérations sportives agréées

122. Décret n° 2016-296 du 11 mars 2016 relatif à la simplification de formalités en matière de droit commercial

121. Décret n° 2016-288 du 10 mars 2016 portant diverses dispositions d’adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets

120. Décret n° 2016-285 du 9 mars 2016 relatif à la procédure simplifiée de recouvrement des petites créances

119. Décret n° 2016-281 du 8 mars 2016 relatif à la simplification des mesures administratives applicables aux établissements d’activités physiques et sportives

118. Décret n° 2016-210 du 26 février 2016 relatif à la revalorisation et à l’amélioration de l’allocation personnalisée d’autonomie et simplifiant l’attribution des cartes d’invalidité et de stationnement pour leurs bénéficiaires

117. Décret n° 2016-192 du 25 février 2016 relatif à la simplification et à l’harmonisation du recouvrement des cotisations et contributions de sécurité sociale des travailleurs indépendants non agricoles

116. Décret n° 2016-183 du 23 février 2016 portant simplification des procédures administratives relevant de l’Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé dans le domaine des produits de santé



115. Décret n° 2016-185 du 23 février 2016 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2015-1288 du 15 octobre 2015 portant simplification et modernisation du droit de la famille

## **2015**

114. Décret n° 2015-1827 du 30 décembre 2015 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets

113. Décret n° 2015-1885 du 30 décembre 2015 relatif à la simplification du compte personnel de prévention de la pénibilité

112. Décret n° 2015-1888 du 30 décembre 2015 relatif à la simplification du compte personnel de prévention de la pénibilité et à la modification de certains facteurs et seuils de pénibilité

111. Ordonnance n° 2015-1682 du 17 décembre 2015 portant simplification de certains régimes d'autorisation préalable et de déclaration des entreprises et des professionnels

110. Décret n° 2015-1614 du 9 décembre 2015 modifiant et simplifiant le régime des installations classées pour la protection de l'environnement et relatif à la prévention des risques

109. Décret n° 2015-1369 du 28 octobre 2015 portant simplification des procédures d'établissement de certains ouvrages d'acheminement de l'électricité

108. Décret n° 2015-1355 du 26 octobre 2015 pris pour l'application des 2° et 3° du I et du VII de l'article 15 de la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures

107. Ordonnance n° 2015-1288 du 15 octobre 2015 portant simplification et modernisation du droit de la famille

106. Décret n° 2015-1206 du 30 septembre 2015 portant simplification de la procédure de transmission des procurations de vote établies hors de France

105. Ordonnance n° 2015-1075 du 27 août 2015 relative à la simplification des modalités d'information des acquéreurs prévues aux articles L. 721-2 et L. 721-3 du code de la construction et de l'habitation

104. Décret n° 2015-1002 du 18 août 2015 portant diverses mesures de simplification et d'adaptation dans le secteur du tourisme

103. Ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations

102. Décret n° 2015-908 du 23 juillet 2015 relatif à la simplification des règles d'urbanisme applicables à certains projets de construction de logements

101. Décret n° 2015-701 du 19 juin 2015 simplifiant la délivrance des passeports

100. Ordonnance n° 2015-681 du 18 juin 2015 portant simplification des obligations déclaratives des entreprises en matière fiscale



99. Ordonnance n° 2015-682 du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations sociales des employeurs

98. Décret n° 2015-665 du 10 juin 2015 portant diverses dispositions d'application de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt et diverses mesures de clarification et de simplification

97. Décret n° 2015-545 du 18 mai 2015 pris pour application de l'ordonnance n° 2014-863 du 31 juillet 2014 relative au droit des sociétés, prise en application de l'article 3 de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises

96. Décret n° 2015-509 du 6 mai 2015 relatif à la simplification des régimes d'autorisations concernant les activités de préparation, conservation, distribution, cession, importation ou exportation de tissus, de leurs dérivés, des cellules et des préparations de thérapie cellulaire, issus du corps humain, utilisés à des fins thérapeutiques

95. Ordonnance n° 2015-459 du 23 avril 2015 simplifiant les obligations déclaratives des entreprises en matière de prélèvements sur les jeux

94. Décret n° 2015-371 du 31 mars 2015 modifiant le décret n° 2014-11 du 8 janvier 2014 instituant le conseil de la simplification pour les entreprises

93. Ordonnance n° 2015-333 du 26 mars 2015 portant diverses mesures de simplification et d'adaptation dans le secteur touristique

92. Décret n° 2015-296 du 16 mars 2015 portant amélioration et simplification des règles de gestion de la réserve militaire

91. Décret n° 2015-282 du 11 mars 2015 relatif à la simplification de la procédure civile à la communication électronique et à la résolution amiable des différends

90. Loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures

89. Ordonnance n° 2015-82 du 29 janvier 2015 relative à la simplification et à la sécurisation des modalités d'application des règles en matière de temps partiel issues de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi

## **2014**

88. Décret n° 2014-1686 du 29 décembre 2014 relatif aux modalités déclaratives en matière de taxe sur la valeur ajoutée applicables aux redevables soumis au régime simplifié d'imposition et en matière de redevances sanitaires

87. Arrêté du 29 décembre 2014 supprimant l'obligation de dépôt en double exemplaire des déclarations de TVA et modifiant la fréquence du paiement des acomptes pour les redevables relevant du régime simplifié d'imposition

86. Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises



85. Arrêté du 11 décembre 2014 relatif aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performance énergétique applicables aux bâtiments nouveaux et aux parties nouvelles de bâtiment de petite surface et diverses simplifications
84. Décret n° 2014-1314 du 31 octobre 2014 portant simplification du régime des travaux sur les immeubles adossés aux monuments historiques ou situés dans leur champ de visibilité et adaptation de l'organisation administrative dans le domaine du patrimoine
83. Décret n° 2014-1242 du 24 octobre 2014 relatif à la simplification et sécurisation des dispositions budgétaires et comptables de la Nouvelle-Calédonie et des provinces de la Nouvelle-Calédonie
82. Décret n° 2014-1154 du 8 octobre 2014 portant simplification et amélioration des conditions d'accès à la protection complémentaire en matière de santé
81. Décret n° 2014-1097 du 26 septembre 2014 portant mesures de simplification applicables aux marchés publics
80. Décret n° 2014-1063 du 18 septembre 2014 relatif à la simplification de certaines obligations comptables applicables aux commerçants et de diverses mesures du droit des sociétés
79. Décret n° 2014-886 du 1er août 2014 portant simplification de la procédure relative au versement de l'allocation de rentrée scolaire
78. Ordonnance n° 2014-863 du 31 juillet 2014 relative au droit des sociétés, prise en application de l'article 3 de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises
77. Ordonnance n° 2014-699 du 26 juin 2014 portant simplification et adaptation du droit du travail
76. Décret n° 2014-618 du 13 juin 2014 modifiant le décret n° 2014-11 du 8 janvier 2014 instituant le conseil de la simplification pour les entreprises
75. Décret n° 2014-541 du 26 mai 2014 portant simplification de la procédure relative à certains ouvrages des réseaux publics de distribution d'électricité
74. Ordonnance n° 2014-275 du 28 février 2014 portant simplification des obligations déclaratives des entreprises en matière de participation des employeurs et des employeurs agricoles à l'effort de construction
73. Décret n° 2014-277 du 28 février 2014 portant simplification des obligations déclaratives des entreprises en matière de participation des employeurs et des employeurs agricoles à l'effort de construction
72. Arrêté du 13 janvier 2014 modifiant l'arrêté du 12 novembre 2001 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « programme Copernic » chargé de la mise en place du système d'information relatif au compte fiscal simplifié
71. Décret n° 2014-19 du 9 janvier 2014 portant simplification et adaptation des dispositifs d'indemnisation gérés par l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales



70. Décret n° 2014-11 du 8 janvier 2014 instituant le conseil de la simplification pour les entreprises

69. Loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises

## **2013**

68. Décret n° 2013-1207 du 24 décembre 2013 simplifiant certaines formalités incombant à la direction générale des finances publiques

67. Décret n° 2013-1187 du 18 décembre 2013 portant simplification de l'exercice du droit de vote par procuration

66. Arrêté du 5 décembre 2013 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif à la dématérialisation et à la simplification des procédures administratives de recrutement, d'avancement, d'évaluation de certains personnels de l'enseignement supérieur et à l'information de la communauté universitaire

65. Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens

64. Décret n° 2013-813 du 10 septembre 2013 portant simplification et clarification de certaines procédures relatives aux ouvrages des réseaux publics d'électricité et aux travaux sur ces réseaux

63. Arrêté du 2 septembre 2013 portant mesures de coordination pour l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif en application de la loi n° 2012-304 du 6 mars 2012

62. Décret n° 2013-723 du 12 août 2013 de coordination pris en application du décret n° 2013-700 du 30 juillet 2013 portant application de la loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif

61. Décret n° 2013-700 du 30 juillet 2013 portant application de la loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif

60. Décret n° 2013-629 du 16 juillet 2013 modifiant le décret n° 2000-1277 du 26 décembre 2000 portant simplification de formalités administratives et suppression de la fiche d'état civil

59. Arrêté du 24 juin 2013 fixant la liste des organisations syndicales reconnues représentatives dans la convention collective nationale des maîtres de l'enseignement primaire privé dans les classes hors contrat et sous contrat simple et ne relevant pas de la convention collective de travail de l'enseignement primaire catholique (n° 1326)

58. Décret n° 2013-142 du 14 février 2013 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme

57. Décret n° 2013-109 du 30 janvier 2013 relatif à la simplification de la procédure de saisie des rémunérations



## 2012

56. Décret n° 2012-1550 du 28 décembre 2012 relatif à la simplification des procédures applicables aux cotisations et contributions sociales dues par les travailleurs indépendants

55. Arrêté du 28 septembre 2012 portant mesure de simplification en matière de demande d'aide dans le cadre d'un programme de développement rural

54. Décret n° 2012-1071 du 20 septembre 2012 pris pour l'application du 2° du I de l'article 28 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives

53. Arrêté du 29 mai 2012 portant modalités de transmission du « titre emploi simplifié agricole » par voie électronique

52. Arrêté du 12 avril 2012 relatif à la liste des maladies animales et organismes nuisibles aux végétaux pour lesquels un fonds de mutualisation agréé peut présenter un programme d'indemnisation sous forme simplifiée avant la survenance du sinistre et au contenu du programme d'indemnisation simplifié, pris en application de l'article D. 361-68 du code rural et de la pêche maritime

51. Arrêté du 12 avril 2012 fixant le contenu du dossier de présentation, du dossier technique et du dossier comptable et financier d'un fonds de mutualisation ainsi que le dossier simplifié d'agrément mentionnés aux articles R. 361-61 et R. 361-62 du code rural et de la pêche maritime

50. Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives

49. Décret n° 2012-367 du 15 mars 2012 pris pour l'application de l'article L. 712-1 du code rural et de la pêche maritime et relatif au « titre emploi simplifié agricole »

48. Loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif

47. Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement

46. Ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme

## 2011

45. Décret n° 2011-2026 du 29 décembre 2011 relatif aux modalités déclaratives en matière de taxe sur la valeur ajoutée des redevables soumis au régime simplifié d'imposition et dont l'exercice comptable ne coïncide pas avec l'année civile

44. Arrêté du 2 novembre 2011 relatif au document simplifié d'information mentionné à l'article R. 222-13-1 du code de l'environnement



43. Ordonnance n° 2011-1069 du 8 septembre 2011 transposant la décision-cadre 2006/960/ JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne

42. Décret n° 2011-936 du 1er août 2011 relatif à la rémunération des mandataires judiciaires et à diverses mesures de simplification en matière de protection juridique des majeurs

41. Loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité

40. Décret n° 2011-587 du 25 mai 2011 relatif aux conditions d'établissement d'un plan simple de gestion

39. Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit

38. Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique

## **2010**

37. Arrêté du 30 novembre 2010 relatif à la manœuvre des installations de sécurité simples et modifiant l'arrêté du 23 juin 2003 relatif à la réglementation de sécurité applicable sur le réseau ferré national et l'arrêté du 28 avril 2004 relatif au règlement de sécurité de l'exploitation du réseau ferré national

36. Décret n° 2010-1397 du 12 novembre 2010 portant simplification des régimes d'entrepôts fiscaux suspensifs de taxe sur la valeur ajoutée

35. Décret n° 2010-1276 du 27 octobre 2010 relatif aux procédures simplifiées d'aménagement des peines et à diverses dispositions concernant l'application des peines

34. Décret n° 2010-926 du 3 août 2010 portant simplification de la procédure de délivrance et de renouvellement du passeport à l'étranger

33. Arrêté du 28 juillet 2010 relatif à la procédure simplifiée d'autorisation de mise sur le marché dans le cadre d'importation parallèle de produits phytopharmaceutiques

32. Décret n° 2010-506 du 18 mai 2010 relatif à la simplification de la procédure de délivrance et de renouvellement de la carte nationale d'identité et du passeport

31. Décret n° 2010-314 du 22 mars 2010 relatif au « titre emploi simplifié agricole »

30. Arrêté du 19 février 2010 modifiant l'arrêté du 28 avril 1987 relatif à la création d'un traitement informatisé de simplification de la gestion des informations de recoupement



## 2009

29. Décret n° 2009-1785 du 31 décembre 2009 relatif à la simplification et l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux régions et aux syndicats mixtes de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales

28. Décret n° 2009-1786 du 31 décembre 2009 relatif à la simplification et l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux régions et aux syndicats mixtes de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales

27. Décret n° 2009-1736 du 30 décembre 2009 pris pour l'application de l'article 45 de la loi n° 2009-526 du 14 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures

26. Arrêté du 8 décembre 2009 relatif à la procédure simplifiée d'autorisation de mise sur le marché des préparations naturelles peu préoccupantes à usage phytopharmaceutique

25. Ordonnance n° 2009-1400 du 17 novembre 2009 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux régions et aux syndicats mixtes de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales

24. Ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité

23. Arrêté du 10 novembre 2009 définissant les modalités d'exécution des obligations de vigilance simplifiées relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et modifiant le code des assurances, le code de la mutualité et le code de la sécurité sociale

22. Arrêté du 18 septembre 2009 modifiant l'arrêté du 28 avril 1987 relatif à la création d'un traitement automatisé de simplification de la gestion des informations de recoupement

21. Décret n° 2009-922 du 27 juillet 2009 modifiant le décret du 23 septembre 2004 portant attribution du bénéfice de la campagne simple aux militaires en service sur le territoire de la République de Haïti, pays et eaux avoisinants

20. Décret n° 2009-923 du 27 juillet 2009 modifiant le décret du 23 septembre 2004 portant attribution du bénéfice de la campagne simple aux militaires en service sur le territoire de l'Afghanistan, pays et eaux avoisinants

19. Arrêté du 20 juillet 2009 relatif à l'application de l'article 64 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures

18. Arrêté du 2 juillet 2009 fixant les conditions simplifiées dans lesquelles le certificat de capacité pour l'entretien des animaux d'espèces non domestiques peut être délivré

17. Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures

16. Arrêté du 6 mai 2009 modifiant l'arrêté du 28 avril 1987 relatif à la création d'un traitement informatisé de simplification de la gestion des informations de recoupement



15. Décret n° 2009-421 du 15 avril 2009 simplifiant et modifiant certaines taxes liées aux médicaments perçues par l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé

14. Décret n° 2009-379 du 2 avril 2009 relatif au régime de déclaration et de règlement simplifiés des cotisations et contributions sociales et de l'impôt sur le revenu des professionnels libéraux relevant de l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale et de l'article 151-0 du code général des impôts

13. Décret n° 2009-234 du 25 février 2009 portant diverses mesures destinées à simplifier le fonctionnement de certaines formes de société et pris en application des articles 56 et 59 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie

## **2008**

12. Loi n° 2008-1545 du 31 décembre 2008 pour l'amélioration et la simplification du droit de la chasse

11. Décret n° 2008-1348 du 18 décembre 2008 relatif au régime de déclaration et règlement simplifiés des cotisations et contributions sociales et de l'impôt sur le revenu des travailleurs indépendants relevant des professions artisanales, industrielles et commerciales

10. Arrêté du 30 juillet 2008 modifiant l'arrêté du 23 décembre 2002 relatif à la simplification de pièces justificatives de certaines prestations

9. Arrêté du 2 juillet 2008 simplifiant la délivrance de l'attestation spéciale passagers requise à bord des bateaux à passagers non motorisés ou dont la motorisation atteint au plus 4,5 kW

8. Arrêté du 3 avril 2008 modifiant l'arrêté du 12 novembre 2001 modifié portant création d'un service à compétence nationale dénommé « programme COPERNIC » chargé de la mise en place du système d'information relatif au compte fiscal simplifié

## **2007**

7. Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit

6. Arrêté du 13 décembre 2007 modifiant l'arrêté du 28 avril 1987 relatif à la création d'un traitement automatisé de simplification de la gestion des informations de recoupement

5. Arrêté du 13 décembre 2007 modifiant l'arrêté du 28 avril 1987 relatif à la création d'un traitement informatisé de simplification de la gestion des informations de recoupement

4. Décret n° 2007-56 du 12 janvier 2007 simplifiant le minimum vieillesse et modifiant le code de la sécurité sociale (deuxième partie Décrets en Conseil d'État).

3. Décret n° 2007-57 du 12 janvier 2007 simplifiant le minimum vieillesse et modifiant le code de la sécurité sociale (troisième partie Décrets).



## **2006 (à partir du 1er juillet)**

2. Décret n° 2006-1244 du 11 octobre 2006 portant mesures de simplification en matière électorale.

1. Décret n° 2006-862 du 13 juillet 2006 relatif à la simplification du droit dans le domaine des élections aux institutions représentatives du personnel et modifiant le code du travail (deuxième partie : Décrets en Conseil d'État)



# Annexe 2 – Liste des personnes auditionnées

Les fonctions mentionnées sont celles exercées au moment de l'audition. Sauf indication contraire, les auditions ont eu lieu au Conseil d'État.

## 1. Auditions en France

(Présentation par ordre alphabétique)

Personne auditionnée	Date
M. François Alabrune, <i>directeur des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères</i> , accompagné de M. Jean-François Casabonne-Masonnave, <i>chef du service des affaires juridiques internes</i> et de M. Brice Fodda, <i>conseiller juridique à la sous-direction du droit de l'Union européenne et du droit international économique de la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères et du droit international</i>	22 janvier 2016
M. Pierre Albertini, <i>professeur honoraire à l'université de Rouen, ancien maire, ancien député</i>	17 novembre 2015
M. Rolf Alter, <i>directeur de la gouvernance publique et développement territorial de l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE)</i> , accompagné de Mme Céline Kauffmann, <i>responsable adjointe de la division de la politique de la réglementation</i> et de Mme Christiane Arndt, <i>en charge du programme sur la mesure de la performance réglementaire à la division de la politique de la réglementation</i> , et de M. Filippo Cavassini, <i>responsable adjoint du réseau des régulateurs économiques à la division de la politique de la réglementation</i>	24 février 2016
M. Vincent Aussilloux, <i>chef du département économie-finances de France Stratégie</i>	5 janvier 2016
M. Philippe Bas, <i>président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale du Sénat</i>	15 décembre 2015
M. Pierre-Etienne Bisch, <i>ancien préfet de région, conseiller d'État en service extraordinaire</i>	18 décembre 2015
M. Claude Bisson-Vaivre, <i>médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur</i>	15 décembre 2015



M. Julien Boucher, <i>directeur des affaires juridiques du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère de l'égalité des territoires et du logement</i>	17 décembre 2015
M. Damien Brac de la Perrière, <i>directeur des affaires juridiques du Conseil supérieur du notariat (CSN), accompagné de Jean-Phillipe Fruchon membre du CSN</i>	24 février 2016
Mme Laure de la Bretèche, <i>secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), accompagnée de M. Nicolas Conso, chef du service innovation et services aux usagers au SGMAP</i>	8 décembre 2015
Mme Carole Champalaune, <i>directrice des affaires civiles et du Sceau du ministère de la justice</i>	1er décembre 2015
M. Michel Chassang, <i>président de la confédération des syndicats fédéraux français, président l'union nationale des professions libérales (UNAPL), accompagné de Mme Estelle Molitor, huissier de justice et secrétaire générale de l'UNAPL, et de Mme Chirine Mercier, directrice générale-déléguée générale de l'UNAPL</i>	9 décembre 2015
M. Marc Cimamonti, <i>procureur de la République de Lyon, et M. Vincent Lesclous, procureur de la République de Versailles</i>	14 janvier 2016
M. Alain Delcamp, <i>secrétaire général honoraire du Sénat</i>	12 février 2016
M. Jean-Paul Delevoye, <i>président du conseil économique social et environnemental (CESE), accompagné de M. Christian Leroux, directeur de cabinet du CESE</i>	20 octobre 2015
M. Bruno Delsol, <i>directeur général des collectivités locales (DGCL)</i>	2 décembre 2015
M. Julien Dubertret, <i>chargé de mission à l'inspection générale des finances, ancien directeur du budget</i>	25 novembre 2015
M. Jean-Pierre Duport, <i>préfet de région honoraire, ancien conseiller d'État en service extraordinaire</i>	28 octobre 2015
M. Pierre Duquesne, <i>ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE)</i>	6 janvier 2016
M. Nicolas Duquesnel, <i>commissaire central du 15<sup>e</sup> arrondissement de Paris</i>	1 décembre 2015



M. Olivier Dutheillet de Lamothe, <i>président de section honoraire au Conseil d'État</i>	8 décembre 2015
M. Pascal Eydoux, <i>président du conseil national des barreaux</i>	19 février 2016
Mme Hélène Farge, <i>présidente de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation</i>	29 janvier 2016
M. Pascal Faure, <i>directeur général des entreprises</i>	6 janvier 2016
M. Patrick Fournié, <i>proviseur du lycée Henri Poincaré à Nancy</i>	16 décembre 2015
Mme Ghislaine Ferreira, <i>juriste au service juridique confédéral force ouvrière (FO)</i> , accompagnée de Mme Karen Fevrot-Gournay, <i>juriste au service juridique confédéral FO</i>	27 janvier 2016
M. Thierry-Xavier Girardot, <i>directeur, adjoint au secrétaire général du Gouvernement (SGG)</i>	17 novembre 2015
M. David Gordon-Krief, <i>avocat d'affaires à SBKG &amp; Associés, membre du Conseil économique, social et environnemental (président du groupe des professions libérales), président d'honneur de l'Union nationale des professions libérales (UNAPL)</i>	20 octobre 2015
M. Laurent Grandguillaume, <i>député de la Côte-d'Or, co-président du Conseil de simplification pour les entreprises</i> , accompagné de Mme Françoise Holder, <i>administratrice de la holding HOLDER SA, co-présidente du Conseil de simplification pour les entreprises</i>	8 décembre 2015
M. Marc Guillaume, <i>secrétaire général du Gouvernement (SGG)</i>	12 février 2016
M. Michel Hainque, <i>contrôleur général économique et financier, chef de la mission simplification et évaluation, ministère des finances et des comptes publics</i>	22 janvier 2016
M. Antoine Homé, <i>vice-président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)</i> , accompagné de M. Philippe Laurent, <i>vice-président du CNEN</i>	20 octobre 2015
M. Régis Juanico, <i>député de la Loire, membre de la commission des finances de l'Assemblée nationale</i>	9 décembre 2015
M. Daniel Labetoulle, <i>vice-président de la Commission supérieure de codification (CSC), président de section honoraire au Conseil d'État</i>	9 décembre 2015



M. Alain Lambert, <i>ancien ministre, président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)</i>	27 janvier 2016
M. Francis Lamy, <i>conseiller d'État, ancien préfet de région</i>	2 février 2016
M. Serge Lasvignes, <i>président du Centre Georges-Pompidou, ancien secrétaire général du Gouvernement</i>	1er décembre 2015
M. Philippe Léglise-Costa, <i>secrétaire général des affaires européennes (SGAE)</i>	29 janvier 2016
Mme Marie-Christine Lepetit, <i>chef du service de l'Inspection générale des finances, ministère des finances et des comptes publics</i>	18 novembre 2015
M. Antoine Lyon-Caen, <i>directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, professeur émérite à l'université de Paris Ouest-Nanterre La Défense</i>	20 octobre 2015
M. Jean Maïa, <i>directeur des affaires juridiques des ministères économiques et financiers</i>	20 octobre 2015
M. Thierry Mandon, <i>secrétaire d'État auprès de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, ancien secrétaire d'État à la réforme de l'État et à la simplification auprès du Premier ministre</i>	15 février 2016
M. Christian Martin, <i>conseiller maître à la Cour des comptes</i>	15 février 2016
M. Rostane Mehdi, <i>directeur de Sciences Po Aix, professeur de droit public</i>	15 décembre 2015
M. Jean-Eudes du Mesnil du Buisson, <i>secrétaire général de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), accompagné de M. Gérard Orsini, président de la commission juridique et fiscale de la CGPME, et de M. Georges Tissié, directeur des affaires sociales de la CGPME</i>	29 janvier 2016
M. Nicolas Molfessis, <i>professeur de droit à l'université Paris 2 Panthéon-Assas, secrétaire général du Club des juristes</i>	29 janvier 2016
M. Hervé Moysan, <i>directeur de la législation chez Lexisnexis</i>	18 décembre 2015
M. Bertrand Munch, <i>préfet, directeur de l'information légale et administrative</i>	8 juin 2016



M. Stephan Naundorf, <i>chef du Better Regulation Unit au bureau du ministre délégué auprès de la chancellerie fédérale (Allemagne)</i>	4 novembre 2015
M. Thierry Pech, <i>fondateur et directeur général de Terra Nova</i> , accompagné de M. Jean-Philippe Thiellay, <i>vice-président de Terra Nova</i>	18 décembre 2015
M. Jean Pisani-Ferry, <i>commissaire général de France Stratégie</i>	5 janvier 2016
M. Jean-Marie Pontier, <i>professeur émérite à Aix-Marseille Université (Paul Cézanne)</i>	19 février 2016
Mme Isabelle Roux-Trescases, <i>chef de service du contrôle général économique et financier au ministère de l'économie et des finances</i>	22 janvier 2016
Mme Marie-Andrée Seguin, <i>secrétaire nationale en charge de la politique juridique confédérale de la confédération française démocratique du travail (CFDT)</i> , accompagnée de Mme Lucie Lourdelle, <i>secrétaire confédérale, responsable du service juridique de la CFDT</i>	17 février 2016
M. Gilles Servanton, <i>directeur départemental des territoires et de la mer des Bouches-du-Rhône</i>	22 février 2016
M. Jean-Claude Seys, <i>président de l'Institut Diderot, président du Centre national de référence santé à domicile et autonomie</i>	28 octobre 2015
Mme Joëlle Simon, <i>directrice des affaires juridiques du Mouvement des entreprises de France (MEDEF)</i> , accompagnée de Mme Dorothée Pineau, <i>directrice générale adjointe du MEDEF</i> , et de M. Bernard Gaud, <i>président de la commission simplification du MEDEF</i>	15 décembre 2015
M. Jean-Luc Tavernier, <i>directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)</i>	10 mai 2016
Mme Agnès Verdier-Molinié, <i>directrice de la Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques (IFRAP)</i>	17 février 2016
M. Jean-Luc Warsmann, <i>député des Ardennes, ancien président de la commission des lois de l'Assemblée nationale</i>	9 mars 2016



## 2. Auditions menées au sein des institutions de l'Union européenne les 11, 12 et 13 janvier 2016

### Composition de la délégation du Conseil d'État

Mme Maryvonne de Saint Pulgent, *présidente de la section du rapport et des études (SRE)*,

M. Patrick Gérard, *conseiller d'État, président adjoint et rapporteur général de la SRE*,

M. Michel Barnier, *ancien commissaire européen, ancien ministre, conseiller d'État, membre de la SRE*,

M. Charles Touboul, *maître des requêtes, rapporteur général adjoint de la SRE*,

accompagnés de M. Florian Blazy, *maître des requêtes, conseiller juridique de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (RPUE)*.

### Parlement européen

M. Guy Verhofstadt, *député européen, président du groupe parlementaire Alliance des libéraux et des démocrates pour l'Europe (ALDE)*

---

#### **Présidence**

---

M. Guillaume McLaughlin, *directeur de cabinet du président du Parlement*

---

#### **Secrétariat général**

---

M. Klaus Welle, *secrétaire général du Parlement*

---

#### **Service juridique (SJP)**

---

M. Freddy Drexler, *jurisconsulte du Parlement, directeur général du service juridique*

---

### Conseil de l'Union européenne

#### **Service juridique (SJC)**

---

M. Hubert Legal, *jurisconsulte du Conseil, directeur général du service juridique*

---

M. Andreas Lernhart, *directeur « qualité de la législation »*

---

M. Jean-Baptiste Laignelot, *directeur « questions institutionnelles, statut et contentieux »*

---

M. Fernando Florindo Gijon, *chef de l'unité « coordination »*

---

Mme Inese Sulce, *administrateur*

---



## **Commission européenne**

### ***Secrétariat général***

M. Jean-Eric Paquet, *secrétaire général adjoint de la Commission européenne, membre provisoire du « comité d'examen de la réglementation » (RSB)*

---

M. Alexandre Adam, *conseiller « Groupe Mertens, coordination COREPER I - Représentants permanents adjoints, compétitivité »*

---

### ***Service juridique (SJCOM)***

M. Luis Romero Requena, *jurisconsulte de la Commission, directeur général du service juridique*

---

M. Karen Banks, *directeur général adjoint*

---

M. Viktor Soloveytchik, *directeur « qualité de la législation »*

---

M. Richard Lyal, *directeur « budget, douanes et fiscalité »*

---

## **Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne**

M. Pierre Sellal, *ambassadeur de France, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne*

---

## **Think Tank**

M. Guntram Wolff, *directeur du Think tank Bruegel*

M. Grégory Claeys, *chercheur*

---





## Annexe 3 – « Comité d’orientation » constitué par la section du rapport et des études pour l’étude annuelle

Un « comité d’orientation » a été constitué dans le cadre des travaux d’élaboration de l’étude annuelle 2016 du Conseil d’État. Composé de membres du Conseil d’État issus des différentes sections administratives et de la section du contentieux, ce comité a eu pour rôle de mettre en débat les orientations qui lui ont été présentées par la section du rapport et des études avant que celle-ci délibère du projet soumis à l’assemblée générale.

Le comité s’est réuni à trois reprises, le 16 octobre 2015, le 15 janvier et le 11 mai 2016, pour examiner l’analyse générale de la situation, les grands axes de l’étude et la préfiguration des propositions.

### Composition

*(Présentation par ordre alphabétique)*

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la première réunion.*

---

**M. Michel Barnier**, conseiller d’Etat, membre de la section du rapport et des études

---

**M. Rémi Bouchez**, conseiller d’Etat, président-adjoint de la section des finances

---

**M. Jean-François Debat**, conseiller d’Etat, membre de la section des travaux publics et de la section du rapport et des études

---

**Mme Monique Liebert-Champagne**, conseillère d’Etat, membre de la section des finances et de la section du rapport et des études

---

**M. Michel Pinault** président de section, président adjoint de la section des finances

---

**M. Henri Plagnol**, conseiller d’Etat, membre de la section du rapport et des études

---

**M. Jean-Eric Schoettl**, conseiller d’Etat, président-adjoint de la section de l’intérieur

---

**M. François Stasse**, conseiller d’Etat, président-adjoint de la section sociale

---

**Mme Célia Vérot**, maître des requêtes, membre de la section du contentieux

---





## Annexe 4 – « Groupe de contact » constitué par la section du rapport et des études pour l'étude annuelle

---

Un « groupe de contact » a été constitué dans le cadre des travaux d'élaboration de l'étude annuelle 2016 du Conseil d'État. Composé de hautes personnalités ayant une expérience diversifiée dans les domaines abordés par l'étude, ce groupe a eu pour rôle de mettre en débat les orientations qui lui ont été présentées par la section du rapport et des études avant que celle-ci délibère du projet soumis à l'assemblée générale. Le groupe s'est réuni à deux reprises, le 20 janvier et le 18 mai 2016, pour examiner l'analyse générale de la situation et la préfiguration des propositions.

### Composition

*(Présentation par ordre alphabétique)*

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la première réunion.*

---

**M. Pierre Albertini**, professeur à la faculté de droit de Rouen, ancien député - maire

---

**M. Jean-Claude Boulard**, sénateur de la Sarthe

---

**M. Guy Canivet**, ancien membre du Conseil constitutionnel, Premier président (h) de la Cour de cassation

---

**M. Hervé Delannoy**, président du Conseil national du droit, président d'honneur de l'Association française des juristes d'entreprise

---

**M. Nicolas Godfroy**, directeur du département juridique de l'Union fédérale des consommateurs-Que choisir ?

---

**Mme Pascale Gonod**, professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne

---

**M. Alain Lambert**, ancien ministre, président du conseil général de l'Orne, médiateur des normes applicables aux collectivités locales

---

**M. Serge Lasvignes**, président du Centre Pompidou, ancien secrétaire général du Gouvernement

---

**M. Antoine Lyon-Caen**, professeur émérite à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense

---

**M. Jean-Claude Marin**, procureur général près la Cour de cassation

---

**M. Nicolas Molfessis**, professeur à l'Université Panthéon - Assas

---





---



# Contributions

**Simplification et qualité du droit au niveau européen :**  
**l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»,** *par Guy Verhofstadt*

**Simplification et qualité du droit de l'Union européenne,** *par Hubert Legal*

**L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.**  
**Contribution du Conseil constitutionnel à la simplification du droit,**  
*par Guy Canivet*

**Textes introductifs des projets de loi, des propositions de loi et des lois espagnols : les exposés des motifs et les préambules,** *par Cristóbal Rodríguez Giménez*

**De la qualité du droit à la qualité de la justice, la simplification du droit en Italie, entre centre et territoires,** *par Daniela Piana*





# Simplification et qualité du droit au niveau européen : l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer »

par Guy Verhofstadt,  
président de l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe,  
ancien Premier ministre de Belgique

La simplification et la qualité du droit sont, à première vue, des objectifs consensuels. Nul ne saurait s'y opposer. Et pourtant, certaines questions se posent immédiatement. D'une part, en quoi consiste le fait de simplifier le droit et d'améliorer sa qualité ? D'autre part, la simplification est-elle un moyen en soi pour améliorer la qualité de la législation – en d'autres termes, doit-on considérer que le droit le plus simple est aussi celui de meilleure qualité – ou, simplification et qualité sont-ils, au contraire, deux objectifs autonomes qu'il convient d'atteindre séparément ?

Le problème n'est pas, à l'évidence, strictement juridique. Il est aussi, et peut-être d'abord, de nature politique. Lorsque le Président de la Commission européenne a présenté son programme au Parlement européen en juillet 2014, il a déclaré qu'il voulait « *une Union européenne plus grande et plus ambitieuse pour les grands enjeux, plus petite et plus modeste pour les petits dossiers* ». Malgré un large soutien pour l'objectif général, les accusations se sont vite fait entendre : une telle déclaration ne cacherait-elle pas un agenda de déréglementation ? Des politiques européennes en matière d'environnement, de protection sociale ou de santé ne seraient-elles pas mises en cause ?

Par la suite, en mai 2015, la Commission européenne a présenté son paquet pour « l'amélioration de la réglementation », suivi par une négociation avec le Parlement européen et le Conseil. Objectif : l'adoption d'un nouvel accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » (ci-après « All ») pour renouveler et remplacer le précédent datant de 2003. La Conférence des Présidents des groupes politiques du Parlement européen, qui m'a désigné négociateur du Parlement (Nicolas Schmit représentait la présidence du Conseil et Frans Timmermans la Commission), a adopté un mandat incluant l'objectif d'une réglementation non seulement de qualité, mais qui prendrait aussi en considération les éventuelles charges et/ou lourdeurs administratives associées. En revanche, la réduction de telles charges administratives ne devrait bien entendu pas résulter en une déréglementation pure et simple.

Le nouvel All a été adopté par le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne en mars 2016. Comment atteindre donc les objectifs mentionnés dans son paragraphe 3 – notamment une législation qui soit « *compréhensible et claire* », qui permette « *aux citoyens, aux administrations et aux entreprises de comprendre*



*aisément leurs droits et leurs obligations* », qui prévoit « *des exigences appropriées en matière d'information, de suivi et d'évaluation* », qui évite « *la réglementation excessive et les lourdeurs administratives* », et qui soit « *aisée à mettre en œuvre* » – tout en évitant l'écueil et les craintes d'un agenda de déréglementation ?

En somme, l'All engage le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne à de nouvelles initiatives et procédures en ce qui concerne la planification et la préparation des lois européennes, la coopération entre les institutions, la transparence des procédures, l'application du droit par les États membres, et il répond également au besoin d'éviter la réglementation excessive et les lourdeurs administratives.

En réponse aux questions initialement soulevées, l'approche retenue dans l'accord est de considérer que « simplification » et « qualité » sont bien deux objectifs distincts, à atteindre de façon parallèle, mais lesquels, comme les deux faces d'une même médaille, se conditionnent et se renforcent mutuellement. Un droit de qualité n'est pas toujours le droit le plus simple, mais plutôt le plus simple *possible*.

Toujours dans cette optique, l'All vise à préserver une conception large de ce que signifie la « qualité du droit » au niveau communautaire. Celle-ci ne saurait être garantie, comme la proposition initiale de la Commission semblait le laisser penser, par le seul renforcement d'études scientifiques préliminaires en amont de la délibération législative. Condition certes nécessaire à une fonction politique informée et responsable, un meilleur fondement analytique des différentes alternatives techniques disponibles ne saurait toutefois remplacer la prise de décision politique. Une telle analyse n'est donc pas une fin en elle-même et doit être accompagnée de processus décisionnels adaptés. Ainsi, pour ne donner qu'un exemple, l'utilisation plus systématique et plus large des instruments du « mieux légiférer » (tels que les analyses d'impact, les consultations des parties prenantes et les évaluations *ex post*), doit être accompagnée – dans les limites des Traités européens; bien entendu – par la mise en place de procédures de travail des institutions plus structurées, coordonnées et transparentes. D'autres aspects tels que les techniques de rédaction et de codification législatives, ainsi que les pratiques relatives à la transposition et l'application du droit communautaire au niveau national dans les États membres sont également couverts.

\*\*\*

Mais commençons par le commencement. La fonction législative dans le droit constitutionnel de l'Union européenne est, sauf cas exceptionnels, partagée par les trois institutions : la Commission, qui propose, et le Parlement et le Conseil, qui légifèrent. C'est au moment même de prendre la décision de légiférer que commence le défi d'améliorer la qualité des lois. C'est pour cette raison que l'All prévoit déjà dans son deuxième chapitre des dispositions relatives à la programmation législative.

En ce qui concerne la programmation pluriannuelle, il est prévu d'adopter des conclusions communes devant être signées par les Présidents des trois institutions lors de la nomination d'une nouvelle Commission européenne. L'idée est de



faciliter la planification à long terme sur les « *principaux objectifs et priorités stratégiques pour la durée du nouveau mandat et, autant que possible, sur un calendrier indicatif* » (paragraphe 5).

En matière de programmation annuelle, les trois institutions se mettront d'accord sur les dossiers du programme de travail annuel de la Commission qui mériteront un traitement prioritaire. Une déclaration sera, à cet effet, signée par les trois Présidents (paragraphe 7). C'est la première fois dans l'histoire de l'Union européenne qu'il y a une vraie volonté de la part du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, de se mettre d'accord, de manière systématique, sur les dossiers qu'ils souhaitent traiter de façon prioritaire.

L'All prévoit également des outils destinés à mieux légiférer (troisième chapitre) : analyses d'impact, consultations publiques et évaluation *ex post*. Ce sont des instruments clés pour assurer précisément la qualité de la législation.

Les analyses d'impact, faites surtout par la Commission, devront couvrir un grand nombre d'aspects : non seulement « *les incidences économiques, environnementales et sociales* » mais aussi des points concrets, tels que le coût de ne pas agir («*coût de la non-Europe*»), les effets en termes de compétitivité et de lourdeurs administratives, surtout en ce qui concerne les PME, ainsi que les aspects numériques et l'impact territorial (paragraphe 12). Évidemment, le Parlement européen et le Conseil peuvent modifier les propositions de la Commission, et ils pourront donc estimer nécessaire d'effectuer des analyses d'impact de leurs propres modifications.

En outre, la Commission s'engage à mener des consultations publiques avant l'adoption d'une proposition de manière ouverte et transparente, et d'encourager en particulier la participation des PME et d'autres utilisateurs finaux. Les résultats de ces consultations seront rendus publics (paragraphe 19).

Enfin, lorsqu'on légifère, il est aussi important de prendre en compte les effets de l'application du droit existant, et donc les évaluations, *ex post*, devront servir de base aux analyses d'impact, *ex ante*, des mesures futures. À cet effet, Il convient de prévoir dans la législation elle-même des exigences en matière d'information, de suivi et d'évaluation (paragraphe 22).

«Mieux légiférer» au niveau européen exige une approche et un esprit plus coopératifs entre les institutions européennes, y compris dans les domaines où, d'expérience, la coopération est parfois difficile. L'All a réalisé des avancées non négligeables à cet égard. Il arrive que le Conseil décide de changer la base juridique d'une proposition présentée par la Commission. De tels changements de base juridique entraînent toujours le passage d'une procédure ordinaire, dans laquelle le Parlement européen est pleinement impliqué, à une procédure spéciale, dans laquelle il ne l'est pas. Désormais, dans ce genre de situation, en lieu et place d'une décision unilatérale du Conseil, les trois institutions devront procéder à un échange de vues sur la question (paragraphe 25).



Cet esprit de collaboration est présent aussi en ce qui concerne les actes délégués, par lesquels le législateur confie à la Commission européenne le pouvoir de compléter ou modifier certains éléments non essentiels de l'acte législatif (sous peine de devoir adopter un nouvel acte législatif). Conçus comme un instrument autonome de la mise en œuvre du droit par la Commission, les actes délégués n'étaient pas, jusqu'à présent, toujours utilisés dans l'esprit du Traité et constituaient un éternel objet de discorde entre les institutions, allant jusqu'à bloquer l'adoption de législations techniques dans leur ensemble. En pratique, le Conseil était très réticent à l'utilisation des actes délégués, les experts nationaux des États-membres n'étant pas consultés d'office sur le projet de mesure (le Conseil n'a qu'un droit de veto sur la proposition d'acte formel faite par la Commission). L'All prévoit la consultation en amont plus systématique et précoce des États membres, de façon à assurer que ces instruments soient pleinement utilisés, selon la lettre et l'esprit du Traité (paragraphe 28).

En ce qui concerne les procédures législatives, l'All introduit davantage de transparence et de coordination, toujours, bien entendu, avec l'objectif d'améliorer la qualité de la législation (sixième chapitre).

Ainsi, les trois institutions sont encouragées à s'informer mutuellement « *à intervalles réguliers de leurs travaux, des négociations en cours entre elles et de tout retour d'information qu'elles pourraient recevoir de la part des parties intéressées* » (paragraphe 33). Plus particulièrement, le Parlement et le Conseil, en leur qualité de législateurs, sont appelés à « *maintenir des contacts étroits dès avant les négociations interinstitutionnelles, afin de mieux saisir leurs positions respectives* » (paragraphe 34). En outre, il a été reconnu que des procédures plus efficaces en matière d'approbation d'accords internationaux devront être mises en place, et une négociation ultérieure sur cette question devra avoir lieu.

En matière de transparence des procédures, un traitement approprié des négociations trilatérales (normalement à huis clos, et donc parfois critiquées pour manque de transparence) est prévu. Plus généralement, la communication au public tout au long du cycle législatif devra être améliorée, par exemple, les trois institutions devront annoncer « *de concert la bonne issue du processus législatif (...) lorsqu'elles seront parvenues à un accord* » (paragraphe 38). Une base de données commune aux trois institutions permettant de retracer les différentes étapes du processus législatif est également prévue (paragraphe 39).

Il ne suffit pas d'adopter des lois de qualité. Elles doivent également être appliquées. La Commission européenne et la Cour de justice ont des compétences bien définies dans les traités concernant le contrôle de l'application du droit européen. Mais, tenant compte du fait que ce sont généralement les États membres qui sont responsables de l'application du droit européen, en particulier quand il s'agit de transposer des directives, l'All contient quelques dispositions en la matière (septième chapitre). En particulier, quand les États membres transposent des directives en droit national « *et décident d'ajouter des éléments qui ne sont aucunement liés à cette législation de l'Union, ces ajouts devraient*



*être identifiables soit grâce aux actes de transposition, soit grâce à des documents associés* » (paragraphe 43). Les États membres ne devront donc pas cacher des mesures nationales derrière la transposition d'une loi européenne.

Nous arrivons enfin à la question de la simplification proprement dite. L'All, dans son huitième chapitre, ne donne pas une définition précise de la simplification législative. Par contre, il établit le but « *d'éviter la réglementation excessive et les lourdeurs administratives et atteindre les objectifs des traités* » (paragraphe 47). Trois étapes sont suggérées pour atteindre ce but.

D'abord, « *la Commission s'engage à présenter chaque année une synthèse, y compris un examen annuel de la charge, des efforts de l'Union en vue de simplifier la législation, d'éviter la réglementation excessive et de réduire les lourdeurs administratives* ». Il n'y a pas, donc, une présomption en matière de réglementation excessive qui mènerait inévitablement à la conclusion qu'une déréglementation serait nécessaire. Il appartient en premier lieu à la Commission d'examiner les charges existantes.

Ensuite, « *en tenant compte des coûts et avantages de la réglementation de l'Union, la Commission quantifiera, chaque fois que c'est possible, la réduction de la charge réglementaire ou le potentiel d'économie que présente chaque proposition ou acte juridique* ».

Et enfin, la Commission examinera la possibilité de fixer « *des objectifs de réduction des charges dans certains secteurs* » (paragraphe 48). Mais les objectifs de réduction des charges ne peuvent être établis que dans des secteurs spécifiques, et seulement après la réalisation d'un examen annuel de la charge. En fait, je me suis toujours opposé à des objectifs aveugles pour la réduction des charges, comme par exemple, 25% de réduction dans tous les domaines. En effet, il est non seulement très difficile d'appliquer une telle mesure dans la pratique, mais il se peut aussi que dans certains domaines des charges réglementaires ou administratives soient justifiées, et que dans d'autres une réduction beaucoup plus importante soit nécessaire.

\*\*\*

Il est légitime de se demander si ces mesures seront efficaces, et même si, en pratique, elles seront suivies à la lettre par les institutions européennes. D'autant plus que l'accord interinstitutionnel précédent (celui de 2003) s'est révélé peu effectif, en tout cas en ce qui concerne quelques-unes de ses dispositions. Pour cette raison, une disposition sur le suivi régulier de la mise en œuvre de l'All a été insérée dans le texte, de façon à éviter que les engagements pris par le Parlement européen, le Conseil et la Commission ne soient pas suivis d'effets concrets.

Pour ma part, je suis convaincu que les différents acteurs dans le processus législatif européen seront capables d'utiliser pleinement les dispositions de l'accord interinstitutionnel «mieux légiférer», de façon à adopter des lois meilleures et plus efficaces au service de nos citoyens.





# Simplification et qualité du droit de l'Union européenne

par Hubert Legal,  
jurisconsulte du Conseil européen,  
directeur du service juridique du Conseil de l'Union européenne

Si l'on retient comme définition du droit l'ensemble construit des règles organisant la vie des hommes en société, sa qualité doit s'entendre, comme notion formelle, du degré de satisfaction des critères reconnus auquel ses énoncés parviennent, tant par leur système que par leur libellé, et, comme notion fonctionnelle, de sa capacité à produire sur le corps social, avec économie de moyens et sans dommages induits, les effets recherchés. Les deux notions convergent en principe, puisque les critères légistiques ont pour objectif naturel d'assurer que, par sa forme idoine, l'objet juridique soit le mieux possible à même d'accomplir les objectifs politiques et sociaux qui lui sont assignés. La forme parfaite est par définition la plus fonctionnelle, selon une esthétique industrielle du droit de tradition néo-platonicienne. *Loewy vs Dicey...*

Le pur objet effectif est débarrassé des scories et sa vertu cardinale est la simplicité. La complexité peut être inévitable; le plus souvent, elle est imperfection et ne subsiste que parce que des obstacles ont empêché le polissoir d'aller au noyau dur du minimum requis.

Un tel schéma de principe est toutefois d'un intérêt plutôt théorique lorsque le droit existant est foisonnant voire multiple, l'intention politique sous-jacente à une proposition peu discernable ou née à la rencontre d'orientations diverses et les conditions de la négociation peu propices à une recherche d'adéquation de la forme à la fonction. Tel est généralement le cas dans l'élaboration des actes de l'Union européenne, dont traitent ces modestes propos. Pour autant - ou pour cela même - la simplicité jouit dans ce contexte d'une connotation extrêmement positive.

Trois courants polémiques présents dans l'Union européenne convergent vers l'idée de la simplicité et la dénonciation de l'encombrement normatif : les moins-légiférants, les refondateurs et les hiérarchistes. Les **moins-légiférants** sont ceux qui posent pour principe que l'intervention régulatrice des pouvoirs publics est néfaste par les complications coûteuses qu'elle induit pour les particuliers et les entreprises, notamment petites, et par les perturbations qu'elle apporte au libre jeu du marché; cette retombée des doctrines ultra-libérales se manifeste le plus souvent sous la forme atténuée d'un effort réclamé pour réduire le poids de la bureaucratie excessive et pour obtenir, en particulier, une baisse numériquement vérifiable de la quantité de normes en vigueur. Toute introduction d'un nouvel



instrument doit être gagée sur l'éradication d'un autre. Cette forte pensée est désignée au sein de la Commission européenne sous le vocable «REFIT»<sup>1</sup> et assortie au Parlement européen d'un codicille selon lequel il faut calculer également le «coût de la non-Europe».

Les **refondateurs** sont – aux fins seulement du développement en cours – ceux qui déplorent le désamour envers la politique et les institutions, nationales comme européennes, et qui songent que, pour réveiller l'ardeur fusionnelle des masses envers leurs dirigeants, il faudrait leur redonner du rêve. Réinventer un verbe politique dégagé du terreau fangeux de l'acquis juridique spécialisé serait la voie de la confiance retrouvée. L'Europe rebuterait car on l'assimilerait à l'encadrement tatillon des droits de chasse (version française), à la définition de la forme des sous-bocks de bière (version allemande), et ainsi de suite selon les passions nationales. Susciter l'enthousiasme en montrant l'idéal; vaste programme, comme disait l'autre! Pas de doute qu'il est dans la nature de l'idéal d'être simple et beau.

Troisième composé idéologique à l'œuvre, les **hiérarchistes**, à savoir ceux qui déplorent que l'influence délétère de la *common-law*, des avocats américains et du gouvernement des juges ait conduit à ce qu'on ne sache plus écrire le beau langage du droit qui permet, au sommet de la hiérarchie des normes, de formuler quelques principes (que je ne nommerai pas de base, nonobstant la *Recherche* de René Char<sup>2</sup>...) en des termes aussi succincts que définitifs, tout ce qui s'ensuit n'étant que déclinaison de cette parcelle d'universalité gravée aux tables de la Loi. Entassement désordonné de familles de règles plus ou moins contraignantes, agrémentées de définitions casuistiques, de champs d'application superposés, de catalogues interminables d'exceptions et de sous-exceptions, voilà le résultat de procédés atmosphériques plaçant le marchandage des *lobbies* au-dessus du *Discours de la Méthode* et faisant de l'intérêt général un intérêt particulier irrespectueux des autres. Mettre de l'ordre et revenir à quelques principes de classement un peu rigoureux, n'est-ce pas une façon de simplifier?

C'est donc en un faisceau tout à fait hétéroclite que, dans l'Union européenne, se présentent les partisans d'une simplification du droit. Cet objectif recueille donc sans mal un consensus politique, sans que pour autant il en soit tiré beaucoup plus de conséquences utiles qu'il ne convient aux fins de saluer un lieu commun.

Il serait futile d'escompter qu'un travail d'amélioration de la qualité de la législation puisse avoir pour effet d'entamer la complexité ou d'alléger le volume de la production législative européenne (I). Pourtant, un tel travail technique est une nécessité absolue s'agissant du droit de l'Union dont le mode d'élaboration induit un risque élevé de malfaçons évitables (II).

---

1. REFIT : *Regulatory Fitness and Performance Programme* («Programme de la Commission européenne pour une réglementation affûtée et performante»), COM(2012)746. V. également : décision de la Commission établissant la plateforme REFIT, COM(2015)3261; proposition de la Commission pour un accord interinstitutionnel relatif à l'amélioration de la réglementation («Mieux légiférer»), COM(2015)216.

2. René Char, *Recherche de la base et du sommet*, Gallimard, Paris, 1955.



## **I. La complexité comme évidence et la simplicité comme idéologie**

La qualité du droit peut s'entendre, et j'y reviens hardiment, comme la valeur légistique ou comme la capacité performative. Dans le monde des purs concepts, la première acception conditionne la seconde. Un droit bien fait est un droit qui marche; une forme bien conçue et un énoncé clair produisent des effets directs et ciblés sans les contradictions, incertitudes et superpositions qu'occasionne dans son environnement juridique le travail improvisé des amateurs. L'esthétique juridique, surtout dans un paysage encombré, ne peut être qu'une esthétique fonctionnelle.

Mais il ne relève pas d'un travail sur la qualité du droit de déterminer si l'intention politique sous-jacente à la production de l'acte est perturbatrice du système juridique dans lequel il est destiné à s'inscrire. Pourtant, la qualité mesurée à raison du résultat engendré par l'exécution de la norme (sa «performance») est nécessairement une fonction de son insertion dans un ensemble juridique généralement préexistant. La contribution technique ne peut minimiser l'impact perturbateur d'un projet qu'au prix d'aménagements susceptibles de le rendre moins efficace du point de vue de la satisfaction de ses objectifs initiaux, appréhendés isolément. Convaincre que la réduction des inefficacités indirectes peut impliquer le démantèlement partiel de l'instrument de base envisagé est une gageure qui exposera le juriste au risque d'un procès en outrecuidance.

Le souci d'une vision d'ensemble revêt une pertinence particulière quand on envisage les instruments du droit de l'Union qui, d'une part, sont négociés pour tenir compte de soucis nationaux d'insertion radicalement différents sinon opposés entre eux et qui, d'autre part, sont mis en œuvre – qu'ils soient d'effet direct ou indirect – en tant que droit national dans 28 ordres juridiques différents, pour ne tenir compte que de leur application dans les États membres. La complexité est intrinsèque à un tel appareil institutionnel – qui est, en outre, loin de s'appliquer également à tous les États membres et prévoit, par matières, des régimes territoriaux particuliers.

La réponse simpliste à cette difficulté existentielle est de privilégier systématiquement la forme réglementaire par rapport à celle de la directive, comme le font les propositions de la Commission dans le marché intérieur lorsque les traités laissent le choix ouvert. Motif : plutôt que de laisser à chaque administration nationale le soin d'insérer une mesure, définie par son objectif, à l'intérieur de ses dispositifs internes – ce qui est facteur d'accommodements invérifiables et en tout cas nuisibles à la lisibilité du droit de l'Union –, il est bien plus simple de substituer aux diverses règles nationales en place une mesure unique, complètement rédigée et directement applicable à partir de son entrée en vigueur comme règlement de l'Union. Globalement, un acte substitué à au moins 28 : simplification considérable.

Alors pourquoi qualifier cette bonne idée de simpliste? Pour la bonne (et simple) raison que le règlement qui en résultera sera, dans la quasi-totalité des cas, du mauvais droit. En effet, privées de la capacité d'adapter à leurs contraintes



juridiques internes une directive soumise à transposition en aval de son adoption, les administrations nationales négociant une proposition de règlement au sein des instances préparatoires du Conseil font remonter en amont ces contraintes pour obtenir dans le texte lui-même le reflet de leurs spécificités sous la forme de définitions ésotériques (pour les autres), de dérogations, d'exceptions, de flexibilités et de renvois au droit national qui rendent le texte obscur, confus et juridiquement incertain quand elles ne le privent pas tout bonnement d'effet utile. En outre, un compromis si difficilement élaboré au niveau des experts qu'il n'est plus possible d'en changer un mot sans perdre une délégation et parfois la majorité qualifiée qu'elle détermine est une bien mauvaise entrée en matière pour aborder la codécision avec l'interlocuteur du Conseil dans la procédure législative ordinaire, le Parlement européen - qui vient de son côté d'élaborer une position arbitrée entre ses formations politiques sous le regard très présent des *lobbies*.

Discuter une proposition avec le Parlement se résume dans ce contexte, pour la présidence du Conseil, à repérer des lignes rouges, émonder les saillants les moins défendables, donner des gages aux partenaires dangereux et insérer les sorties convenues sous forme d'actes délégués et de mesures d'exécution. Nul besoin d'insister sur le fait que la qualité d'écriture comme l'orientation opérationnelle ne sont pas toujours en ligne de mire. Il est vrai que la révision juridico-linguistique du texte, qui garantit un contrôle de qualité, intervient après l'accord politique (et avant l'adoption définitive par les deux législateurs). Mais il est non moins vrai que la négociation s'est tellement crispée sur des formules contournées et ambivalentes que celles-ci sont devenues presque intangibles et que tenter de desserrer les nœuds les plus épais reviendrait à faire éclater le compromis politique.

C'est pourquoi, dans la pratique du Conseil, il a été convenu de faire assister systématiquement des représentants de la direction du service juridique regroupant les juristes linguistes (la direction de la qualité de la législation, dite DQL) aux trilogues politiques et techniques qui forment la codécision, afin que soit connue l'origine de choix terminologiques et rédactionnels apparemment boiteux et que l'on évite de suggérer, avec orthodoxie mais maladresse, des améliorations qui seraient stylistiquement heureuses mais institutionnellement impossibles. Il reste à mes collègues la tâche exigeante et ingrate d'assurer la concordance entre la version négociée dans un sabir schizophrénique à base d'anglais et les autres versions linguistiques faisant également foi. Il va de soi que le plus difficile est d'assurer le rendu exact des imperfections et de ne pas faire pencher d'un côté ou de l'autre une balance que l'on a voulue frémissante d'équilibre... Bref, la simplification ou la clarification qui voudraient accoter à un original baroque des compagnons classiques sont hélas à proscrire.

La vulgate fédéraliste attribue bien naturellement cette défaillance évidente, du point de vue de la clarté du droit, à l'incapacité des administrations nationales à voir plus loin que le bout de leur nez souverainiste et propose pour remède le transfert en masse du stock normatif national vers un système communautaire intégré où aux vieilleries poussiéreuses et protectionnistes seraient substituées des corps de règles modernes et propres tirés des meilleures pratiques et parfaitement cohérents.



Il s'agit là d'un non-sens. Le droit de l'Union n'est pas le fruit d'un *big bang* survenu dans les éprouvettes de laborantins bruxellois mais un produit de fusion entre les traditions constitutionnelles et juridiques des États membres que les compétences attribuées à l'Union visent à rassembler au service des valeurs et des buts communs aux peuples de l'Europe. Il n'est pas d'intégration par le droit qui ne prenne pour point de départ l'existant national en vue de parvenir, en y mettant le temps qu'il faut, au rapprochement des législations puis, s'il y a lieu, à l'unification des concepts. Vouloir décréter ces résultats est une ineptie tragique car, à supposer même qu'à la faveur de crises certains gouvernements se montrent prêts à aller plus vite que la musique, le corps national, dans son identité politique dont les traités imposent le respect, ne les suivrait pas. L'Union est un creuset dans lequel le dialogue des juges, des administrations, des parlements, des métiers et des peuples doit faire son œuvre beaucoup plus en profondeur que ce que la réalisation du marché intérieur a permis, n'en déplaise aux adorateurs du plan Schuman<sup>3</sup>.

Par conséquent il n'est pas de procédé qui permette que l'œuvre législative collective fasse l'économie du parcours du combattant qui part de l'incompréhension et de l'égoïsme pour aller par hésitations et compromis vers une perception exacte du périmètre de compatibilité permettant à chacun de mieux trouver son aise dans le respect des contraintes essentielles des partenaires. Il est manifeste que tous les États membres ne sont pas également préparés à faire au sein de leur propre catalogue de contraintes la hiérarchisation des priorités permettant de concéder sur ce qui est mineur pour qu'on lui concède pour ce qui est majeur. Seuls quelques États membres ont à vrai dire entre eux le degré de confiance et de maturité requis pour discerner spontanément ce sur quoi il ne faut pas demander à l'autre de renoncer. Les élargissements récents n'ont pas amélioré les choses de ce point de vue mais ils ne sont pas seuls en cause. On apprend par l'erreur et les productions juridiques n'en sont évidemment pas exemptes.

## **II. La clarté du droit comme objectif réaliste**

Combattre la complexité inhérente au rapprochement de traditions juridiques aussi éminentes que différenciées dans des matières exigeant un degré de détail parfois impressionnant est une entreprise vaine. Il ne s'ensuit pas, bien au contraire, qu'il ne faille pas accompagner ce processus protéiforme d'un effort soutenu pour éviter que des productions trop opaques ou trop difficiles à lire rende légitime la question du bien-fondé de l'entreprise elle-même. L'Union n'accouchera pas, dans un futur proche, du Code civil des temps nouveaux ni de quelque pièce que l'on puisse citer comme exemple littéraire. Il n'est pas indispensable pour autant qu'elle se signale au catalogue des travers à éviter. Pour le bon renom de ses fonctionnaires, déjà - car, s'ils prétendent n'y pouvoir rien, ils aggravent leur cas -; pour la cohésion économique et sociale des États membres surtout, dont les institutions de l'Union sont la première fabrique de droit et doivent être soumis à des standards de qualité indispensables.

Le point de départ de la discussion législative, pour limiter le propos à ce cadre, est le plus souvent une proposition de la Commission, qui est elle-même censée

---

3. Déclaration de Paris de Robert Schuman du 9 mai 1950.



intégrer l'objectif de qualité par adéquation de la forme à l'objectif. La proposition doit être justifiée au regard du principe de subsidiarité et avoir donné lieu à une analyse d'impact<sup>4</sup>, vérifiée par une structure interne dédiée, et à un avis du service juridique. Mais le parcours interne d'une proposition, conclu par la décision du collège de déposer celle-ci, est marqué d'étapes qui ne sont pas que juridiques et techniques, mais aussi et surtout politiques, en ce sens que la Commission est une entité ouverte aux vues des groupes d'intérêt et des gouvernements dans laquelle, en outre, la capacité à faire aboutir des projets est un indice de la réputation des fonctionnaires appréciée par les cabinets et le secrétariat général.

Donc même un effort affiché de réduction quantitative de la production de droit, faisant partie des objectifs politiques de la présidence de la Commission<sup>5</sup> - comme c'est le cas de la Commission Juncker -, se heurte à une résistance spontanée des services qui, alors que la discussion d'un texte au Conseil et au Parlement met en évidence une valeur ajoutée négligeable une fois intégrés les amendements indispensables pour obtenir l'accord, préféreront souvent ne pas retirer la proposition pour éviter l'effet négatif d'un échec apparent.

En outre, la quantité et la qualité sont des notions distinctes bien qu'interdépendantes. Un rythme moins soutenu d'examen des propositions ne garantit pas une amélioration de la qualité de chacune d'entre elles. Un filtrage initial plus rigoureux peut même avoir pour effet de «charger» chaque instrument à ras bord du contenu normatif qu'il n'aura pas nécessairement de frères ou de sœurs pour porter.

A supposer en tout cas qu'une proposition apparaisse trop compliquée et hétérogène pour pouvoir aboutir à l'adoption d'un texte applicable dans des conditions normales de transparence et de sécurité, les options semblent *a priori* les suivantes pour le législateur bicéphale de l'Union :

- Renforcer le **contrôle de la subsidiarité**. Ce principe, auquel l'exposé des motifs des propositions ne répond souvent que par affirmation, impose de ne légiférer au niveau de l'Union que «*si, et dans la mesure où,*» les objectifs recherchés ne peuvent être suffisamment atteints par l'action des États membres. La notion de suffisance implique une appréciation politique (d'où l'appétit mesuré de la Cour

---

4. Accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne, JOUE L123/1 du 12 mai 2016 («All Mieux légiférer»), point 13 : « *La Commission procédera à une analyse d'impact de ses initiatives législatives et non législatives, de ses actes délégués et de ses mesures d'exécution qui sont susceptibles d'avoir une incidence économique, environnementale ou sociale importante. Les initiatives figurant dans le programme de travail de la Commission ou dans la déclaration commune seront, en règle générale, accompagnées d'une analyse d'impact. / Dans le cadre de son propre processus d'analyse d'impact, la Commission mènera des consultations aussi larges que possible. Le comité d'examen de la réglementation de la Commission procédera à un contrôle objectif de la qualité des analyses d'impact de cette institution. Les résultats finals des analyses d'impact seront mis à la disposition du Parlement européen, du Conseil et des parlements nationaux et seront rendus publics parallèlement à l'avis/aux avis du comité d'examen de la réglementation lors de l'adoption de l'initiative de la Commission.* ».

5. V. par exemple : programme de travail de la Commission pour 2015, sur le site de la Commission européenne.



de justice de l'Union pour exercer son contrôle), mais elle permet de justifier le refus d'examiner un texte non seulement dans son entier, mais également dans certaines de ses parties. La vérification du principe donne des droits particuliers d'intervention aux parlements nationaux en vertu du Protocole (N°2) aux traités de l'Union - droits qui commencent à être utilisés. Le recours de chacun des co-législateurs à des analyses d'impact complémentaires est encouragé<sup>6</sup>.

- **Scinder la proposition.** Disjoindre une ou plusieurs parties d'un texte, soit pour les adopter séparément, soit pour les écarter à ce stade, peut être envisagé. Mais la matière elle-même peut rendre inévitable le fait que certaines propositions comptent des centaines d'articles regroupant des règles multiples quoique peu dissociables. On peut penser à la législation bancaire ou à la protection des données dans la pratique récente. Si un degré de précision suffisant n'est pas atteint dans toutes les rubriques pertinentes, le texte ne sera pas applicable dans des conditions homogènes et engendrera des inégalités et des avantages pour certains systèmes juridiques ou économiques au détriment des autres.

En outre, la présence de plusieurs volets dans un même instrument peut présenter l'intérêt politique de faciliter un compromis entre les concessions faites et obtenues au titre de plusieurs chapitres qui, comme il arrive fréquemment, n'ont pas la même importance pour les uns et les autres.

Enfin, scinder en deux ou plusieurs actes une proposition envisageant un instrument unique n'est pas toujours un avantage du point de vue de la simplicité car, au lieu d'avoir affaire à une unité juridique, on aura affaire à un «paquet politique» - avec un contrôle de la compatibilité des éléments répartis en plusieurs textes juridiquement autonomes généralement plus difficile et plus aléatoire.

- **Déléguer.** Le texte peut être désencombré de ses éléments inessentiels et contestés en renvoyant leur élaboration et leur adoption à des autorités subordonnées. Mais les traités de l'Union sont assez restrictifs et ne prévoient que l'option de charger la Commission d'adopter un ou plusieurs actes délégués, sous réserve d'un droit d'objection et d'opposition ouvert au Parlement européen et au Conseil, et celle de prévoir des mesures d'exécution confiées soit à la Commission soit au Conseil lorsque des conditions uniformes sont nécessaires pour encadrer le pouvoir d'exécution général qui appartient aux États membres. Cette seconde option permettant un contrôle des États membres par la voie de la comitologie est le plus souvent préférée par ces derniers, alors que le Parlement européen et la Commission favorisent le recours aux actes délégués. Ce choix, pour lequel la Cour de justice admet une certaine latitude politique sauf s'il s'agit d'amender l'acte de base - ce qui ne peut relever de l'exécution -, est l'occasion de fréquents affrontements interinstitutionnels lors des trilogues législatifs. L'engagement récemment pris par la Commission d'associer systématiquement les experts nationaux à la préparation des actes délégués<sup>7</sup> pourrait dissiper cette tension récurrente et rendre les critères du choix plus objectifs.

---

6. All Mieux légiférer, point 15.

7. All Mieux légiférer, Annexe sur les actes délégués, points 4 à 8.



Toutefois, la délégation, qui revient le plus souvent à charger la Commission d'adopter la règle de droit, n'est pas une panacée car elle exige un encadrement préalable (but, critères et conditions) qu'il faut lui-même négocier. En outre, la confiance dans les institutions n'est pas telle que la carte blanche que certaines propositions suggèrent soit véritablement concevable.

Une question juridique fréquente est celle de la capacité des agences de l'Union à édicter, en application de la réglementation qui les crée, des normes de portée générale. La réponse à cette question est en principe négative<sup>8</sup> et seules les institutions peuvent, dans la limite des pouvoirs que les traités leur attribuent, produire des règles de droit, les agences pouvant seulement prendre des mesures de portée particulière<sup>9</sup>. La distinction, bien connue dans le contentieux administratif, n'est pas pourtant d'un maniement évident.

- **Moins détailler.** Ce qui n'est pas tranché au niveau de l'Union l'est par les États membres, qui sont les acteurs essentiels de la mise en œuvre du droit de l'Union, sous le contrôle de la Cour de justice. Le choix du degré de précision des instruments de l'Union, et de leur effet - direct ou indirect - est purement politique (réserve faite des limitations qu'impliquent les principes de subsidiarité et de proportionnalité). Éviter la micro-gestion et choisir les directives peut conduire à des actes plus clairs et plus simples. Mais cette approche est souvent refusée, par le Parlement européen et la Commission, pour des raisons essentiellement tirées d'une conception idéologique de l'effet intégrateur de la règle unique directement invocable qui, libérant le droit de l'Union du masque national que la transposition implique, ferait apparaître aux usagers sa pureté et sa grandeur, par opposition aux manigances sordides d'ordre interne<sup>10</sup>. Les membres du conseil étant généralement – quoiqu'avec exceptions... – peu enclins à se battre sur la forme de l'instrument, il en résulte des règlements parsemés de renvois innombrables au droit des États membres (droit fiscal, droit civil et droit pénal notamment) qui ne contribuent certes pas, bien que la Cour le tolère, à la simplicité des catégories du droit institutionnel de l'Union<sup>11</sup>...

\* \* \*

La recherche de la simplicité, qui est le plus près dont l'Union puisse aujourd'hui s'approcher de l'idée de simplification, peut contribuer à maintenir un niveau de qualité acceptable des règles produites en gérant la complexité intrinsèque et en évitant les complications évitables. Il aurait fallu parler, du côté de la complexité, du périmètre généralement variable de l'application des mesures, des *opt-ins* et des *opt-outs*; il aurait fallu ajouter que, lorsque le droit de l'Union commence à pénétrer, comme il le fait depuis quelques années, au cœur des domaines traditionnellement réservés à la souveraineté nationale, le raidissement des

8. CJ CECA, 13 juin 1958, *Meroni/Haute Autorité*, 9/56.

9. CJUE, 24 janvier 2014, *Royaume Uni/Parlement européen et Conseil*, C-270/12.

10. V. en ce sens : "Gold-plating in the EAFRD : To what extent do national rules unnecessarily add to complexity and, as a result, increase the risk of errors?", étude du Parlement européen, 2014. EAFRD désigne le Fonds agricole de développement rural.

11. V. par exemple : Règlement (UE) 2016/671 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel, JOUE L119/1 du 4 mai 2016.



délégations sur la défense de leurs prérogatives d'essence constitutionnelle par des codicilles taillés sur mesure est bien compréhensible. Il aurait fallu saluer plus nettement l'effort des juristes linguistes des institutions pour s'accorder sur des formulaires de rédaction d'application transversale et éviter, pour autant que le compromis politique le permette, la plupart des malfaçons et des équivoques...

Mais on pardonnera ces lacunes car il s'agit ici pour moi d'accompagner par un regard subjectif, mais avant tout par une expression de sympathie et de reconnaissance, la belle et opportune étude que la section du rapport et des études du Conseil d'État nous livre. Nul doute que, vu la tâche considérable – sinon impossible – à laquelle sont exposées les institutions de l'Union, on y lira ces analyses avec d'autant plus d'intérêt que le mode de gestion de crise imposé à leur fonctionnement n'y permet hélas guère de telles contributions, internes et impartiales, à la réflexion fondamentale sur l'amélioration du droit. Remerciés en soient les auteurs, vivement et sincèrement.





# L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Contribution du Conseil constitutionnel à la simplification du droit

---

par Guy Canivet,  
Premier président (h) de la Cour de cassation,  
ancien membre du Conseil constitutionnel

1 – Il est d'usage d'introduire le sujet de la simplification du droit par le constat de l'abondance de la littérature qui en traite et l'évocation des innombrables travaux historiques, philosophiques, théoriques, de science politique ou administrative, de droit public ou de droit privé qui abordent le thème de l'opacité du droit<sup>12</sup>. C'est dire l'ampleur de la tâche du Conseil d'État qui entend, non seulement en faire la synthèse, mais proposer les moyens de résoudre un problème que l'on situe aux origines du droit et qui lui serait consubstantiel. Ce préliminaire n'a pour objet que de souligner la modestie de la présente contribution qui, en marge de l'œuvre monumentale du rapport qu'elle accompagne, se borne à montrer en quoi la construction jurisprudentielle du Conseil constitutionnel reposant sur l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi qu'il a révélé contribue, en pratique, à simplifier le droit. Le caractère objectif de cet examen, réalisé à partir des sources publiques disponibles, dispenserait de rappeler que ces quelques lignes n'engagent que leur auteur qui n'est d'ailleurs plus membre du Conseil<sup>13</sup>.

2 – L'analyse de la soixantaine de décisions significatives que le Conseil a rendues sur le fondement de cet objectif donne une idée assez précise de l'apport fourni par cette jurisprudence à la simplification du droit. La mise en perspective de ces décisions depuis la découverte, en 1999, de l'objectif dont nous parlons, jusqu'au mois de janvier 2016, révèle, de ce point de vue, un contraste entre l'absolu du principe et la relativité de sa mise en œuvre. Il en va souvent ainsi des proclamations solennelles du Conseil dont la généralité et la détermination initiales, amplifiées par des déclarations publiques<sup>14</sup>, se nuancent au contact des réalités. Il est vrai que les circonstances dans lesquelles la règle est énoncée ne permettent pas toujours, a priori, d'en discerner la portée pratique et d'anticiper les difficultés de son application. Il est donc significatif de confronter l'ambition originaire de l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (I) à l'effectivité de sa réalisation (II).

12. V. par ex. Philippe Malaurie, « L'intelligibilité des lois », *Pouvoirs* 2005/3, n° 114, p. 131. Pour l'inventaire des sources doctrinales v. Patricia Rrapi, *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel. Étude du discours sur la « qualité de la loi »*, Thèse 2012.

13. Dans la suite du texte, ce terme désigne le Conseil constitutionnel.

14. Pierre Mazeaud, « Voeux du président du Conseil constitutionnel au Président de la République », discours prononcé le 3 janvier 2005 à l'Élysée, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 18, juillet 2005.



## I. L'ambition

3 – Expressément affirmé pour la première fois par la décision du 16 décembre 1999<sup>15</sup>, l'objectif est assurément ambitieux, autant par les normes qu'il mobilise que par les contrôles qu'il détermine (1). Mais si sa nouveauté et son importance n'ont pas échappé aux commentateurs<sup>16</sup>, sa potentialité ne s'est révélée que dans des décisions ultérieures rendues dans des configurations procédurales toutes différentes (2).

### 1. Par les sources mobilisées et les contrôles exercés

#### 1.1. Les sources mobilisées

4. Les sources mobilisées sont en effet considérables. D'une part, « ...l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et « la garantie des droits » requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables. Une telle connaissance est, d'autre part, nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel « tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas ». La construction est double : la connaissance suffisante des lois par les sujets de droit est tout à la fois une condition de l'effectivité du principe d'égalité et de la garantie des droits et une nécessité pour l'exercice de la liberté, puisque c'est la loi qui en fixe les limites et que c'est elle qui détermine ce qui est interdit et ce qui est obligatoire.

5. Aux fondements initiaux de l'objectif dont on parle, des décisions ultérieures en ont ajouté d'autres. La connaissance suffisante des lois est encore une condition de l'effectivité du droit au recours, elle aussi garantie par l'article 16 de la Déclaration<sup>17</sup>.

15. Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*, cons. 13. Même si certaines décisions avaient préalablement tiré les conséquences des contradictions de la loi. V. par exemple décision n° 85-191 DC du 10 juillet 1985 *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, cons. 5.

16. « La codification devant le Conseil constitutionnel », *AJDA*, 2004, n° 3, p. 1849-1856 ; Hervé Moysan, « La codification à droit constant ne résiste pas à l'épreuve de la consolidation », *Droit administratif*, avril 2002, n° 4, p. 6-14 ; « La codification du droit répond à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », *Les Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, 2000, n° 187, p. 33-38 ; William Baranès, Marie-Anne Frison-Roche, « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi », *Recueil Dalloz*, 2000, n° s.n., p. 361-368 ; Mathieu, Bertrand, « La sécurité juridique : un produit d'importation « made in France » (à propos des décisions 99-421 DC et 99-422 DC du Conseil constitutionnel) », *Recueil Dalloz*, 2000, n° 4, p. 7-8 ; Bertrand Mathieu, Michel Verpeaux, [Note sous décision n° 99-421 DC], *Les Petites Affiches*, 2000, n° s.n., p. 15-18 ; Nicolas Molfessis, « Les illusions de la codification à droit constant et la sécurité juridique », *Revue trimestrielle de droit civil*, janvier-mars 2000, n° 1, p. 186-194 ; Didier Ribes, « Codes en stock - Le Conseil constitutionnel et les aléas de la codification », *Revue française de droit constitutionnel*, 2000, n° s.n., p. 120-12 ; Dider Ribes, « Codification par ordonnances », *Recueil Dalloz*, 2000, n° s.n., p. 425-426 ; Jean-Eric Schoettl, « Codification par ordonnances », *Actualité juridique. Droit administratif*, 2000, n° s.n., p. 31-37.

17. Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 *Loi de finances pour 2006*, cons 77 à 89.



En outre, en matière fiscale, lorsque la loi atteint un niveau de complexité tel qu'elle devient inintelligible pour le contribuable, elle méconnaît l'article 14 aux termes duquel : « *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». Tel est par exemple le cas lorsque le dispositif fiscal met le contribuable hors d'état d'opérer les choix auxquels l'invite la loi et qu'ainsi, faute par elle de garantir la rationalité de ces arbitrages, la justification de chacun des avantages fiscaux correspondants est altérée du point de vue de l'égalité<sup>18</sup>.

6. En outre, à partir de 2001, le Conseil constitutionnel a introduit dans son raisonnement la référence à l'article 34 de la Constitution. Il en a d'abord fait découler un autre principe, celui de clarté de la loi, complémentaire de l'objectif d'intelligibilité. L'enchaînement logique est le suivant : dans l'exercice de la compétence impartie par cet article, le législateur doit respecter les principes et règles de valeur constitutionnelle et veiller à ce que le respect en soit assuré par les autorités administratives et juridictionnelles chargées d'appliquer la loi. Ainsi, afin de prémunir les sujets de droits contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, le principe de clarté et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi imposent au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques.

7. Le lien entre l'article 34 de la Constitution et le principe fondamental de clarté de la loi aurait sans doute mérité davantage d'explications, tout comme l'utilité d'ajouter ce principe à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité à seule fin d'exiger que la loi soit précise et formulée sans équivoque. C'est sans doute en raison de l'ambiguïté des motifs énoncés par le Conseil, qu'après les avoir répétés dans plusieurs décisions, entre 2001 et 2006<sup>19</sup>, il a finalement évité la redondance en faisant l'économie du principe de clarté de la loi. Il déduit désormais l'obligation pour le législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques, d'une part, directement de l'article 34 de la Constitution<sup>20</sup>, d'autre part, de l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi<sup>21</sup>.

### 1.2. Les contrôles exercés

8. Quoiqu'il en soit, la connaissance suffisante des lois par les citoyens se précise d'une exigence corrélatrice : la loi doit comprendre des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques. Cela, pour que les autorités administratives

18. Décision précitée, cons. 79 à 89.

19. Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, *Loi portant réforme de l'élection des sénateurs*, cons. 20 ; décision n° 2004-494 DC du 29 avril 2004 *Loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social*, cons. 10 ; décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, cons. 13 ; décision n° 2004-503 du 12 août 2004 *Loi relative aux libertés et responsabilités locales*, cons. 29 ; décision 2004-509 du 13 janvier 2004 *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, cons. 25 ; décision n°2005-512 *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, cons. 9 ; décision n° 2005-514 du 28 avril 2005 *Loi relative à la création du registre international français*, considérant 14.

20. Comme il l'avait déjà fait dans la décision n° 85-191 DC du 10 juillet 1985 précitée.

21. Décision n° 2006-540 du 27 juillet 2006, cons. 9.



et juridictionnelles puissent l'appliquer dans le respect de la Constitution, afin de prémunir les sujets de droit contre les interprétations inconstitutionnelles ou contre le risque d'arbitraire. L'objectif détermine donc, en principe, deux types de contrôle exercés par le juge de la constitutionnalité de la loi : d'une part, celui la connaissance suffisante, par le citoyen, des normes qui lui sont applicables, d'autre part, celui de la précision et du caractère non équivoque de la loi.

## 2. Par la portée de la règle

9. La portée initiale de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi a été conditionnée par la configuration procédurale particulière de la décision du 16 décembre 1999<sup>22</sup>. Le Conseil était, en l'espèce, saisi de la loi du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de neuf codes dont la rédaction était achevée mais dont l'adoption par la loi était entravée par l'encombrement du calendrier législatif. L'urgence de faire adopter ces codes était le motif du recours à l'article 38 de la Constitution. Invoquant la jurisprudence du Conseil sur l'obligation, pour le Gouvernement, d'indiquer avec précision au Parlement la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par ordonnances, les députés requérants estimaient que cette exigence n'était pas satisfaite. Selon la saisine, les précisions indispensables auraient dû porter sur les questions de fond à régler par la codification et non se borner à évoquer la nécessité de « *résorber le retard enregistré dans la procédure de codification* ». En réponse à ce grief, le Conseil a jugé que l'urgence qu'il y a avait de mener à bien le programme prioritaire de codification justifiait le recours aux ordonnances répondant à l'objectif d'intérêt général de rendre plus effective la connaissance de la loi par les citoyens<sup>23</sup>. L'utilisation de la procédure de l'article 38 de la Constitution, pour mener à bien la codification du droit concourait donc à l'accessibilité et à l'intelligibilité de la loi, dans lesquelles le Conseil a, pour la circonstance, vu un objectif de valeur constitutionnelle découlant de la combinaison des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration. A donc ainsi été constitutionnalisée ce que, dans le commentaire de sa décision, il désigne comme une nouvelle composante de la sécurité juridique dont la garantie avait été affirmée l'année précédente au sujet des lois de validation<sup>24</sup>.

10. Dans cette configuration, l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi est au service du législateur. Il sera rappelé dans les mêmes termes, dans un contexte identique, par une décision du 26 juin 2003<sup>25</sup>, à propos de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit. Dans cette décision le Conseil affirme clairement que l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi visent à la simplification du droit<sup>26</sup>. Le même rappel sera fait dans une décision du 2 décembre

22. Décision n° 99-421 DC, précitée.

23. Commentaire de la décision précitée.

24. Décision n° 98-404 DC du 18 décembre 1998 *Loi de financement de la sécurité sociale pour 1999*, cons. 2 à 7.

25. Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 *Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*, cons. 5.

26. « *Considérant, en second lieu, que l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution ; qu'en l'espèce, l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire fait obstacle à la réalisation, dans des délais*



2004<sup>27</sup>, à propos d'une autre loi dite « de simplification du droit »<sup>28</sup>. Mais le Conseil s'abstiendra de le réitérer dans sa décision du 12 février 2015<sup>29</sup>, à propos de la loi du 16 février 2015<sup>30</sup> relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures, dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, alors même qu'il était saisi de la conformité à la Constitution de l'article 8 de la loi habilitant le Gouvernement à prendre par d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi, nécessaires pour modifier la structure et le contenu du livre III du code civil, « afin de moderniser, de simplifier, d'améliorer la lisibilité, de renforcer l'accessibilité du droit commun des contrats, du régime des obligations et du droit de la preuve et de garantir la sécurité juridique et l'efficacité de la norme ».

11. C'est toutefois dans une autre figure procédurale que l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi allait déployer ses potentialités. Un an après avoir été révélé, pour justifier le recours à la procédure de l'article 38 de la Constitution, l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi allait être invoqué au soutien de griefs portant sur la qualité substantielle de la loi<sup>31</sup>. Il ne s'agit plus alors de justifier le pouvoir du législateur mais de le soumettre à une obligation positive tenant à la qualité de la loi. En l'espèce, il était allégué que certaines dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 qui opéraient des transferts de dépenses et de recettes, par la complexité du mécanisme, portaient atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi. Sans se poser de questions sur la nouvelle portée donnée à l'objectif révélé l'année précédente à toutes autres fins, le Conseil répond d'emblée au grief en exerçant un plein contrôle sur l'intelligibilité de la loi par l'examen de la précision des dispositions attaquées<sup>32</sup>.

12. Par cette décision, curieusement présentée comme banale et allant de soi<sup>33</sup>, le Conseil donne une force opérationnelle nouvelle et importante à un objectif de valeur constitutionnelle lui permettant d'exercer un contrôle sur la qualité substantielle de la loi au regard de son accessibilité et son intelligibilité.

---

*raisonnables, du programme du Gouvernement tendant à simplifier le droit et à poursuivre sa codification ; que cette double finalité répond à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ».*

27. Décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004 *Loi de simplification du droit*, cons. 5.

28. Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

29. Décision n° 2015-710 DC du 12 février 2015 *Loi relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures*.

30. Loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures

31. Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000 *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, cons. 2 à 4.

32. « 3. Considérant que, si la loi déferée accroît encore la complexité des circuits financiers entre les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et les organismes créés pour concourir à leur financement, elle énonce de façon précise les nouvelles règles de financement qu'elle instaure ; qu'en particulier, elle détermine les nouvelles recettes de chaque organisme et fixe les clés de répartition du produit des impositions affectées ; qu'en outre, les transferts entre les différents fonds spécialisés et les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale sont précisément définis ; »

33. V. le commentaire de la décision par le secrétaire général du Conseil.



## II – Sa réalisation

13. De fait, à partir du début des années 2000, la réalisation de l'objectif de valeur constitutionnelle étudié a engendré un contentieux numériquement important (1) dont l'apport à la simplification du droit s'expose toutefois à une évaluation nuancée (2).

### 1. Le bilan

14. Le Conseil a rendu une soixante de décisions où il se prononce sur un ou plusieurs griefs de constitutionnalité en référence à cet objectif. A neuf reprises, il a jugé que la loi le méconnaissait et il a censuré les dispositions en cause, soit sur ce seul fondement, soit en l'ajoutant à d'autres, la même disposition étant alors affectée de plusieurs violations de la Constitution. Il a en outre, dans certains cas, validé les dispositions attaquées en les corrigeant d'une réserve d'interprétation.

#### 1.1. Les censures

15. Ainsi, le Conseil a jugé que méconnaissait l'objectif en cause et il a censuré :

- l'article 7 de loi du 30 juillet 2003<sup>34</sup> portant réforme de l'élection des sénateurs, dont les dispositions relatives au contenu des bulletins de vote comportaient des erreurs, étaient d'une normativité incertaine et se référaient à des notions ambiguës<sup>35</sup>,

- l'article 4 de la loi organique du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, dont les dispositions étaient tautologiques et de portée normative incertaine<sup>36</sup>,

- l'article 78 de la loi de finances pour 2006 concernant le plafonnement de certains avantages fiscaux, dont les dispositions étaient d'une complexité excessive et non justifiée par un motif d'intérêt général suffisant<sup>37</sup>.

- l'article 17 de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires déferée, relatif à la certification comptes des établissements publics de santé, dont les dispositions ne fixent pas suffisamment les limites des pouvoirs du certificateur<sup>38</sup>,

- l'article 19 de la loi du 28 juillet 2011 tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap, qui renvoyaient à un décret la fixation de certaines règles d'accès à des bâtiments aux handicapés, sans toutefois définir leur objet<sup>39</sup>,

34. Loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs.

35. Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003 *Loi portant réforme de l'élection des sénateurs*, cons. 20 à 24.

36. Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, cons. 13 à 15.

37. Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 *Loi de finances pour 2006*, cons.89.

38. Décision n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009 *Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires*, cons. 31.

39. Décision n° 2011-639 DC du 28 juillet 2011 *Loi tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions*



- l'article 19 de la loi de finances pour 2012 qui, soumettant à un droit certaines opérations d'apport, cession ou échange de titres, définit de manière erronée le fait générateur de cet impôt<sup>40</sup>,
- l'article 11, de la loi de finances pour 2013, relatif à l'imposition des gains et avantages tirés de l'exercice d'une option de souscription ou d'achat d'actions ou de l'acquisition d'actions, dont certaines dispositions étaient contradictoires avec d'autres du code général des impôts<sup>41</sup>,
- l'article 3 de la loi organique relative à la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013, fixant les incompatibilités s'appliquant aux membres du Conseil constitutionnel, dont les règles d'entrée en vigueur étaient contradictoires entre elles<sup>42</sup>,
- l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2014 prévoyant la remise d'un rapport au parlement une date incompatible avec son objet<sup>43</sup>.

### *1.2. Les décisions de conformité sous réserve*

16. Dans d'autres cas, le Conseil constitutionnel a procédé à une interprétation contraignante de dispositions imprécises ou équivoques pour écarter le grief d'inintelligibilité. Il l'a notamment fait pour valider sous réserve plusieurs dispositions de la loi du 17 janvier 2002 et de modernisation sociale et de la loi 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques<sup>44</sup>.

### *2. L'apport à la simplification du droit*

17. L'énumération des décisions de censure prononcées en référence à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi montre que le Conseil lui a donné une réelle effectivité. L'examen de la motivation de toutes les décisions, de censure ou de rejet se prononçant sur un grief tiré de la méconnaissance de cette exigence, permet, en outre, de préciser le contenu qu'il lui donne et de distinguer les critères sur lesquels il se fonde. Mais l'appréciation critique de l'effectivité d'un tel contrôle exercé sur la qualité de la loi ne peut méconnaître les importantes limites auxquelles le Conseil l'a réduit.

---

*relatives à la politique du handicap, cons. 10.*

40. Décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011 *Loi de finances pour 2012*, cons. 17.

41. Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 *Loi de finances pour 2013*, cons. 84.

42. Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013 *Loi organique relative à la transparence de la vie publique*, cons. 67.

43. Décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014 *Loi de finances rectificative pour 2014*, cons. 41.

44. Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002 *Loi de modernisation sociale*, cons 9. : « qu'il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'interprétation des dispositions d'une loi qui lui est déférée dans la mesure où cette interprétation est nécessaire à l'appréciation de sa constitutionnalité ; qu'il appartient aux autorités administratives et juridictionnelles compétentes d'appliquer la loi, le cas échéant sous les réserves que le Conseil constitutionnel a pu être conduit à formuler pour en admettre la conformité à la Constitution » ; décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003 *Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques*, cons. 17 à 17.



## 2.1 Les limites du contrôle

18. Au fil de ses décisions, le Conseil a en effet assorti la mise en œuvre de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi de nombreuses restrictions, qu'il s'agisse de son champ d'application, de son invocabilité, de l'inopérance de certaines critiques, des conditions de mise en œuvre du contrôle ou encore, des possibles justifications de la méconnaissance de l'objectif.

### - Le champ d'application

19. Le Conseil a d'abord eu l'occasion de rappeler que l'exigence d'accessibilité ou d'intelligibilité s'appliquait à la loi elle-même et non aux actes dont elle fixe le contenu. Il l'a fait à propos d'une loi qui détermine les conditions de validation des brevets européens en réduisant les exigences de traduction en langue française. Au grief qui soutenait qu'en dispensant ainsi de traduire en français la partie du texte correspondant à la description de l'invention, la disposition en cause méconnaissait l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, le Conseil répond que la méconnaissance de cet objectif ne saurait être utilement invoquée à l'encontre d'un titre de propriété tel qu'un brevet<sup>45</sup>.

### - La non invocabilité

20. Auparavant, dès la mise en œuvre de la procédure instituée par l'article 61-1 de la Constitution, par la loi organique du 10 décembre 2009, s'était posée la question de l'invocabilité du grief tiré de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi au soutien d'une question prioritaire de constitutionnalité. Ce qui imposait de décider si cet objectif garantissait des droits et libertés au sens de l'article 61-1 de la Constitution. On aurait pu déduire de la règle constitutionnelle énoncée, la garantie pour toute personne à une loi accessible et intelligible. L'un des fondements de l'objectif est d'ailleurs la garantie des droits résultant de l'article 16 de la Déclaration. Mais il n'en a pas été ainsi. Dans une des premières décisions rendues en application de la nouvelle procédure, le 22 juillet 2010, le Conseil s'est empressé de juger, et sans la moindre explication, que la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ne pouvait, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité<sup>46</sup>.

21. La formule elliptique « en elle-même », peut laisser penser que, lorsqu'elle porte atteinte à un droit ou à une liberté que la Constitution garantit, la méconnaissance de l'objectif serait invocable au soutien d'une question prioritaire de constitutionnalité. En pratique, le grief d'inintelligibilité est d'ailleurs souvent articulé avec celui d'incompétence négative tiré de l'article 34 de la Constitution. Dans de nombreux

45. Décision n° 2006-541 DC du 28 septembre 2006 *Accord sur l'application de l'article 65 de la convention sur la délivrance de brevets européens (Accord de Londres)*, cons. 3 et 8.

46. Décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010 *M. Alain C. et autre* [Indemnité temporaire de retraite outre-mer], cons. 9 ; décisions n° 2010-230 QPC du 6 avril 2012 *M. Pierre G* [Inéligibilité au mandat de conseiller général], cons.6 ; décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012 *Société Groupe Canal Plus et autre* [Autorité de la concurrence : organisation et pouvoir de sanction], cons. 12 ; décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012 *M. Antoine de M.* [Classement et déclassement de sites], cons. 28.



cas, en effet, l'un et l'autre se recoupent partiellement puisque, en ne prévoyant pas tout ce que l'article 34 de la Constitution lui impose, la loi peut, du même fait, être inintelligible. Mais comme le Conseil a jugé que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte, par elle-même, un droit ou une liberté que la Constitution garantit<sup>47</sup>, la question ne se pose pas, puisque la magie du « par elle-même » opère deux fois.

22. Il est cependant un cas où le Conseil, saisi en application de l'article 61-1 de la Constitution a censuré une disposition tout à la fois contraire à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et à une autre disposition de la Constitution. Lui ont en effet été déférées par voie de question prioritaire de constitutionnalité certaines dispositions de droit local du code des professions applicables dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, établies en langue allemande et dépourvues de traduction officielle en langue française. Très logiquement, il a jugé que l'atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité de la loi qui résulte de l'absence de version officielle en langue française d'une disposition législative, en violation de l'article 2 de la Constitution, pouvait être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité.

23. Par une décision ambiguë du 20 octobre 2015<sup>48</sup>, le Conseil a toutefois jeté un doute sur le maintien de l'irrecevabilité du grief tiré de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi dans la procédure de question prioritaire de constitutionnalité. Dans cette affaire où un article du code de la sécurité sociale était attaqué par plusieurs griefs et notamment celui d'intelligibilité de la loi, le Conseil a répondu, après avoir rejeté tous les autres, que les dispositions en cause ne sont en tout état de cause pas inintelligibles ; ce qui pourrait laisser entendre que l'inintelligibilité a été examinée au fond<sup>49</sup>. Selon le bon sens, il est assurément difficile pour le Conseil, quelle que soit la procédure par laquelle il est saisi, de laisser produire des effets à une disposition totalement incompréhensible tant pour le citoyen que pour le professionnel du droit.

### - l'inopérance de certaines critiques

24. Assez proches de l'ininvocabilité, sont les cas où le Conseil estime qu'à elles seules, certaines critiques ne mettent en cause l'accessibilité ou l'intelligibilité de la loi. Ainsi, aussitôt après avoir érigé ces qualités en objectif à valeur constitutionnelle, le Conseil a introduit une nuance en précisant, et en répétant à plusieurs reprises depuis lors, que la complexité ou le surcroît de complexité introduit par une règle n'était pas à elle seule de nature à rendre la disposition contraire à la Constitution, à la condition toutefois qu'elle reste suffisamment précise<sup>50</sup>. Une règle peut en

---

47. Décision n° 2012-254 QPC du 18 juin 2012 *Fédération de l'énergie et des mines - Force ouvrière FNEM FO* [Régimes spéciaux de sécurité sociale] cons. 3.

48. Décision n° 2015-495 QPC du 20 octobre 2015 *Caisse autonome de retraite des médecins de France et autres* [Compensation entre les régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse]

49. Décision précitée, cons. 17.

50. Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000 *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, cons. 2 à 4 ; décision n° 2001-447 DC du 18 juillet 2001 *Loi relative à la prise*



effet être complexe mais précise. La tolérance est d'autant plus grande que la complexité de la loi s'explique par celle du mécanisme juridique dans lequel elle prend place<sup>51</sup>, notamment de la répartition des compétences entre la loi et le règlement<sup>52</sup> ou par celle des situations auxquelles elle s'applique<sup>53</sup>.

25. Pareille complaisance a toutefois une limite, lorsque la loi est d'une complexité excessive et qu'elle doit être mise en œuvre par des particuliers. En pareil cas, le Conseil relève tous les éléments de cette complexité excessive et expose en quoi elle porte atteinte aux droits fondamentaux de la personne<sup>54</sup>.

26. Néanmoins, même en cette hypothèse, le Conseil peut estimer que l'excès de complexité est justifié par un motif d'intérêt général suffisant<sup>55</sup>. Et assez curieusement, il estime qu'un tel motif pourrait justifier un dispositif fiscal excessivement complexe mais produisant d'importantes recettes<sup>56</sup>.

27. De la même manière, ni la technicité<sup>57</sup>, ni l'hétérogénéité<sup>58</sup>, ni l'instabilité<sup>59</sup>, ni la variation<sup>60</sup> de la règle ne peuvent, à elles seules, entraîner une censure. Même nombreuses, les exceptions explicites ou même implicites<sup>61</sup> et les dérogations plus ou moins évidentes<sup>62</sup> que la loi prévoit sont traitées avec la même indulgence.

---

*en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie*, cons. 23 à 29 ; décision n° 2004-494 DC du 29 avril 2004 *Loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social*, cons. 14.

51. Décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003 *Loi portant réforme des retraites*, cons. 16 et 17 ; décision n° 2004-494 DC du 29 avril 2004, *Loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social*, cons. 10 à 14.

52. Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001 *Loi portant amélioration de la couverture des non-salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles*, cons. 13.

53. Décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003 *Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques*, cons. 17 à 20.

54. Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, précitée, cons. 84 : « *Considérant que la complexité de ces règles se traduit notamment par la longueur de l'article 78, par le caractère imbriqué, incompréhensible pour le contribuable, et parfois ambigu pour le professionnel, de ses dispositions, ainsi que par les très nombreux renvois qu'il comporte à d'autres dispositions elles-mêmes imbriquées ; que les incertitudes qui en résulteraient seraient source d'insécurité juridique, notamment de malentendus, de réclamations et de contentieux* » et cons. 85. : « *Considérant que la complexité du dispositif organisé par l'article 78 pourrait mettre une partie des contribuables concernés hors d'état d'opérer les arbitrages auxquels les invite le législateur ; que, faute pour la loi de garantir la rationalité de ces arbitrages, serait altérée la justification de chacun des avantages fiscaux correspondants du point de vue de l'égalité devant l'impôt ;* ».

55. Décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, précitée, cons. 17.

56. Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 *Loi de finances pour 2006*, cons. 81 à 86.

57. Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 *Loi de finances pour 2010*, cons. 19, 20 et 23.

58. Décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011 *Loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*, cons. 5 et 6 ; décision n° 2012-649 DC du 15 mars 2012 *Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives*, cons. 7 et 8.

59. Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002 *Loi de modernisation sociale*, cons. 96, 100, 101.

60. Décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003, *Loi portant réforme des retraites*, cons. 16, 17.

61. Décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005 *Loi relative à la création du registre international français*, cons. 3 et 4 ; décision 2013-669 *Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*, cons. 86.

62. Décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016, *Loi de modernisation de notre système de santé*, cons. 45 et 50.



28. En outre, le Conseil juge, à propos des lois de programme, que le grief d'imprécision ne peut être utilement invoqué à l'encontre de dispositions dépourvues de portée normative<sup>63</sup>.

#### - Les interprétations correctives

29. Progressant encore en permissivité, dans de nombreux cas, lorsque la règle contestée semble insuffisamment compréhensible, le Conseil l'interprète, l'explicite, en limite l'objet ou l'effet pour la rendre intelligible. Si la méthode se borne souvent à la reformulation de la règle afin d'en clarifier la lecture<sup>64</sup>, pour éviter de censurer des dispositions dont le contenu n'est pas autrement discutable, le Conseil peut aller assez loin dans l'effort d'explicitation. Parmi les nombreux exemples de ce travail restaurateur, on peut citer la décision du 19 juin 2011 où il sollicite beaucoup l'intention du législateur et les travaux parlementaires pour donner un sens à des formules très générales<sup>65</sup>. Dans d'autres cas, pour répondre au grief d'inintelligibilité, le Conseil délivre une interprétation du texte en le replaçant dans l'ensemble des dispositions où il s'insère. Il a procédé ainsi dans la décision du 17 mai 2013 relative à la loi ouvrant le mariage aux personnes de même sexe<sup>66</sup>. Il peut même consacrer des développements substantiels à la pédagogie explicative de tout un appareil législatif<sup>67</sup>. En ce cas, il contribue directement et positivement à rendre la règle accessible. Le Conseil constitutionnel s'estime d'ailleurs tenu à l'interprétation des dispositions de la loi, lorsque cette interprétation est nécessaire à l'appréciation de sa conformité à la Constitution<sup>68</sup>.

#### - Le renvoi à d'autres textes

30. Il admet encore que la loi n'est pas inintelligible, si elle peut être comprise au regard d'autres textes avec lesquels elle se combine,<sup>69</sup> qui la précisent<sup>70</sup>, l'explicitent,

---

63. Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005 *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique*.

64. Lorsque la clarté du texte apparaît du seul rappel de la disposition visée, ou de sa combinaison avec un autre texte le Conseil juge que le grief manque en fait : décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007 *Loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense*, cons. 4. Il peut aussi, lorsque la clarté lui de la disposition lui semble indiscutable, se borner à constater que cette disposition n'est pas inintelligible.

65. Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011 *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, cons 34 à 36 ; v. également décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons 27 à 29.

66. Décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013 *Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*, cons 33, 43 et 44.

67. *Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*.

68. Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002 *Loi de modernisation sociale*, cons. 9.

69. Décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007 *Loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense*, cons. 4 ; décision n° 2014-688 DC du 13 février 2014 *Loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen*, cons. 7.

70. Décision n° 2013-674 DC du 1 août 2013 *Loi tendant à modifier la loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique en autorisant sous certaines conditions la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires*, cons. 10.



la complètent ou même la corrigent<sup>71</sup>. Il peut s'agir de textes déjà en vigueur, de textes concomitants ou même à venir, que ce soient des lois<sup>72</sup>, des règlements<sup>73</sup>, des accords collectifs<sup>74</sup>, des conventions de droit public<sup>75</sup>, des normes techniques d'autorités publiques<sup>76</sup>, ou encore des actes de l'Union européenne<sup>77</sup>.

### - La marge d'application de l'administration et d'interprétation des juridictions

31. Se pose enfin la question de la clarification possible de la loi par l'organe qui l'applique. Dans l'énoncé de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, le Conseil précise que, pour prémunir les sujets de droit contre les interprétations contraires à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, le législateur ne doit pas reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi<sup>78</sup>. Mais, à ce rappel du principe de séparation des pouvoirs, il ajoute aussitôt que, néanmoins, ces autorités conservent le pouvoir d'appréciation et, en cas de besoin, d'interprétation inhérent à l'application d'une règle de portée générale à des situations particulières<sup>79</sup>. De sorte que le Conseil apprécie l'intelligibilité de la norme au regard de la marge de décision laissée par la Constitution à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, lui-même investi, dans les mêmes limites, du pouvoir d'interpréter la loi. Dans ce cadre, administrations et juges peuvent appliquer la loi à des situations de fait à partir de critères établis en termes généraux, à condition que ces critères ne soient ni équivoques ni imprécis<sup>80</sup>. La seule limite est que la faculté d'application ou d'interprétation de ces critères larges ne conduise pas à leur abandonner un pouvoir arbitraire aux organes de mise en œuvre de la loi.

71. Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 *Loi de finances pour 2010*, cons. 57.

72. Décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012 *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2013*, cons. 32.

73. Décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009 *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, cons. 25 ;

74. Décision n° 2013-683 DC du 16 janvier 2014 *Loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites*, cons. 22.

75. Décision n° 2009-594 DC du 3 décembre 2009 *Loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports*, cons. 11.

76. Décision n° 2009-588 DC du 6 août 2009 *Loi réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires*, cons. 12.

77. Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 28, 29.

78. V. par exemple : décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, cons. 13 ; décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011 *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, cons. 13.

79. V. par exemple : décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005 *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, cons. 25.

80. Décision n° 2009-588 DC du 6 août 2009 *Loi réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires*, cons. 12 ; décision n° 2009-590 DC du 22 octobre 2009 *Loi relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet*, cons. 29 ; décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, précitée, cons. 36 ; décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012 *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2013*, cons. 60 ; décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013 *Loi relative à la transparence de la vie publique*, cons. 10.



32. Au moyen de réserves d'interprétation, le Conseil peut, en outre, contraindre les autorités administratives à des modalités d'application du texte pour le rendre compréhensible aux destinataires de la loi. Il a procédé ainsi en émettant des consignes très précises à destination des autorités chargées de l'organisation des élections des conseillers régionaux<sup>81</sup>.

33. Au terme de l'exposé des modalités d'application de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, on comprend que le Conseil n'en use qu'avec prudence, subtilité, nuance et parfois même une certaine complaisance. Se dégagent néanmoins de cette jurisprudence les qualités auxquelles doit satisfaire la loi pour éviter la censure.

## *2.2 Les critères d'appréciation de l'accessibilité et d'intelligibilité*

34. Avant d'inventorier les critères caractéristiques de la qualité de la loi résultant des décisions prises sur le fondement de l'objectif examiné, on ne peut manquer d'observer que le Conseil emploie généralement ensemble les deux notions d'accessibilité et d'intelligibilité, sans les définir et sans distinguer ce qui relève de l'une ou de l'autre. Il est vrai que ces notions sont complémentaires. L'accessibilité impose que toute personne puisse connaître la loi et la comprendre afin de faire valoir utilement ses droits. Ce qui suppose que la loi soit publique, qu'elle soit lisible dans la langue officielle et qu'elle soit, par le sujet de droit, compréhensible tout à la fois dans son contenu substantiel et dans les modalités de sa mise en œuvre. Cette dernière exigence se rapporte également à la notion d'intelligibilité, comprise comme la possibilité de saisir le sens de la loi par la raison, de laquelle le Conseil a tiré les critères de précision et d'absence d'équivoque.

35. De l'accessibilité strictement entendue, le Conseil déduit d'abord que la loi doit être publique, c'est-à-dire publiée. Il a rappelé cette condition à l'occasion de l'examen la loi organique du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du Journal officiel de la République française. Tout en jugeant la publication nécessaire à la satisfaction de l'objectif d'accessibilité de la loi, il a estimé que, en l'état actuel des moyens de communication et eu égard du développement généralisé des services de communication au public en ligne, la mise à disposition du public des lois, ordonnances et décrets pouvait désormais avoir lieu par voie électronique<sup>82</sup>.

---

81. Décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003 *Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques*, cons. 17 à 19.

82. Décision n° 2015-724 DC du 17 décembre 2015 *Loi organique portant dématérialisation du Journal officiel de la République française*, cons. 5 « ... qu'en l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne, dès lors que le Journal officiel de la République française est mis à la disposition du public sous forme électronique de manière permanente et gratuite, le législateur organique pouvait, sans méconnaître ni le principe d'égalité devant la loi, ni l'objectif d'accessibilité de la loi ni aucune autre exigence constitutionnelle, prévoir que les lois, les ordonnances, les décrets et, lorsqu'une loi ou un décret le prévoit, les autres actes administratifs seront publiés au Journal officiel de la République française exclusivement par voie électronique ; ».



36. L'objectif d'accessibilité exige encore que la loi soit mise à la disposition du public dans la langue officielle de la République<sup>83</sup>. Pour avoir manqué à cette obligation, ont été censurées les dispositions du code des professions applicables dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle rédigées en allemand et qui n'ont pas donné lieu à une publication de la traduction officielle prévue par les lois du 1<sup>er</sup> juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements précités.

37. Au sens strict, l'accessibilité suppose enfin que le sujet de droit puisse avoir de la loi une connaissance suffisante pour faire valoir ses droits. Pour cette raison le Conseil a ajouté le droit au recours aux fondements de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi<sup>84</sup>. La loi est alors envisagée en fonction de la sécurité de son application, des réclamations et recours qu'elle permet et de l'importance des contentieux qu'elle est susceptible d'engendrer<sup>85</sup>.

38. De l'accessibilité et de l'intelligibilité prises ensemble, le Conseil déduit les critères de précision des dispositions et de l'absence d'équivoque des formules de la loi. En ce cas encore, dans l'application de ces critères, il ne distingue pas nécessairement ce qui relève de l'un ou de l'autre ou de l'application combinée des deux. On peut toutefois tenter de classer les décisions selon qu'elles se réfèrent principalement à l'un ou à l'autre. Cette classification peut s'inspirer des définitions communément admises de la précision et du non équivoque.

39. La précision se définit par la stricte exactitude, la netteté rigoureuse dans la pensée et dans l'expression. Le Conseil applique ce critère à tout ce qui contribue à la compréhension de la loi et à la certitude de son application : précision des termes, des expressions, des phrases, des définitions, des énumérations, des notions, des mécanismes juridiques, des renvois à d'autres textes, des enchaînements logiques, des seuils, des plafonds, des montants, des pourcentages, des règles de calculs ou de financement, des règles de compétence ou de procédure,... Elle s'applique aussi bien à l'objet, à la portée, au champ qu'aux conditions d'application de la loi. Relève du même critère, ce que le Conseil estime d'une portée normative incertaine. La précision s'apprécie soit de manière intrinsèque, selon l'évidence ou selon ce que la raison commande en fonction du sens usuel ou juridique des mots, soit de manière extrinsèque en référence au travaux parlementaire, à l'objet de la loi, au contexte légal ou à tout autre texte, national, européen, international, plus ou moins normatif. Elle se mesure en fonction de la marge d'application aux situations de fait conférée aux autorités administratives ou judiciaires, dans le respect de la séparation des pouvoirs. Selon la terminologie du Conseil, le qualificatif « précis » s'oppose à « imprécis », « obscur » ou quelquefois à « tautologique ». Aller plus loin dans la casuistique supposerait un dépouillement systématique des décisions à partir d'une grille de lecture établie en tenant compte des différentes déclinaisons du critère de précision appliqué à chacune des situations d'espèce recensées.

---

83. L'article 2 de la Constitution : « *La langue de la République est le français* ».

84. Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, précitée, cons. 77.

85. *Idem*, cons. 84.



40. La définition de l'équivoque est plus hétérogène. Appliquée à une formule légale on l'admet de celle qui a un double sens ou qui est susceptible d'une double interprétation. Le Conseil utilise quelquefois le terme proche d'ambiguïté qui renvoie à la possibilité d'interprétations multiples ou à ce qui entre dans plusieurs catégories. A l'un comme à l'autre, il se réfère pour vérifier la cohérence d'un texte soit en lui-même soit avec d'autres afin de discerner d'éventuelles erreurs ou contradictions. Ici encore, le défaut peut porter sur tous les éléments du texte, soit qu'ils en déterminent la substance ou l'effet juridique, soit qu'ils en fixent la date, les modalités ou les procédures d'application. Le même travail de recensement systématique est à faire, à partir des divers cas d'application examinés du critère d'équivoque des formules de la loi.

## Conclusion

41. La lecture de l'ensemble des décisions rendues mettant en œuvre l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi suscite quelques brèves observations. En premier lieu, faute, dans ces décisions, de références explicites à d'autres sources européennes ou internationales prévoyant des garanties équivalentes et de citation de leur jurisprudence d'application, notamment par les deux cours européennes, on ne mesure pas aisément la convergence de la jurisprudence du Conseil avec ces sources internationales, même si des études doctrinales s'emploient à la mettre en évidence<sup>86</sup>.

42. En deuxième lieu, le contrôle exercé par le Conseil porte essentiellement sur la technique légistique. La qualité d'intelligibilité du texte est vérifiée sous l'angle spécialisé du concepteur de la loi ou des administrations et juridictions chargées de l'appliquer. Rares sont les décisions qui se placent du point de vue d'une personne ne disposant que d'une faculté moyenne de lecture d'un texte juridique. De sorte que la finalité pédagogique du contrôle est, à de rares exceptions près, ignorée. Il s'ensuit qu'un des fondements de l'objectif, tel que le Conseil l'énonce, à savoir la connaissance suffisante des lois par les citoyens comme condition de l'effectivité du principe d'égalité et de la garantie des droits, reste, en grande partie, théorique.

43. En troisième lieu, si le Conseil entend, comme l'assurent ses présidents successifs, faire de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi l'instrument opérationnel d'une police qualitative, il lui appartiendrait d'en faire une application plus lisible, méthodique et rigoureuse. Il est inconséquent de dénoncer la dégradation de la qualité de la loi mais de ne faire qu'un usage restreint des instruments capables de la restaurer.

44. Enfin, s'il s'agit de mettre en place une politique coordonnée de simplification du droit, le Conseil doit ajuster sa politique jurisprudentielle à l'action des institutions investies de la même mission, en particulier le Conseil d'État. A cette fin, une doctrine commune de mise en œuvre de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi serait à établir.

---

86. Alexandre Flückiger, « Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 21, Dossier : La normativité, janvier 2007.





# Textes introductifs des projets de loi, des propositions de loi et des lois espagnols : les exposés des motifs et les préambules

---

*par Cristóbal Rodríguez Giménez  
membre du Conseil d'État d'Espagne*

*« Nuestros legisladores trataron siempre de señalar el origen y el porqué de sus mandatos, y nuestro pueblo exige la razón de su obediencia » (Federico de Castro)*

## I. Introduction et concept

En droit espagnol, il existe une tradition bien enracinée en vertu de laquelle les articles des projets de dispositions normatives et des dispositions normatives sont, normalement, précédés d'un texte introductif dont le but est d'expliquer les motifs qui ont conduit à adopter la réglementation qu'ils contiennent, leurs fondements et leur contenu.

Ce texte introductif ou explicatif fait corps avec le projet de disposition puis avec la disposition elle-même. Sa valeur est cependant différente de celle des articles, puisqu'elle n'est qu'interprétative et non directement normative. Il existe ainsi une distinction entre deux parties des textes ou projets de textes : la partie « expositive » (texte introductif) d'une part, et la partie « dispositive » (les articles) d'autre part.

## II. Précédents

Comme l'a souligné le professeur Santamaría Pastor<sup>87</sup>, pendant une grande partie du XIX<sup>e</sup> siècle, les textes introductifs étaient une espèce de mémoire rédigé par le ministre qui expliquait la justification du texte normatif et la ligne politique inspiratrice. Cependant, dès la fin du XIX<sup>e</sup> et pendant le premier tiers du XX<sup>e</sup> siècle, ces textes ont peu à peu disparu ou ne contenaient plus que des explications superficielles ou reprenant la partie dispositive.

La situation a radicalement changé pendant le régime du Général Franco. A cette période, la majorité des projets de loi et des lois elles-mêmes comprenaient des textes introductifs qui soit faisaient la propagande du régime, soit expliquaient le but de la disposition et analysaient la réalité sociale affectée par celle-ci.

---

87. Santamaría Pastor, Juan Alfonso. Comentario al art. 88 de la Constitución. Comentarios a la Constitución de Garrido Falla. Ed. Civitas, Madrid 1985. P. 1401.



La Constitution espagnole de 1978 (CE) et les dispositions qui ont été adoptées postérieurement ont maintenu la tradition des textes introductifs aux projets de dispositions et aux dispositions mais en exigeant que ces introductions soient à l'avenir de vrais textes explicatifs.

### **III. Réglementation**

Actuellement, la réglementation de ces textes introductifs est prévue par les articles 88 CE, 109 et 124 du Règlement du *Congreso de los Diputados* (Assemblée Nationale), du 10 février 1982, et 108 du *Texto Refundido* du Règlement du *Senado* (Sénat), du 3 mai 1994.

En 2005, le conseil des ministres, en vertu d'accord du 22 juillet 2005, a approuvé les *Directrices de Técnica Normativa* (Lignes directrices de technique normative) qui, dans leurs alinéas 10 à 16, établissent certaines règles en ce domaine.

### **IV. Concept**

Les exposés des motifs et les préambules sont des textes explicatifs qui précèdent les articles des projets de dispositions et des dispositions. Ils décrivent les motifs qui ont conduit à les adopter et expliquent les axes essentiels de la réglementation, ses antécédents, les compétences et habilitations en vertu desquelles elle a été adoptée, ainsi que son contenu.

### **V. Dénomination**

Ces textes introductifs ont différentes dénominations selon le type de projet de disposition ou disposition dans lequel ils sont inclus : dans les propositions ou projets de loi il est question d' « exposé des motifs » (« exposición de motivos ») ; dans les lois, de « préambule » (« preámbulo ») et dans les projets de dispositions réglementaires et les dispositions réglementaires, d'« Introduction » (« Introducción »).

Dans cet article, il ne sera traité que des exposés des motifs et des préambules.

### **VI. Exigence des exposés des motifs et des préambules**

#### *1. Exposé des motifs*

Les articles 88 CE et 109 du Règlement du *Congreso de los Diputados* et l'alinéa 11 des *Directrices de Técnica Normativa* prévoient que les projets de lois (initiative législative du Gouvernement) doivent être précédés d'un texte appelé « exposé des motifs ».

Cette règle a été nuancée par le *Tribunal Constitucional* (homologue du Conseil Constitutionnel) à travers plusieurs décisions, parmi lesquelles on peut souligner les suivantes :

1- *Sentencia del Tribunal Constitucional* (STC) 49/2008, du 9 avril. Cette décision affirme que « le législateur n'a pas le devoir d'exprimer les motifs pris en compte pour adopter une décision déterminée » ;



2- STC 108/1986, du 29 juillet. Cette décision précise que le non respect de l'article 88 pendant le processus législatif n'est pas nécessairement un vice de procédure dès lors que : « *l'absence d'un antécédent déterminé n'aura de conséquence que si les Chambres ont été privées d'un élément de jugement nécessaire pour leur décision, mais dans ce cas (...) les Chambres devraient avoir dénoncé le manque...* ».

Díez-Picazo Giménez<sup>88</sup> (Magistrat du tribunal suprême espagnol) déduit de cette jurisprudence que les conséquences de l'omission, ou une défaillance dans la rédaction d'un exposé des motifs précédant les projets ou propositions de loi, sont les suivantes :

1- Le *Congreso de los Diputados* ou le *Senado* peuvent refuser directement les projets ou propositions qui n'incluent pas l'exposé des motifs.

2- L'incorporation de l'exposé des motifs n'est pas une condition essentielle. Son omission ou son insuffisance (i.e. quand il ne contient pas une explication raisonnée et suffisante du projet ou proposition de loi) ne constitue pas un vice de procédure de nature à invalider l'acte législatif tant que la Chambre n'exige pas qu'un tel exposé soit incorporé ou rédigé de manière adéquate.

## 2. *Préambules*

Il n'existe pas d'obligation d'inclure un préambule avant les articles de lois ni de règle générale imposant qu'une loi comporte une telle partie « expositive ». Le *Congreso de los Diputados* et le *Senado* ont toute la liberté en la matière. Cependant, la majorité des lois espagnoles incluent un tel préambule.

## VII- Contenu et structure

### 1. *Contenu*

La CE et les règlements parlementaires ne définissent avec précision ni le contenu des exposés des motifs ni celui des préambules. Cependant, l'alinéa 12 des *Directrices de Técnica Normativa* indique que l'exposé des motifs doit décrire le contenu du projet de loi, son objet et son but, ses antécédents ainsi que les compétences et habilitations en vertu desquelles le projet est adopté. Ce même alinéa précise que, si nécessaire, l'exposé des motifs résumera succinctement le contenu de la disposition dans le but d'améliorer la compréhension du texte. En toute hypothèse, il ne comportera ni de reproductions littérales des articles ni d'exhortations, de déclarations didactiques, laudatives ou assimilées.

### 2. *Structure*

En général, les exposés des motifs et les préambules sont structurés sous forme d'alinéas numérotés en chiffres romains (l'alinéa 15 des *Directrices de Técnica Normativa*). Il n'existe aucune norme définissant le contenu de chaque alinéa. Cependant, en se fondant sur l'étude des différents exposés des motifs et des critères dégagés par le professeur Martín Casals<sup>89</sup>, la structure suivante peut être proposée :

88. Díez-Picazo Giménez, Luis María. *Los preámbulos de las leyes* (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas). Anuario de Derecho Civil. Volumen 45. Número 2. 1992. Pp. 506 et 507.

89. Martín Casals, Miguel. "Preámbulo y disposiciones directivas", in *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*. Grupo de Técnica Legislativa. Bosch, 1986. pp. 66-73.



1. Le premier alinéa doit délimiter le domaine d'application de la loi (i.e. quelles personnes et combien de personnes sont affectées par réglementation proposée ou adoptée et à quel degré le sont-elles) et exposer les motifs justifiant le texte.

Il doit expliquer les aspects suivants : a) Les objectifs poursuivis par le texte et les principes qui le fondent ; b) Les alternatives envisagées pendant l'élaboration du texte proposé et les raisons pour lesquelles on a opté pour une réglementation concrète.

2. Le deuxième alinéa doit s'occuper de résumer le contenu des articles en exposant leurs aspects essentiels ainsi que les grandes lignes de la réglementation adoptée, en veillant à ne jamais répéter le contenu des articles.

3. Le troisième alinéa doit analyser les effets juridiques, économiques et sociaux du texte proposé et déterminer l'intérêt de ce dernier au vu des différents prismes suivants :

- Afin que la loi produise juridiquement tous ses effets, l'absence de contradiction avec d'autres normes, spécialement avec celles de rang supérieur, devra faire l'objet d'une attention particulière. Il sera donc important de réaliser une analyse préalable portant, en premier lieu, sur les règles de répartition des compétences entre l'État central et les Communautés Autonomes sur la matière concernée par le texte, en deuxième lieu sur la constitutionnalité et de la légalité de celui-ci et, en troisième lieu, sur les éventuelles difficultés liées à son entrée en vigueur.

- Concernant les effets économiques, doivent être mentionnés, s'il y a lieu, les recettes et dépenses résultant du texte ainsi que ses éventuelles incidences sur l'économie intérieure.

- Quant aux effets sociaux, s'ils sont importants, il convient d'évaluer les éventuels coûts sociaux du texte (i.e. modification de modes de vie traditionnels, destruction des postes de travail, effets sur l'environnement, etc.).

4. Enfin, doivent être précisées les formules de la promulgation du texte.

### **VIII. Valeur juridique des exposés de motifs et des préambules**

Les exposés de motifs ont une valeur juridique similaire aux travaux parlementaires, amendements et débats qui ont précédé l'approbation de la loi. Ils apportent des données pour l'interprétation « historique » de la disposition. Ce type d'interprétation détermine la signification de la disposition à travers l'analyse du processus de son élaboration.

S'agissant des préambules, l'opinion unanime, qui a été confirmée par le Tribunal Constitucional (STC 36/1981, du 12 novembre, STC 222/2006, du 6 juillet, STC 83/2005, du 7 avril ; STC 150/1990, du 4 octobre), incline dans le sens de leur absence de valeur normative directe mais de la nécessité de les prendre en compte pour l'interprétation des lois. Le *Tribunal Constitucional* a également affirmé que le préambule d'une loi ne peut pas faire l'objet d'un recours pour inconstitutionnalité (STC 150/1990, du 4 octobre).



Les préambules n'ont pas de valeur normative directe, c'est-à-dire, la capacité de régir par eux-mêmes des situations ou des relations juridiques. Un préambule ne peut pas produire d'effets juridiques ni comporter des prescriptions. L'absence de valeur normative implique, d'une part, que quand il y a une contradiction entre l'article et le préambule, le contenu de l'article prévaut et, d'autre part, que les prescriptions peuvent seulement être établies par les articles et non par le préambule.

Cependant, les préambules peuvent aider à interpréter les lois et, ce faisant, conditionner la portée effective de leurs dispositions. Malgré les efforts du législateur, il est fréquent que des articles posent des problèmes d'interprétation ; dans ces hypothèses, les préambules sont de grande utilité. Selon le professeur Esquiagas Ganuzas<sup>90</sup>, les préambules apportent des données pour l'interprétation historique mais aussi des éléments importants pour l'interprétation téléologique. Ce type d'interprétation détermine la signification d'une disposition à travers l'analyse de son but.

L'utilisation des exposés de motifs et des préambules comme éléments devant être pris en compte pour l'interprétation des lois est fondée sur l'article 3.1 du Code civil espagnol (qui reconnaît une importance particulière à l'interprétation téléologique) : « *Les normes seront interprétées selon le sens propre de leurs paroles, en relation avec le contexte, les antécédents historiques et législatifs et la réalité sociale du temps dans lequel elles vont être appliquées, en prenant en compte fondamentalement l'esprit et le but des normes.* ».

Cependant, deux éléments doivent être soulignés. D'une part, les critères mentionnés par cet article 3.1 ne sont pas hiérarchisés, ils ne sont pas les seuls critères à pouvoir être utilisés et ils ne peuvent pas être tous utilisés simultanément : l'interprète reste libre d'utiliser ceux qu'il considère comme les plus adéquats pour obtenir une interprétation correcte de l'article en question. D'autre part, comme les préambules n'ont pas de valeur normative, l'interprétation fondée sur leur seule lecture n'a jamais valeur d'interprétation authentique (c'est-à-dire, contraignante) des lois.

## **IX- Fonctions**

Outre la fonction interprétative des exposés de motifs et des préambules, qui vient d'être présentée, d'autres fonctions peuvent être identifiées :

1- Les exposés de motifs comportent une fonction « justificative », en ce qu'ils expliquent en quoi l'organe qui exerce l'initiative législative a considéré comme nécessaire une réglementation dans un domaine particulier, et en quoi il estime adaptée la nouvelle réglementation. Les exposés des motifs fournissent ainsi l'information nécessaire aux Chambres pour se prononcer sur le projet ou la proposition de loi.

---

90. Ezquiagas Ganuzas, Francisco Javier. Concepto, valor normativo y función interpretativa de las exposiciones de motivos y los preámbulos. Revista Vasca de Administración Pública, Vol. 20. 1988. pp. 41-49.



2- Les préambules ont encore une fonction « pédagogique », puisqu'ils livrent la « *ratio legis* », c'est-à-dire la raison d'être de la loi, et ont notamment pour rôle d'explicitier son contenu. Ils montrent de façon résumée et accessible aux profanes ce qui figure dans les articles du texte (lesquels présentent le degré de technicité et de complexité exigé par la rigueur législative et dont la totale compréhension est souvent réservée aux spécialistes). En outre, les préambules ont l'avantage de fournir aux juristes un tableau succinct des éléments essentiels de la nouvelle disposition émanant de l'auteur de la norme. Certains préambules ont été considérés comme des chefs d'œuvre de la littérature juridique et ils ont eu une valeur très importante.

3- Enfin, les exposés de motifs et les préambules ont une fonction de rationalisation de l'activité législative, et ce à deux égards. En premier lieu, ils imposent une réflexion et une justification préalables des projets et propositions de loi, intégrées au texte et destinées à convaincre les titulaires du pouvoir législatif de leur utilité (ce qui empêche par conséquent d'envoyer des textes qui n'ont pas été mûrement réfléchis). En second lieu, ils permettent de connaître le sens des orientations politiques gouvernementales et l'adéquation des moyens proposés pour atteindre les objectifs poursuivis, ainsi que de vérifier la cohérence de la politique législative du Gouvernement (ils facilitent la tâche de contrôle du pouvoir politique par les Chambres).

L'importance des différentes fonctions de ces textes introductifs explique que la majorité de la doctrine est favorable à leur maintien. Si certains auteurs ont proposé l'élimination des exposés des motifs, ils n'ont pas demandé la suppression des préambules<sup>91</sup>.

## **X. Rédaction et parcours législatif**

Les exposés de motifs et les préambules doivent adopter un style descriptif (à la différence de la partie « dispositive » qui est rédigée en style prescriptif) et un langage accessible. Ils doivent néanmoins être rédigés avec soin parce que l'intérêt interprétatif des exposés de motifs et des préambules dépend de leur précision, de leur clarté et de leur adéquation au contenu de la norme. Ces textes introductifs ne doivent pas se transformer en des textes sommaires, inexpressifs ou routiniers, non plus qu'en des textes reprenant le contenu de la loi voire entrant en contradiction avec ses articles.

La rédaction initiale de l'exposé des motifs incombe à celui qui exerce l'initiative législative. Pendant le parcours législatif, cette rédaction initiale peut être modifiée, soit directement lors des débats devant les Chambres Législatives soit à la suite des modifications introduites par elles dans les articles.

En ce qui concerne le processus législatif, l'exposé des motifs est élaboré de la même façon qu'un article et peut donc être amendé. Il doit être débattu et voté en dernier lieu, après tous les articles puisqu'il résume le contenu des articles du projet ou de la proposition de loi.

91. Santolalla López, Fernando. Exposiciones de motivos de las leyes : motivos para su eliminación. Revista Española de Derecho Constitucional. Año 11. Num. 33. Septiembre-Diciembre de 1991.



Le préambule suit toutes les vicissitudes de la loi à laquelle il se rattache : il reste « en vigueur » tant que la loi est elle-même en vigueur ; il perd sa portée lorsque la loi même cesse d'être en vigueur. Il peut être modifié isolément par une loi postérieure.

## **XI. Réflexion finale**

Les exposés des motifs et, plus encore, les préambules ont un rôle important pour la diffusion, l'intelligibilité et l'application des lois en Espagne. Ils permettent au citoyen même non spécialiste du droit de connaître et de comprendre les grandes lignes de chaque loi et d'agir selon ses prescriptions. Mais ces textes introductifs facilitent aussi l'accès des professionnels du droit, des juges et des fonctionnaires aux aspects généraux de l'évolution législative et apportent à ces derniers des informations complémentaires utiles pour l'interprétation et l'application des lois.





# De la qualité du droit à la qualité de la justice : la simplification du droit en Italie, entre centre et territoires

---

*par Daniela Piana  
Professeure à l'Université de Bologne  
Institut des Hautes Etudes sur la Justice (Paris)*

## Remarques introductives

La qualité du droit et la qualité de la justice sont devenues ces deux dernières décennies des sujets centraux du débat international et européen.

Plusieurs raisons l'expliquent en ce qui concerne la **qualité du droit**. Tout d'abord, les systèmes politiques et institutionnels sont confrontés à une complexité du cadre normatif à la fois croissante<sup>92</sup> et résistante à toute tentative de réduction<sup>93</sup>. Ensuite, les institutions engagées dans l'élaboration des normes juridiques sont de plus en plus confrontées aux limites de leur capacité à connaître<sup>94</sup> et à maîtriser les innombrables dimensions à prendre en compte pour « bien réglementer » un secteur spécifique. Au-delà de la connaissance du droit et des techniques les plus sophistiquées de son écriture, les questions relevant de l'économie, de la gestion, de la technologie ne peuvent plus être « chassées par la porte » de l'élaboration du droit au risque de les voir « rentrer par la fenêtre » de leur mise en œuvre. Enfin, la simplification du droit est aussi une voie – peut-être pas la plus simple mais sûrement la plus facile à expliquer à l'opinion publique<sup>95</sup> – pour remettre les mains sur les « boutons de la machine de l'État » et retrouver la capacité de gouverner ou de « re-gouverner ». Toutes ces raisons expliquent la place désormais centrale qu'occupent les politiques d'amélioration de la qualité du droit dans les démocraties avancées ainsi que dans les systèmes institutionnels complexes tels que l'Union européenne<sup>96</sup>.

La **qualité de la justice** obéit à des logiques pour partie différentes. Il s'agit d'abord, pour les systèmes judiciaires, de parvenir à se conformer aux principes du procès « équitable », au sens du respect des procédures mais aussi d'une justice rendue dans un délai raisonnable et avec une certaine prévisibilité. Cela implique une qualité de la gestion des organisations juridictionnelles qui doivent se concentrer sur le service rendu aux justiciables<sup>97</sup>. Un autre volet du discours sur la qualité de

---

92. Combinant une pluralité de sources et, par ce biais, de formes de légitimation.

93. Réduction à une rationalité synoptique, voire hiérarchique. V. Cassese, 2010 ; McCormick, 2007

94. Y compris de connaissance institutionnelle comme, par exemple, la connaissance de la procédure législative ou celle des processus d'élaboration et d'écriture des lois.

95. Personne ne dira jamais que simplifier est une mauvaise voie.

96. V. Radaelli, 2013 ; Commission européenne, 1995 et 2015.

97. Aboutissant à une justice de proximité qui finit par se confondre avec la justice rendue tout court.



la justice concerne la capacité des citoyens à lire, voire comprendre les décisions de justice et le souci d'éviter les formules ésotériques qui ne seraient intelligibles que pour les seuls experts, juges et avocats. Accessibilité et efficacité sont deux faces de la qualité de la justice qui ont pris de l'importance au cours des dernières années ; elles touchent directement à la façon dont le droit, les experts et le public interagissent et donc à des questions centrales pour la vie d'une démocratie.

Ces bases étant rappelées, on peut traiter le cas de la politique de simplification du droit dans le secteur de la justice en Italie en mettant en lumière des **enjeux** qui vont bien au-delà du cas spécifique de ce pays<sup>98</sup>. La démarche de simplification, clairement identifiée dans l'administration publique<sup>99</sup>, n'a pas été abordée seulement sous l'angle de la simplification du droit mais elle a permis de progresser en ce domaine, notamment en permettant au « centre » de mettre un peu de rationalité dans le maquis de normes produit dans les territoires.

### **I. La simplification : une démarche de légitimation par les territoires**

Le thème de la simplification du droit<sup>100</sup> a fait son apparition dans l'agenda politique et institutionnel Italien en 1997 et 1998 à l'occasion de la promulgation des lois ordinaires « leggi Bassanini » qui avaient pour objectif principal de rationaliser l'action publique par des **transferts de compétence au niveau des territoires**. Cela a conduit à déconcentrer des procédures administratives ainsi qu'à déléguer des compétences législatives aux collectivités territoriales, notamment aux régions. Le fait que ces lois aient été promulguées après la mise en place d'une réforme électorale modifiant la procédure de désignation des maires (élus depuis 1993), n'était pas un hasard : ces lois s'inscrivaient en effet dans un contexte de déplacement des processus de légitimation de l'action publique du centre vers les territoires.

Plusieurs années plus tard, la problématique de la simplification du droit s'est présentée comme un moyen permettant au **centre de reconstruire sa capacité à gérer les territoires**<sup>101</sup>. La démarche de simplification repose en effet sur l'aveu d'une insuffisante connaissance des questions à traiter par les pouvoirs publics et de leur perte de capacité à maîtriser les processus et à trouver des solutions<sup>102</sup>. Dans un système de plus en plus complexe et de plus en plus fragmenté, le centre ne dispose plus de toutes les informations nécessaires pour « gérer les territoires ». L'enjeu a donc été pour lui d'obtenir des collectivités territoriales les informations utiles pour agir mais aussi de retrouver une image positive et de reconstruire sa légitimité.

---

98. Tels que le rapport entre le centre et les territoires, les politiques à l'écoute du public ou les procédures de délibération et de décision.

99. Un ministre de la simplification et de l'administration publique en est même chargé.

100. Le cas italien est intéressant en matière de simplification du droit. Cette problématique est traitée à travers deux paradigmes différents : d'une part, en fonction de la valeur et de la signification attribuée à la simplification et, d'autre part, au regard de ses objectifs.

101. En Italie, la simplification du droit est marquée par l'établissement difficile d'un lien entre le centre, les collectivités territoriales, les territoires et les citoyens.

102. Le site internet présentant l'agenda du ministre de la simplification et de l'administration publique indique que la simplification du droit vise à rendre l'État plus souple. Il est également indiqué que cet objectif sera atteint en écoutant les citoyens, les entreprises et les collectivités territoriales, qui sont les plus à même de savoir où cette simplification est nécessaire.



L'exemple des politiques relatives à la qualité de la **justice** est particulièrement illustratif à cet égard. Des initiatives organisationnelles nombreuses ont été prises dans les juridictions et les services de proximité de 2004 à 2014, l'utilisation des fonds structurels européens accentuant le mouvement « centrifuge » préexistant. Dans les différents départements judiciaires, des solutions très différentes ont été retenues, produits d'une étroite collaboration entre les barreaux, les universités, les magistrats et les greffes au niveau local. Il s'est agi pour eux de faire face à un manque de ressources et de règles simples et claires formulées par le centre et sur lesquelles il aurait été possible de s'appuyer pour faire face aux difficultés concrètes rencontrées sur le terrain.

De ces éléments ressortent les caractéristiques de ce qui, dans le panorama européen, constitue la « **voie italienne** » pour initier un changement de type organisationnel, sans modification de la loi : le changement débute au niveau local, à travers un service pilote<sup>103</sup>. Il se diffuse ensuite dans l'ensemble des juridictions, chaque territoire disposant néanmoins d'une marge d'adaptation spécifique. Ce processus est celui qui a été suivi par de nombreuses institutions publiques italiennes<sup>104</sup>.

Dans le secteur de la justice, trois types d'actions ont été menées par les chefs de juridictions au travers de ce **processus collaboratif**.

La première est l'introduction de **l'innovation technologique** en matière de PCT (Procès Civil Télématique) et de PPT (Procès Pénal Télématique)<sup>105</sup>. Dans ce processus « *bottom up* », s'est fait jour, en Italie, un phénomène unique en Europe par son étendue et son intensité : l'émergence d'observatoires de la justice civile et l'édiction de conventions ou de protocoles d'audience cosignés par les avocats au niveau local<sup>106</sup>. Ces observatoires sont des regroupements spontanés, qui offrent des occasions de rencontre et de discussion entre les différents acteurs de la justice (avocats, magistrats, personnel administratif et chercheurs), et permettent aussi la coordination de leurs actions.

La deuxième action menée dans le cadre du processus coordonné conduit par les chefs de juridiction avec les observatoires - qui a été la plus fréquemment

---

103. Il trouve ainsi une légitimation et un encadrement conceptuel au niveau national et européen.

104. Particulièrement celles qui participent à la mise en œuvre de programmes financés par les fonds structurels européens. Les études scientifiques réalisées grâce à ces derniers ont permis de mettre en lumière les imperfections de ce modèle, comme ses potentialités.

105. Certains services ont joué le rôle de laboratoires dans lesquels se sont produits des mécanismes catalyseurs de changement – comme l'élaboration et la diffusion de logiciels et la consolidation d'expertises en matière de PCT liées surtout aux expériences locales et au parcours professionnel de quelques magistrats et avocats ; même si le « procès pénal télématique », est encore loin d'être systématique.

106. Le premier observatoire de la justice civile naît en 1993 à Milan, rapidement suivi par l'expérience de Bologne. On trouve aujourd'hui, selon le recensement mis à jour en 2011, 71 expériences qui reprennent l'idée des observatoires présentes sur le territoire surtout dans les services de taille significative (services de taille moyenne ou importante couvrent, par leur capacité de contrôle, une grande part du fonctionnement du service public de la justice en Italie).



mise en œuvre- est l'élaboration de « **protocoles d'audience** »<sup>107</sup>. Ce protocole est un document retraçant les « règles » du déroulement de l'audience qui sont écrites sans être juridiquement obligatoires. Leur autorité réside dans leur mode d'élaboration : une coordination spontanée notamment entre les services judiciaires et le tribunal. Des initiatives nées au niveau local ont parfois ensuite été reconnues comme positives et « légitimées » au niveau national.

Enfin, la troisième action réalisée a été l'élaboration de normes par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) en matière de **nomination et de rôle des chefs de juridiction**<sup>108</sup>. Ces normes portent sur les fonctions du chef de service, sur les modalités de gestion des juridictions, tant sur le plan de la gestion courante que de l'organisation, et sur l'exercice de l'autorité fonctionnelle qu'ils détiennent à l'égard des autres magistrats de la cour ou du parquet<sup>109</sup>. Elles ont fait l'objet de plusieurs modifications, visant toutes à trouver un équilibre entre les forces centrifuges de la magistrature – souvent très critiques à l'égard de la méthode suivie par le CSM – et la nécessité d'assurer, notamment à travers le CSM, une véritable gouvernance centrale de l'institution judiciaire.

L'ensemble de cette production normative, pour partie authentiquement réglementaire, pour partie relevant du droit souple ou de la reprise d'usages protocolaires, est issue d'une volonté, à la fois d'adaptation aux réalités locales et aux besoins fonctionnels du territoire et en même temps de maintien de la relation avec le centre<sup>110</sup>. Il en résulte cependant de ces multiples relations une complexité particulière<sup>111</sup>.

## **II. Un changement de méthode de simplification : la remise en ordre par le « centre »**

L'évolution des règles d'organisation de la justice en Italie **reflète les processus historiques** de construction de l'État et du droit dans ce pays. L'origine de l'État démocratique italien a en effet été fortement marquée par le souvenir de l'expérience fasciste et une méfiance profonde envers l'État centralisateur. Le constituant et le législateur républicains ont ainsi tenu à garantir l'indépendance absolue de la magistrature notamment vis-à-vis des ingérences du pouvoir politique sans pour autant conférer tout le pouvoir à l'administration et à la justice.

---

107. 35 juridictions du siège ont adopté un protocole pour les audiences ordinaires, qui constituent la majeure partie des procédures dont s'occupent les juges de première instance.

108. Celles-ci revêtent une importance majeure parmi les normes d'ordre secondaire dans le secteur de la justice, mais se caractérisent par une complexité particulière, qui trouve son origine dans des réformes adoptées en 2006-2007 dans un contexte politique marqué, jusqu'en 2014, par une fragmentation et une discontinuité permanentes.

109. Dépourvue toutefois de tout caractère hiérarchique, *a fortiori* à l'égard des magistrats du parquet.

110. Ministère pour les politiques de promotion de la technologie, CSM pour les autres aspects ici mentionnés.

111. Amenant parfois les chefs de juridiction, avant de prendre une décision impliquant la mise en œuvre de ces normes, à envoyer au centre des questions d'interprétation lorsque la marge résiduelle d'autonomie dont ils disposent ne leur permet pas de procéder eux-mêmes à cette interprétation.



Cette double préoccupation vit encore aujourd'hui à travers la **dyarchie** qui caractérise la gouvernance du système judiciaire italien. Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) organe « d'autogouvernement » composé majoritairement de magistrats, a la responsabilité de nommer les magistrats, d'évaluer leurs compétences, de pourvoir à leur avancement et de nommer les chefs de services<sup>112</sup>. Ces activités sont menées conjointement avec le ministère de la Justice qui forme avec le CSM le centre bicéphale du système judiciaire italien<sup>113</sup>.

Les liens entre ce centre et la périphérie du système ne sont **pas de nature hiérarchique**. La résistance à l'idée d'un gouvernement hiérarchique est forte, aussi bien en ce qui concerne les relations du CSM avec les services, qu'en ce qui concerne la relation des chefs de services avec les magistrats qui y travaillent<sup>114</sup>. Cette organisation a généré une grande complexité et des difficultés d'interprétation non seulement des décisions prises par le centre mais aussi des avis qu'il formule depuis 2012 sur les règles de droit. Du fait de l'intensification de ce phénomène au cours des trois dernières années, le CSM et le ministère de la Justice ont entrepris un changement de méthode<sup>115</sup>. La priorité est désormais à une meilleure structuration, rédaction qualité générale des règles qu'ils énoncent au détriment du pouvoir discrétionnaire que ces normes laissaient jusqu'alors aux intéressés.

Parmi les **différentes actions adoptées**, trois présentent un caractère significatif.

La première action a porté sur la simplification et la réécriture des normes relatives à la mise en œuvre du décret portant sur les **conventions avec les Universités**<sup>116</sup>.

La deuxième action a porté sur l'usage des **nouvelles technologies** dans les juridictions. Après une décennie d'expérimentation, le ministère a pris en 2012 la décision d'encadrer l'usage de ces technologies en élaborant une « norme secondaire rationalisée » partiellement contraignante<sup>117</sup>. C'est le centre qui a assuré

112. Postes de direction et de semi-direction des services.

113. S'ajoutent à ces deux têtes des institutions de niveau différent (les conseils judiciaires) ou de nature différente (Cour de cassation).

114. La même observation peut être faite au sujet des relations qui existent entre le tribunal de cassation et les juges de première instance. Dans d'autres pays (en France notamment), le juge de cassation a une fonction de guide et d'orientation pour l'interprétation uniforme du droit, ce qui n'est pas le cas en Italie aujourd'hui.

115. Passant par une « politique de gouvernance des règles » et une politique « meta » d'ordre supérieur, menées par le centre et conduisant *de facto* à sa re-légitimation.

116. « *Dans ce contexte, le Conseil judiciaire suprême considère que la poursuite de l'action dans la législation secondaire, visant à clarifier son rôle contre les activités des cadres [...]. Dans cette réflexion, le Conseil est parvenu en examinant les descriptions des procédures spécifiques pour l'utilisation de cet instrument de la part des tribunaux* ». Il s'agit de la formulation donnée par le CSM posant le cadre de la politique de simplification qui ne concerne pas seulement ses règles, mais aussi son rôle. Il est également intéressant de remarquer que cette nouvelle conception du rôle normatif de l'institution, datant de 2012, et qui vient de passer à travers un processus de révision supplémentaire, a été intégrée dans le cadre du cursus de formation des chefs de juridiction.

117. En 2014, à la suite de l'expérience positive de la procédure civile télématisée, le ministère a ouvert la voie à la création d'une procédure pénale télématisée : « *Ces dernières années, il y a eu une accélération de la numérisation des processus de justice [...]. Parmi les objectifs programmés dans un tel endroit, il a également été identifié pour numériser*



le pilotage du processus de changement en reprenant l'ensemble des règles, qu'il s'agisse des normes relevant du niveau du décret ou des normes permettant la mise en œuvre de ces politiques dans les juridictions.

La troisième action a consisté à ajuster la législation secondaire du secteur et notamment à réécrire presque intégralement les règles relatives à la procédure et aux critères de **sélection des magistrats**.

### **Quel bilan tirer de ces approches de la simplification par le centre et par les territoires ?**

Le centre, qui ne décide pas sur la base d'un pouvoir arbitraire mais dans un cadre clair de normes et qui est habitué à gouverner par les normes, reste capable de « **gouverner les normes** » ; en s'appuyant sur ses compétences, sa vision et son autorité, il peut parvenir à « rationaliser les normes » elles-mêmes.

Le centre a compris l'intérêt qu'il pouvait trouver à entendre les juridictions et les institutions qui connaissent le mieux les réalités, les problèmes et les solutions envisageables grâce aux innovations organisationnelles qu'elles expérimentent. La **méthode de l'écoute** repose sur des réunions, à Rome, des chefs de service ou des responsables de projets des juridictions venant de tout le pays afin de collecter les informations nécessaires pour « connaître le droit en action » (« *law in action* »), saisir ses incohérences ou ses fragmentations.

Ce dialogue confère au processus de « remise en ordre » des normes la **légitimité nécessaire** pour permettre à la justice de demain – et pas seulement au droit – de mieux répondre aux besoins de la société.

---

*les communications et les notifications dans le civil et dans le procès pénal, en remplaçant le papier du document numérique favorisant ainsi la réduction des coûts et des calendriers pour la notification et une optimisation plus poussée des ressources* ». En s'appuyant sur les interventions du législateur, qui « a réglementé la question des billets de papeterie, en passant par les communications informatiques et des notifications », la direction générale des systèmes d'information automatisé a introduit la notification télématique en matière pénale, le SNT. Ce système est configuré et disponible pour tous les types de fonctions judiciaires.



---

# Table des matières

■ LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES ACRONYMES .....	5
■ AVANT-PROPOS .....	9
■ SYNTHÈSE .....	13
■ Étude annuelle – SIMPLIFICATION ET QUALITÉ DU DROIT	23
■ INTRODUCTION .....	25
■ Première partie – PRENDRE LA MESURE DES MAUX QUE L'ON ENTEND COMBATTRE .....	39
1.1 Comprendre la nature du mal .....	39
– 1.1.1 Une réalité qui n'est pas conceptualisée .....	39
– 1.1.2 Une réalité qui renvoie à plusieurs types de préoccupations .....	42
– 1.1.3 Une réalité qui reste difficile à mesurer .....	44
1.2 Identifier les facteurs .....	46
– 1.2.1 Les facteurs sociologiques, techniques et administratifs .....	47
– 1.2.2 Les facteurs politiques et médiatiques .....	50
– 1.2.3 Les facteurs juridiques et institutionnels .....	53
1.3 Mesurer les contradictions .....	57
– 1.3.1 Éviter les procès d'intention idéologiques .....	57
– 1.3.2 Dépasser les idées reçues .....	58
– 1.3.3 Prendre conscience que la complexité comprend toujours une part de choix .....	61
■ Deuxième partie – DES EFFORTS INDÉNIABLES, DES RÉSULTATS INSUFFISANTS .....	63
2.1 La construction de dispositifs pérennes .....	63
– 2.1.1 Un effort de rationalisation des procédures normatives .....	63
– 2.1.2 L'institution d'organes et de dispositifs destinés à simplifier .....	66
– 2.1.3 Des dispositifs pour faciliter l'accès au droit.....	69
2.2 Un bilan décevant.....	73
– 2.2.1 Un certain désordre .....	73
– 2.2.2 Des méthodes perfectibles .....	75
– 2.2.3 L'absence de résultats tangibles .....	79

2.3 La nécessité de maintenir le cap .....	81
- 2.3.1 Prévenir les risques contentieux .....	81
- 2.3.2 Défendre la compétitivité du pays .....	83
- 2.3.3 Renforcer l'État de droit et maintenir la cohésion sociale .....	85
■ Troisième partie – CHANGER DE CULTURE NORMATIVE.....	89
3.1 Responsabiliser les décideurs publics.....	89
- 3.1.1 Mettre l'impératif de simplification et de qualité du droit au cœur des missions des décideurs publics .....	89
- 3.1.2 Professionnaliser les acteurs de la simplification et de la qualité du droit ..	94
- 3.1.3 Soumettre les politiques de simplification à des examens indépendants et transparents.....	96
3.2 Maîtriser l'emballement de la production normative .....	99
- 3.2.1 Discipliner plus strictement les procédures normatives .....	99
- 3.2.2 Donner toute sa portée à l'obligation d'une évaluation <i>ex ante</i> .....	103
- 3.2.3 Expérimenter et évaluer <i>ex post</i> .....	106
3.3 Faciliter l'application de la norme .....	108
- 3.3.1 Rendre la norme plus compréhensible.....	108
- 3.3.2 Simplifier la mise en œuvre des normes.....	113
- 3.3.3 Affirmer le rôle du juge dans son office de simplificateur .....	117
■ CONCLUSION .....	123
■ LISTE DES PROPOSITIONS ET DES ENGAGEMENTS DU CONSEIL D'ÉTAT .....	127
Liste des propositions .....	127
Liste des engagements du Conseil d'État.....	133
■ RAPPORTS DES MISSIONS DU CONSEIL D'ÉTAT EN EUROPE.....	135
Mission du Conseil d'État en Allemagne (Berlin) .....	137
- 1- Liste des personnalités auditionnées .....	137
- 2- Rapport de mission de la délégation .....	138
Mission du Conseil d'État en Italie (Rome).....	147
- 1- Liste des personnalités auditionnées.....	147
- 2- Rapport de mission de la délégation .....	148
Mission du Conseil d'État aux Pays-Bas (La Haye) .....	155
- 1- Liste des personnalités auditionnées .....	155
- 2- Rapport de mission de la délégation .....	155
Mission du Conseil d'État au Royaume-Uni (Londres) .....	165
- 1- Liste des personnalités auditionnées.....	165
- 2- Rapport de mission de la délégation .....	166



<b>■ ANNEXES</b> .....	175
<b>Annexe 1 – Lois, ordonnances, décrets et arrêtés dont l’intitulé se réfère à la simplification – Textes promulgués ou signés entre le 1<sup>er</sup> juillet 2006 et le 30 juin 2016</b> .....	177
<b>Annexe 2 – Liste des personnes auditionnées</b> .....	187
- 1. Auditions en France.....	187
- 2. Auditions menées au sein des institutions de l’Union européenne les 11, 12 et 13 janvier 2016.....	192
<b>Annexe 3 – « Comité d’orientation » constitué par la section du rapport et des études pour l’étude annuelle</b> .....	195
<b>Annexe 4 – « Groupe de contact » constitué par la section du rapport et des études pour l’étude annuelle</b> .....	197
<b>■ CONTRIBUTIONS</b> .....	199
<b>Simplification et qualité du droit au niveau européen : l’accord interinstitutionnel « Mieux légiférer », par Guy Verhofstadt</b> .....	201
<b>Simplification et qualité du droit de l’Union européenne, par Hubert Legal</b> .....	207
<b>L’objectif de valeur constitutionnelle d’accessibilité et d’intelligibilité de la loi. Contribution du Conseil constitutionnel à la simplification du droit, par Guy Canivet</b> .....	217
<b>Textes introductifs des projets de loi, des propositions de loi et des lois espagnols : les exposés des motifs et les préambules, par Cristóbal Rodríguez Giménez</b> .....	233
<b>De la qualité du droit à la qualité de la justice, la simplification du droit en Italie, entre centre et territoires, par Daniela Piana</b> .....	241





---

Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative  
N° 652160070-000716 – Dépôt légal : août 2016



PEFC 10-31-2190 / Certifié PEFC



IMPRIM'VERT®





