

***Droits et Débats***

## **La simplification normative**

**Un colloque organisé par la section du rapport  
et des études du Conseil d'État et le Conseil national  
d'évaluation des normes (CNEN)  
le 14 octobre 2022**



<b>Présentation du colloque.....</b>	<b>5</b>
<b>Programme du colloque .....</b>	<b>7</b>
<b>Séance d’ouverture.....</b>	<b>9</b>
<b>Première table ronde - La norme : toujours trop ? .....</b>	<b>19</b>
Biographie des intervenants .....	21
Actes – La norme : toujours trop ?.....	25
<b>Seconde table ronde - La norme : pour qui ?.....</b>	<b>51</b>
Biographie des intervenants .....	53
Actes – La norme : pour qui ? .....	57
<b>Séance de clôture .....</b>	<b>83</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>91</b>
1. L’activité législative et la production de normes en 2018 .....	93
2. Secrétariat général du gouvernement (SGG), Indicateurs de suivi de l’activité normative, 2022 (mise à jour : 11 avril 2022).....	95
3. Conseil d’État, <i>Simplification et qualité du droit, étude annuelle</i> , éd. La documentation Française, 2016 – Propositions et engagements.....	101
4. CNEN, rapport relatif à l’intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l’action publique (rapport public, février 2021) – Propositions .....	109
5. Bibliographie .....	113



# Présentation du colloque

---

Ce premier colloque, organisé conjointement par le Conseil d'État et le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), revient sur l'enjeu de la simplification normative à travers les travaux de ces deux institutions.

Il vise à approfondir le dialogue entre les administrations centrales, les élus locaux, les praticiens, les universitaires et la société civile.

Son ambition est de faire prendre collectivement conscience de la nécessité d'initier un changement de culture normative, compte tenu de l'impact du poids de la réglementation sur la mise en œuvre des politiques publiques nationales et locales.

## **Le thème de la simplification normative**

La question de la simplification normative soulève en effet des enjeux démocratiques majeurs tant la compréhension de la norme par les citoyens conditionne son accessibilité.

Or, dans un contexte de défiance croissante des citoyens à l'égard des institutions, l'insuffisante maîtrise de la production normative nuit à la lisibilité et à la transparence de l'action publique ; ce qui crée une insécurité juridique qui éloigne *de facto* les citoyens, les élus locaux et les acteurs économiques de la réglementation et de ceux qui la fabriquent. Cet excès de détails conduit même plus particulièrement à l'élaboration d'une réglementation inadaptée aux spécificités locales, accroissant ainsi l'écart entre l'État et ses territoires.

D'où l'impérieuse nécessité d'enclencher le cercle vertueux d'une simplification normative, seule à même de garantir l'efficacité de l'action publique en ce qu'elle constitue un vecteur essentiel de mise en œuvre des politiques publiques.



# Programme du colloque

---

## 14h15 - 14h30 – Séance d'ouverture

**Martine de Boisdeffre**, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État

## 14h30 - 16h00 : Table ronde n° 1 – La norme : toujours trop ?

### **Modérateur :**

**Patrick Gérard**, président adjoint de la section de l'administration du Conseil d'État

### **Intervenants :**

**Françoise Gatel**, sénatrice d'Ille-et-Vilaine, présidente de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, membre du Conseil national d'évaluation des normes

**Stanislas Bourron**, directeur général des collectivités locales, ministère de l'intérieur

**Willem Konijnenbelt**, professeur émérite à l'université d'Amsterdam, président de section honoraire au Conseil d'État (*Raad van State*) des Pays-Bas

**Charles Touboul**, ancien directeur des affaires juridiques des ministères sociaux, directeur des affaires internationales, stratégiques et technologiques au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale

## 16h00 - 17h30 : Table ronde n° 2 – La norme : pour qui ?

### **Modérateur :**

**Didier Maus**, ancien conseiller d'État, ancien maire de Samois-sur-Seine, président émérite de l'Association internationale de droit constitutionnel

### **Intervenants :**

**Karine Gilberg**, professeure associée à l'université Paris Nanterre, cheffe du bureau du droit européen et international au ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

**Stéphane Jock**, responsable juridique et co-responsable normalisation au sein du groupe Decathlon, co-auteur de *La loi ne fait plus le bonheur... mais une nouvelle approche est possible*, co-fondateur de l'association Les Normalis'Acteurs

**Claire Landais**, secrétaire générale du Gouvernement

**David Lisnard**, maire de Cannes, président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité

## 17h30 - 17h45 – Séance de clôture

**Alain Lambert**, ancien ministre du budget, président du Conseil national d'évaluation des normes





## **Martine de Boisdeffre**

*Présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État*

Titulaire d'une maîtrise d'histoire, diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris, Martine de Boisdeffre est ancienne élève de l'École normale supérieure de Sèvres (1976-1980) et de l'École nationale d'administration (promotion Solidarité, 1981-1983). Auditeur (1983), puis maître des requêtes (1986) au Conseil d'État, elle a été maître de conférence à l'Institut d'études politiques de Paris (1984-1988), rapporteur général des travaux du Conseil d'État sur les sciences de la vie (1988) et chargée de mission à la mission interministérielle pour l'Europe centrale et orientale (1990). Martine de Boisdeffre a également été secrétaire générale du Comité consultatif national d'éthique (1985-1992), conseillère technique au cabinet d'Élisabeth Guigou, ministre déléguée auprès du ministre d'État, ministre des affaires étrangères chargée des affaires européennes (1990-1993), et secrétaire générale adjointe (1994-1995) puis secrétaire générale (1995-2001) du Conseil d'État. Elle est conseillère d'État depuis 1998. De 2001 à 2010, Martine de Boisdeffre a exercé les fonctions de directrice des Archives de France. De 2010 à 2017, elle est nommée présidente de la Cour administrative d'appel de Versailles. Elle est, depuis le 14 mars 2017, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État ; et, depuis 2000, présidente du Conseil d'administration de l'Institution nationale des Invalides. Elle a également été membre du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire. Elle préside, depuis 2013, le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative. Elle est en outre membre du Conseil d'administration de la Fondation de Gaule et ancien membre du Conseil d'administration de l'École normale supérieure d'Ulm-Sèvres. Elle a été nommée commissaire aux comptes du conseil d'administration de l'ACA-Europe en mai 2018.

---

Monsieur le ministre, président du Conseil national d'évaluation des normes,  
Mesdames et Messieurs les élus,  
Mesdames et Messieurs les professeurs,  
Mesdames et Messieurs les représentants de l'administration,  
Mesdames et Messieurs les présidents,  
Mesdames et Messieurs,  
Chers collègues et chers amis<sup>1</sup>,

Permettez-moi tout d'abord d'excuser l'absence de Monsieur le vice-président du Conseil d'État qui se trouve empêché aujourd'hui. C'est pourquoi j'ai l'honneur et l'avantage d'ouvrir ce colloque dans cette salle d'assemblée qui, depuis

---

<sup>1</sup> Texte écrit en collaboration avec Florence Noire, magistrat administratif, chargée de mission auprès de la présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État.

des décennies, accueille le contrôle par le Conseil d'État de la norme, contrôle constitutionnalisé en 1958. Ce colloque marque une première institutionnelle : le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) et le Conseil d'État n'avaient en effet pas encore travaillé ensemble. Cela peut paraître un peu paradoxal, car nos missions se complètent et convergent en vue de l'évaluation de la norme au sens large.

Nous avons ensemble décidé de parler de la *simplification normative*, qui constitue, ce n'est un mystère pour personne, un sujet au cœur des préoccupations de nos deux institutions.

Il est opportun, important aussi, que nous avancions ensemble, main dans la main si j'ose dire, au regard des enjeux que la simplification soulève. C'est en effet d'une action résolue, concertée et de long terme que nous avons besoin.

Cette rencontre doit également être l'occasion d'approfondir le dialogue entre les administrations centrales, les élus, y compris les élus locaux, les praticiens, les universitaires et la société civile, en vue de favoriser une prise de conscience collective, sinon un nécessaire sursaut.

Portalis<sup>2</sup> disait dans son Discours préliminaire au premier projet de code civil : « *Tout simplifier est une opération sur laquelle on a besoin de s'entendre. Tout prévoir est un but impossible à atteindre* ».

Le concept de simplification normative interroge en effet en soi : quelles sont les qualités d'un droit simple, comment les hiérarchiser ? Concision, clarté, accessibilité, cohérence, stabilité, adaptabilité et adéquation aux réalités, notamment économiques, sont-elles toujours compatibles ? La clarté du droit exige un degré de précision qui s'accommode parfois mal de la concision. La taille d'un texte n'est pas toujours une preuve de complexité, tant qu'elle ne confine pas à l'obésité. Simplifier une réalité administrative peut passer par un texte compliqué.

La simplification du droit est donc par nature une entreprise délicate. Elle est pourtant garante pour nous de la qualité du droit, comme le rappelait le titre de notre étude de 2016<sup>3</sup>. Elle est enfin mitoyenne, si j'ose dire, d'un autre concept, celui d'inflation normative, celle-ci risquant de porter atteinte à celle-là, à travers l'accroissement excessif du nombre de textes et de leur volume.

Cela posé, je voudrais d'abord rappeler que la question de la simplification normative est une préoccupation ancienne, partagée, en raison de ses enjeux majeurs (I). Je ferai ensuite un état actualisé de la situation en la matière (II).

## **1. Une préoccupation ancienne, partagée, en raison des enjeux majeurs de la simplification normative**

Le thème de ce colloque, *la simplification normative*, n'est pas, lui, une première. Il a maintes fois été traité depuis trente ans.

<sup>2</sup> Jean-Etienne-Marie Portalis (1746-1807), avocat, homme d'État, juriste, philosophe du droit français, membre de l'Académie française et Grand aigle de la Légion d'honneur (1805).

<sup>3</sup> Conseil d'État, *Simplification et qualité du droit*, étude annuelle 2016, éd. La documentation Française, Paris, 2016.



J'en veux d'ailleurs pour preuve les rapports de l'Assemblée nationale et du Sénat et les rapports au Premier ministre sur la simplification des normes et l'amélioration de leur qualité<sup>4</sup>.

*1.1. Le Conseil d'État a lui-même consacré plusieurs études à ce sujet, qui l'abordent à chaque fois sous une facette différente, reflétant peut-être le climat, les priorités d'une époque.*

a) En 1991, la première étude du Conseil d'État, « De la sécurité juridique », vise avant tout la longueur des textes, leur multiplication aussi. Elle a marqué les esprits et contribué à une prise de conscience salutaire avec la formule devenue célèbre : « *Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite* ».

b) En 2006, la deuxième étude « Sécurité juridique et complexité du droit », tout en creusant le sillon de la sécurité, insiste sur le fond du droit : la complexité est le contraire de la simplicité. Elle met l'accent sur plusieurs préconisations destinées à enrayer la complexification des normes, et notamment sur l'évaluation préalable des projets de loi. Les études d'impact ont d'ailleurs été imposées par la révision constitutionnelle de 2008<sup>5</sup> et la loi organique de 2009<sup>6</sup>.

c) Avec l'étude annuelle du Conseil d'État pour 2016 « Simplification et qualité du droit », le terme *simplification* est pour la première fois affiché.

Je vais être très rapide sur le sujet, car le rapporteur général de l'étude siège à mes côtés et y reviendra sans doute.

Sous l'effet de plusieurs facteurs, le droit s'est densifié au détriment de l'efficacité de l'action publique. Le paysage juridique est devenu progressivement plus lourd, moins lisible. Plusieurs préoccupations sont exprimées : le volume de la norme, son instabilité, la difficulté à la comprendre et son inadaptation à la réalité traitée.

La production normative et l'art d'écrire la norme, la « légistique » dont des spécialistes interviendront tout à l'heure, se sont complexifiés.

L'étude souligne que, naturellement, une part de cette complexité est irréductible, dans un pays où nous avons la culture de la norme, dans un pays aussi où bien souvent l'on considère qu'agir c'est légiférer. Mais elle tient aussi à la technicité de certaines matières, à l'insertion de notre économie dans la globalisation, à l'ouverture à de nouvelles sources de droit, constitutionnelles, européennes, internationales qui peuvent tendre, sans le vouloir, à complexifier la norme.

En outre, la production de normes s'autoalimente avec la nécessité de prendre des mesures d'application pour les rendre effectives. Les producteurs de normes sont de plus en plus nombreux et dispersés. Les types de normes, entre droit dur et droit souple, se sont considérablement diversifiés. La normalisation à l'œuvre au sein des entreprises en est une illustration.

4 Dont ceux indiqués en annexe du présent ouvrage.

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

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



L'étude retient qu'une part de cette complexité est nécessaire, car elle protège de risques que l'on ne veut peut-être plus courir. Elle est aussi nécessaire car elle est garante d'un État de droit moderne.

Il ne s'agit donc pas de confondre simplification et simplisme.

Je ne dirai rien des propositions qui sont faites, car vous les trouverez *in extenso* en annexe du dossier du participant au présent colloque<sup>7</sup>.

Il y a simplement *trois axes* : responsabiliser les pouvoirs publics, maîtriser l'emballage de la production des textes, et faciliter l'application de la norme.

Je m'attarderai un instant sur ce dernier point, car il me semble extrêmement novateur.

Faciliter l'application de la norme : d'une part, en la rendant plus accessible, mais aussi plus compréhensible, par une clarification des dispositions applicables outre-mer et par la codification, et, d'autre part, en simplifiant la mise en œuvre pour les usagers en favorisant les dispositifs de guichets uniques et du « dites-le nous une fois ».

*1.2. Vous n'êtes pas en reste, Monsieur le président, puisque le Conseil national d'évaluation des normes a également et naturellement été conduit à s'interroger et à évaluer l'impact et la charge des normes sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics.*

Vous avez autant à cœur la maîtrise des flux de textes que l'intelligibilité et la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, et cela dans un souci de transformation de l'action publique, ce qui apparaît dans votre rapport publié sur ce thème le 17 février 2021<sup>8</sup>.

Le CNEN, dans le cadre de sa lutte contre l'inflation et l'instabilité normatives, a ainsi formulé des propositions tendant notamment à accroître son influence auprès du Parlement, à renforcer le principe de libre administration pour limiter les impacts techniques et financiers pesant sur les collectivités territoriales, à clarifier les compétences entre l'État et les collectivités, afin de limiter l'impact sur les finances publiques locales et nationales, et à fiabiliser le calcul des transferts de charges entre l'État et les collectivités territoriales.

*1.3. Ces réflexions sont essentielles, car les enjeux de la simplification normative sont majeurs.*

Le souci désormais constant de simplification normative n'est pas en effet une pure question de principe ou un objectif en soi, mais une nécessité impérieuse au regard des enjeux en présence. Elle permet d'atteindre des objectifs plus larges : sécurité juridique, cohésion sociale, compétitivité des entreprises, capacité à mener à bien des projets.

---

<sup>7</sup> Dossier repris en annexe du présent ouvrage.

<sup>8</sup> CNEN, *Rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique*, 17 février 2021.



La simplification est d'ailleurs à l'ordre du jour en Europe : l'Allemagne et les Pays-Bas, par exemple, ont obtenu des résultats tangibles. L'Union européenne a elle-même adopté, le 13 avril 2016, un accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » en vue « de simplifier la législation et d'éviter la réglementation excessive et les lourdeurs administratives pour les citoyens, les administrations et les entreprises ».

Une telle approche est attendue par les usagers des services publics, les acteurs économiques installés sur notre territoire, les collectivités territoriales, et même tous nos concitoyens. Car le manque de lisibilité et la complexité du système juridique peuvent porter atteinte à l'efficacité de la vie collective et à la cohésion sociale.

J'ai lu *Notre vagabonde liberté*<sup>9</sup>, il y est beaucoup insisté sur le besoin de simplification qu'expriment ou qu'exprimeraient nos concitoyens.

Monsieur le président Lambert, vous rappeliez récemment que, depuis les études du Conseil d'État, les constats sont connus, les difficultés clairement identifiées, des solutions accessibles et pragmatiques proposées, mais que « pourtant nous ne progressons pas » et que « nous sommes tous collectivement coupables »<sup>10</sup>.

Cependant, résolument optimiste, vous appeliez à ne pas désespérer et à essayer de voir quel rôle chacun d'entre nous peut jouer pour améliorer la situation.

Je partage votre optimisme, raisonné. Des progrès ont en effet été accomplis depuis le constat opéré en 2016. Même s'il reste encore à faire.

## **2. Une situation actuelle contrastée**

### *2.1. Des progrès ont incontestablement été accomplis. J'en citerai cinq.*

a) Tout d'abord, la simplification normative est voulue et valorisée au sommet de l'État. Le Président de la République a ainsi pris position dans le sens de la maîtrise de la production législative lors de son discours devant le Congrès le 3 juillet 2017, suivi par le Premier ministre qui, dans sa circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires, a institué la règle de « deux [textes] pour un »<sup>11</sup>.

Plus récemment encore, la Première ministre, dans le discours prononcé au cours de la séance de rentrée du Conseil d'État le 7 septembre 2022, a lancé un appel à la « sobriété » normative en s'appuyant sur le Conseil d'État au nom d'un « *impératif démocratique, car la nouvelle composition de l'Assemblée nationale renforce encore le besoin de concentrer les débats parlementaires sur le cœur de la matière législative* ».

---

9 G. Koenig, *Notre vagabonde liberté - À cheval sur les traces de Montaigne*, éd. de l'Observatoire, Paris, 2021.

10 Discours prononcé à l'assemblée générale du tribunal administratif de Marseille en juin 2022.

11 Un chantier transversal de simplification administrative figure dans le programme « Action publique 2022 » présenté dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022 et dans une circulaire du Premier ministre du 26 septembre 2017, complétée par une autre circulaire du 12 janvier 2018 appelant les ministres à élaborer des plans ministériels de simplification.



b) Dans le même temps, le Parlement se saisissait de la question de la simplification : le Sénat a créé, en janvier 2018, une mission de simplification législative, dite « mission BALAI »<sup>12</sup>, qui a provoqué l'adoption de la loi « BALAI 1 » du 11 décembre 2019<sup>13</sup>, puis de la loi « BALAI 2 » du 14 février 2022<sup>14</sup> tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes.

Le Sénat et l'Assemblée ont travaillé sur la sur-transposition des directives, élément également de complexification.

Une mission a été mise en place à l'Assemblée sur la concrétisation des lois.

Le Parlement s'est donc emparé du sujet.

c) Parallèlement, s'est faite jour, en vue d'une plus grande maîtrise de la norme, de sa pertinence, de sa clarté, sinon de sa simplicité, la prise de conscience politique de l'importance de l'évaluation comme outil des politiques publiques.

Là de même nous voyons des actions au niveau du pouvoir exécutif. Avec la circulaire du 5 juin 2019 du Premier ministre<sup>15</sup> qui pose le principe de l'établissement d'indicateurs pour mieux évaluer *ex post* les politiques publiques.

Et je ne peux pas ne pas citer, à l'Assemblée nationale, le Printemps de l'évaluation, qui a été inauguré en 2018, et les Rencontres de l'évaluation depuis 2019.

L'évaluation s'accompagne par ailleurs, de plus en plus souvent, comme nous l'avons recommandé dans notre étude de 2019<sup>16</sup>, de phases d'expérimentation.

L'expérimentation a conquis ses lettres de noblesse, si j'ose dire, dans la loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, et dans la loi ordinaire n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

d) Par ailleurs, la codification. Ce n'est pas une nouveauté, elle existe certes depuis Portalis, mais son activité s'est encore accrue.

Il est certain que la codification rend plus accessible, plus lisible, plus simple la lecture et l'appropriation des textes.

---

12 Mission « BALAI » : Bureau d'abrogation des lois anciennes et inutiles.

13 Loi n° 2019-1332 du 11 décembre 2019 tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes, qui abroge une cinquantaine de lois adoptées entre 1800 et 1940.

14 Loi n° 2022-171 du 14 février 2022 tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit, qui abroge 115 lois promulguées entre 1941 et 1980.

15 Circulaire du Premier ministre du 5 juin 2019 relative aux nouvelles méthodes de travail des administrations centrales, exigeant un meilleur suivi de l'impact des réformes et une meilleure évaluation des projets de lois en prévoyant dans chaque étude d'impact cinq indicateurs pour mesurer l'atteinte des politiques publiques.

16 Conseil d'État, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, étude réalisée à la demande du Premier ministre, éd. La documentation Française, Paris, 2019.

Des règles de codification ont été dégagées et le réflexe de codification s'est progressivement installé dans la culture administrative. Plus de 60 % des textes législatifs, près de 40 % des textes réglementaires sont aujourd'hui codifiés<sup>17</sup>.

e) Nous pouvons enfin nous réjouir des progrès réalisés en matière de mesure de l'inflation normative. Car il faut connaître pour maîtriser.

L'étude annuelle 2016 en effet soulignait que la politique de simplification doit disposer d'instruments de mesure de la prolifération normative et de son coût, selon trois volets : la mesure de la norme elle-même, la mesure de ses effets, en termes de charge administrative, et la mesure du ressenti de la complexité par les usagers.

Pour tirer les conséquences de cette proposition, le vice-président Sauvé a ainsi initié une étude réalisée en 2018, en lien avec le secrétariat général du Gouvernement, et intitulée « Mesurer l'inflation normative ». Ayant vocation à créer un référentiel objectif de celle-ci, cette étude a abouti à la publication sur le site Legifrance, dans la rubrique « Qualité et simplification du droit », d'une synthèse inédite des statistiques de la norme, véritable « tableau de bord de l'inflation normative ».

*2.2. Ces avancées sont incontestables. La norme est mieux mesurée, mais pas ralentie. Ces nouveaux outils n'ont malheureusement pas encore permis de contenir véritablement l'inflation normative.*

Prenons ainsi quelques chiffres : le nombre de lois promulguées est en hausse : 36 en 2017, 47 en 2019 et 67 en 2021, dont 60 hors lois portant sur la gestion de la crise sanitaire. 68 ordonnances ont été publiées en 2017, 125 en 2020, dont 99 en lien avec la crise sanitaire, et 91 en 2021, dont 10 seulement liées à ladite crise. Mêmes hausses constatées du côté des décrets et des arrêtés réglementaires. Mais beaucoup moins de circulaires ont en revanche été publiées entre 2018 (1306) et 2021 (123), et il restait « seulement » 10 000 circulaires en vigueur en 2021 contre 27 000 en 2018. Le nombre d'articles à la promulgation des projets et propositions de lois est toujours de plus en plus important par rapport à celui constaté au dépôt du projet de loi.

L'inflation normative a été exacerbée par la gestion de la crise sanitaire. Entre le 12 mars et le 30 juin 2020, le Conseil d'État a donné son avis sur plus de 200 projets de textes législatifs et réglementaires en lien avec la crise sanitaire.

Ce constat n'est toutefois pas propre à la France et a concerné également nos voisins, l'Italie, l'Allemagne, le Royaume-Uni ou l'Espagne, avec une tendance à une recentralisation normative qui semble aller de pair avec une gestion de crise majeure.

---

<sup>17</sup> La vie administrative trouve un cadre désormais clarifié au travers : du code des relations entre le public et l'administration entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, du code de la commande publique entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2019, et du code général de la fonction publique entré en vigueur pour sa partie législative le 1<sup>er</sup> mars 2022, rassemblant rien de moins que les quatre lois dites « statutaires » et de nombreuses autres dispositions qu'il modernise et harmonise. De nombreux autres codes nouveaux ont ainsi vu le jour, des codes plus anciens ont été refondus et rénovés, à commencer par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile en 2021.



Dans le même temps, pourtant, des textes étaient pris pour simplifier des situations, alléger des contraintes. Il faut en tirer des leçons. Il sera intéressant de voir si cette inflation persiste dans le contexte actuel.

*2.3. Mais, en toute hypothèse, des pistes restent à creuser au service de la simplification.*

J'en ouvrirai cinq.

a) Il y a d'abord des recommandations que nous avons formulées qui n'ont pas encore été suivies d'effet.

b) Il devrait être réfléchi à la simplification de tous les textes quel que soit leur niveau : depuis les « simples » formulaires, jusqu'aux textes fondamentaux au niveau national et européen. Il est intéressant à cet égard, toutes choses égales par ailleurs, d'avoir une approche comparative. Les débats nous en donneront l'opportunité.

c) Il convient de penser la simplification pour tous les auteurs de la norme : législateur, pouvoir réglementaire, autorités administratives indépendantes, jusqu'au directeur d'établissement et au sein des entreprises. Au niveau local, national, mais aussi et encore européen, compte tenu de l'importance croissante du droit européen dans le droit français.

d) Simplifier, c'est également se poser toujours une double question : faut-il un texte ? Est-il clair et donc applicable ? Car si « nul n'est censé ignorer la loi », il faut quand même qu'elle soit applicable.

e) Simplifier suppose enfin et surtout d'emblée qu'on se mette à la place du destinataire de la norme.

En gardant un cap : alléger au maximum le poids de la complexité normative qui grève la vie quotidienne des usagers et les projets des acteurs économiques. Avec une idée forte selon laquelle la prise en charge de la complexité revient à l'administration et ne doit pas être reportée sur l'utilisateur. Il convient donc d'adopter, plus systématiquement, dans la conception, la rédaction et la mise en œuvre des politiques publiques, et donc de la norme, le point de vue de leurs destinataires.

Il s'agit d'ailleurs du cœur de notre prochaine étude annuelle, qui portera sur *le dernier kilomètre des politiques publiques* et essaiera d'adopter ce point de vue.

La complexité ne doit pas non plus peser sur les collectivités territoriales.

## **Conclusion**

En espérant n'avoir pas été trop présomptueuse par cette énumération, je voudrais maintenant remercier l'ensemble des intervenants, en particulier les modérateurs des deux tables rondes qui ont accepté de partager avec nous leurs réflexions et leurs expériences : Patrick Gérard, président adjoint de la section de l'administration du Conseil d'État, rapporteur général de l'étude de 2016 et ancien directeur de l'ENA,





et Didier Maus, ancien membre du Conseil d'État, ancien maire de Samois-sur-Seine et président émérite de l'Association internationale de droit constitutionnel.

Je souhaite aussi exprimer ma gratitude aux organisateurs de ce colloque au sein du Conseil national d'évaluation des normes, et tout particulièrement à Alain Lambert qui nous fera l'honneur de prononcer le discours de clôture, mais aussi au sein de la Section du rapport et des études.

En espérant ne pas avoir cédé à l'inflation verbale, qui de mieux que Solon<sup>18</sup> pour conclure et rappeler que « *De mauvaises lois apportent à la cité foule de maux, alors que de bonnes lois font apparaître en tout le bon ordre et la juste répartition en même temps qu'elles entravent les actes injustes* »<sup>19</sup>.

---

18 Solon (640-558 av. J.-C.), homme d'État et législateur athénien.

19 Solon, « La loi et le chant », in *Techniques et sociétés en Méditerranée, Hommage à Marie-Claire Amouretti*, trad. F. Ruzé, éd. J.-P. Brun et Ph. Jockey / Maisonneuve & Larose, Paris, 2001. Voir également : F. Ruzé, « En Grèce archaïque : la législation au secours des plus faibles », in *Les régulations sociales dans l'Antiquité*, M. Molin (dir.), quatrième partie, Encadrement et ordre social, éd. Presses universitaires de Rennes, coll. Histoire, Rennes, 2006.





## La norme : toujours trop ?

La première table ronde a pour objet d'identifier les enjeux relatifs à la qualité et à la quantité de la norme dans la mise en œuvre de l'action publique.

Elle vise à dresser un état des lieux des initiatives menées relatives à la simplification des normes, à partir notamment des propositions de l'étude annuelle du Conseil d'État de 2016, en présentant aussi bien les avancées que les difficultés d'application qui ont pu être rencontrées.

Enfin, cette table ronde invite à s'interroger sur les alternatives possibles à la norme, face à l'expansion du droit souple et au développement des guides de bonnes pratiques, dans un contexte où l'outil normatif peut être perçu comme restrictif voire punitif.

### Sommaire

Biographie des intervenants.....	21
Actes de la table ronde.....	25



# Biographie des intervenants

---

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence*

## Modérateur

### **Patrick Gérard**

*Président adjoint de la section de l'administration du Conseil d'État*

Diplômé de Sciences Po, docteur en droit, agrégé des facultés de droit, Patrick Gérard est conseiller d'État. Il a été assistant puis maître de conférences en droit public au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) de 1980 à 1992, avant d'être professeur des universités à la faculté de droit et des sciences économiques d'Orléans (1992-1994), puis au CNAM (1994-2006). En 1993, il est nommé conseiller juridique du ministre de l'éducation nationale, puis devient successivement recteur de l'académie d'Orléans-Tours (1994-1996) et directeur du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (1996-1999). Il est nommé recteur de l'académie de Bordeaux (2002-2004), puis directeur de l'enseignement scolaire au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (2004-2005). Il est appelé aux fonctions de directeur du cabinet du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche en 2005, puis de directeur du cabinet du garde des sceaux, ministre de la justice en 2007. Il est recteur de l'académie de Paris de 2008 à 2012. Patrick Gérard a également été élu local de 1983 à 2002, et notamment maire de Vincennes. Il a rejoint le Conseil d'État en 2006 où il a été affecté à la section du contentieux, puis en 2012 à la section de l'intérieur. En septembre 2015, il devient rapporteur général et président adjoint de la section du rapport et des études du Conseil d'État et conduit à ce titre l'étude annuelle 2016 sur le thème « Simplification et qualité du droit ». En 2017, il est nommé directeur de l'ENA. Patrick Gérard réintègre le Conseil d'État en 2021 où il est nommé président adjoint de la section de l'administration. Il a publié, en 2022, la cinquième édition de son livre sur *L'administration de l'État* (éd. LexisNexis) et la deuxième édition de l'ouvrage *La juridiction administrative* (éd. La documentation française). Patrick Gérard est professeur associé au CNAM depuis 2021.

## Intervenants

### **Françoise Gatel**

*Sénatrice d'Ille-et-Vilaine, présidente de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, membre du Conseil national d'évaluation des normes*

Titulaire d'une licence d'anglais et d'un DESS en organisation et gestion des entreprises, Françoise Gatel rejoint la chambre de commerce et d'industrie de Rennes en 1976, où elle exerce plusieurs fonctions : conseil et organisation auprès des PME, responsable de formation, ressources humaines. Elle est élue pour la première fois

en 2001 maire de Châteaugiron (commune bretonne d'Ille-et-Vilaine), puis réélue en 2008 et en 2014. Françoise Gatel est également présidente, entre 2001 et 2017, de la communauté de communes du Pays de Châteaugiron qui compte cinq communes dont deux communes nouvelles et plus de 23 000 habitants. Éluée présidente de l'Association des maires d'Ille-et-Vilaine en 2008, elle devient vice-présidente de l'Association des maires de France en 2014. Elle est par ailleurs présidente, depuis 2014, de l'Association des petites cités de caractères de France. Sénatrice d'Ille-et-Vilaine (Union centriste) depuis septembre 2014 et réélue en 2020, Françoise Gatel est membre de la commission des lois et aujourd'hui présidente de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

### **Stanislas Bourron**

*Directeur général des collectivités locales, ministère de l'intérieur*

Diplômé de l'Institut d'Études Politiques (IEP) de Grenoble, d'un DESS en gestion publique de l'université Paris-Dauphine et ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), promotion « Avernois », Stanislas Bourron débute sa carrière en tant qu'adjoint au chef de bureau des élections et des études politiques, puis comme sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville auprès du préfet de la région Nord-Pas-de-Calais en 2002. Directeur adjoint des stages de l'ENA, de 2005 à 2006, il est chef du bureau des élections et des études politiques au ministère de l'intérieur entre 2006 et 2009. Il devient ensuite sous-directeur des compétences et des institutions locales, puis adjoint au directeur général des collectivités locales en 2013, avant d'exercer la fonction de directeur des ressources humaines au ministère de l'intérieur à partir de 2016. Depuis juillet 2019, il est directeur général des collectivités locales, direction rattachée au ministère de l'intérieur et des Outre-mer et au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Interlocutrice privilégiée des collectivités territoriales, cette direction est chargée d'élaborer l'ensemble des dispositions concernant les collectivités territoriales, de répartir les concours financiers de l'État entre ces collectivités, de mettre en place les statuts des acteurs locaux (élus et personnels) et de définir les orientations relatives aux politiques nationale et européenne de cohésion des territoires et de politique de la ville.

### **Willem Konijnenbelt**

*Professeur émérite à l'université d'Amsterdam, président de section honoraire au Conseil d'État (Raad van State) des Pays-Bas*

Diplômé en droit de l'université libre d'Amsterdam, Willem Konijnenbelt est professeur de droit constitutionnel et administratif à l'université catholique de Tilburg de 1980 à 1986, puis professeur de droit administratif et de légistique à l'université d'Amsterdam de 1986 à 1993, avant d'être nommé membre du Conseil d'État néerlandais (*Raad van State*) entre 1993 et 2011. Il est spécialiste de droit des collectivités territoriales, de droit administratif néerlandais et français et de théorie législative. Depuis 2011, Willem Konijnenbelt exerce en tant que conseiller législatif indépendant. Président de section honoraire du *Raad van State* et professeur émérite de l'université d'Amsterdam, il est également chargé de conférences en légistique matérielle et formelle à l'université de Curaçao et membre de la commission des objections de la province d'Utrecht depuis 2018.



## **Charles Touboul**

*Ancien directeur des affaires juridiques des ministères sociaux, directeur des affaires internationales, stratégiques et technologiques au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale*

Titulaire d'un DEA de droit public interne et d'un DESS en droit bancaire et financier, Charles Touboul débute sa carrière comme chargé d'enseignement à l'université Panthéon-Assas (Paris II) avant d'intégrer, en 2003, la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers pour exercer, en 2006, les fonctions de chef du bureau de la coordination et de la synthèse. Responsable juridique de l'Agence des participations de l'État en 2008, il rejoint ensuite le Secrétariat général du Gouvernement comme chargé de mission pour la réforme de l'État, la fonction publique et l'éducation, puis comme chargé de mission pour les affaires sociales. Nommé maître des requêtes au Conseil d'État en 2012, il rejoint la 5<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux. Il devient successivement rapporteur général adjoint de la section du rapport et des études, rapporteur à la section sociale, rapporteur public à la section du contentieux, puis porte-parole du Conseil d'État de 2018 à 2019. Il réalise parallèlement plusieurs missions de coopération internationale, en France comme à l'étranger, sur la qualité de la norme et le travail gouvernemental. En 2019, il est nommé directeur des affaires juridiques des ministères sociaux et, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2022, directeur des affaires internationales, stratégiques et technologiques au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. Depuis 2012, Charles Touboul est chargé d'enseignements à l'INSP en droit public, légistique et travail gouvernemental, ainsi qu'à l'université Panthéon-Assas et à l'université Paris-Dauphine PSL. Il a été le rapporteur en 2016 de l'étude du Conseil d'État *Simplification et qualité du droit* et, en 2018, de l'étude *Mesurer l'inflation normative*. Il est l'auteur de plusieurs articles sur la qualité de la réglementation, ainsi que de l'ouvrage *Concevoir un texte normatif, comprendre la légistique* (éd. Dalloz, 2020).







# Actes – La norme : toujours trop ?

**Patrick Gérard**

*Président adjoint de la section de l'administration du Conseil d'État,*  
**modérateur de la table ronde**

Madame la présidente,  
Monsieur le ministre, président du Conseil national de l'évaluation des normes,

Cette première table ronde est consacrée au sujet : « La norme : toujours trop ? », sujet qui a été, comme l'a rappelé la présidente de Boisdeffre, largement entamé par l'étude annuelle 2016, *Simplification et qualité du droit*<sup>20</sup>, dont le principal rédacteur, Charles Touboul, est à cette tribune.

A-t-on observé depuis lors des progrès ? À cette question, la présidente de Boisdeffre a répondu « oui ». Personnellement, j'aurais plutôt tendance à répondre « oui, mais ». En tout état de cause, le tout premier progrès est évident : on compte mieux. Ainsi disposons-nous actuellement d'un indicateur de suivi de l'activité normative produit par le secrétariat général du Gouvernement publié tous les ans, généralement en février-mars.

Depuis 2016, moins de lois et de décrets sont publiés, mais davantage d'ordonnances. Cependant, pour les lois, l'on constate un quasi doublement du nombre d'articles entre le projet déposé et le projet voté. Ainsi, par exemple, si je me réfère aux deux dernières années connues, nous avons, en 2020, 427 articles de loi pour les projets déposés, contre 1 221 articles de loi une fois celle-ci votées. De même, en 2021, nous avons 814 articles pour les projets déposés, contre 1 720 articles de loi une fois lesdits projets votés.

Depuis 2016 également, les études d'impact préalables, qui furent demandées avec insistance par beaucoup d'universitaire et d'élus, se sont développées. Malheureusement, elles présentent encore pour la plupart des analyses lacunaires – ce que le Conseil d'État a souvent l'occasion de dénoncer. Il doit être noté que, contrairement aux Pays-Bas qui disposent d'un organe indépendant d'audit à travers le Conseil consultatif de l'évaluation des charges administratives (Actal)<sup>21</sup>, la France ne dispose pas d'un tel outil de contrôle.

Ajoutons que, depuis 2016, cinq codes ont été publiés qui contribuent, comme le soulignait la présidente de Boisdeffre, à la simplification des normes, en élaguant, en rassemblant, en rendant plus intelligibles les textes et en supprimant les dispositions obsolètes. Ont ainsi été publiés : le code de la commande publique (2019), le code de la justice pénale des mineurs (2021), le code général de la fonction publique (2022), le code des impositions sur les biens et services (2022) et le code pénitentiaire (2022). Dans toutes ces matières, les normes deviennent plus claires et leur accès plus facile.

20 Conseil d'État, *Simplification et qualité du droit*, étude annuelle 2016, préc.

21 « *Adviescollege toetsing administratieve lasten* » (Actal).

Toutefois, cela n'empêche pas que certains codes restent parfois très difficiles à manier comme le code général des impôts, par exemple en son article 219, sur le calcul des impôts sur les sociétés, que j'invite tout le monde à lire pour en percevoir l'immense complexité et la forte appréhension qui nous envahit à sa lecture.

Depuis janvier 2020, un code du travail numérique est venu, à la demande du législateur, rendre plus facile pour les employeurs et les employés l'accès au droit du travail.

Cependant, la question de savoir s'il existe toujours trop de normes subsiste globalement. Et chacun est bien conscient des effets délétères et des risques de cette inflation normative. Ceux-ci ont été précisés par la présidente de Boisdeffre : risques économiques, réglementation trop importante qui décourage les investisseurs et affaiblit la compétitivité, etc. D'ailleurs, les études de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) démontrent à quel point les réglementations incompréhensibles présentent des risques politiques et sociaux importants et sont pour les citoyens un facteur de révolte, voire de jacquerie. Plus la norme est incompréhensible, plus les citoyens se méfient de l'État et ne respectent plus son autorité.

Mais il y a aussi trois phénomènes qui engendrent cette situation d'inflation normative.

Le premier d'entre eux est l'opinion très répandue que l'exécution des politiques publiques n'est efficace que si elle est extrêmement normée et bien encadrée par les textes. Il s'agit là d'une idée très française.

Le deuxième phénomène, également très français, est « la passion de l'égalité »<sup>22</sup>. Cette passion fait que nous voulons tous des textes qui nous rendent égaux les uns les autres, notamment face au développement des nouveaux modes de vie (vie personnelle, vie en lien avec les nouvelles technologies comme l'Internet, nouveau type de couples avec le PACS, réglementations diverses, etc.). Ainsi, par exemple, vient-on de publier aujourd'hui, au Journal officiel, un décret qui interdit à compter du 1<sup>er</sup> mars 2023 aux entreprises de faire du démarchage téléphonique parce que les Français en avaient assez<sup>23</sup>. Dans ce contexte, l'on se retrouve donc à fabriquer des normes pour à la fois corriger des normes, corriger des dysfonctionnements et aussi corriger ce qui apparaît comme des injustices !

Enfin, le troisième phénomène est la place de la communication publique qui laisse entendre qu'à tout fait divers, qu'à toute occasion, qu'à tout scandale ou toute difficulté, la réponse est que l'on va s'en occuper et, pour cela, légiférer. De sorte que trop de normes, et souvent trop de réformes, se succèdent rapidement sur un même sujet.

22 « Les peuples démocratiques aiment l'égalité dans tous les temps, mais il est de certaines époques où ils poussent jusqu'au délire la passion qu'ils ressentent pour elle. (...) [ils] ont pour l'égalité une passion ardente, insatiable, éternelle, invincible ; ils veulent l'égalité dans la liberté, et, s'ils ne peuvent l'obtenir, ils la veulent encore dans l'esclavage. », A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, tome II, 1840, deuxième partie, chap. premier, éd. Gallimard, coll. Folio-Histoire, Paris, 1999, pp. 137-142.

23 Décret n° 2022-1313 du 13 octobre 2022 relatif à l'encadrement des jours, horaires et fréquence des appels téléphoniques à des fins de prospection commerciale non sollicitée (JORF n° 0239 du 14 octobre 2022).



À cet égard, l'on peut noter que le code de l'urbanisme comprenait 1 459 articles en 2002 contre 2 295 articles en 2021. Mais le problème des lois qui se succèdent vite est qu'elles se contredisent souvent. Tantôt, il s'agit d'accroître les libertés territoriales, tantôt il s'agit de revenir sur celles-ci par un recadrage imposé par l'État. Il se peut aussi que le législateur incite par la loi, comme par exemple avec la loi « ELAN » de 2018<sup>24</sup>, à construire mieux, plus et moins cher des immeubles, ou que ce même législateur demande, par exemple à travers la loi « climat-résilience » du 22 août 2021<sup>25</sup>, de ralentir le mouvement dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation des sols, quitte à rendre progressivement obligatoire la renaturation des espaces urbanisés. Tantôt, également, la loi encourage la participation des citoyens et des administrés aux projets d'aménagement, tantôt elle restreint ladite participation au motif que le temps pris pour l'aboutissement de ces projets est beaucoup trop long, notamment par rapport aux autres pays européens. Tantôt, enfin, le recours au juge est encouragé contre les décisions prises, tantôt il est freiné parce que ni la société, ni les gouvernants ne supportent la lourdeur des contentieux administratifs.

Ce sont tous ces sujets que nous allons aborder avec nos invités : Mme Françoise Gatel, ancienne responsable de formation et des ressources humaines, élue en Ille-et-Vilaine à Châteaugiron, présidente de l'Association des maires d'Ille-et-Vilaine depuis 2008, également élue vice-présidente de l'Association des maires de France en 2014, puis sénatrice en septembre 2014 (réélue en 2020), membre de la Commission des lois du Sénat et présidente de la délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation ; M. Stanislas Bourron, ancien élève de l'ENA dont il a été directeur adjoint des stages de 2005 à 2006, qui a poursuivi sa carrière au ministère de l'intérieur, a été sous-préfet, puis notamment directeur des ressources humaines du ministère de l'intérieur, et qui est, depuis juillet 2019, directeur général des collectivités locales, direction qui est aujourd'hui rattachée à la fois au ministère de l'intérieur et au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires ; M. Willem Konijnenbelt, ancien professeur de droit constitutionnel et administratif à l'université catholique de Tilbourg, et professeur émérite de droit administratif et de légistique à l'université d'Amsterdam, entré au Conseil d'État néerlandais, le *Raad van State*, en 1993, dont il est aujourd'hui président de section honoraire et qui, lorsqu'il ne vient pas à Paris au Conseil d'État, part aux Caraïbes hollandaises, à l'université de Curaçao, enseigner la légistique ; et enfin M. Charles Touboul, qui a commencé sa carrière comme enseignant de droit public à l'université de Paris II, puis comme juriste à la direction des affaires juridiques de Bercy, l'a poursuivie à Maignon au secrétariat général du Gouvernement, et que le Conseil d'État a accueilli, en 2012, comme maître des requêtes et en particulier rapporteur général adjoint de la section du rapport et des études, et donc principal auteur du rapport *Simplification et qualité du droit*. Il nous a quittés, en 2019, pour devenir directeur des affaires juridiques des ministères sociaux où il a créé plus de normes que jamais, notamment pendant la pandémie de Covid-19. Charles Touboul est, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2022, directeur

24 Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

25 Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.



des affaires internationales, stratégiques et technologiques au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. N'oublions pas qu'il est aussi l'auteur de l'ouvrage : *Concevoir un texte normatif - Comprendre la légistique*<sup>26</sup>.

Pour débiter cette table ronde, je donne la parole à Madame Gatel. Vous avez, Madame la présidente, une double vision des choses, à la fois comme élue locale et comme sénatrice. Dans ce contexte, comment ressentez-vous l'accroissement du nombre de normes, et avez-vous des exemples concrets de normes inutiles qu'il faudrait supprimer ou de normes impossibles à appliquer ? Et parce que vous êtes membre du Sénat et du Conseil national d'évaluation des normes avec M. Lambert, pensez-vous que ces deux institutions ont vraiment conduit des actions ayant pour effet de baisser le nombre des normes ? Enfin, pensez-vous que la codification a permis de réduire les normes ou de les rendre plus intelligibles ?

**Françoise Gatel**

*Sénatrice d'Ille-et-Vilaine, présidente de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, membre du Conseil national d'évaluation des normes*

Merci M. le président. Je remercie le Conseil d'État d'avoir pris l'initiative de nous réunir pour débiter d'un sujet aussi important que la simplification normative. C'est d'ailleurs la première fois que je vois réunis pour débiter d'un tel sujet tous ceux qui sont dans la chaîne de la production, du contrôle ou de l'évaluation de la norme. J'y vois une invitation à ce que nous soyons, chacun à notre manière, plus collectifs et plus collaboratifs. Et je salue à cette occasion mon président (du CNEN), M. Lambert, qui est un moine-soldat de la norme qui, lorsque nous siégeons, impressionne par sa rigueur, sa vivacité et son exigence les services de l'État qui viennent présenter leurs décrets d'application ; à tel point que, dès lors, ceux-ci se sentent obligés de produire quelque chose de positif.

### **La norme pour quoi faire ?**

La première chose que je vous confesserai est que je ne suis pas une juriste. De sorte que ma logique de raisonnement est inversée : au lieu de partir de la norme que nous produisons et de contraindre à son application, je pars de l'usage et du service à rendre. C'est d'autant plus important que je suis une élue de la République et que les Français attendent de moi des actions concrètes pour les aider dans leur vie quotidienne. Aussi, je pense que nous gagnerions, comme vous l'avez d'ailleurs précisé, à ce que l'on parte du service à rendre qui possède en lui cet objectif d'efficacité de l'action publique jusqu'au dernier kilomètre. Sur ce sujet, au Sénat, j'obsède quelque peu certains ministres en leur demandant régulièrement comment ce dont nous parlons, ce que nous faisons, contribue à l'obligation d'efficacité de l'action publique.

Ensuite, il faut noter que l'on a, en France, une addiction particulière à la norme, car elle sécurise. Or nos concitoyens, comme les élus, ont envie d'être protégés pour que rien ne puisse leur arriver. Les élus, qui sont toujours des inventeurs

<sup>26</sup> Ch. Touboul, *Concevoir un texte normatif - Comprendre la légistique*, éd. Dalloz, Paris, 2020.



de possibles, ont besoin d'être sécurisés pour éviter de se retrouver devant des tribunaux ou d'être tenus pour responsables, voire coupables de choses qui les dépassent.

Dans ce contexte, vous avez rappelé cette définition de l'égalité que nous confondons souvent avec uniformité et universalisme ; au point d'imaginer que nous pourrions avoir la même norme aussi bien pour un village de trois cents habitants que pour une ville d'un million d'habitants.

Précédemment, vous avez, Mme la présidente, emprunté les mots de Portalis. Quand nous légiférons au Sénat, Portalis nous surplombe et devrait nous inspirer. Il m'arrive d'ailleurs de rappeler à mes collègues un autre mot de Portalis : « *Les lois sont faites pour les hommes, et non les hommes pour les lois* »<sup>27</sup>.

Nous ne vivons pas pour appliquer une norme, mais la norme doit nous aider à vivre.

Avons-nous progressé en ce sens ? Je pense que oui. En tous cas, nous avons essayé de contenir ces avalanches de normes. Cela pourrait paraître peu ambitieux, notamment auprès des plus jeunes, mais il faut noter que la norme relève d'une forme de rouleau compresseur, renforcé par l'inscription dans notre Constitution du *principe de précaution* destiné à empêcher tout incident ou tout risque.

Pour illustrer mon propos, je prendrai l'exemple des normes antisismiques. Nous avons en effet enregistré, un jour, en France, des tremblements de terre ; et nous avons pensé collectivement qu'il fallait les prévenir pour empêcher leurs pires conséquences. C'est ainsi que nous avons défini des normes de construction, applicables pour tout le monde et en tout lieu, y compris lorsque l'on construit dans des endroits où... la géologie démontre qu'il n'y aura jamais de séismes.

En matière de construction et de code de l'urbanisme, nous entendons souvent les promoteurs se plaindre qu'entre le moment où ils lancent une opération d'urbanisme dans une ville et le moment où les habitants intègrent leurs nouveaux logements, la norme, le droit ont changé parfois trois ou quatre fois. Cela montre bien à quel point notre production de normes contrevient à la production de l'efficacité publique.

Dans ce contexte, le Sénat sait faire preuve, à travers ses élus locaux qui doivent rendre des services concrets à la population, de bon sens et de réalisme. D'ailleurs, nous travaillons en ayant signé une convention avec le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) pour être à la fois dans l'économie de la norme et dans son évaluation.

---

27 « *Les lois ne sont pas de purs actes de puissance ; ce sont des actes de sagesse, de justice et de raison. Le législateur exerce moins une autorité qu'un sacerdoce. Il ne doit point perdre de vue que les lois sont faites pour les hommes, et non les hommes pour les lois ; qu'elles doivent être adaptées au caractère, aux habitudes, à la situation du peuple pour lequel elles sont faites (...)* » (Portalis, discours préliminaire du premier projet de code civil (1801)).



## Sédimentation *versus* correction

Le second point que je souhaiterais évoquer est sans doute le plus important. Il faut en effet noter que le législateur a pris la mauvaise habitude de ne pas suffisamment évaluer les choses et surtout de continuer à empiler, à corriger les normes lorsque l'on s'aperçoit qu'elles ne sont pas opportunes. Autrement dit, l'on sédimente ; ce qui est quelque peu étonnant pour les cartésiens que nous sommes.

Or je crois beaucoup à la nécessité de cultiver l'objectif de l'efficacité de l'action publique et, pour cela, de réunir tous les acteurs qui contribuent à la fabrique de la loi ; un peu comme nous le faisons pour ce colloque. Il faut en effet noter qu'il s'agit souvent, pour le Parlement, de pallier l'insuffisance du travail du Gouvernement en la matière, ce qui nous oblige ensuite à compléter les décrets d'application qui, ressemblant à des vœux pieux, n'apportent aucune précision sur les modalités d'application de la loi.

C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne la démarche de zéro artificialisation nette (ZAN)<sup>28</sup> qui a transformé une bonne idée en matière de développement durable en un dogme sacré, avec un décret d'application qui vient contrarier cette idée même et contredire la cohérence des politiques du Gouvernement. De sorte que nous devons nous atteler à démonter la chose pour la reconstruire, parce que le décret d'application contrevient à l'esprit de la loi. Au final, cela nous interroge sur la légèreté et la frugalité de la loi ainsi présentée, dont le côté lacunaire oblige les autres intervenants à repenser les choses.

Je terminerai par un dernier exemple. J'étais hier au congrès de l'Assemblée des départements de France (ADF) et nous discutons d'un terrible incendie qui avait eu lieu dans le Jura. Or le Jura n'est pas un département équipé pour affronter un tel événement, qui généralement éclate plutôt dans le sud de la France. De sorte que le Jura bénéficiait de moyens insuffisants face à un incendie de grande ampleur. C'est pourquoi, face à cette catastrophe, le département, dont je rappelle qu'il est responsable de la prévention et de la sécurité incendie, a été spontanément aidé par des agriculteurs venus avec leurs tracteurs et des tonnes à eau, ou citernes roulantes pour venir en aide aux pompiers et leur permettre d'éteindre les débuts de feux. Dans ces circonstances extrêmes, le président du département m'a fait part des frayeurs importantes qu'il avait éprouvées, bien sûr en raison des conséquences de l'incendie, mais aussi (et surtout ?) en raison de cette aide « hors norme », mais dont il n'allait pas vérifier, en pleine crise, si elle était permise ou non par un code de loi quelconque ; une aide « hors norme » donc, bienvenue et appréciée de tous, mais qui faisait que s'il était arrivé un accident à l'un des agriculteurs, ou si ceux-ci avaient provoqué un accident, sa responsabilité de président de département aurait été engagée, car rien aujourd'hui dans les textes ne lui permettait d'être serein. Tout cela montre l'ampleur de la paralysie que peut générer la norme.

---

28 Zéro artificialisation nette (ZAN) fixe l'objectif pour les territoires, communes, départements et régions de réduire de 50 % le rythme d'artificialisation et de la consommation de leurs espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030. Voir : loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.



**Patrick Gérard**

*Président adjoint de la section de l'administration du Conseil d'État,*  
**modérateur de la table ronde**

Merci Mme la présidente. Avant de recueillir la réaction des autres orateurs, je propose que soit évoqué le rôle des collectivités territoriales. Dispose-t-on de données concrètes sur le nombre de normes imposées aux collectivités territoriales depuis dix ans ? Et lorsque l'on entend les élus locaux, les sénateurs, les associations, les députés et le CNEN qui critiquent l'accroissement des normes, que fait-on concrètement ? Enfin, peut-on dire que la codification contribue à réduire le nombre de normes, ou au moins à les rendre plus intelligibles ? Je donne la parole à M. Bourron pour nous éclairer sur ces différents aspects.

**Stanislas Bourron**

*Directeur général des collectivités locales, ministère de l'intérieur*

Merci, M. le président. Je remercie également le Conseil d'État pour m'avoir proposé de participer à ce colloque qui porte sur un sujet d'une grande acuité qui intéresse tous les acteurs de la longue chaîne de production normative, y compris les fonctionnaires qui y participent et qui peuvent parfois être interrogés sur les conséquences de cette création normative.

### ***Les normes imposées aux collectivités territoriales***

En réponse à votre première question sur le nombre de normes nouvelles imposées aux collectivités territoriales, je reprendrai des éléments que le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)<sup>29</sup> présente dans son rapport annuel et qui sont parfois édifiants sur la réalité de cette inflation normative qui reste mal perçue. Cela fait partie des missions qui ont été confiées par le législateur, d'abord à la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), puis au CNEN dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) pour suivre l'ensemble de ces normes applicables aux collectivités, avec une approche sur son impact financier qui est loin d'être négligeable même s'il reste souvent difficile à évaluer.

#### 1) Le nombre de textes

Au regard des dix dernières années écoulées, de 2013 à 2022, le nombre de textes normatifs s'appliquant aux collectivités territoriales y compris de façon indirecte, hors établissements publics, est en moyenne de 323 textes par an ; soit quasiment un texte par jour depuis dix ans.

Notons que l'année 2016 a connu un pic avec 544 textes annuels. *A contrario*, sur une période plus récente, de 2018 à 2021, l'on constatait une légère baisse avec une moyenne de 270 textes par an. Ces textes sont majoritairement des décrets d'application, même s'il y a aussi des décrets autonomes qui traitent des sujets

<sup>29</sup> La loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics confie à la CNEN (36 membres dont 23 représentants des collectivités territoriales, 4 représentants du Parlement et 9 représentants des administrations compétentes de l'État) la mission d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.



ne relevant pas de la loi. Les décrets représentent quelques 63 % de l'ensemble des textes pris annuellement ; le solde se partage entre les projets de lois et d'ordonnances pour environ 7 %, avec des variations selon les périodes, et les arrêtés pour environ 30 %.

## 2) Le type de normes

La typologie des normes porte sur de nombreuses thématiques. Toutefois, sur les cinq dernières années, de 2018 à 2022, 90 % d'entre elles se concentrent principalement sur cinq domaines : comptes publics, transition écologique, cohésion des territoires, collectivités territoriales et fonction publique (territoriale). L'on notera qu'en raison de la pandémie de Covid-19, tout ce qui est relatif à la fonction publique territoriale et à la santé a connu, durant cette période de crise, une accélération des mesures normatives qui fait figurer la santé assez haut dans le classement des normes.

Toutefois, cela n'a pas détrôné la transition énergétique qui reste, depuis des années, le principal pourvoyeur de normes, comme le montrent d'importants textes de lois comme les « Grenelle de l'environnement », ou les différentes « lois climat » qui ont engendré de nombreux textes d'application, représentant en moyenne 30 % des textes soumis au CNEN.

Dans ce contexte, comment évaluer l'impact financier de ces mesures ? Sur la période 2017-2021, qui représente 1 450 textes, l'on estime, par exemple, que ces normes représentent un coût supplémentaire d'environ deux milliards d'euros. Ce chiffre doit être pris au mieux des études d'impact qu'il est possible de réaliser avec plus ou moins de précision, sauf pour les mesures liées à la fonction publique territoriale dont on maîtrise bien le calcul.

Ainsi, si l'on prend comme exemple la mesure de revalorisation récente des personnels de catégorie C, qui concerne environ 1,5 million d'agents, soit 75 % de la fonction publique territoriale, celle-ci représente un coût de 500 millions d'euros. Cela montre que l'on peut retracer l'impact de la norme pour les collectivités sur une période donnée.

### ***Les mesures face à l'inflation des normes***

Nous avons tous conscience de cette inflation normative, démontrée par les chiffres, mais nous ne réagissons pas tous de la même manière.

S'il existe actuellement une stagnation de cette production normative au niveau des collectivités territoriales, celle-ci reste à un niveau très élevé, notamment au plan national où l'on assiste à une accélération du rythme de modification des normes, par exemple, en matière d'urbanisme ou d'aménagement du territoire.

Sur ces sujets, nous voyons en effet un nombre important de textes législatifs ou réglementaires être pris, avec, comme conséquences, des créations nouvelles comme les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire





et des régions (SRADET), ou les lois « MAPTAM »<sup>30</sup> et « NOTRe »<sup>31</sup>. Cela bouleverse de nombreux aspects comme, par exemple, les documents d'urbanisme de types plan local d'urbanisme (PLU), le schéma de cohérence territoriale (SCoT), ou les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Et c'est encore plus vrai pour les normes qui touchent aux politiques environnementale, de mobilité et de logement qui doivent être reprises par tous les acteurs concernés au titre de leurs compétences d'aménagement du territoire.

La réalité est que le rythme d'apparition de ces nouvelles normes va plus vite que la capacité qu'ont les acteurs, en charge des politiques publiques, de les mettre en œuvre, notamment à travers de nouveaux *processus* de révision ou de modification des normes déjà existantes. Ce qui souvent, dans la réalité, crée une incapacité à avoir un document d'aménagement qui réponde aux dernières exigences de la norme venant d'être adoptée.

### ***L'accès à la norme***

À la direction générale des collectivités locales (DGCL), nos interlocuteurs sont les élus locaux, les services déconcentrés de l'État à travers les préfets, les associations d'élus et les parlementaires. Très souvent, nous sommes confrontés à des demandes d'explication : comment cela fonctionne-t-il, comment cela se met-il en œuvre, comment s'articulent ces textes qui se succèdent, comment les fait-on vivre ?

Notre contribution majeure est de faire de la pédagogie positive, c'est-à-dire de chercher, par tous les moyens de communication et d'information, à expliquer, clarifier et présenter de façon méthodologique les choses, par exemple, à travers la diffusion de guides méthodologiques ou d'outils de communication qui permettent de rendre la norme plus accessible et plus compréhensible à tous les usagers, quels qu'ils soient, pour éviter ce sentiment de difficulté que connaît l'élu local confronté à une situation donnée vis-à-vis de laquelle il ne sait plus quel droit appliquer.

### ***Les conditions de simplification***

Une administration centrale a vocation, sous l'autorité des ministres et dans le respect du cadre constitutionnel, d'aider à la préparation des textes, puis d'accompagner les ministres dans la mise en œuvre de leur politique, le cas échéant à travers des décrets d'application.

Dans ce contexte, notons que depuis une bonne quinzaine d'années la DGCL a toujours été très associée aux travaux sur la simplification.

---

30 Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi « MAPAM » ou « MAPTAM ».

31 Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe ».



Depuis l'installation, en 2008, de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), remplacée en 2013 par le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), dont le décret en Conseil d'État du 30 avril 2014<sup>32</sup> précise les modalités d'élection et de fonctionnement, de nombreux rapports ont été produits sur la question de la simplification des normes. Parmi ceux-ci, nous pouvons citer le rapport de 2011 du sénateur Doligé<sup>33</sup> et le rapport de 2013 de MM. Lambert et Boulard<sup>34</sup>.

Il faut aussi citer des propositions de loi<sup>35</sup> et le rapport<sup>36</sup> du député et président de la commission des lois de l'Assemblée nationale Warsmann qui a essayé d'apporter, au-delà du champ des collectivités locales, des mesures de simplification du droit et d'allègement des démarches administratives qui ont notamment donné lieu à la loi de 2012<sup>37</sup>.

Enfin, plus récemment, nous pouvons citer la loi « ASAP »<sup>38</sup> de 2020, relativement importante pour la commande publique, ainsi que la loi « 3DS »<sup>39</sup> de 2022 dont le S est l'initiale du mot « simplification ».

Notons que nous essayons, à notre niveau et à travers le retour des acteurs de terrain qui sont nos interlocuteurs, d'apporter aux différentes autorités des éléments qui permettraient soit de répondre à des difficultés qui ont été analysées ou rencontrées, soit d'apporter une simplification à la mesure de ce que les rapports et les travaux d'experts ont pu produire. Mais il s'agit là d'un exercice d'autant plus compliqué que derrière chaque norme existe une demande sociale ou un intérêt, voire une difficulté rencontrée par quelqu'un qui souhaiterait avoir une précision, une garantie ou une sécurité *via* la loi ou le décret, afin que nous puissions garantir sa situation sur tel ou tel dossier.

Cela peut concerner de véritables questions de société comme, par exemple, l'encadrement des jeunes enfants dans les établissements d'accueil périscolaire ou de petite enfance. De là, peut découler un débat complexe pour savoir jusqu'où aller dans la prescription sur le nombre et les diplômes des personnes encadrant les enfants de ces établissements, sachant qu'en face nous devons répondre aux attentes des parents qui voudraient que tout soit précisé par écrit jusqu'au moindre détail (nombre de lavabos, hauteur des fenêtres, taille des tables, etc.).

---

32 Décret en Conseil d'État n° 2014-446 du 30 avril 2014 portant application de la loi du 17 octobre 2013.

33 É. Doligé, *La simplification des normes applicables aux collectivités territoriales*, mission parlementaire du sénateur Doligé, juin 2011.

34 A. Lambert, J.-Cl. Boulard, *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, 26 mars 2013.

35 Assemblée nationale, Proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, n° 1890, 7 août 2009. Voir également : loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

36 J.-L. Warsmann, *La simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi*, rapport au Président de la République, 6 juillet 2011.

37 Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à allègement des démarches administratives.

38 Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

39 Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.



Cela montre à quel point l'ajout de normes accentue la difficile réalité à laquelle nous sommes déjà confrontés et qui veut ici qu'il soit déjà très compliqué de simplement recruter du personnel pour ouvrir ces locaux.

Dans un autre contexte, des débats ont eu lieu sur la restauration collective avec des prescriptions sur le poids des aliments dans les assiettes des enfants, ce qui pourrait paraître surréaliste, même si derrière l'on perçoit l'idée d'apporter aux enfants une nutrition suffisante et proportionnée à leur développement. Notons enfin que sur ces questions-là notre action reste limitée, car nous ne sommes que de simples acteurs administratifs.

### ***La dématérialisation***

La question de la dématérialisation (du travail, des procédures, etc.) a été mise en avant lors de la pandémie de Covid-19. C'est ainsi que l'on a vu le Parlement adopter un certain nombre de mesures, notamment sur le recours à la visioconférence devenue un aspect inédit du fonctionnement démocratique local. À cette occasion, l'on s'est aperçu qu'un certain nombre de nos instances étaient dépourvues de la possibilité juridique de recourir à ces outils de visioconférence comme, par exemple, les commissions interdépartementales de coopération intercommunale (CDCI). Ne pouvant plus réunir ces dernières, nous avons alors proposé des moyens de renvoyer aux statuts et aux règlements intérieurs le recours à la visioconférence, plutôt que de créer des normes supplémentaires pour préciser le recours à ce type d'outil.

D'autres thèmes sur lesquels les normes sont nombreuses ont également focalisé notre attention durant la crise de Covid-19 comme, par exemple, le droit funéraire et sa simplification, l'allongement des délais, la prise en compte des assouplissements nécessaires pour lever rapidement certaines contraintes, etc.

Cela concerne également les questions de publicité des actes des collectivités que l'on a essayé, avec une ordonnance complexe car l'enjeu est très important, d'harmoniser et d'en simplifier les dispositifs que doivent respecter les collectivités locales pour publier les actes qu'elles prennent.

Enfin, la DGCL a participé, avec le Sénat, à des mesures d'abrogation de textes devenus obsolètes. Nos travaux concernent actuellement 170 abrogations de textes qui n'ont plus d'utilité et qui, par conséquent, peuvent être supprimées sans attenter à la protection juridique d'autrui.

### ***La codification : solution miracle ?***

En matière de codification, notons que nous avons la chance de gérer le code général des collectivités territoriales (CGCT). Ce *corpus* réunit une trentaine d'années de codification et est devenu, avec le temps, un outil indéniable à la fois de simplification, de clarification et d'accessibilité au droit.

Toutefois, cet outil ne règle pas le sujet de l'inflation normative. Et cela peut même paraître contradictoire, mais faciliter l'accès au droit rend plus aisée sa modification à travers les vecteurs législatif et réglementaire.



Par ailleurs, la fixation dans un code déclenche parfois le souhait d'y insérer des mesures symboliques, déclaratoires, voire d'affichage pour simplement démontrer que l'on existe et que l'on participe également à la rédaction dudit code. De sorte que parfois un certain nombre d'articles reprennent des dispositions générales au lieu de s'y référer, pour montrer le statut particulier de telle ou telle collectivité.

La codification reste cependant un moyen très important d'accessibilité au droit, et surtout un vecteur fondamental de lisibilité du droit. Mais ce n'est pas le seul outil qui permette de lutter contre l'inflation normative.

**Patrick Gérard**

*Président adjoint de la section de l'administration du Conseil d'État,*  
**modérateur de la table ronde**

Merci beaucoup M. le directeur. Quelqu'un souhaite-t-il intervenir ?

**Françoise Gatel**

*Sénatrice d'Ille-et-Vilaine, présidente de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat,*  
*membre du Conseil national d'évaluation des normes*

Il faut être conscient que les collectivités locales sont confrontées à quelques 400 000 normes, qui vont *grosso modo* de l'accessibilité aux personnes handicapées à ce que l'on sert à la cantine selon l'âge des enfants. Dans ce contexte, les élus locaux ne sont pas tous logés à la même enseigne. Il y a en effet une grande différence entre le maire ou le président d'une intercommunalité de cinq cents mille ou d'un million d'habitants, qui a autour de lui une ingénierie et des services, et le maire d'un village de quelques centaines d'habitants, aidé d'une secrétaire de mairie deux jours par semaine, qui reçoit les directives, comme ce fut le cas notamment pendant la crise du Covid-19, par courrier électronique et qui est tout seul le vendredi soir pour en prendre connaissance.

Nous pouvons (et devons) simplifier tout cela. Mais, comme vous l'évoquiez précédemment, comment réagir face à des parents qui, pour être rassurés, veulent toujours plus de normes ? Des parents qui considèrent que leur enfant, par exemple, au centre de loisirs le mercredi après-midi, doit être encadré par au moins un adulte pour cinq enfants ; alors que le même enfant à l'école ne bénéficie que d'un adulte et demi pour parfois vingt enfants. Vous voyez que nous-mêmes, en tant que citoyens utilisateurs de services, produisons de la norme ; et que, dans ce contexte, aucun maire ne pourra se mettre en contradiction avec une norme en raison des recours que pourraient tenter les parents devant la justice.

Dans son intervention, M. Bourron a estimé le coût supplémentaire des normes récentes pour les collectivités locales à quelques deux milliards d'euros. Or, dans le même temps, la sénatrice que je suis défend, par rapport à l'inflation et à la hausse du coût de l'énergie, une indexation de la dotation de l'État aux collectivités, non pas comme un cadeau mais pour que les collectivités assument les services que l'État leur demande d'exercer.



Lorsque je propose cela, les ministres m'accusent de légèreté dans mes chiffres, alors même que j'évoque des montants à hauteur d'un milliard d'euros. Mais si l'inflation normative récente produit deux milliards d'euros de dépenses supplémentaires, il va falloir réagir encore plus, car l'efficacité de l'action publique est de servir l'habitant jusqu'au « dernier kilomètre », avec intelligence et en optimisant l'utilisation des deniers publics.

Ceci, alors même que nous traversons des moments difficiles et que l'État précise que les collectivités locales subissent une hausse des dépenses d'énergie de onze milliards d'euros ! Dans ce contexte, il est donc urgent d'agir et de s'alléger un peu du côté normatif.

**Charles Touboul**

*Ancien directeur des affaires juridiques des ministères sociaux,  
directeur des affaires internationales, stratégiques et technologiques  
au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale*

Existe-t-il une réflexion sur la part qu'ont les collectivités locales dans la production des normes et la complexité du droit ? Quelle intelligibilité ces normes ont-elles, et quel contrôle de légalité leur est-il appliqué ?

**Stanislas Bourron**

*Directeur général des collectivités locales, ministère de l'intérieur*

Je pense qu'une partie de notre difficulté sur la juste appréhension des normes vient du fait que les collectivités locales exercent leurs compétences très en deçà de ce que leur permettent les textes en termes de pouvoir réglementaire.

Nous avons pourtant travaillé sur de nombreux sujets pour élargir ce pouvoir réglementaire des collectivités locales, par exemple dans la loi « 3DS »<sup>40</sup>. Un exemple est le règlement départemental d'action sociale du département qui, en lui-même, déclenche de nombreux coûts alors que pour l'essentiel les aides sociales au département sont prescrites par des dispositions législatives ou réglementaires sur leur montant, leurs destinataires avec peu de marges de manœuvres sur les dépenses. Mais l'on reste d'abord, surtout dans le bloc communal, sur des sujets relativement modestes ou assez circonscrits, comme le plan local d'urbanisme (PLU), les arrêtés de pouvoir de police du maire, ou la circulation, qui produisent certes des effets, mais modérés et souvent peu évalués.

Par ailleurs, la prescription de la norme publique provient généralement de celui qui la finance, et qui par conséquent ordonne ce qu'il faut faire. C'est l'idée que si une collectivité assume de payer plus cher avec ses propres moyens pour obtenir un service supérieur, l'on peut considérer que c'est un choix éclairé et donc que la prescription aura un coût qu'elle assumera.

Enfin, sur les quelques cinq millions d'actes annuels, il faut noter que le contrôle de légalité se concentre plutôt autour du sujet de la commande publique, notamment en matière d'urbanisme ; moins pour contrôler les élus que les aider à éviter de

<sup>40</sup> Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, préc.



tomber dans des difficultés causées par les normes dans un domaine où existent d'importants enjeux économiques, et où au surplus les tiers peuvent faire annuler vos décisions, notamment si elles contreviennent à la libre concurrence.

Quant à la lisibilité, elle est sans doute un souhait partagé, mais je ne pense pas que le contrôle de légalité soit aujourd'hui axé sur ce point-là.

**Patrick Gérard**

*Président adjoint de la section de l'administration du Conseil d'État,*  
**modérateur de la table ronde**

Merci beaucoup, M. le directeur général. Nous poursuivons nos échanges en quittant les collectivités territoriales françaises pour nous rendre au Royaume des Pays-Bas, pays alliant l'humanisme d'Érasme<sup>41</sup> à la beauté des tulipes, grâce au président Konijnenbelt, président de section honoraire au Conseil d'État des Pays-Bas, qui a enseigné et continue d'enseigner la légistique, et que nous avons l'honneur et le plaisir d'accueillir à l'occasion de ce colloque.

Nous avons tendance, en France, à considérer les Pays-Bas comme un modèle de la fabrication des normes, ce qui nous est source d'interrogation. Le nombre des normes a-t-il baissé aux Pays-Bas depuis ces dernières années ? Si oui, comment cela a-t-il eu lieu ? Et quelles ont été les mesures prises ? Enfin, nous nous interrogerons pour savoir si le système préalable d'évaluation des textes mis en place à travers l'organisme indépendant, cité dans notre étude de 2016 et créé pour faciliter l'allègement des charges administratives, qu'est le conseil consultatif pour l'évaluation des charges administratives (*Advisory Board on Administrative Burdens* ou ACTAL) s'est révélé efficace. M. le président, vous avez la parole.

**Willem Konijnenbelt**

*Professeur émérite à l'université d'Amsterdam,*  
*président de section honoraire au Conseil d'État (Raad van State) des Pays-Bas*

Merci M. le président. Je remercie également le Conseil d'État français pour son invitation à participer à ce colloque. J'ajoute que je suis très heureux de retrouver la salle de l'Assemblée générale, que j'avais découverte il y a vingt-cinq ans lorsque j'étais invité en tant que conseiller d'État, ainsi que la présidente de Boisdeffre qui à l'époque était secrétaire générale du Conseil d'État.

Je pense bien connaître la France où depuis trente ans je possède une maison en Corrèze, et j'apprécie beaucoup votre pays. J'ai étudié le droit administratif et le droit constitutionnel français, et ne manque jamais une occasion de discuter avec mes interlocuteurs français, quels qu'ils soient.

Bien sûr la France est un pays très différent des Pays-Bas, ne serait-ce, par exemple, que parce qu'en matière de collectivités territoriales les communes néerlandaises sont fort différentes des communes françaises par leur nombre relativement restreint, leur étendue, leurs pouvoirs importants et le caractère fondamentalement collégial de leur exécutif.

---

41 Érasme (1466-1536) chanoine, philosophe, humaniste et théologien néerlandais.



Les Pays-Bas abritent une population de 17 millions d'habitants répartis sur 350 communes. Dans ce contexte, une commune qui compterait 25 000 habitants serait pour notre pays une toute petite commune. D'ailleurs, il n'en existe quasiment pas et, autre différence, tant les bourgmestres que les secrétaires de mairie travaillent tous à temps plein ; tout comme la plupart des échevins qui, avec le bourgmestre, forment le collège du bourgmestre, et les échevins, l'organe collégial dont le bourgmestre est membre et président sans en être le chef.

### ***Différences entre la France et les Pays-Bas***

Force est de constater que, contrairement aux Néerlandais, les Français ont l'enthousiasme, ainsi que le goût et la *passion* du détail. De sorte que, pour eux, les textes normatifs doivent prendre en compte tous les cas de figure. Est-ce une prosternation typiquement française devant la déesse « Égalité » pour assurer une parfaite égalité de traitement entre citoyens ? Toujours est-il que toutes les catégories de phénomènes semblent avoir droit à leur propre réglementation, ce que tendent à prouver, par exemple, les différents types de décrets – dossier très épineux pour les rédacteurs à en croire les manuels de légistique<sup>42</sup> –, la plénitude des sociétés commerciales et des groupements d'intérêt économique (code du commerce, livre II), ou les référés administratifs (code de justice administrative, livre V). Au final, tout cela crée une immense complexité.

Le second problème des Français, qui mérite d'être mentionné, est leur relatif manque de confiance envers autrui – exception faite bien sûr de mes voisins corréziens et de mes amis français. Dans ce contexte, peut-on envisager que le législateur fasse confiance aux fonctionnaires chargés de la mise en œuvre des textes ? La réponse est apparemment « non ». D'où ce foisonnement de détails et ces très nombreuses circulaires pour prescrire aux fonctionnaires comment interpréter, comprendre et appliquer les normes édictées. Un tel état d'esprit est bien évidemment délétère. Or celui-ci perdure en France malgré la création d'un code des relations entre le public et l'administration<sup>43</sup> qui devait être le vecteur de la promotion de la confiance entre les deux parties. En évoquant cela, je ne suggère pas qu'aux Pays-Bas tout est parfait, car là aussi la confiance des citoyens envers leurs élus a bien chuté ces dernières années ; cela dit les gens ont confiance dans les personnes qui les entourent, et les pouvoirs législatif et réglementaire comptent sur une application correcte et intelligible de la part de l'administration<sup>44</sup>.

### ***Du changement des normes***

Aux Pays-Bas, comme dans tous les pays européens, nous sommes confrontés aux problèmes du changement très, voire trop rapide des textes normatifs, et dans une mesure moindre de leur prolifération. C'est, par exemple, fortement le cas dans les domaines de l'éducation et des soins aux enfants à l'extérieur de l'école.

42 Voir par exemple : Ch. Touboul, *Concevoir un texte normatif, comprendre la légistique*, éd. Dalloz, Paris, 2020 ; C. Bergeal, *Manuel de légistique*, éd. Berger-Levrault, Paris, 8<sup>e</sup> éd., 2018.

43 Code issu de l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration, et du décret n° 2015-1342 du 23 octobre 2015 relatif aux dispositions réglementaires du code des relations entre le public et l'administration.

44 D'ailleurs, si l'administration se comporte mal ou agit de mauvaise foi – ce qui peut arriver – cela fait scandale.



C'est aussi le cas dans l'agriculture ; les agriculteurs étant contraints d'investir des millions pour suivre les nouvelles normes, sans qu'on leur laisse toujours le temps d'un retour sur investissement par rapport au précédent changement de normes.

Pourtant, le renouvellement constant des normes semble apparaître comme quelque chose d'indispensable, notamment en raison des changements environnementaux et climatiques. Il s'agit donc là d'un enjeu important.

Notons toutefois qu'aux Pays-Bas les modifications normatives ne sont pas aussi nombreuses et rapides qu'en France, notamment parce que nous avons bien moins de textes normatifs.

Ainsi, par exemple, nous recensons actuellement un total de quelques 2 000 lois (codes compris), 2 200 décrets et près de 6 000 arrêtés ministériels à caractère réglementaire. Et ces chiffres sont relativement stables. De 1990 jusqu'au début du XXI<sup>e</sup> siècle, ils ont même subi une certaine diminution avant de repartir à la hausse, notamment pour ce qui concerne les arrêtés ministériels réglementaires, parallèlement cependant à une baisse des circulaires, devenus relativement rares aux Pays-Bas. Notons, toutefois, que les lois et les décrets ont tendance à devenir de plus en plus volumineux et de plus en plus complexes !

Peut-on alors dire que le nombre de normes imposées par l'administration des Pays-Bas est en baisse depuis dix ans ? Comme je l'ai précisé, les chiffres sont relativement stables, mais ne constituent pas un critère déterminant, car c'est moins le nombre des normes qui importe que leur contenu, c'est-à-dire leur qualité. C'est d'ailleurs pour cela que l'étude annuelle 2016 du Conseil d'État français a traité à la fois de la *simplification* et de la *qualité* du droit<sup>45</sup>.

Si, pour donner un exemple fictif, nous avons un million de normes, mais que seules 250 soient importantes, alors mon travail consisterait à m'occuper de ces 250 normes, quitte à laisser à autrui la gestion du reste des normes.

Ensuite, l'on doit prendre en compte et gérer la *pression réglementaire* résultant des normes. C'est-à-dire les charges, les investissements et les efforts nécessaires du côté des administrés pour s'y soumettre, avec la réduction de liberté qui en résulte. C'est cela la pression réglementaire, et il s'agit d'un sujet d'intérêt général puisque le but est de mettre en place des normes de bonne qualité.

Notons qu'à ce sujet il y a eu surtout, dans un premier temps, des interventions venues de l'extérieur, c'est-à-dire en dehors de l'administration ou des autorités publiques, comme celles, par exemple, d'associations de juristes telle l'Association du droit administratif, qui ont élaboré les premières règles, les principes et les méthodes de ce qu'aujourd'hui nous appelons « légistique »<sup>46</sup>. Ensuite, il a fallu attendre dix ans pour que notre Premier ministre reprenne le sujet. Ce qui fait que

---

45 Conseil d'État, *Étude annuelle 2016 - Simplification et qualité du droit*, éd. La Documentation française, Paris, 2016.

46 « *Science appliquée de la législation, qui cherche à déterminer les meilleures modalités d'élaboration, de rédaction, d'édition et d'application des normes* » (J. Chevallier, « L'évaluation législative : un enjeu politique », in A. Delcamp et al., *Contrôle parlementaire et évaluation*, éd. La documentation Française, Paris, 1995, p. 15.





nous bénéficions maintenant d'un guide légistique, certes encore médiocrement accessible à cause de sa relative complexité mais de bonne qualité intrinsèque toutefois.

### ***L'enseignement de la légistique aux Pays-Bas***

Quant à l'enseignement de la légistique, il est intéressant de noter que, depuis la fin des années 1970, quelques professeurs de droit public avaient commencé à dispenser des cours sur ce sujet dans un nombre croissant de facultés. Et ce sont les facultés dispensant ces enseignements qui ont pris l'initiative de créer, en 1995, le premier institut interuniversitaire pour l'enseignement de la légistique, l'IWO<sup>47</sup>. Cet institut donna des cours de légistique sur une année complète, à raison d'un ou deux jours par semaine, avec des enseignants venus de plusieurs facultés et de plusieurs universités.

L'IWO a, faute de moyens financiers, dû fermer ses portes après cinq ans d'activité. Peu après, sur les recommandations d'une commission qui avait analysé l'organisation de l'élaboration des textes normatifs aux ministères et qui y découvrit des failles, le ministère de la justice a pris la relève de l'IWO, et a créé et financé une Académie de légistique<sup>48</sup> qui, depuis 2001, accueille quinze à vingt personnes tous les ans, sélectionnées parmi plus de deux cents candidats. Les étudiants retenus reçoivent ensuite un enseignement de deux ou trois jours par semaine durant deux ans ; le reste du temps, ils travaillent dans un ministère ou au sein d'une section administrative du Conseil d'État des Pays-Bas.

Ces étudiants, déjà titulaire d'un master en droit, sont des juristes prometteurs qui ont pour vocation après cette formation de devenir des personnes compétentes et extrêmement bien formées, non seulement à la rédaction technique des textes, mais aussi et surtout à la compréhension de ce qu'est une « politique saine et rationnelle » reposant sur une bonne connaissance et une analyse en profondeur des problèmes dont il s'agit, avec une connaissance aussi de tous leurs vecteurs et du contexte de la problématique. Ensuite, ils se penchent sur les méthodes concevables pour résoudre les problèmes en élaborant une politique de lutte contre ces problèmes. Et c'est en fonction d'une telle « politique », ainsi que d'une analyse de l'environnement politique au sens stricte, que l'on rédige les textes nécessaires qui, et c'est très important, ne doivent pas être trop abondants ; ce qui implique qu'ils ne sauraient être trop détaillés. Tel est l'esprit dont sont imprégnés les étudiants de l'Académie de légistique.

### ***Les critères pour garantir la qualité des normes***

Pour en revenir au ministère de la justice, qu'a-t-il fait en dehors de la création de l'Académie de légistique pour améliorer la qualité des textes normatifs ?

Le premier document officiel du Gouvernement – *Guide de légistique* mis à part centré sur la légistique formelle –, qui a essayé de présenter une « philosophie » de ce que l'on peut entendre par la notion de « bon » droit, a été la rédaction d'une

<sup>47</sup> *Interuniversitair Instituut voor WetgevingsOnderwijs*.

<sup>48</sup> L'académie est gérée par une fondation de droit privé, afin d'assurer un fonctionnement totalement indépendant de l'administration.



« note » au Parlement du ministère intitulée *Zicht op wetgeving*, ce qui signifie « Vue sur les règles normatives » mais aussi « Vision sur les règles normatives ». Cette dissertation, qui fait toujours autorité, énumère six critères auxquels tout texte normatif devrait répondre : légalité, efficacité, proportionnalité, adaptation aux normes existantes, clarté, et accessibilité.

Le premier critère est celui de la *légalité*, liée à la mise en œuvre active, par les nouveaux textes, des principes généraux du droit. Les rédacteurs doivent se rendre compte que les textes normatifs (lois, règlements, etc.) sont les sources du droit par excellence. Les textes devront créer du bon droit d'un point de vue juridique, c'est-à-dire pas seulement du droit qui obéit aux règles supérieures écrites ainsi qu'aux principes non-écrits, mais également du droit qui vise à donner vie aux principes généraux du droit eux-mêmes.

Le deuxième critère concerne l'*efficacité* et/ou l'*efficience* des mesures proposées, analysées aussi en termes de performance.

Le troisième critère est celui de la *proportionnalité* et la *subsidiarité*. Ce qui nous oblige, lorsque l'on rédige des règles, à s'interroger sur la possibilité réelle de leur mise en œuvre et de leur maintien, et à éviter de rédiger selon sa fantaisie ou selon l'idéologie du moment.

Le quatrième critère est l'*adaptation* aux règles existantes. Bien sûr, il ne faut pas contredire d'autres règles, mais les harmoniser entre elles. À tout le moins, prendre en considération les règles existantes pour éviter toute contradiction.

Le cinquième critère est celui de la *simplicité*, la *clarté* des règles écrites.

Enfin, le sixième critère concerne l'*accessibilité* des règles, dont leur facilité à être trouvées par tout un chacun.

### ***L'évaluation interne comme outil de suivi de la qualité des textes***

En 1990, le pôle « Qualité de la législation » a été créé au sein du ministère de la justice. C'est dans ce pôle que l'on a développé de nombreux instruments pour l'élaboration des politiques (publiques) et des textes. Ces instruments sont entrés dans ce que l'on appelle le « cadre d'examen intégral pour la politique et la législation »<sup>49</sup>, destiné à éclaircir les questions concernant l'analyse des problèmes dont il s'agit, clarifier les objectifs visés et choisir les instruments à utiliser pour les mettre en œuvre. Dans ce contexte, il est indispensable de bien identifier les institutions et les personnes intéressées, afin d'engager avec elles un dialogue constructif en analysant les choses en amont, avec leurs conséquences théoriques, puis ensuite leurs conséquences pratiques constatées dans la réalité.

Notons qu'un dernier point de soucis, datant de 2018, présente l'ambition nouvelle d'éviter les cas où les décisions prises par les textes apparaîtraient comme étant trop injustes dans la réalité ; le droit écrit devant permettre d'offrir la possibilité de trouver les solutions les plus justes pour tous, quel que soit le cas d'espèce. Bien sûr, nous n'ignorons pas que les textes, même les mieux rédigés, ne peuvent

---

49 Le cadre d'analyse est publié sur l'Internet : *Beleidskompas beleid en regelgeving*.



pas prévoir tous les cas de figure ou, pour le dire autrement, ne peuvent pas tous prescrire le « dernier kilomètre ». C'est pourquoi ils doivent laisser la possibilité de parvenir à des solutions positives. C'est là un objectif difficile à tenir, mais l'on essaie de le mener à bien.

### ***Les évaluations préalables par un organisme indépendant***

Je serai bref sur cet aspect qui concerne les évaluations préalables à l'édiction de textes normatifs. En dehors des innombrables commissions et autres institutions consultatives créées dans les domaines qui intéressent l'État moderne, il existe deux organismes qui requièrent notre attention.

Le premier et le plus connu est sans doute le Conseil d'État dont, en vertu de la Loi fondamentale, la section consultative examine tous les projets et propositions de loi et tous les projets de décret. Le résultat de cet examen, dont les angles sont proches des analyses promues par le *Beleidskompas* mentionné *supra* et qui comprend tous les critères de la note *Zicht op wetgeving*, est connu comme le « rapport » de la section consultative. Il est publié sur le site du Conseil d'État dès sa validation, ce qui permet aux élus parlementaires et au grand public de le consulter. Il s'agit, en principe, de l'examen de projets « mûrs », soumis à la section consultative peu avant leur adoption définitive.

Depuis une dizaine d'années, une nouvelle pratique prévue par la loi relative au Conseil d'État s'est développée. Il s'agit d'une consultation « en amont », où le Gouvernement cherche l'avis de la section consultative sur des aspects précis de droit ou de politique qui portent le plus souvent sur des questions fondamentales. La loi les appelle des « demandes d'information ». Ces informations, données à un stade où les choix juridiques ou politiques n'ont pas encore été faits, ont dans la pratique plus d'effet que les rapports conventionnels en aval, même si ceux-ci aussi peuvent aboutir à des changements importants sur les projets.

La seconde institution est l'ACTAL<sup>50</sup>, devenue ensuite ATR<sup>51</sup>. La Commission consultative pour la réduction des charges administratives (ACTAL) a été créée en 2000 à l'initiative du ministre de l'économie. Elle ne s'occupait, dans un premier temps, que des charges supportées par les entreprises. Après quelques années, son champ de travail fut élargi à la pression résultant des textes pour toutes les victimes desdits textes. C'est pourquoi, en 2017, l'ACTAL fut rebaptisée Commission consultative pour l'examen des charges normatives (ATR). Institution temporaire pour le moment, elle a vocation à devenir une institution pérenne ; un avant-projet de loi en ce sens vient d'être publié. La plupart des projets de loi, de décret ou d'arrêté ministériel pouvant mener à des charges pour les administrés, y compris certains textes des collectivités territoriales<sup>52</sup>, sont soumis à l'examen de l'ATR qui les examine sous quatre angles :

- le texte, est-il nécessaire et utile ?

<sup>50</sup> *AdviesCommissie Terugdringen Administratieve Lasten* (ACTAL).

<sup>51</sup> *Adviescommissie Toetsing Regeldruk* (ATR).

<sup>52</sup> Ces collectivités peuvent soumettre à leur initiative leurs propres règlements à l'avis de l'ATR. Notons que jusqu'ici elles n'en usent qu'avec modération.



- des alternatives entraînant moins de charges sont-elles envisageables ?
- les obligations résultant du texte, sont-elles faisables, l'examen englobant tant l'application par l'administration que la soumission des administrés ?
- quel est le volume réaliste des charges résultantes du texte, l'information étant indispensable à la considération des pour et des contre du texte ?

Au début, l'avis de l'ATR n'était demandé que peu de temps avant la fixation du texte. Ce qui avait pour conséquence une utilité toute relative de ses remarques. Ensuite, une pratique de soumission des idées à la commission consultative dans la phase des premières ébauches s'est développée. Depuis, les constatations et les suggestions de l'ATR sont bien prises en compte, à la satisfaction générale.

Enfin, si l'on fait un parallèle avec la pratique de la consultation du Conseil d'État, on s'aperçoit que les constatations et les suggestions sont devenus des éléments relativement banals mais d'autant plus utiles qu'ils sont développés en amont des textes, car lorsque l'on désire qu'un navire arrive à bon port, mieux vaut s'interroger sur la direction à suivre dès le départ plutôt que la veille de l'arrivée au port.

**Patrick Gérard**

*Président adjoint de la section de l'administration du Conseil d'État,*  
**modérateur de la table ronde**

Merci M. le président, c'était passionnant. Cela nous amène à réfléchir sur un certain nombre d'éléments dont nous pourrions nous inspirer.

Je donne maintenant la parole à M. Touboul, ancien directeur des affaires juridiques des ministères sociaux, c'est-à-dire du ministère de la santé et du ministère du travail. M. Touboul fut notamment très actif au ministère de la santé durant la pandémie de Covid-19 où il était aux commandes de la production normative. J'ai donc de nombreuses questions à lui poser à ce sujet, notamment pour savoir s'il a des données concrètes sur le nombre de normes qu'il a contribué à fabriquer ; mais également pour savoir ce qu'il a fait lorsque les élus locaux, les agents des hôpitaux, les enseignants, les parlementaires, le CNEN et *in fine* les Français se plaignaient des changements incessants auxquels ils étaient confrontés. Et une dernière question : ferait-on la même production normative si une crise analogue revenait ?

**Charles Touboul**

*Ancien directeur des affaires juridiques des ministères sociaux,*  
*directeur des affaires internationales, stratégiques et technologiques*  
*au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale*

Merci M. le président. Comme vous l'avez souligné, j'ai sans doute contribué bien malgré moi, en raison de la pandémie de Covid-19, à la plus importante création de normes depuis la seconde guerre mondiale ; alors que, dans le même temps, et c'est un paradoxe, je donne des cours de légistique à l'Institut national du service public (INSP, anciennement ENA) sur la simplification normative.



Pour répondre à votre question, je peux vous indiquer qu'en deux ans, y a eu 13 projets de loi et de l'ordre de 200 décrets et 200 arrêtés. Mais ces 413 textes ne sont que ceux pilotés par la direction des affaires juridiques des ministères sociaux à qui revenait les mesures restrictives de liberté destinées à protéger la santé et la mobilisation du système de soin. Elles n'épuisent pas toute la production normative liée au Covid-19. On doit donc ajouter les mesures d'accompagnement économique et social qui sont passées, au début, par une grande loi (celle du 23 mars 2020)<sup>53</sup> qui, comportant nombre d'habilitations, a donné lieu à un très grand nombre d'ordonnances, ainsi qu'à des mesures réglementaires d'application.

Il faut y ajouter aussi ce qui n'était pas décidé directement par l'administration centrale, et donc plusieurs milliers d'arrêtés préfectoraux, pris dans le souci de mieux territorialiser la gestion du Covid-19. Il faut compter aussi avec les décisions des collectivités territoriales qui ont pu intervenir dans le cadre et les limites de la célèbre jurisprudence *Commune de Sceaux*<sup>54</sup> expliquant dans quelles conditions – alors que l'on était dans un régime de police sanitaire spéciale – le maire, autorité de police générale de droit commun, pouvait encore avoir voix au chapitre.

À ces chiffres, il convient aussi d'ajouter tous les règlements intérieurs des entreprises pris pour la circonstance, mais qui sont quasiment impossibles à dénombrer tant il y en a eu, puisque le choix a été fait très tôt dans la crise sanitaire de laisser aux employeurs, en lien avec les représentants des salariés, le soin de fixer les règles internes de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, ainsi que la responsabilité leur en incombe traditionnellement même si un « protocole national » dit « Travail » fixait les orientations en ce domaine<sup>55</sup>.

À ce protocole national particulier, s'ajoutent tous ceux qui ont été créés pour l'école, les crèches, les hôpitaux, les lieux de culte, les transports, les différentes administrations, etc., bref pour toutes les organisations, institutions ou activités qui, à un moment ou un autre, appelaient un cadrage opérationnel des règles de protection sanitaire. C'était du droit souple mais du droit quand même, des textes, qui venaient prescrire des comportements et donc ajouter au corpus des règles du Covid-19.

Tout ceci, au final, constitue un nombre impressionnant de normes, il faut en convenir.

### ***Le nombre élevé des normes***

Cette abondante création de normes a-t-elle constitué une sorte d'abus normatif ? Personnellement, je ne le pense pas. Et, dans ces circonstances, existait-il une alternative ? C'est là une interrogation majeure lorsque l'on est aux commandes et que l'on prétend parallèlement enseigner la légistique et la simplification normative, en vantant les bienfaits des études d'impact et des études d'options.

---

53 Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

54 CE, juge des référés, 17 avril 2020, n° 440057.

55 Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, *Protocole national pour assurer la santé et la sécurité des salariés en entreprise face à l'épidémie de Covid-19*. Ce protocole, actualisé de 2020 à 2022, ne s'applique plus depuis le 14 mars 2022.



L'une des principales options à considérer sur la gestion du Covid-19 était bien sûr s'en tenir à l'autorégulation des acteurs. Option que l'on nous a souvent demandé de mettre en œuvre, sans malheureusement que cela ne se révèle très réaliste, comme l'a prouvé, encore récemment, la recommandation très peu suivie de porter un masque dans les transports en commun. C'est pourquoi le parti pris a été d'imposer des règles. Tout ceci est sans doute lié à une culture française relativement indifférente aux recommandations des administrations : c'est un fait, la société ne réagit vraiment que lorsqu'on lui prescrit des normes de droit dur. Portalis<sup>56</sup> disait que « *la loi est faite pour les hommes* ». C'est en ce sens que les « lois Covid-19 » ont été faites pour prescrire ce qu'il fallait aux hommes et aux femmes de ce pays pendant la crise à laquelle ils devaient faire face, hommes et femmes qui n'auraient pas agi de la même manière au vu de simples recommandations.

### ***Modérer la création de normes***

Vous m'avez également interrogé, M. le président, pour savoir ce que j'ai fait pour modérer cette approche lorsque les élus locaux, les agents des hôpitaux, les parlementaires, le CNEN et, de façon générale, les Français ont critiqué l'instabilité de la « norme Covid-19 ».

Pour ce qui me concerne, je me dois de préciser que j'étais plutôt parmi les modérateurs, car la machine à créer la norme était en grande partie ma direction. Si j'ai maintes fois essayé de modérer les choses, c'est aussi indépendamment de mes convictions sur l'office du droit et de la norme, tout simplement pour faire en sorte que la machine puisse absorber ce qui lui était sans cesse réclamé.

Cela étant, il faut noter que toutes les personnes que l'on vient de citer n'étaient pas à l'époque, me semble-t-il, favorables à une modération de la norme ! J'ai évoqué les élus locaux. Il faut se souvenir qu'ils en demandaient beaucoup et revendiquaient le pouvoir d'en prendre eux-mêmes.

Les agents d'hôpitaux, eux aussi, ont beaucoup réclamé de la norme. Le tout premier référé qui a été audiencé en formation collégiale au Conseil d'État concernait des praticiens hospitaliers qui demandaient au juge que l'on confine tous les Français pour protéger le système de santé.

Je me permets aussi de mentionner les parlementaires qui, lors de la pandémie de Covid-19, ont déposé énormément d'amendements dont seule une infime partie était des amendements de suppression ; tout le reste était des amendements qui venaient ajouter encore et encore à la norme.

Toutes ces demandes, interventions, pressions allaient bien plus dans le sens de plus, et non de moins, de règles même si, dans le même temps, l'instabilité normative a pu irriter, voire décrédibiliser la gestion de crise. À mon sens, les critiques ont été moins sévères envers les normes qu'envers la politique qu'elles traduisaient, et c'est là un problème que tous les pays ont eu à traiter pour gérer une crise elle-même imprévisible.

---

<sup>56</sup> Jean-Étienne-Marie Portalis (1746-1807), avocat, juriste, philosophe du droit et homme politique français.



Lors d'une récente réunion de travail aux États-Unis, pour tout à fait autre chose que le Covid-19, j'ai eu l'occasion d'évoquer ce sujet en marge d'une rencontre avec l'administration fédérale qui gère les crises majeures et qui m'expliquait que l'un des principaux problèmes qu'ils avaient eu à traiter était justement cette instabilité des règles, mais qui provenait de la nécessité d'adapter les mesures de gestion de crise à une épidémie et à des connaissances scientifiques elles-mêmes très évolutives.

En France également, durant cette pandémie, l'on a appris tous les jours du Covid-19, au point de changer plusieurs fois de position sur ce qu'il y avait lieu de faire ou non en donnant une impression de contradiction, alors qu'à chaque fois la décision était imposée par une situation donnée, et si elle allait dans le sens inverse de la précédente, c'est que la crise, nos connaissances, ou nos moyens de lutte devaient nous amener à agir d'une autre manière. Le juge l'a d'ailleurs admis à travers les très nombreux contentieux conduits quasiment en temps réel sur les mesures de gestion de crise : Plus de 120 audiences de référé au Conseil d'État et de très rares censures.

### ***Modérer l'instabilité de la norme***

Dans ce contexte, que peut-on faire pour contrer l'instabilité de la norme ? Peu de chose à mon sens. En tout cas, lors de la crise du Covid-19, je pense que l'on n'avait pas le droit d'essayer de modérer cette instabilité par conviction simplificatrice. En effet, ne pas adapter la norme signifie concrètement qu'une norme devenue trop contraignante au regard de la situation ne serait pas assouplie, parce que l'on n'aurait pas envie de la retoucher, ce qui serait évidemment illégal pour une norme de police administrative.

*A contrario*, ne pas durcir une norme trop libérale alors que le risque sanitaire pour la population l'exigerait, simplement parce qu'on aurait à cœur de limiter l'instabilité normative, mettrait tout le monde en danger et pourrait justifier des poursuites pénales contre les décideurs qui se seraient ainsi abstenus en toute connaissance de cause. Entre le marteau de la norme excessivement sévère et l'enclume de la norme excessivement compréhensive, vous n'avez pas de possibilité juridique, de possibilité raisonnable en tout cas, d'envisager cette voie de la stabilité normative.

### ***La leçon de la crise sanitaire***

Vous m'avez enfin demandé, M. le président, si, avec le recul, j'agis différemment en cas de nouvelle pandémie.

Le premier point, dans le contexte que nous avons vécu, est de savoir si nous avons besoin d'un cadre législatif aussi important, afin de mettre en place ce que l'on a appelé l'« état d'urgence sanitaire ».

Au début, je n'étais pas adepte de cette solution, mais, avec le recul, je pense que c'était la seule soutenable. Sans un tel cadre législatif, on s'en remettait à la théorie des *circonstances exceptionnelles*, théorie jurisprudentielle qui permet à l'exécutif de prendre les mesures exigées par la situation en s'écartant au besoin



des textes existants, sans avoir à y être autorisé par le législateur. On économisait donc le niveau législatif, mais on gardait les quatre cents mesures réglementaires que j'évoquais, parce qu'il fallait bien prescrire des mesures concrètes : c'était ça la production des décrets et arrêtés.

Non seulement l'économie en volume aurait ainsi été très relative, mais elle n'aurait pas été opportune. En économisant les treize projets de lois, c'est aussi et surtout des centaines d'heures de discussion parlementaire que vous escamotez ; ce sont tous les votes des assemblées qui, à chaque reprise, validaient la boîte à outils de l'Exécutif pour faire face à la crise à un stade donné. En somme, c'est l'approbation démocratique du cadre de gestion de crise que vous passiez pratiquement par pertes et profits. Mon raisonnement n'est pas juridique mais politique ou, disons, pour rester à ma place, institutionnel : on ne pouvait pas imposer de telles restrictions à la population sur une telle durée sans l'approbation de ses représentants au Parlement.

En revanche, il y a quelque chose que je changerais : c'est de ne pas s'acharner à rédiger les quatre cents mesures réglementaires que j'évoquais comme si on avait écrit des textes normaux.

Les textes de crise ont en effet été écrits dans le respect de la plupart des canons de la légistique ordinaire – j'y ai personnellement veillé – mais qui, dans le contexte et eu égard aux matières concernées, étaient à la limite de l'intelligibilité, y compris pour leurs rédacteurs ! Je pense notamment au recours à la notion d'établissements recevant du public (ERP) qui étaient la pierre angulaire de tout ce que l'on écrivait dans des domaines extrêmement variés, traitant à la fois des délibérations des collectivités territoriales, de la manière dont on pouvait plaider au Conseil d'État, en passant par le scolaire, les gardes d'enfants, l'outre-mer, les forces armées, les syndicats, les manifestations dans les rues, le funéraire, le religieux, etc.

On a ainsi régi toute la société, avec ce qui pouvait presque apparaître comme une novlangue connue de quelques-uns, et encore. Je crois, à la réflexion, qu'on aurait pu s'éviter tout cela et réglementer en prescrivant des comportements par la voie de documents très pédagogiques et qui étaient de toute façon les seuls que les gens lisaient : les fameux schémas, formulaires, ou autres panneaux d'affichages. Sur le modèle des lois de programmation, on aurait pu faire des décrets de couverture pour, à un moment, authentifier la décision politique, recueillir la signature du Premier ministre et les contreseings nécessaires, afin qu'il y ait une appropriation officielle mais sans rédiger le corps du texte de manière « légistique ». En lieu et place, une annexe claire et écrite, pour être comprise du plus grand nombre, aurait pu porter le message ; et nous avions le matériau nécessaire « sur étagère » avec les grands supports de communication élaborés parallèlement de toute façon. Les décrets se seraient limités à un paragraphe, auquel on aurait joint la seule chose que les gens comprenaient, y compris les auteurs de la norme, à savoir les fameuses infographies diffusées sur les sites du Gouvernement.

Certes, l'intérêt de la langue juridique et d'un texte rédigé à l'ancienne est la précision du langage fait pour éviter les incertitudes et donc le contentieux. Oui mais nos textes rédigés à l'ancienne n'ont pas été eux-mêmes exempts de flou, de scories





voire de franches erreurs, créant autant d'incertitudes comme l'ont montré aussi les dizaines de référés audiencés devant le Conseil d'État. De sorte qu'en définitive l'équilibre coûts-avantages n'a pas joué en faveur de cette impressionnante création normative respectant les codes traditionnels de l'expression écrite du droit. Alors oui, peut-être que lors d'une prochaine pandémie, ou d'une prochaine crise appelant des mesures urgentes, nous pourrions tenter cette simplification normative radicale consistant à exprimer les décisions des autorités de manière très claire pour le grand public, en réduisant à presque rien le formalisme légistique.

**Patrick Gérard**

*Président adjoint de la section de l'administration du Conseil d'État,*  
**modérateur de la table ronde**

Merci beaucoup M. le directeur. J'en profite pour préciser que nous avons beaucoup d'admiration pour les fonctionnaires, les élus, les maires, les enseignants et bien sûr l'ensemble du personnel hospitalier, qui tous ont su affronter avec humanité cette crise exceptionnelle.

Nous sommes arrivés à la fin de notre séance. Je remercie encore l'ensemble de nos intervenants pour leurs prestations auxquelles le public a été très attentif, et salue le président Maus qui va me succéder à la tribune pour présider, avec d'autres éminentes personnalités, la seconde table ronde.

Avant de nous quitter, je souhaiterais préciser, à l'attention de ceux qui s'intéressent à l'histoire du Palais-Royal, que la salle de l'Assemblée générale où se déroule notre colloque a été construite sur l'emplacement successif (entre 1800 et 1870) de la salle du tribunal, d'une chapelle, d'une galerie de tableaux et de salons. Elle est décorée de fresques qui ont été réalisées par le peintre Henri Martin<sup>57</sup> entre 1914 et 1922 avec une signification particulière. Il y a cent ans, en effet, Henri Martin avait proposé au bureau du Conseil d'État que les membres du Conseil d'État, qui viennent ici en assemblée générale et préparent les lois, les ordonnances et les décrets, restent proches des préoccupations quotidiennes des Français. C'est ainsi que les peintures qui ornent cette salle présentent quatre décors différents : l'allégorie de l'agriculture (à travers les travaux des champs), du commerce (à travers l'activité du port de Marseille), des travaux publics (à travers des travaux place de la Concorde à Paris) et du travail intellectuel (à travers l'image d'un homme pensif marchant, un livre à la main, dans une forêt).

L'ensemble de ces œuvres s'intitule « La France laborieuse se présentant au Conseil d'État ». Je ne sais pas si les travailleurs Français ainsi représentés ont le temps de penser aux normes encadrant leurs activités, c'est pourquoi le peintre a également choisi de représenter, sur le panneau mural qui fait face à l'auditoire, un intellectuel qui pense. Et j'imagine que cet intellectuel se dit tous les jours, comme Montesquieu<sup>58</sup>, que « *les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires* »<sup>59</sup>.

57 Henri Jean Guillaume Martin, dit Henri Martin (1860-1943), peintre postimpressionniste français.

58 Charles Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu (1689-1755), penseur politique, précurseur de la sociologie, philosophe et écrivain français.

59 Montesquieu, *De L'esprit des lois*, 1748 (et 1749 pour les nombreuses rééditions revues, corrigées et augmentées par l'auteur réimprimées à Genève, Londres et Amsterdam).





# La norme : pour qui ?

La seconde table ronde s'intéresse aux finalités de la norme et sa prise en compte par ses destinataires.

La complexité des enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle, à l'instar de celui de la protection de l'environnement, nécessite une adaptation des instruments normatifs à l'émergence de nouveaux besoins. Or, la prolifération de normes techniques et excessivement précises sont parfois difficilement appréhendables et compréhensibles par les acteurs chargés de les mettre en œuvre. Les citoyens, les entreprises et les collectivités territoriales, premiers destinataires de ces normes, sont particulièrement exposés à ce phénomène.

Une nouvelle approche de la production normative, fondée sur les principes de proximité et d'adaptabilité, permettrait ainsi d'initier l'avènement d'une nouvelle culture normative.

## Sommaire

Biographie des intervenants.....	53
Actes de la table ronde.....	57





# Biographie des intervenants

---

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence*

## Modérateur

### **Didier Maus**

*Ancien conseiller d'État, ancien maire de Samois-sur-Seine, président émérite de l'Association internationale de droit constitutionnel*

Diplômé de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris et de l'École nationale d'administration (ENA), promotion « François Rabelais », Didier Maus commence sa carrière de haut fonctionnaire en 1973 à la direction générale de la concurrence et des prix au ministère de l'économie et des finances. Il devient ensuite conseiller technique au sein du cabinet du ministre de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, avant d'intégrer le cabinet du secrétaire d'État chargé de la petite et moyenne industrie. De 1986 à 1988, Didier Maus est directeur de cabinet d'André Rossinot, ministre des relations avec le Parlement. Il siège au Conseil d'État de 2001 à 2012. Parallèlement à sa carrière de haut fonctionnaire, il exerce des activités universitaires, notamment en tant qu'enseignant à l'IEP de Paris, puis à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne et à l'université Aix-Marseille III Paul Cézanne. Occupant également des fonctions associatives, il est président émérite de l'Association internationale de droit constitutionnel et de l'Association française de droit constitutionnel et, depuis 2016, président de la Société d'histoire de la V<sup>e</sup> République. Didier Maus est également directeur de la *Revue française de droit constitutionnel* depuis 1990. Didier Maus s'engage par ailleurs en politique. Adjoint au maire, puis conseiller municipal de Samois-sur-Seine (Seine-et-Marne), il y occupe la fonction de maire entre 2014 et 2020. Président de l'Union pour la démocratie française (UDF) de Seine-et-Marne entre 1987 et 1992, il préside la commission des lois du Parti radical de 1994 à 2017, puis la commission des statuts depuis 2003.

## Intervenants

### **Karine Gilberg**

*Professeure associée à l'université Paris Nanterre, cheffe de bureau du droit européen et international au ministère de l'économie et des finances*

Diplômée d'un doctorat, Karine Gilberg a rédigé la première thèse française consacrée à la légistique (*La légistique au concret : les processus de rationalisation de la loi*) soutenue à l'université Paris II Panthéon-Assas. Après avoir exercé pendant près de vingt ans au ministère de la justice, elle a été nommée en 2020 cheffe du bureau du droit européen et international à la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances. Elle a dirigé le service de presse du ministère de la justice (2008-2010), avant d'être nommée conseillère technique en charge des discours et de la communication au cabinet de Michel Mercier, garde des sceaux

et ministre de la justice (2010-2012). Elle a consacré la suite de sa carrière au droit européen et international des droits de l'homme, en qualité de cheffe du bureau de l'expertise et des questions institutionnelles du ministère de la justice de 2012 à 2020, puis au droit européen et international économique. Parallèlement, elle s'est consacrée à l'enseignement et à la recherche universitaires. Elle est actuellement professeure associée en droit public à l'université Paris Nanterre. Spécialiste en légistique, elle enseigne cette matière depuis 2008 à l'université Paris II Panthéon-Assas, ainsi que sa dimension comparée à Nanterre. Elle l'a également enseignée à l'École nationale d'administration (ENA) et à l'université d'Aix-Marseille. Elle est régulièrement sollicitée pour son expertise par des organisations internationales comme le Conseil de l'Europe, la Banque mondiale ou la Commission européenne.

### **Stéphane Jock**

*Responsable juridique et co-responsable normalisation au sein du groupe Decathlon, co-auteur de La loi ne fait plus le bonheur... mais une nouvelle approche est possible, co-fondateur de l'association Les Normalis'Acteurs*

Titulaire d'une maîtrise en droit international et anglo-saxon de l'université de Cergy-Pontoise et d'un master en affaires européennes et internationales de l'université de Pau et des Pays de l'Adour, Stéphane Jock est responsable juridique au sein du groupe Decathlon et y développe, depuis 2006, une expertise en conception et distribution de produits et services et en normalisation. Depuis 2021, il est président du comité stratégique (CoS) « sports, loisirs et biens de consommation » au sein de l'Association française de normalisation (Afnor). Spécialiste reconnu en matière de normalisation, Stéphane Jock reçoit, en 2010, le prix *Or Normes* décerné par l'Afnor. Avec Viviane Apied, responsable ministérielle aux normes au ministère chargé de la transition écologique et de la cohésion des territoires, et Nicolas Birouste, chef de département à l'Afnor, il crée l'association Les Normalis'Acteurs, dont l'objectif est de promouvoir la normalisation dans l'enseignement supérieur. Stéphane Jock est co-auteur avec Françoise Bousquet du livre : *La loi ne fait plus le bonheur... mais une nouvelle approche est possible* (éd. L'Harmattan, 2020), ouvrage grand public sur la normalisation.

### **Claire Landais**

*Secrétaire générale du Gouvernement*

Diplômée de l'ESSEC, de Sciences-Po et ancienne élève de l'ENA, Claire Landais débute sa carrière au Conseil d'État en tant qu'auditrice à la première chambre de la section du contentieux. Nommée maître des requêtes en 2003, elle rejoint la section des travaux publics, puis est nommée responsable du Centre de recherches et de documentation juridiques (CRDJ) du Conseil d'État. De 2004 à 2008, Claire Landais est maître de conférences à l'ENA. Au sein de la section du contentieux, elle exercera successivement les fonctions de commissaire du Gouvernement (2007-2008), de rapporteure publique (2010-2012), puis d'assesseure (2017-2018). Après avoir également été conseillère juridique au ministère de l'agriculture (2001), et au ministère de l'éducation nationale (2005), ainsi que membre de la mission juridique d'appui aux ministères sociaux (2004), elle est nommée directrice des affaires juridiques du ministère de l'éducation nationale en 2008, puis directrice



des affaires juridiques du ministère de la défense en 2012. Conseillère d'État, elle est nommée secrétaire générale de la défense et de la sécurité nationale en 2018, puis secrétaire générale du Gouvernement en 2020.

### **David Lisnard**

*Maire de Cannes, président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité*

Diplômé de l'Institut d'études politiques (IEP) de Bordeaux, David Lisnard devient directeur de cabinet et attaché parlementaire de Jacques Pélissard, député-maire de Lons-le-Saunier (Jura), entre 1996 et 1999. Il exerce ensuite dans le secteur privé comme salarié, puis chef d'entreprise. Élu conseiller municipal de la ville de Cannes en 2001, il est réélu en 2008 et devient premier adjoint au maire. Il est par ailleurs vice-président du Conseil départemental des Alpes-Maritimes. David Lisnard est élu maire de Cannes en 2014 et réélu au 1<sup>er</sup> tour en 2020. Il préside également la communauté d'agglomération Cannes Pays de Lérins depuis 2017. Il a par ailleurs publié deux ouvrages : *Refaire communauté. Pour en finir avec l'incivisme* co-écrit avec Jean-Michel Arnaud (éd. Hermann, 2018), et *La culture nous sauvera* co-écrit avec Christophe Tardieu (éd. de l'Observatoire, 2021). Il est élu président de l'Association des maires de France (AMF) en novembre 2021. Défenseur des libertés locales et de la subsidiarité, il plaide pour un nouveau souffle décentralisateur et œuvre pour un dialogue loyal et exigeant avec l'État.







# Actes – La norme : pour qui ?

---

**Didier Maus**

*Ancien conseiller d'État, ancien maire de Samois-sur-Seine,  
président émérite de l'Association internationale de droit constitutionnel,  
modérateur de la table ronde*

Il n'a échappé à personne que le titre interrogatif de la première table ronde, « la norme : toujours trop ? », avait une réponse facile : oui, il y a toujours trop de normes. Si j'avais été un intervenant de cette table ronde, j'aurais énuméré de nombreux exemples que j'ai eu à connaître tout au long de ma carrière de ces normes trop nombreuses et parfois détournées de leur objectif premier.

Dans cette seconde table ronde, que j'ai l'honneur de présider, nous allons nous interroger pour savoir à qui profite la norme. Cette séance s'intitule en effet « La norme : pour qui ? ». À l'instar de la première séance, il semble exister une réponse facile à cette question : « pour tout le monde ». En effet, nous sommes tous au fond destinataires de normes à un titre ou à un autre, qu'il s'agisse de droit public ou de droit privé.

Ainsi, par exemple, que je sois locataire ou propriétaire bailleur, je ne peux qu'être affolé du nombre de documents supplémentaires, notamment pour respecter des normes techniques, qu'il faut annexer à un simple bail d'habitation par rapport à ce qui se pratiquait il y a encore quinze ans (diagnostics gaz, électricité, termites, amiante, normes thermiques, etc.). Tout cela venant incontestablement renforcer l'impression du « trop de normes ».

Mais l'on pourrait également prendre les destinataires à travers leurs différentes identités : le citoyen, l'assujéti, le requérant, le professionnel, le patient, etc. Notre vocabulaire administratif est illimité pour définir qui nous sommes dans des situations identifiées. En réalité ce sont *in fine* les hommes et les femmes qui, tout au long de leur vie, sont destinataires de ces normes ; chacun à tour de rôle et dans des situations différentes, que l'on soit simple citoyen ou élu local.

D'ailleurs, en tant qu'ancien maire d'une commune, Samois-sur-Seine, j'ai vécu des expériences intéressantes du point de vue normatif. Ainsi, par exemple, nous avons une école communale, datant de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, dans laquelle il a fallu changer les fenêtres côté rue, parce qu'elles étaient « vieilles » et étaient soudain devenues, par la magie de la norme, des passoires thermiques.

Il s'agissait dans ce bâtiment ancien de remplacer les belles fenêtres en bois par des fenêtres en PVC, c'est-à-dire en plastique blanc épais. Mais, comme rien n'était standard, ces nouvelles fenêtres devaient être fabriquées sur mesure. Nous envoyons donc le dossier aux architectes des bâtiments de France (ABF), qui nous répondent et nous demandent de respecter le caractère en bois des fenêtres, car nous étions situés dans un rayon de 500 mètres autour d'une église

classée monument historique. Ce à quoi j'ai répondu aimablement que cela faisait soixante ans que je passais dans la rue, devant l'école, qu'il y avait un mur entre la rue et lesdites fenêtres ainsi qu'une cour, et que je n'avais jamais réussi à regarder en même temps le bâti de l'église et les fenêtres de l'école ; et que je les invitais à venir faire l'expérience avec moi, car prétendre que l'on abimait le paysage de l'église avec ces fenêtres n'était pas très sérieux. Ils ne sont jamais déplacés. J'ajoutais *in fine* que je voulais bien installer de nouvelles fenêtres en bois, mais que je réclamais un budget pour le faire. Là, nos échanges épistolaires furent terminés. J'ai posé mes fenêtres en PVC, et n'en ai plus jamais entendu parler.

Je cite cet exemple parce qu'il faut toujours essayer de comprendre les motivations de l'administration et de garder un certain sens critique à son égard, et ne jamais agir sans discuter au préalable avec ceux qui vous contraignent, qu'il s'agisse des architectes des bâtiments de France, des préfets, des agences régionales de santé (ARS), des inspecteurs d'académie, etc. Malheureusement, la plupart de mes (anciens) collègues, les maires des petites communes, croient dur comme fer à ce que l'administration leur écrit, et sont prêts à élaborer des scénarios pour répondre à toutes ces nouvelles sollicitations sans creuser le dossier, ce qui peut poser quelques problèmes, notamment financiers.

Alors, les normes : pour qui ? Sans aucun doute pour tout le monde.

Mais la question que sous-tend cet intitulé, et le président Lambert y reviendra sûrement dans ses propos conclusifs, est de savoir comment faire pour que, dans dix ans, l'on ne se retrouve pas ici, pour une énième rencontre sur les normes avec le sentiment de ne pas avoir progressé sur cette problématique.

Je terminerai en évoquant le souvenir des quelques années passées au Conseil national de l'évaluation des normes (CNEN) sous l'amicale et diplomatique férule du président Alain Lambert.

Au sein de cette institution, j'ai été fasciné par le nombre de décrets et surtout d'arrêtés qui arrivaient, avec une bonne conscience évidente de la part de ceux qui les présentaient. Comme, en plus, ces textes étaient élaborés au nom de l'environnement, ou au nom de la santé publique il était difficile de s'y opposer, d'autant qu'ils complétaient toujours des textes existants. Et quand, à la fin, le président ou l'un d'entre nous demandait quel en était le coût pour les communes, départements et régions, la réponse immuable était que cela ne coûtait quasiment rien ; alors même que souvent ces textes imposaient l'installation d'un nouveau logiciel ainsi que la formation du personnel.

Dans les communes importantes ces coûts passent en frais généraux ; mais chacun sait qu'il existe une multitude de petites communes sans grands moyens et qui ne disposent pas d'un directeur financier – ainsi, par exemple, dans ma commune, le directeur financier était mon adjoint aux finances qui certes était quelqu'un de très compétent mais dont ce n'était pas le métier.

Pour commencer notre séance sur ce thème de « la norme : pour qui ? », Mme Karine Gilberg prendra la parole en premier pour nous faire part de son expérience,



elle sera ensuite suivie de M. Stéphane Jock qui à travers son intervention nous donnera le point de vue du secteur privé. Nous entendrons ensuite Mme Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement, puis M. David Lisnard, maire de Cannes et président de l'Association des maires de France.

Mme Gilberg, vous avez la parole.

**Karine Gilberg**

*Professeure associée à l'université Paris Nanterre,  
cheffe du bureau du droit européen et international au ministère de l'économie,  
des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*

Merci M. le président. Je vous remercie beaucoup de cette invitation à partager mes réflexions sur « la norme : pour qui ? ».

Comme vous, ce thème m'a plongée dans une certaine perplexité. Aussi, me suis-je livrée à un petit exercice avec la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat<sup>60</sup>. Dans cette loi sont visés : le consommateur, l'assuré, le salarié, les travailleurs, l'employeur, le bénéficiaire de prestations ou de droits sociaux, les Français, les justiciables, les citoyens, le public. Ces dénominations sont utilisées deux cent cinquante-huit fois dans l'étude d'impact sur le projet de loi portant mesures d'urgence sur la protection du pouvoir d'achat.

L'on pourrait en conclure que les différents destinataires de la norme sont particulièrement bien identifiés par le législateur, qui a pris le soin de les qualifier et de leur donner ainsi une identité juridique. Cette assertion semble d'autant plus exacte que les destinataires de la norme juridique ont été placés au cœur de la légistique. Et pour le démontrer, j'ai effectué une archéologie dans ma thèse. Je me suis rendu compte alors que je citais cent cinquante fois le mot « destinataire », sans pourtant jamais le définir !

Je me suis lancée dans une autre expérience statistique, qui concerne l'ouvrage récent de M. Touboul, *Concevoir un texte normatif*<sup>61</sup>, et j'ai trouvé vingt-deux occurrences du mot « destinataire ».

Étonnement, Jean Carbonnier, observateur averti de « l'esprit sociologique des lois »<sup>62</sup>, ne consacre lui-même qu'une seule page aux « sujets de droit » à la toute fin de sa « Sociologie juridique »<sup>63</sup>.

Alors même que la plupart des instruments du mieux légiférer replacent les destinataires au cœur de la production du droit, le cercle exact de ceux-ci reste difficile à cerner.

Au stade de la *conception*, l'étude d'impact mesure les effets de la norme sur des publics cibles : impact social, impact sur les entreprises, impact sur les collectivités territoriales, etc.

60 Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

61 Ch. Touboul, *Concevoir un texte normatif - Comprendre la légistique*, éd. Dalloz, Paris, 2020.

62 Pour reprendre le titre de l'ouvrage de J. Commaille, éd. PUF, Paris, 1994.

63 J. Carbonnier, *Sociologie juridique*, éd. PUF, Paris, 1994, p. 396.



Au stade de son écriture, l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité s'est substitué à l'ancien principe de clarté, justement pour prendre en compte le destinataire de la norme.

Au stade de sa *mise en œuvre*, la légistique invite à évaluer auprès du destinataire les effets constatés d'une norme juridique en vigueur.

### ***Une approche heuristique***

Pour résoudre cet impensé de la légistique, je me suis d'abord posé la question de savoir quel était le problème que l'intitulé de cette table ronde « la norme : pour qui ? » nous invitait à résoudre. En pratique, le déficit d'identification des destinataires concrets de la norme soulève de multiples problèmes. Et ces problèmes sont à l'origine de la non-réception, ou d'une mauvaise réception de la norme juridique par ses destinataires : formulation obscure d'un message pour son lecteur, règle inadaptée à la situation du destinataire, ou au comportement que cette norme entend orienter ou empêcher, adéquation de la règle à son contexte, etc. Ces problèmes sont aussi autant de critiques souvent adressées à la norme juridique. Sont-elles justifiées ? C'est une autre question.

Ensuite, plusieurs discours coexistent sur l'origine des difficultés identifiées. Pour les premiers, les outils de la légistique ne seraient pas adaptés pour appréhender la situation réelle des destinataires, pour d'autres les instruments juridiques eux-mêmes seraient impropres à atteindre leurs destinataires. D'aucuns suggèrent aussi que le problème tiendrait dans la mauvaise utilisation, ou la sous-utilisation, des outils de légistique qui seraient mal compris par les acteurs de la production du droit, et ne produiraient donc pas les effets escomptés.

Enfin, les acteurs de la production du droit auraient perdu de vue le destinataire. Le destinataire ne serait plus l'objet principal de la norme qui répondrait à d'autres considérations : politiques, techniques, voire bureaucratiques dans le discours de certains. Ces différents points de vue recouvrent probablement une certaine réalité, mais il nous semble que le problème est ailleurs. Le diagnostic précis et global sur les lieux réels de complexité de la norme et sur les lieux d'ineffectivité de la norme fait défaut. Or, outre l'insuffisante définition du destinataire de la norme, l'inefficacité ou l'ineffectivité de la norme résulte aussi de la pression, ou de l'intensité normative, qui s'exerce sur les publics visés.

### ***Les destinataires de la norme : un cercle hétérogène mal cerné***

C'est pourquoi, sans céder à un certain relativisme de la norme, j'ai pensé qu'il serait intéressant d'étudier la question de l'hétérogénéité des destinataires de la norme juridique. Une fois qu'on a compris cette hétérogénéité, alors, peut-être, peut-on mieux appréhender les ineffectivités que peut générer l'intensité normative. À partir de là seulement peuvent être imaginées les solutions que les organisateurs du colloque nous ont invités à identifier.

L'hétérogénéité des destinataires, dans un premier temps, me semble mal cernée. Les initiatives sont nombreuses pour aider les destinataires à surmonter un certain



nombre d'obstacles qu'ils rencontrent dans la compréhension et la mise en œuvre de la norme juridique. Je pourrais les lister, ordonner, donc mettre en ordre le droit, le clarifier, le simplifier, associer le destinataire à sa production, négocier la norme, s'informer sur la situation du destinataire pour renforcer la pertinence sociale du droit, accompagner le destinataire dans la mise en œuvre du droit, évaluer, etc. Pourquoi, finalement, ces initiatives qui sont déjà anciennes ne produisent-elles pas les effets escomptés ?

Ces initiatives s'inscrivent, certes, dans une démarche de rationalisation, mais elles souffrent d'un déficit : l'absence de cartographie précise des destinataires de la règle de droit. La mesure des impacts sociaux, ou des effets de la norme sur les opérateurs économiques, ou encore les collectivités territoriales, par exemple, sont très majoritairement survolés dans les études d'impact, pour des raisons sans doute pratiques et par manque de temps.

La cartographie des destinataires de norme juridique, qu'elle soit globale ou opérée pour la conception voire la mise en œuvre de dispositions particulières, n'est pas une tâche facile et se heurte à deux types d'obstacles.

En premier lieu, la cible, ou le public cible, est un public variable. Les cercles de destinataires peuvent être concentriques : destinataires premiers, autorités d'application, etc. ; mais ces cercles peuvent être aussi sécants, c'est-à-dire que je peux être destinataire d'une norme et, en même temps, autorité d'application d'une autre norme.

En second lieu, la cible est mouvante : les cercles des destinataires sont en constante recomposition, ce qui, évidemment, pose une difficulté pour saisir ce que sont ces cercles de destinataires. Le consommateur, par exemple, est une catégorie large par essence, puisque l'acte de consommation peut être accompli par un nombre d'acteurs extrêmement différents et donc très hétérogènes. De nouveaux acteurs peuvent apparaître qui n'ont reçu aucune définition. Je pense en particulier à la notion de « tiers lieu »<sup>64</sup> qui n'a ni définition juridique, ni définition pratique précise rendant leur appréhension incertaine et donc leur encadrement ou leur réglementation délicate .

Pour corser le tout, les destinataires entretiennent un rapport différencié à la complexité de l'univers normatif dans lequel ils évoluent. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs opéré une graduation dans le degré de complexité acceptable en reconnaissant que les destinataires de la norme, selon qu'ils étaient de simples particuliers ou professionnels, disposaient de compétences et d'aptitudes inégales pour saisir le sens de la norme ou se repérer dans le réseau de normes juridiques. Il en a conclu, s'agissant de l'article 78 de la loi de finances pour 2006<sup>65</sup>, que ces règles présentaient une complexité excessive au regard de l'aptitude de leurs destinataires à en mesurer utilement la portée.

---

64 Les tiers-lieux désignent des espaces dans lesquels s'incarne la volonté d'une communauté de citoyens d'aller vers un monde meilleur. Ils redessinent (avec bon sens, coopération et solidarité) le territoire dans lequel ils sont ancrés, et se positionnent au cœur des échanges entre acteurs publics, acteurs privés et citoyens.

65 Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.



## Des ineffectivités exacerbées

Quelles sont les conséquences d'avoir insuffisamment cartographié les destinataires, et d'entretenir ce rapport différencié à la norme ? Elles sont bien connues : l'ineffectivité de la norme résultant de la complexité ressentie (qui supprime la complexité réelle) et de ses effets.

Cette ineffectivité se traduit soit par une méconnaissance des obligations qui sont posées par la norme, soit par un non-recours ou une non-concrétisation des droits.

L'ineffectivité est double et touche tant les titulaires de droits qui n'y ont pas recours que des débiteurs d'obligations qui vont plus ou moins bien respecter voire s'affranchir de la norme qui s'impose à eux.

« Le public ciblé est insuffisamment atteint »<sup>66</sup>. Sur le non-recours au droit, il a été expliqué, notamment par la Cour des comptes récemment, sur le revenu de solidarité active, que 30 % de la population cible du RSA n'y aurait pas recours ; 70 % des fraudes détectées relèveraient d'omissions ou d'erreurs de déclarations sur les ressources. Que ces omissions ou erreurs soient volontaires ou non est une toute autre question). Si la cause est à rechercher en premier lieu dans l'enchevêtrement des normes et des procédures<sup>67</sup>, elle tient aussi parfois à une incertitude des autorités d'application qui peuvent renoncer à traiter certaines situations. Ce phénomène, bien documenté par la recherche et les autorités publiques, reste non-résolu.

Quant aux débiteurs d'obligations, la recherche a montré qu'ils sont peut-être moins égarés que leurs compatriotes qui ne recourent pas, ou ne concrétisent pas leurs droits. Ils déploient des stratégies pour neutraliser la pression normative<sup>68</sup>. La complexité du droit produit en effet des stratégies de neutralisation de la pression normative – très bien décrites par la sociologie de l'action publique, qui s'est penchée sur le téléchargement illégal des œuvres cinématographiques et musicales sur Internet. « *Les individus, – dit cette étude –, adoptent un espace discursif afin de créer une sorte de zone de tolérance autour de la norme* ». Les mesures contre le téléchargement illégal se sont montrées globalement inefficaces pour cette raison ; et ainsi la longévité, la résilience de l'accès illégal au contenu culturel s'est poursuivi.

### ***Des pistes de réflexion : les moyens d'une complexité surmontée ?***

Aussi, pour résoudre ces impensés autour du destinataire de la norme, et réduire les conséquences qu'ils emportent, j'évoquerai quelques pistes de réflexions.

En premier lieu, il convient de surmonter la complexité en réduisant la distance entre la norme et son destinataire. Dans ce contexte, une première série de méthodes

66 Cour des comptes, *Le revenu de solidarité active*, rapport public thématique, janvier 2022, p. 16 et ch. II ; <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2022-01/20220113-rapport-RSA.pdf>.

67 Ph. Warin, « Chapitre 4. Normes centrales, environnement institutionnel et réglementaire, logique comptable », in Ph. Warin, *Le non-recours aux politiques sociales*, éd. PU Grenoble, 2017, pp. 83-98 ; Ph. Warin, « Introduction générale. Scènes d'action contre le non-recours », in Ph. Warin (dir.) *Agir contre le non-recours aux droits sociaux. Scènes et enjeux politiques*, éd. PU Grenoble, 2019, pp. 9-34.

68 Ph. Odou et G. Bonnin, « Les stratégies de neutralisation de la pression normative par les consommateurs : le cas du téléchargement illégal », in *Recherche et Applications en Marketing*, vol. 29, n° 1 (janvier 2014), pp. 114-133.



consiste, non pas à annihiler la complexité, mais à mieux la gérer. Pour cela, l'on peut recourir aux techniques issues des nouveaux modes de production du droit, techniques qui sont particulièrement encouragées, comme l'expérimentation, qui a été extrêmement mobilisée par le législateur. Dans ce cas, il faudra résoudre une autre aporie, celle du déficit d'évaluation *ex post* du droit expérimental, dont la mise en œuvre fait trop rarement l'objet d'une évaluation systématique.

La deuxième piste consiste à associer plus étroitement le destinataire de la norme à la fabrique du droit : l'on peut penser à des techniques nouvelles comme les « bacs à sable » réglementaires<sup>69</sup> qui s'adressent uniquement aux professionnels. Mieux gérer la complexité, c'est aussi accompagner la mise en œuvre de la norme. L'on a parlé d'outils comme les guides méthodologiques, mais l'on peut aussi penser à l'intelligence artificielle (IA) qui offre des potentialités en matière de mise en œuvre de la norme pour aider notamment à l'application de régimes juridiques complexes, ou pour mieux se repérer dans un univers normatif foisonnant à travers, que l'on pense en particulier au programme en cours de développement du Secrétariat général du gouvernement (SGG) sur les nouveaux outils de production normative. Les « coups de pouce » (en anglais, « *nudges* »<sup>70</sup>) constituent un autre outil qui sollicite les facultés inconscientes d'apprentissage du destinataire de la norme et sont destinés à gérer la complexité de l'ordre juridique.

Mais comment faire pour que l'intensité normative soit mieux objectivée ? Je pense qu'il y a deux voies : la première est d'identifier les lieux de complexité, et de poursuivre l'étude entamée il y a une dizaine d'années qui s'appuyait sur la théorie des graphes<sup>71</sup>. Cette théorie mathématique et informatique permet, en effet, de cartographier les liens entre chaque norme et le réseau de normes dans lequel elle s'inscrit. La seconde voie consiste à mieux identifier les lieux d'ineffectivité, ou d'inefficacité de la norme en mobilisant la recherche universitaire, notamment la recherche sociologique mais aussi la recherche en légistique, la mobilisation de communautés épistémiques plus larges pour élargir le champ des domaines du droit, et aller au-delà du droit des prestations et des droits sociaux, ou du droit du travail. Une étude reste également à mener sur la distance entre la complexité perçue par les autorités d'application ou les autorités d'édiction, de la complexité ressentie par les destinataires de la norme juridique, d'une complexité objective.

## Conclusion

Dans ce contexte, et au vu de ces observations, je pense qu'il est important de dépasser une approche qui reste trop globalisante, à la fois de la simplification du droit et des destinataires de la norme, afin de déterminer les points d'achoppements entre la norme et ses destinataires. Une telle approche permettra de sortir du discours infructueux sur la prolifération des normes.

---

69 Outils réglementaires permettant à des entreprises sélectionnées de tester et d'expérimenter des produits, services ou activités nouveaux et innovants dans un cadre réglementaire assoupli.

70 Théorie issue des sciences comportementales qui propose d'inciter un individu à agir, sans jamais chercher à le contraindre.

71 D. Bourcier, « Sciences juridiques et complexité. Un nouveau modèle d'analyse », in *Droit et Cultures*, dossier : technologies, droit et justice, n° 61, 2011-1, pp. 37-53.



**Didier Maus**

*Ancien conseiller d'État, ancien maire de Samois-sur-Seine,  
président émérite de l'Association internationale de droit constitutionnel,  
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup, Madame. Comme vous, je pense qu'il faut poursuivre les investigations intellectuelles, mais je me suis souvent posé la question de savoir pourquoi fait-on une loi ? Car, en réalité, tout part de la loi. Sur ce point, la réponse du secrétariat général du Gouvernement serait de vous répondre que c'est parce qu'il y a un programme de travail fixé par les autorités politiques.

Si l'on s'appuie sur une typologie en trois éléments, l'on peut considérer que le premier représente les lois purement politiques comme, par exemple, lorsque l'on nationalise ou dénationalise, actions dont on connaît clairement les origines. Le deuxième élément comporte des lois que l'on qualifie de « remontées des bureaux », et qui ne sont rien d'autre que des projets régulièrement présentés sur certains sujets et qui, un jour, se concrétisent. Le troisième et dernier élément pourrait se nommer les « lois conséquences », car elles sont en réalité les effets de deux phénomènes : les engagements internationaux, avec au premier chef ceux de l'Union européenne, et les conséquences des décisions du Conseil constitutionnel, voire de la Cour européenne des droits de l'homme lorsqu'il faut modifier la législation en raison de leurs jurisprudences.

Ensuite, pour avancer dans notre analyse, il faut classer les lois dans l'une de ces trois catégories. Ce qui est déjà, en termes de réflexion, quelque chose de nouveau, car l'on ne peut pas traiter de la même façon ce qui est, par exemple, la conséquence d'un programme politique porté par une majorité ou la conséquence d'un engagement international à respecter. Dans ce contexte, faut-il alors aller jusqu'à la surtransposition de ce que sont les lois dont nous avons besoin, mais qui mettent plusieurs dizaine d'années à se concrétiser ? Je lance la réflexion.

Pour poursuivre notre séance, je donne maintenant la parole à Stéphane Jock, co-auteur d'un ouvrage intitulé : *La loi ne fait plus le bonheur... mais une nouvelle approche est possible*<sup>72</sup>, et qui va sur ces questions éclairer notre vision à travers le point de vue d'un acteur du secteur privé.

**Stéphane Jock**

*Responsable juridique et co-responsable normalisation au sein du groupe  
Decathlon, co-fondateur de l'association Les Normalis'Acteurs*

Merci M. le président. Je remercie également le Conseil d'État pour son invitation à participer à ce colloque. J'ai effectivement co-écrit un ouvrage intitulé : *La loi ne fait plus le bonheur... mais une nouvelle approche est possible*. Pour autant, le cœur du livre porte sur la normalisation, qui est un sujet totalement en décalage avec tout ce qui vient d'être dit, puisque, quand on parle de normalisation, de normes volontaires, l'on ne parle pas de droit dur mais de droit souple.

---

<sup>72</sup> F. Bousquet, St. Jock, *La loi ne fait plus le bonheur... mais une nouvelle approche est possible*, préface d'A. Lambert, éd. L'Harmattan, Paris, 2020.





Mon intervention va donc se focaliser sur le droit souple. Pour autant, ce n'est pas un hors sujet car il existe une passerelle entre le droit dur et le droit souple, notamment évoquée dans le *Guide de légistique*<sup>73</sup> où la normalisation est présentée comme une méthode sur laquelle s'appuyer pour mieux légiférer.

La particularité de la normalisation est qu'il s'agit d'un outil ouvert à tous qui se caractérise par la transparence et l'accessibilité. Aussi, quand on regarde précisément comment se fait l'articulation entre droit dur et droit souple, l'on se rend compte que l'on dispose, d'un côté, de textes législatifs et réglementaires et, de l'autre côté, de normes (volontaires) issues des organismes de normalisation.

En France, le premier de ces organismes est l'Association française de normalisation (Afnor), ensuite, au niveau européen, nous trouvons le Comité européen de normalisation (CEN) et, enfin, au niveau international, l'Organisation internationale de normalisation (ISO). De plus, des passerelles existent entre ces trois institutions.

En revanche, au niveau européen, il existe un véritable travail pour mieux légiférer grâce à l'articulation entre le droit dur et le droit souple. C'est une stratégie de la Commission européenne depuis plusieurs décennies, car celle-ci est mise au défi d'éviter de produire trop de textes européens. Ce qui a conduit à la création, dans les années 1980, d'une piste pour mieux légiférer en articulant, d'un côté, les textes législatifs et réglementaires et, de l'autre côté, les normes européennes. C'est ce que l'on a appelé « la Nouvelle Approche ».

Cette nouvelle approche permet d'avoir des textes réglementaires européens très travaillés comme, par exemple, la directive européenne sur les jouets qui fixe des exigences essentielles en matière de santé et de sécurité sur lesquelles le législateur européen se focalise ; ensuite, le détail technique qui concrétise ces exigences de santé et de sécurité est inclus dans des normes européennes élaborées au sein du CEN. L'on a ainsi une articulation très construite au niveau européen. Puis, des consultants externes à la Commission européenne vérifient le bon fonctionnement de l'articulation. Pour reprendre l'exemple des normes européennes sur les jouets, celles-ci contiennent une annexe qui, de façon très concrète, fait le lien entre, d'un côté, les exigences de santé et sécurité issues de la directive européenne jouet (texte relevant du droit dur européen) et, de l'autre côté, le contenu de la norme européenne jouet (document relevant du droit souple) pour vérifier précisément si la rédaction de ladite norme répond bien aux exigences de santé et sécurité qui ont été écrites dans la directive européenne.

Notons que cette articulation est peu utilisée sur la scène franco-française. Pourtant, c'est un outil puissant qui peut naturellement susciter des questions. L'on peut, par exemple, se demander qui sont ces personnes qui normalisent ? Est-ce légitime de priver les parlementaires français de ce droit d'élaborer les textes ?

Quand on regarde d'un peu plus près qui sont ces normalisateurs, l'on s'aperçoit qu'il s'agit de Monsieur et Madame Tout-le-monde. Ainsi, dans une commission de

---

73 Le *Guide de légistique* présente l'ensemble des règles, principes et méthodes à observer dans la préparation des textes normatifs (lois, ordonnances, décrets, arrêtés). La 3<sup>e</sup> édition a été publiée à La documentation Française. Elle est disponible sur le site [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr) aux formats pdf et e-pub.

normalisation, lorsque l'on écrit une norme française, européenne ou internationale (ISO), les acteurs présents ou représentés sont des personnes appartenant à la société civile : consommateurs, industriels, distributeurs, fabricants, syndicats, ONG, chercheurs, ministères, collectivités locales, pouvoirs publics, etc. qui tous se réunissent pour établir, par *consensus*, un référentiel. L'on se retrouve donc sur un système très ouvert, qui, au niveau européen, fait modèle.

Si l'on regarde la normalisation à travers le monde, l'espace économique européen se distingue en ce sens que son système de normalisation, tel qu'il est construit et se vit, se veut un système très démocratique, ce qui est loin d'être le cas ailleurs dans le monde où ces aspects sont moins bien construits, moins démocratiques.

Notons que dans l'Union européenne il existe, depuis 2012, un règlement qui encadre la normalisation<sup>74</sup>, et oblige les pays membres à respecter des principes de transparence et d'accès à tous.

Personnellement, je suis très impliqué dans des commissions de normalisation. Et je constate que des acteurs importants comme, par exemple, de gros industriels sont eux aussi fortement impliqués. Mais ce n'est pas tout. Le système européen de normalisation fait en sorte que les consommateurs, les PME et les ONG soient aussi représentés. Ainsi, dans le règlement européen, des garde-fous existent afin que les intérêts de tous soient bien représentés.

### ***Un outil d'intelligence économique***

La normalisation est un outil pour mieux légiférer, mais c'est aussi un outil d'intelligence économique qui peut aider les pouvoirs publics à développer des politiques industrielles.

Sous cet angle également, l'Union européenne donne l'exemple. Ainsi, depuis des années, la Commission européenne construit-elle une politique européenne qui s'appuie de plus en plus sur la normalisation et, tous les ans, une stratégie européenne de normalisation est publiée. La Commission européenne y analyse quels sont les secteurs clés pour l'Europe de demain, en s'appuyant notamment sur la normalisation pour protéger les intérêts européens. C'est, par exemple, le cas du secteur des batteries que la Commission a identifié comme stratégique pour l'avenir, et où elle souhaiterait que soit créée une véritable stratégie industrielle dans ce domaine, notamment en s'appuyant sur la normalisation. Ceci pourrait, par ailleurs, constituer pour les pouvoirs publics français un outil pour mieux légiférer et, dans le même temps, permettre de favoriser une vraie stratégie industrielle française.

En ce sens, la normalisation apparaît bien comme un outil d'intelligence économique. Malheureusement, en France, la normalisation reste peu connue et peu enseignée ; ce qui n'est pas le cas chez nos voisins européens. Ainsi,

<sup>74</sup> Règlement (UE) n° 1025/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif à la normalisation européenne, modifiant les directives 89/686/CEE et 93/15/CEE du Conseil ainsi que les directives 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/23/CE et 2009/105/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la décision 87/95/CEE du Conseil et la décision n 1673/2006/CE du Parlement européen et du Conseil.



par exemple, l'on constate que l'organisme de normalisation allemand (DIN)<sup>75</sup>, possède une vraie stratégie en lien avec les pouvoirs publics allemands, et quand le Chancelier se déplace, il n'hésite pas à se faire accompagner par le directeur du DIN, car en Allemagne les liens sont très forts entre la normalisation, les politiques industrielles et les acteurs publics. Les Chinois, les Américains ont aussi compris l'intérêt de la normalisation et s'impliquent très fortement dans ce processus.

En France, l'entreprise française de conception et de distribution d'articles de sport Decathlon a compris l'intérêt de s'engager dans une commission de normalisation. Cela lui permet de s'impliquer davantage dans l'élaboration de la norme, de protéger ses intérêts et ainsi d'assurer son avenir. Compte tenu des liens très forts constitués avec la réglementation, la normalisation permet aux entreprises de mieux appliquer les textes. En effet, lorsqu'un texte fixe des exigences essentielles, le fait de siéger en commission de normalisation et de rédiger la norme adossée à ce texte permet de rendre le texte réglementaire concret. Une implication en normalisation facilite l'application des règles de l'usine aux magasins. La normalisation octroie aux industriels investis en normalisation un surcroît de sécurité juridique.

Pour reprendre l'exemple du groupe Decathlon, on notera que cette entreprise possède une véritable compétence technique qu'elle développe à travers ses propres laboratoires, mais aussi en sollicitant des laboratoires extérieurs. Dans ce contexte, si des textes de loi ou réglementaires paraissent trop flous, trop compliqués ou en décalage avec les connaissances actuelles, la normalisation permet à un groupe comme Decathlon de mieux les interpréter et de mieux les appliquer.

### ***Une composante de la souveraineté nationale***

La normalisation est à la fois un outil qui permet de mieux légiférer, un outil d'intelligence économique et un outil pour poser des stratégies industrielles. Ce faisant, la normalisation devient de plus en plus une composante essentielle de la souveraineté des États.

Ainsi, par exemple, dans un arrêt *James Elliott* de 2016<sup>76</sup>, la Cour de justice de l'Union européenne dit clairement que certaines normes élaborées par les organismes de normalisation, considérées par principe comme volontaires car relevant du droit souple, sont du droit. Cette assertion est fondamentale, car elle signifie que certaines normes, si l'on ne s'implique pas dans leur élaboration, entament notre souveraineté puisqu'on laisse les autres décider à notre place.

Or tous les domaines sont concernés par la normalisation, des pans entiers du droit sont concernés : tous les produits qui portent le marquage CE<sup>77</sup> (produits électroniques, biens de construction, jouets, dispositifs médicaux, etc.). Donc ne pas s'impliquer, continuer à méconnaître le sujet en France, revient à laisser les

<sup>75</sup> Le DIN (*Deutsches Institut für Normung*) est l'organisme national de normalisation allemand.

<sup>76</sup> CJUE, 27 octobre 2016, *James Elliott Construction Limited c. Irish Asphalt Limited.*, aff. C-613/14.

<sup>77</sup> Depuis 1993, le marquage CE matérialise la conformité d'un produit aux exigences communautaires incombant au fabricant dudit produit.



autres acteurs décider pour nous-mêmes. C'est pourquoi nous devons travailler encore davantage cette articulation entre normes Afnor et réglementation pour rester maîtres de notre souveraineté.

## Conclusion

Depuis quelques années, je constate que de nombreux ministères sont devenus proactifs en matière de normalisation : le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, et le ministère des sports et des jeux olympiques et paralympiques. Ces ministères travaillent avec l'Afnor et se projettent sur des stratégies industrielles en s'appuyant clairement et officiellement sur la normalisation.

Ainsi, par exemple, lors de la pandémie de Covid-19, une norme Afnor-Spec<sup>78</sup> a été créée pour les masques barrières. À ce moment-là, beaucoup de gens ont pour la première fois entendu parler de l'Afnor qui a créé ce référentiel permettant à tout un chacun, avec une machine à coudre, de créer son propre masque en tissu pour se protéger et protéger autrui. On voit bien ici toute la puissance de la normalisation.

C'est pourquoi il est important que la France s'implique davantage dans la création des normes, sinon d'autres pays prendront sa place. L'on constate ainsi, par exemple, qu'aujourd'hui, en Chine, un grand acteur dans le domaine du e-commerce a décidé de s'impliquer au niveau ISO, afin de fixer les normes susceptibles d'encadrer le e-commerce de demain. Si la France ne les rejoint pas, le fonctionnement futur du e-commerce se décidera sans elle. Pour rester souverains et mieux légiférer, nous devons donc nous impliquer davantage dans la construction normative.

**Didier Maus**

*Ancien conseiller d'État, ancien maire de Samois-sur-Seine,  
président émérite de l'Association internationale de droit constitutionnel,  
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup M. Jock de cette intéressante communication. Je l'ai trouvée passionnante pour deux raisons. La première c'est que vous mettez l'accent sur quelque chose que l'on n'avait pas encore évoqué : la création de normes parapubliques. Il est très difficile de définir le statut de l'AFNOR et des normes, mais ce ne sont pas des actes normatifs publiés au *Journal officiel* ou dans les bulletins officiels. La seconde raison est que vous m'avez fait rajeunir de cinquante ans, ce qui est toujours sympathique, parce que j'ai commencé ma vie administrative en m'occupant de la protection des consommateurs. Or justement, à l'époque, nous avions dans notre champ de compétences la représentation de nos intérêts dans les comités de l'AFNOR. De sorte que j'ai des souvenirs émus de très longues discussions sur, par exemple, la différence entre les boîtes serties et serties soudées, sans compter toutes les autres séries d'exemples de ce type que j'ai eu à connaître, et cela m'a marqué assez longtemps pour en parler encore aujourd'hui.

---

78 Les normes Afnor-Spec sont des documents de référence destinés exclusivement à un usage volontaire par les participants à la plateforme, leurs partenaires ou toute autre personne ou organisation intéressée. Elles sont publiées et mises en vente par l'Afnor.



Et je vous rejoins totalement lorsque vous dites que la normalisation au niveau européen, car au niveau national cela n'a plus grand sens, est à la fois un instrument de libre circulation des marchandises, mais aussi un extraordinaire instrument de protectionnisme. Les Américains et les Chinois, vous l'avez rappelé, l'utilisent largement, et quand nous vérifions que les jouets de nos enfants portent bien le tampon « norme CEE », cela constitue un exemple concret de ce que vous avez dit. Dans ce contexte, l'élément important est qu'il y ait un organisme certificateur de la norme, dont la responsabilité peut être théoriquement mise en jeu s'il certifie à tort, ce que personne n'espère. Ainsi, méconnue dans nos habitudes et nos connaissances, nous pouvons constater à quel point la normalisation privée joue un rôle que vous avez très utilement souligné.

Précédemment, j'ai oublié de dire une chose. Vous savez qu'en météorologie nous disposons d'une distinction entre température réelle et température ressentie. Et bien en matière de normes, nous pouvons de la même façon avoir cette dichotomie entre normes réelles et normes ressenties, et j'ai peur que s'affiche dans notre esprit le fait que les normes ressenties sont souvent très supérieures aux normes réelles.

Nous allons maintenant revenir à des éléments plus classiques d'analyse avec Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement. Traditionnellement, lorsque l'on évoque les problèmes de normes l'on se tourne vers le point de passage obligé que sont les services du Premier ministre. Aussi, Madame la secrétaire générale, je vous laisse la parole afin que vous puissiez nous donner votre point de vue sur le sujet de « la norme pour qui ? », et nous indiquer comment faire pour que cela fonctionne mieux.

**Claire Landais**

*Secrétaire générale du Gouvernement*

Merci beaucoup M. le président. Je remercie également le Conseil d'État et le président Lambert de m'avoir conviée à ce colloque. Vous avez eu la gentillesse de rappeler que mon propos pouvait aussi s'articuler autour du rôle du secrétariat général du Gouvernement (SGG) et, dans cette matière, j'essaierai, au fil de mon intervention, de trouver des éléments de réponse à vos questions. Par ailleurs, je vous remercie d'avoir parlé d'inflation normative ressentie ou réelle, car l'un des premiers domaines dans lesquels le SGG est intervenu, en lien avec le Conseil d'État, est dans la création d'un outil de suivi de cette inflation, et le maintien en conditions opérationnelles de ce « thermomètre » à travers les statistiques de la production normative qui, seules, permettent d'objectiver le phénomène.

Il n'est pas inintéressant d'y revenir, car en effet il existe bel et bien une inflation normative continue. Mais, en réalité, cette production se transforme : l'accélération est moindre, mais le volume continue à augmenter.

C'est ce qui transparait à travers l'évolution du *Journal officiel* (JO) qui est devenu plus volumineux, avec une moyenne de 267 pages chaque jour, sauf un jour par semaine. Pour préciser les choses, et en enlevant certaines lois de ratification ou d'approbation d'instruments internationaux, on peut noter, par exemple, que



41 lois ont été votées chaque année entre 2002 et 2011, contre 51 lois entre 2012 et 2021 ; pour le droit législatif consolidé qui se compte en nombre de mots nous avons 5,8 millions de mots en 2012, contre 13,2 millions de mots en 2021 ; et enfin pour le droit réglementaire consolidé, nous avons 16,7 millions de mots en 2002 et près de 30 millions aujourd’hui.

En même temps, il existe des chiffres qui peuvent surprendre, comme le nombre de projets de lois votés chaque année qui a tendance à diminuer : 350 projets de lois votés entre 2002 et 2011, contre 277 pour la période 2012-2021, soit une baisse de 26 %. De la même façon, nous avons un nombre de décrets publiés pris chaque année qui est aussi en baisse, passant en moyenne de 2 065 décrets entre 2002 et 2011, à 1 726 décrets depuis 2012, avec un nombre total de mots contenus dans les décrets resté stable autour de 2,4 millions.

Pour les circulaires, la baisse est plus nette encore puisque, en termes de stock, l’on est passé de 27 800 circulaires en vigueur en 2018, à 10 052 aujourd’hui. Il s’agit d’une baisse assez drastique, avec des phénomènes de contournements sur lesquels je reviendrai. *A contrario*, mais c’est en fait la logique de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>79</sup>, il existe une production législative issue d’initiatives parlementaires qui, elle, a augmenté. C’est la logique d’un meilleur partage de l’ordre du jour parlementaire.

Dans ce contexte, quels outils le SGG a-t-il à sa disposition pour essayer d’être un acteur de la régulation de ce flux normatif ?

### ***Les études d’impact***

Nous avons vu précédemment qu’il y a les études d’impact, et que celles-ci répondent à une obligation constitutionnelle précisée dans la loi organique du 15 avril 2009<sup>80</sup>. Il y a également des évaluations préalables pour les textes réglementaires, et des obligations assez contraignantes pour les textes qui s’adressent aux collectivités territoriales. Dans ce champ-là, malheureusement, j’ai parfois tendance à penser que l’on fait plus de la post-rationalisation que de l’aide à la décision.

Pour autant, cela reste intéressant en soi et il ne faut pas lâcher le fil de cette pratique qui semble se professionnaliser, même si elle reste éminemment hétérogène puisque fonction des textes et de la rapidité avec laquelle ils sont créés, et de leur origine politique ou administrative, voire circonstancielle en réponse à un événement. Au final, les études d’impact sont de qualité très variable.

Ces études nous ne les élaborons pas nous-mêmes, mais nous essayons d’être des assembleurs ou des aiguillons, et, pour ce faire, nous travaillons avec une équipe de personnes qui ne sont pas de purs juristes. L’étude d’impact n’intervient pas dans des conditions qui permettraient qu’elle serve à décider s’il est nécessaire ou pas de légiférer, ce que l’on peut regretter, mais elle peut éclairer certains acteurs impliqués dans le *processus* d’élaboration de la norme. Parmi ces acteurs, l’on peut

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

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



citer, par exemple, le CNEN qui peut se saisir de ce que contient ou ne contient pas l'évaluation préalable aux fins d'alerter le Gouvernement sur un point particulier. Et bien sûr c'est éclairant pour le Parlement.

Et puis, à supposer que l'étude d'impact n'ait pas d'effets sur le *processus* d'élaboration de la norme, il en a forcément un, au moins, dans sa compréhension et dans la réflexion sur l'élaboration des textes d'application et d'appréhension de la norme.

Depuis une circulaire de 2009, l'idée est d'identifier, dans ces études d'impact concernant les lois, cinq indicateurs censés refléter les principales finalités de la loi et être des points d'appui pour une évaluation postérieure (*ex post*) de l'efficacité de la loi. De par le caractère récent de cette pratique, il existe peu d'évaluation *ex post*. Le SGG n'est pas censé les faire, ni veiller à ce qu'elles soient faites ; toutefois, il semble que l'on entre dans un cycle où la temporalité permettra de se saisir de ces indicateurs pour revenir sur certaines lois en vigueur.

### **Le « deux pour un »**

Un autre instrument existe, redoutablement efficace sur le contrôle des flux, connu depuis une circulaire de juillet 2017<sup>81</sup> comme le « deux pour un » (anciennement, le « un pour un » en raison d'une circulaire de 2013<sup>82</sup>). Le « deux pour un » consiste à interdire toute publication d'une norme réglementaire qui aurait pour effet de créer une contrainte avec une traduction financière nouvelle dans le chef des collectivités territoriales, des entreprises et des particuliers.

Avant 2017, cent cinquante décrets contenant ce type de contrainte étaient publiés par an, mais, depuis septembre 2017, n'ont été publiés que trente-huit décrets qui contiennent des normes créant des contraintes avec un impact financier sur les destinataires de la norme tels qu'indiqués *supra*. Ceci est très efficace. C'est pourquoi, au SGG, nous sommes les gardiens de cette pratique. Nous le faisons avec d'autant plus de certitude qu'il s'agit d'un bel outil dont il faut maintenir l'efficacité, mais, en même temps, vous l'avez senti au volume que j'ai décrit, cela porte sur une portion congrue du sujet : la production réglementaire autonome et les cas dans lesquels le Gouvernement revient sur une première application pour durcir la contrainte. Là nous pouvons donc être saisis. Toutefois, cela laisse évidemment entières les capacités et l'obligation du Gouvernement de mettre en œuvre et de prendre les textes d'application des lois.

Nous sommes dans le champ du pouvoir réglementaire autonome (et par ailleurs seulement les décrets, mais pas les arrêtés). C'est peut-être une piste sur laquelle il faut réfléchir, encore une fois après des lignes de fuite sont possibles. Notons que parfois l'autorité politique peut décider de s'abstraire de la règle du deux pour un, du fait d'une urgence ou d'une sensibilité particulière de tel ou tel sujet.

Dans ce contexte, les collectivités territoriales semblent davantage favorisées dans le fonctionnement de cet outil que les autres destinataires, puisque l'on ne

81 Circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact.

82 Circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation.



va pas chercher ailleurs que dans les contraintes qui pèsent sur elles les gages de suppression, ou de simplification, pour compenser la création d'une nouvelle contrainte.

Le bilan financier de cette pratique s'élève, aujourd'hui, à soixante-huit millions d'euros d'économie sur les destinataires de la norme. C'est donc un outil très utile, qu'il faut valoriser et avoir en tête, même s'il rencontre des limites.

En ce qui concerne les circulaires, j'avais évoqué le chiffre de réduction assez drastique de 66 % en raison d'un gros travail sur le stock, ce qui n'est pas quelque chose que l'on fait au quotidien. Depuis, l'on veille à ce que la publication des circulaires, sur le site *legifrance.gouv.fr*, soit la plus raisonnée possible, et que n'y figurent que des textes qui ont besoin d'explication.

Bien sûr, nous ne sommes pas dupes du nombre de canaux de dérivation qui peuvent faire en sorte que l'on retrouve des textes qui, à la fois, ne s'appellent pas « circulaires » et sont absents du site *legifrance.gouv.fr*, mais qui malheureusement leur ressemblent beaucoup. L'on a essayé de rattraper certains de ces canaux avec le ministère de l'intérieur et des outre-mer, de créer une plateforme informatique nommée RESAN@TE qui identifie et communique de façon transparente et sans régulation de flux à ce stade. Le pari est que la transparence est souvent un mode efficace de régulation, car elle met en lumière, en l'espèce, le volume des instructions envoyées aux préfets et parfois leur caractère contradictoire entre elles.

### ***Les perspectives pour l'avenir***

Au final, toutefois, ces outils-là restent insuffisants pour résister à cette tendance d'inflation normative. Aussi, pouvons-nous partager quelques réflexions sur les perspectives d'avenir à ce sujet.

Notons, tout d'abord, que certains éléments sont rassurants et peuvent nous rendre relativement optimistes. Certes, la France, on l'a rappelé, possède une culture institutionnelle de la norme étatique qui rend difficile le fait d'arriver à infléchir la tendance, mais, ces dernières années, l'on constate qu'une attention particulière est portée au destinataire de la norme et se diffuse dans l'ensemble de l'administration. Et cette attention à ce que l'on appelle les « programmes prioritaires » du Gouvernement met en avant l'impact qu'ils peuvent avoir sur la vie quotidienne des Français. C'est là un élément nouveau et qui progresse.

Dans ce contexte, et au-delà des bons sentiments de tout un chacun, mon impression est qu'aujourd'hui les administrations se posent davantage la question de savoir si les normes qu'elles produisent ont une réelle utilité sur la vie des citoyens et, si oui, comment. C'est là un élément important que l'on retrouve dans le concept de « dernier kilomètre » qui, riche de sa polysémie, pose l'idée qu'il faut s'intéresser à la façon dont la norme va jusqu'au bout pour atteindre son destinataire dans les meilleures conditions. Ceci, avec l'idée que l'action publique doit tenir compte de ce qui remonte des analyses du terrain. C'est un aspect important, notamment par rapport aux pratiques antérieures qui promouvaient de grandes opérations systémiques de simplification lancées depuis le sommet de l'État.





Aujourd'hui, une telle politique semble difficilement envisageable. Aussi est-il nécessaire de s'interroger pour savoir concrètement dans quel champ on a des difficultés, quels sont les dysfonctionnements et/ou les besoins qui, régulièrement, reviennent dans la bouche des particuliers, des entreprises et des collectivités, en laissant de côtés les éléments sans impact sur la vie des citoyens. D'où l'importance de commencer l'analyse des *processus* existants en partant du « dernier kilomètre » et ensuite de remonter la chaîne.

Je pense aussi à ce que prévoit la loi du 21 février 2022, dite loi « 3DS »<sup>83</sup>, dans ses articles 1 et 2 qui renforcent la capacité des collectivités territoriales à proposer des adaptations du droit à leurs particularités et à leurs attentes. C'est pourquoi nous sommes en train de mettre en place cette mécanique avec la direction générale des collectivités locales (DGCL) pour être sûrs que cette demande soit prise en compte et que l'on puisse y répondre.

Je pense aussi que le « dernier kilomètre » est un élément important pour fixer le cadre des actions à mener sur le terrain au plus près des usagers. Mais il faut garder en mémoire que ces actions ne sont pas à faire remonter systématiquement au niveau supérieur en souhaitant à tout prix leur généralisation.

Si la critique de la culture de la norme apparaît comme souvent bienvenue, il ne faut cependant pas jeter la pierre aux juristes, car ce sont souvent les directions métiers qui produisent trop de normes. Par ailleurs, il ne faudrait pas troquer la culture de la norme contre la culture du « *reporting perpétuel* », tant il est épuisant pour tous de rendre systématiquement compte de ce qui se passe au plus près du terrain.

Dans ce contexte, je pense qu'il nous faut profiter de la nouvelle donne parlementaire issue des élections législatives 2022 pour apprendre aux administrations et aux cabinets de cesser de croire que les lois sont faites pour envoyer des signaux politiques. Aujourd'hui, l'on sait comment ils entrent au Parlement, mais c'est plus compliqué de savoir comment ils en sortent.

C'est là où le SGG fait de la régulation. C'est pourquoi cette nouvelle configuration parlementaire nous aide à redescendre dans la hiérarchie des normes, car commencer par la loi entraîne systématiquement la création de nouvelles normes et, ce faisant, plus de décrets, plus d'arrêtés, plus de circulaires, etc. jusqu'au dernier maillon de la chaîne.

### ***Le cas particulier de la pandémie de Covid-19***

À l'inverse, certains faits récents m'ont rendue moins optimiste dans la lutte contre l'inflation normative. Ainsi, par exemple, je pense, comme l'a rappelé Charles Touboul, que l'on a rédigé beaucoup trop de textes durant la crise sanitaire liée au Covid-19 ; mais il faut rappeler que ce fut à notre corps défendant en raison des demandes incessantes des parties prenantes à ladite crise sanitaire qui, à l'époque, n'arrêtaient pas de nous demander de rédiger des textes, comme si cela allait miraculeusement résoudre tous les problèmes rencontrés.

---

<sup>83</sup> Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.



À cet égard, il est intéressant de noter que lesdites parties prenantes qui, régulièrement, se plaignent d'être corsetées par les normes et de n'avoir aucune marge de manœuvre, quand elles sont libres d'agir, prennent souvent peur, devant les risques juridique et pénal potentiels, parfois fantasmés, et cherchent à se réfugier derrière un *maximum* de normes de niveau supérieurs ! Peur du risque, manque d'habitude de saisir les marges de manœuvre offertes, et manque d'instances de dialogue entre les parties prenantes ont conduit à se tourner encore vers l'État à qui l'on demande toujours plus de textes protecteurs.

Bien sûr, cette lucidité devant la difficulté à contenir l'inflation normative ne doit pas nous y faire renoncer, mais, par ailleurs, elle doit aussi nous conduire à travailler sur l'accessibilité et l'intelligibilité de la norme, à défaut d'en réduire le volume. Pour cela, nous disposons d'outils. Ainsi, par exemple, le SGG travaille actuellement sur un nouvel outil numérique qui possède nombre de qualités pour agir au sein de l'administration et faciliter la tâche de consolidation des textes existants pour les rendre plus accessibles.

Pour finir, notons que la numérisation a également été un outil d'accélération de l'inflation normative. Au Conseil d'État aussi, il y a vingt ans, les décisions étaient moins longues qu'aujourd'hui, parce que l'on maniait moins le numérique et le copier-coller. On ne va pas revenir en arrière, mais il faut aussi se servir de l'outil numérique pour rendre les textes normatifs plus accessibles pour compenser ses effets d'accélération de la production.

**Didier Maus**

*Ancien conseiller d'État, ancien maire de Samois-sur-Seine,  
président émérite de l'Association internationale de droit constitutionnel,  
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup Madame la secrétaire générale pour cette intervention très spontanée. Vous êtes à la fois une observatrice avisée et une actrice engagée sur le terrain de l'inflation normative, et vous nous avez montré les pistes à suivre pour améliorer les choses.

Deux courtes observations : vous avez évoqué la logique de la révision constitutionnelle de 2008<sup>84</sup>. Le mot « logique » semble un euphémisme. J'étais en effet de ceux qui, en 2008, étaient contre certaines dispositions de cette loi s'agissant notamment de la discussion du texte en première lecture à partir du travail des commissions. Aussi, lorsque je vois actuellement que des lois arrivent devant le Parlement composées d'une soixantaine d'articles et en ressortent avec cent cinquante ou cent quatre-vingts articles, je me dis que l'ancien système avait finalement du bon.

Vous avez évoqué un second élément qui est la volonté de mesurer, dans quelques temps, l'influence du nouveau contexte politique sur la production de normes (absence de majorité gouvernementale à l'Assemblée nationale et son corollaire :

---

84 Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 préc.



utilisation massive de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution<sup>85</sup>). Nous sommes au mois d'octobre, et l'on notera que l'on a évité une session extraordinaire en septembre. À l'inverse, admettons que le projet de loi de finances (PLF) soit adopté *via* l'article 49 alinéa 3 dans quelques jours. Ne va-t-on pas profiter de ce délai d'une trentaine de jours pour adopter d'autres textes ? Habituellement, le Gouvernement utilisait peu l'article 49 alinéa 3 et les parlementaires restaient focalisés durant quarante jours sur le projet de loi de finances, sans vouloir légiférer sur d'autres thèmes. En outre, comme la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) risque d'être également adoptée *via* la procédure de l'article 49 alinéa 3, il existe le risque que vous évoquiez que d'aucuns en profitent pour avancer de nouveaux textes. C'est donc là un sujet d'observation intéressant pour les temps difficiles que nous vivons.

Je me tourne maintenant vers David Lisnard, maire de Cannes et président de l'Association des maires de France (AMF), pour lui laisser la parole en lui disant combien j'ai apprécié d'être l'un des 35 000 maires de France pendant plusieurs années. Je pense que Patrick Gérard qui a été maire plus longtemps que moi a éprouvé ce même sentiment. J'ajoute que j'ai également eu grand plaisir à participer durant ces années-là au comité directeur de l'AMF où j'ai beaucoup appris, notamment sur l'engagement des élus et sur leur volonté d'agir pour l'intérêt général en dépit des nombreux obstacles administratifs qu'ils rencontrent quotidiennement.

**David Lisnard**

*Maire de Cannes, président de l'Association des maires de France  
et des présidents d'intercommunalité*

Merci M. le président. Je remercie également la présidente de Boisdeffre pour son invitation à participer à ces échanges et le ministre Lambert que je salue amicalement et dont je célèbre le travail inlassable qu'il mène pour remettre le droit dans le bon sens. J'adresse également un salut amical à tous les parlementaires ici présents et à tous les membres de cette assemblée.

J'ai constaté que vous louiez la spontanéité de Mme la secrétaire générale du Gouvernement. Je vais donc, si vous m'y autorisez, m'inscrire dans cette ligne. Aussi, et pour faire le lien avec ce que vous avez évoqué sur votre expérience de maire, je vais vous parler de ma propre expérience en essayant de coller au thème de notre séance : « la norme pour qui ? ».

Vous n'êtes pas sans savoir qu'à l'instar du médecin, le maire est un praticien du quotidien qui, pour rester bon praticien, doit savoir alterner entre la connaissance documentaire, technique ou juridique, et la prise de décision ; car un maire n'a de satisfaction que lorsqu'il prend des décisions, comme tout dirigeant, tout président d'association, ou tout cadre.

<sup>85</sup> « Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session » (article 49 alinéa 3, Constitution du 4 octobre 1958).



Ce constat, je l'ai vécu lorsque je travaillais dans le secteur privé, plus précisément au sein du commerce familial, et que ma décision fut entravée par des règles, des normes, ou une loi dont on ne comprend plus la finalité. C'est pour moi la question fondamentale, car parmi les grands défis de notre époque (défis écologique, numérique, économique et démographique), il en existe un majeur au regard de la crise civique que nous affrontons, il s'agit du défi démocratique. Crise civique dont on notera au passage qu'elle résulte de phénomènes culturels profonds empreints de relativisme et de nihilisme – autre vaste sujet –, mais aussi des conséquences de l'impuissance publique. La puissance publique est là pour garantir la justice et le bon ordre au sein de la société. Parmi les causes de cette impuissance publique se trouvent de l'inflation et des contradictions normatives.

Vous évoquiez, Mme la secrétaire générale, la réduction du nombre de circulaires. Sur ce point, nous sommes d'accord, mais le problème est que les circulaires ont peu ou pas de pouvoir normatif, et qu'en réalité les textes contraignants, eux, sont de plus en plus nombreux. C'est ce qui ressort d'une analyse publiée sur le site Dalloz qui précise que sur les vingt dernières années, il y a une augmentation de 73 % des articles législatifs produisant une règle qui s'applique à tous.

J'évoquais précédemment mon travail dans le secteur privé au sein du commerce familial. C'était une petite boutique dans la ville de Cannes où ma mère, qui avait à l'époque 79 ans, travaillait. Comme tous les gens autodidactes, il ne lui venait pas à l'idée que d'autres personnes lui devaient quelque chose. Dans ce petit magasin, il y avait une employée saisonnière, une vendeuse, qui travaillait uniquement l'été et qui habitait à quelques mètres du magasin.

C'était en 2014. Je venais d'être élu maire. Et bien sûr, cette élection a attiré l'attention des services de l'État sur ma personne. C'est dans ce contexte que j'ai eu droit à une visite de l'inspection du travail qui, zélée et avec beaucoup d'enthousiasme, est venue vérifier les conditions d'exécution du respect du code du travail dans le magasin familial, dont je rappelle qu'il existait depuis une trentaine d'années.

Lors de cette visite, les inspecteurs du travail ont vérifié si les deux extincteurs étaient aux normes, placés au bon endroit et régulièrement examinés. Ils ont également vérifié l'installation d'un loquet à l'extérieur et à l'intérieur des toilettes, puis un tas d'autres aspects du magasin. À la fin, ils m'ont gratifié d'une lettre de huit pages nous réprimandant parce que la boutique ne comprenait pas de vestiaire qui fermait à clé pour l'employée saisonnière qui, habitant à quelques mètres du magasin, ne demandait rien du tout. C'est d'ailleurs ce même jour que nous avons décidé d'arrêter notre activité commerciale, car ma mère en eut assez après les quatre ou cinq visites de l'inspection du travail. C'est aussi la première fois où je me suis demandé à quoi servent les normes, si elles sont vraiment l'expression de la souveraineté populaire et, surtout, quel sens ont-elles ?

Avec mon expérience de maire, je pourrais multiplier les exemples. Les normes sont quelque chose de compliqué, c'est pourquoi il convient tout d'abord de bien distinguer entre complication et complexification. En revanche, ce qui est



insoutenable c'est la contradiction normative ; aspect que j'ai vécu dans ma commune quand, par exemple, dans la même semaine, j'ai reçu une injonction de réaliser plusieurs centaines de logements en application de la loi SRU<sup>86</sup> alors que 80 % du territoire communal est déjà urbanisé et que, par anticipation, un directeur départemental des territoires et de la mer, ou une direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), vient vous expliquer que vous ne pouvez plus artificialiser un seul mètre carré et confondre artificialisation et perméabilisation.

J'ajoute, au passage, sans dénigrer ceux qui réfléchissent à cette question, que c'est la première fois que je participe à un colloque qui n'a pas dans son titre le mot « transition », ce que j'apprécie beaucoup !

Pour bien préciser ma pensée, je vais prendre un autre exemple qui m'a beaucoup marqué. À une époque, nous avons répondu à un appel à projets pour l'autonomie énergétique des îles de Lerins<sup>87</sup> qui sont administrées par la commune de Cannes, dont au passage j'aime à rappeler qu'elle possède malgré son prestige un taux de pauvreté très élevé.

Or l'une de ces îles, l'île Sainte Marguerite, avait sur son territoire un endroit où, lorsque j'étais gamin, l'on brûlait les déchets de l'île. Depuis, des normes ont été prises pour empêcher ces feux sauvages et ont apporté un incontestable progrès ; aujourd'hui, on ne brûle plus les déchets sur l'île, on les trie, les compacte et les rapporte sur le continent. La mise en place de ce projet nous a valu d'être lauréats d'un concours à la fois français et européen en partenariat avec EDF et Enedis. À cette occasion, j'avais été distingué par un ministre parce que l'on testait une nouvelle batterie qui améliorait le pilotage de l'énergie solaire liée à l'installation, sur un espace de 400 m<sup>2</sup>, d'une canopée solaire de deux mètres de haut au-dessus des containers à poubelles. Ce projet avait été conçu avec les services de l'État dont les préfet et sous-préfet, ainsi que la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), l'architecte des bâtiments de France ayant donné son accord.

C'est dans ce contexte que je me rendis en commission régionale des sites. Puis la DREAL a produit une note pour demander une étude « quatre saisons » ; étude qui, par définition, dure un an et retarde d'autant tout projet ; ensuite, nous avons dû passer en commission nationale des sites. Cela a donc pris du temps ; mais à la fin nous avons reçu un *satisfecit* et les batteries purent être inaugurées avec les représentants de l'État et ceux d'autres administrations. Puis, ce fut la surprise : au moment de signer le permis pour la canopée solaire, invisible depuis l'extérieur, la DREAL s'y oppose par un simple avis non motivé au prétexte qu'il s'agit d'un projet situé dans une zone Natura 2000<sup>88</sup>. Tout cela pose de nombreuses questions, dont celle de savoir pour qui cette norme a été faite ? À qui cette règle s'applique-t-elle ? Au final, et ce fut assez pitoyable, les batteries ont dû être démontées deux ans plus tard.

86 Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

87 Archipel composé de cinq îles, dont deux principales : l'île Sainte Marguerite et l'île Saint Honorat au patrimoine naturel, historique et culturel exceptionnel.

88 Les sites Natura 2000 sont désignés pour protéger un certain nombre d'habitats et d'espèces représentatifs de la biodiversité européenne.



Des exemples comme cela se comptent par centaines. C'est pourquoi, à partir de ce type de constat, mainte fois dénoncé, l'AMF va lancer, en 2023, une grande démarche sur le thème de la « débureaucratization ».

L'article 6 de la Déclaration du 26 août 1789 des droits de l'homme et du citoyen précise que : « *La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Or ici la norme conduit à punir. Et, à cet égard, je me dois de préciser que je ne méritais pas d'être puni, ni à l'époque dans mon magasin, ni dans ma mairie. Et quand la norme protège, la question est de savoir de quoi protège-t-elle ?

Parce qu'en effet la production normative sert soit à protéger, soit à punir ; et c'est ici que l'on retrouve notre distinction entre complication et complexification.

La complexification est souvent un progrès, quoi qu'en pensent les tenants d'une certaine démagogie, notamment lorsqu'elle oblige les industriels à fabriquer un jouet avec des matériaux qui le rendent moins dangereux pour nos enfants, ou un bâtiment afin qu'il résiste mieux aux incendies. Tout cela se révèle très positif ; au point que, dans de telles circonstances, l'on pourrait dire avec une certaine emphase que la norme s'installe au cœur de la dignité humaine. Mais lorsque trop de normes envahissent la société et contraignent tous ses acteurs, ce foisonnement normatif crée un problème d'impuissance publique et/ou civique, et génère d'importantes pertes de temps et d'argent, notamment pour les maires. En effet, il faut noter que les élus se situent entre le marteau du citoyen, qui veut la rapidité et se comporte en consommateur de services publics plutôt qu'en citoyen, et l'enclume de la réglementation, qui alourdit l'action des élus. Il s'agit là d'une réalité déjà évoquée lors de la première table ronde.

Dans ce contexte, peut-on soutenir que ces normes seraient une expression de la volonté populaire ? Personnellement, j'en doute. C'est pourquoi j'en appelle à un renversement total sur la façon de produire du droit. Et la seule manière de régler ce problème civique, et de joindre efficacité (ou performance publique) et sens collectif, est d'avoir des dispositions d'ordre public très générales et de laisser la capacité d'application administrative au plan local.

C'est pour moi la seule façon de renverser le carcan de cette doxa, parce qu'aujourd'hui nous continuons, par conformisme, à recentraliser, à placer sous tutelle, à compliquer de nouveau. Au point que l'on rencontre le même problème *mutatis mutandis* dans les grandes entreprises privées, où plus de complexification (toujours pour de bonnes raisons) entraîne plus de complications, comme cela a été démontré à travers les exigences produites par les entreprises ou le droit souple.

Dans les années 1990, chacun se souvient que la mode était à la mise en valeur du concept de *qualité*. Il fallait « faire de la qualité ». Puis, ces démarches se sont traduites par la création d'une direction de la qualité qui, une fois créée, est allée importuner tous les autres services en multipliant les procédures. Ce phénomène a été très bien décrit par Julia de Funès dans un ouvrage récent sur les *process*<sup>89</sup>.

89 J. de Funès, *Socrate au pays des process*, éd. Flammarion, Paris, 2017.



Avec le temps, on oublie pourquoi l'on fait de telles procédures. Cela caractérise bien la perte de sens qui est autour de la question « la norme : pour qui ? », car, au final, l'on ne sait plus pourquoi l'on prend telle ou telle règle. À la fin, cette règle devient une finalité en soi, c'est-à-dire le signe d'une technocratisation de la société qui a perdu toute finalité de son action.

Alors certes, il s'agit bien sûr de nous protéger – c'est heureux –, ou de punir celui qui transgresse la norme. Mais souvent, dans la réalité, on s'aperçoit, à travers un travail sociologique fin, sans idéologie, que la norme contribue à faire exister ceux qui la produisent ; parce que l'organe crée la fonction. Et que le réflexe des élites administratives face un problème est de produire de la norme.

À qui bénéficie cette norme ? Elle bénéficie à tous ceux dont le pouvoir est de la faire respecter. Et comme les normes sont très souvent contradictoires, le maximalisme permet à ces mêmes élites d'exercer un pouvoir extrêmement important en reprenant telle ou telle norme. De sorte qu'à la fin elles gagnent régulièrement devant le juge administratif.

Mais il est tout à fait anormal que l'enclenchement de procédures devant les juridictions administratives soit devenu, aujourd'hui, dans les collectivités locales, un outil de gestion des politiques publiques ! C'est comme cela que, par exemple, j'ai dû saisir le tribunal administratif, car, pour réaliser un *skateparck* au-dessus du parking de la Roseraie à Cannes, sur la Croisette, il me fallait un décret ministériel en raison du fait que nous sommes sur un site classé, site pourtant très loin de ressembler au Louvre...

La norme aussi, et c'est particulièrement vrai en entreprise, protège les initiés ou les spécialistes (en anglais, « *insiders* »), c'est-à-dire ceux qui sont dans le système, comme, par exemple, les grandes entreprises qui sont en situation dominante ou de quasi-monopole. Ces acteurs-là ont intérêt à produire de la norme, parce qu'à travers elle ils reproduisent leurs standards. Leurs normes constituent autant de barrières à l'entrée pour les entreprises émergentes et deviennent donc, par la force des choses, un outil d'influence et de pouvoir.

Il y a quelques mois, nous avons reçu une norme, identifiée par le Conseil d'État et le CNEN, sur la réglementation thermique qui s'applique à la construction des bâtiments scolaires. Cette norme comporte 1 800 pages. Quel est l'esprit qui peut produire 1 800 pages de normes sur la régulation thermique des bâtiments scolaires ? Et quel est le fonctionnaire territorial qui a le temps de lire (et d'assimiler) tout cela ? Si j'ai un agent de la mairie qui a le temps de lire un tel *corpus* sur son temps de travail, je lui demanderai d'aller travailler... ailleurs. Dans ce contexte notre quotidien devient « *kafkaïen* ».

Vous disiez précédemment que nous devons faire face à nos responsabilités, parce que la norme c'est comme le cholestérol : il en faut mais pas trop (bien sûr plutôt du bon cholestérol que du mauvais). Et en effet, l'on ne peut pas se contenter de dire qu'il y a trop de normes et qu'elles entraînent toute une série de complications. Il faut aussi assumer nos responsabilités.



C'est pourquoi, souhaitant aller plus loin, je demande une vraie décentralisation et un vrai pouvoir de production réglementaire d'application des grandes lois d'ordre publique prises par le législateur ou l'exécutif – sous la V<sup>e</sup> République, c'est surtout l'exécutif, même si cela a quelque peu évolué avec la révision constitutionnelle de 2008.

Mais ce n'est pas tout. Je souhaite également que l'on revienne à la vraie hiérarchie des normes, et que les lois ne présentent que de grandes dispositions. Parce que quand on me parle de « droit à l'expérimentation », ou de « droit à la différenciation », cela me fait sourire car accorder un droit à l'expérimentation, cela signifie concrètement que l'on n'a plus le pouvoir de décision.

Dans la réalité, comment ce droit à l'expérimentation se traduit-il ? Par une demande d'autorisation qui, elle-même, produit son surplus d'éléments administratifs qui ajoutent de la procédure à la procédure ; et comme tout le monde veut se protéger, au bout d'un moment l'on est obligé de normer l'expérimentation et de l'encadrer, au risque sinon de voir les préfets déjugés par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) qui, elles-mêmes, peuvent être déjugées par d'autres administrations, et ainsi de suite.

La seule solution pour sortir de cette « civilisation de la méfiance » dans laquelle on est tombé, serait d'accepter le risque et de sanctionner la transgression *a posteriori*, mais pas d'organiser notre droit pour être dans la contrainte *a priori*. Car ce régime de *a priori* et de l'autorisation se fait au détriment de l'efficacité et de la responsabilité. Pour cela, il nous faut distinguer entre complication et complexification au plus près des acteurs de terrain, en demandant à chaque cadre ou responsable ce qu'il a fait pour soulager son subordonné et, inversement, au subordonné ce qu'il a fait pour soulager son supérieur hiérarchique.

La déclaration (en anglais, « *reporting* »), ou le rapport, ne remplace pas la baisse du nombre de normes. L'obsession du rapport arrive en complément de la norme. C'est pourquoi je pense que la meilleure solution consisterait à faire le choix de la décentralisation, seule à même de créer une véritable liberté permettant d'insuffler une responsabilité normative qui permette de rendre des comptes aux citoyens, c'est-à-dire au plus près du terrain, et, surtout, de faire appliquer un principe qui a fait ses preuves dans le cadre des compétences partagées entre l'Union européenne et les États membres : le *principe de subsidiarité*<sup>90</sup> que l'on a tendance à fortement négliger en France.

Il s'agit là d'un principe important, et surtout facilement compréhensible par tous, puisque dans la vie chacun d'entre nous exerce une subsidiarité horizontale lorsqu'il tente de résoudre ses problèmes par lui-même. Or un tel discours est tout à fait contraire à la doxa actuelle où chaque entité doit certes essayer de régler ses problèmes au plus près du terrain, mais ensuite les faire remonter : intercommunalité, département, région, État et Europe.

---

90 Article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (traité UE) et protocole (n° 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.





La vraie subsidiarité, qui exclut toute intervention lorsque la question peut être réglée au niveau local, est l'outil incontournable de la responsabilité. Tels sont les sujets autour desquels je vous propose de réfléchir.

**Didier Maus**

*Ancien conseiller d'État, ancien maire de Samois-sur-Seine,  
président émérite de l'Association internationale de droit constitutionnel,  
modérateur de la table ronde*

Merci M. le président pour nous avoir fait part de votre expérience dans une communication extrêmement vivante.

Il y a quelques années, il m'est arrivé de produire des normes, notamment pour mon village. Au mois de janvier, l'on avait l'habitude, chaque fin de semaine, de brûler sur la place du village les sapins qui avaient servi à fêter Noël. Un jour, j'ai décidé que pour animer un peu plus ce type d'évènement nous allions organiser en même temps un concours de tartes aux pommes – et j'avais même l'idée de créer un concours de mousses au chocolat l'année suivante, mais la pandémie de Covid-19 est arrivée et tout a été annulé. En quoi ce concours de tartes aux pommes a-t-il un lien avec les normes ? Et bien parce que pour créer un concours, il faut d'abord faire un règlement spécifique, c'est-à-dire mettre en place des normes ! Ce que j'ai fait à partir de règlements existants trouvés sur Internet. À la fin, mon règlement était prêt et contenait de très nombreuses obligations : il fallait déposer sa candidature tel jour avant telle heure, il fallait utiliser un moule pour six à huit personnes, etc. C'est tout juste s'il ne fallait pas préciser la variété des pommes. Bien sûr, il fallait également composer un jury. Aussi ai-je soumis cela à quelques élus du conseil municipal, dont une dame extrêmement active professeur de mathématiques qui me conseilla de constituer deux jurys : un jury d'enfants et un jury d'adultes. Avec cela, il fallait mettre en place des critères spécifiques pour chacun, qu'il fallait bien évidemment moduler, ce qui conduisait mes collègues élus à me proposer un véritable programme d'action. À la suite de cela, j'ai confié à cette personne la surveillance des jurys. Les critères de sélection étaient nombreux et concernaient la cuisson, l'esthétique, etc. Tous étaient précis, comme s'il s'agissait de marchés publics ! D'ailleurs, l'on a calculé des moyennes, des notes finales et donné plusieurs prix.

Cet exemple montre que, dès que l'on met le doigt dans la création de normes, l'on ne sait pas jusqu'où cela peut aller dans le détail des obligations que l'on se crée, ou que l'on crée pour autrui, car il y a toujours quelqu'un pour vous signaler qu'il manque tel ou tel élément, qu'à ce moment-là bien évidemment l'on rajoute. Ainsi, l'on s'aperçoit que même dans un contexte très banal l'inflation normative fait florès...

Nous sommes maintenant arrivés au terme de cette seconde et dernière table ronde. Je remercie bien vivement tous nos intervenants pour la pertinence de leurs propos, ainsi que le public pour son écoute attentive, et laisse la parole au ministre Alain Lambert qui nous fait l'honneur de conclure ce colloque.





### **Alain Lambert**

*Ancien ministre du budget, président du Conseil national d'évaluation des normes*

Alain Lambert est notaire de profession. Dans ce cadre, il a été président du Conseil supérieur du notariat de 1996 à 1998. En parallèle, il s'engage en politique à l'échelle locale en 1983. Il devient conseiller municipal d'Alençon, puis conseiller général de l'Orne et vice-président du conseil régional de Basse-Normandie. En 1989, il est élu maire d'Alençon. Sa carrière prend un tournant national lorsqu'il est élu sénateur en 1992 : il occupera les fonctions de rapporteur général du budget de la justice, de rapporteur général du budget, et de président de la Commission des finances. Aux côtés de Didier Migaud, il travaille, jusqu'en 2001, à la construction puis à l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), et participe au mouvement de transformation et de modernisation de la gestion publique. Afin de mettre en œuvre une telle réforme, il est nommé ministre du budget de 2002 à 2004. Réélu sénateur, il poursuit son engagement en faveur de la qualité du droit par la création en 2007 de la Commission consultative de l'évaluation des normes (CCEN), qui deviendra en 2013 le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN). Alain Lambert assure aujourd'hui la présidence de ce lieu de dialogue entre les administrations centrales et les collectivités territoriales, toujours en poursuivant l'objectif de simplification du droit.

---

Mesdames, Messieurs les présidents,  
Mesdames, Messieurs,

Je voudrais avant tout remercier le Conseil d'État, et notamment le vice-président Tabuteau et la présidente de Boisdeffre pour avoir porté la création de cette première collaboration entre le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) et le Conseil d'État.

Aujourd'hui, et je parle sous le contrôle du président de l'Association des maires de France, vous permettez aux collectivités territoriales, et au CNEN qui est un organisme qui les représente, d'être considérées comme des administrations publiques qui, de plus en plus, mettent en œuvre les politiques publiques décidées par l'État et bien sûr celles qui sont décidées au niveau local.

C'est ce qui m'a toujours conduit à considérer qu'il n'existait pas d'opposition d'intérêts entre l'État central et les collectivités territoriales, même si chacun voit les problèmes sous un angle différent.

C'est pourquoi je suis particulièrement heureux de ce premier colloque, qui nous offre l'opportunité d'approfondir le dialogue entre les administrations centrales, les élus locaux, les praticiens, les universitaires et la société civile sur la question de

la simplification normative. C'est pour chacun d'entre nous une occasion unique de faire se rencontrer des personnes qui travaillent sur les mêmes sujets, parfois en désaccord les unes avec les autres, mais qui, au fond, sont toutes engagées pour faire de la France un grand pays dans lequel les citoyens se sentent bien.

Je veux insister sur ce point parce qu'il a été beaucoup question de confiance et de défiance dans les deux tables rondes qui se sont succédées. Je crois vraiment que l'un des maux profonds dont nous souffrons en France est justement ce manque de confiance mutuelle.

J'avais été frappé à l'époque de voir que le législateur, dans la loi dite « ESSOC »<sup>91</sup>, avait finalement affirmé que l'État avait confiance dans les citoyens. J'avais trouvé ça formidable. Ce qui m'avait surpris, en revanche, est qu'il n'ait pas été ajouté que les administrations avaient aussi confiance les unes avec les autres. Mais peut-être n'était-ce pas un oubli... Cette confiance mutuelle entre administrations publiques était probablement, à ce stade, impossible à sceller dans notre droit. Nonobstant ce point, vous nous avez fait franchir un grand pas aujourd'hui en nous permettant, à travers ces deux tables rondes, d'échanger entre nous.

Je profite d'ailleurs de ce discours conclusif pour préciser que le CNEN est très attaché à cette relation de confiance avec le Conseil d'État, mais aussi avec la direction générale des collectivités locales (DGCL) et les administrations centrales, même si nous mettons ces dernières à rude épreuve, car nous ne partageons pas toujours le même point de vue.

Cependant, quel que soit notre interlocuteur, nous essayons toujours de trouver un point de conciliation de nature à permettre aux textes qui nous sont proposés de connaître une effectivité, et qu'en aucun cas on les considère comme des textes surnuméraires supposés résoudre les maux dont souffre la France. Dans ce contexte, vous pouvez donc être assurés de notre confiance et de notre respect.

En même temps, lorsque nous vous exprimons les préoccupations qui sont les nôtres, nous vous demandons de croire à notre bonne foi. Ces préoccupations, nous ne les faisons pas retentir de manière excessive, et je parle sous le contrôle de tous ceux qui sont maires, ce qui me permet de saluer nos deux modérateurs, MM. Gérard et Maus, tous deux anciens maires. Aussi, à l'instar de M. Lisnard, je pense que si cette incompréhension s'accroît c'est probablement parce que nous ne prenons pas suffisamment le temps de nous parler.

L'ambition de ce colloque ayant été largement précisée, je n'y reviendrai pas. Pas plus que je ne synthétiserai les propos échangés durant ces deux tables rondes qui se sont révélées très riches en informations. En revanche, je vais essayer à travers ce qu'elles nous ont appris, de poser un certain nombre de questions.

### ***Le nombre de ministres***

La première question peut sembler quelque peu provocatrice, car elle a trait au nombre de ministres en France.

---

91 Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.



Certes, la question s'est posée de savoir si le Parlement n'était pas trop bavard, ou si les juristes ne faisaient pas trop de théorie, mais, au-delà de cette première constatation, cela n'empêche pas un autre constat encore plus terrible : le nombre de ministres et de ministères est beaucoup trop important en France<sup>92</sup> au point que cela devient un énorme problème. C'est pourquoi ce nombre doit absolument être réduit.

Lorsque le président des maires de France nous dit, par exemple, qu'il doit faire face à des propositions ou à des obligations contradictoires, c'est tout à fait anormal. Même chose au CNEN où nous pouvons avoir à connaître, dans la même séance, de textes qui se contredisent. De sorte que, dans le détail de chacun des articles, on trouve des objectifs qui ne sont pas compatibles les uns avec les autres. Voilà pourquoi je crois que nous devons cesser d'avoir autant de ministres.

Comment faire ? Je pense que la manière la plus simple est de faire comme au Canada, c'est-à-dire de désigner des hauts fonctionnaires comme vice-ministres et ainsi assumer dans les silos les différentes responsabilités, sans les déguiser en ministres surnuméraires, qui plus est promptes à créer une loi par problème rencontré, ou désireux d'avoir une loi portant leur nom. Ce sera beaucoup plus simple, et ces personnes seront considérées comme des hauts fonctionnaires et non comme des personnalités politiques.

### ***Les demandes sociales***

Le deuxième point qui m'a interpellé est de savoir s'il faut répondre à toutes les demandes sociales. Je reste assez réservé sur la réponse à apporter à cette interrogation, notamment parce que sur ce point j'ai été beaucoup plus vulnérable en tant que ministre qu'en tant que maire.

En tant que ministre, l'on est constamment sous la pression des médias, sans même parler des questions d'actualité, et l'on finit par obéir à la *vox populi*. Le maire, quant à lui, écoute quotidiennement ses concitoyens qu'il ne peut bien sûr pas éviter. Mais, lorsque ceux-ci lui demandent des choses déraisonnables, il leur répond en termes d'obligations : êtes-vous prêts à vous y soumettre ? Êtes-vous prêts à payer l'impôt correspondant ? Et les gens deviennent soudain beaucoup plus raisonnables. À titre d'exemple, j'ai le souvenir d'un problème de sécurité à la sortie des écoles qui, à l'époque, avait donné lieu à une manifestation pour dénoncer le trop grand nombre de voitures aux abords des écoles. J'ai demandé au service communication de la mairie d'aller prendre des photos à la sortie des écoles, et qui ai-je vu avec leurs voitures ? Ceux-là même qui protestaient. Ce qui m'a permis de les convoquer à nouveau et de leur dire que l'on allait régler, mais d'abord et surtout que l'on allait leur imposer les demandes qu'ils me présentaient. Ce que vous faites là en tant que maire est impossible à réaliser en tant que ministre ; dans un tel cas, en effet, la presse nationale mènerait une campagne contre vous, ou pire encore l'on vous demanderait de démissionner.

---

<sup>92</sup> Avec quarante-deux ministres, le gouvernement Borne II est celui qui compte le plus de membres depuis le gouvernement Juppé I en 1995.



### ***L'étude et la fiche d'impact***

Sur un tout autre sujet, je souhaiterais aborder le thème de l'étude et de la fiche d'impact.

Le constituant a voulu une étude d'impact, ainsi que le législateur organique. Or la façon dont on produit ces études ou fiches est catastrophique, car elles sont très souvent écrites après le texte, de façon légère, avec plein de bonnes intentions, et ne sont pas utilisables. Le professeur Konijnenbelt a évoqué ce sujet, en précisant que généralement les études d'impact sont très utiles, mais à condition de faire l'objet d'études *ex post*. Or, en France, si nous sommes champions des études *ex ante*, en revanche nous ne faisons jamais d'études *ex post*.

Aussi, si nous voulons mesurer l'efficacité de ce que nous décidons, nous ne pouvons pas faire l'économie des études *ex post*. Je ne dis pas qu'il faut en faire autant que les études d'impact *ex ante*, mais je pense que si nous en faisons ne serait-ce qu'une ou deux par an nous pourrions améliorer à la fois l'organisation des études elles-mêmes et sans nul doute constater que ce que nous avons souhaité n'était peut-être pas indispensable.

### ***La rationalisation de la production normative***

S'agissant de la rationalisation de la production normative, nous constatons que celle-ci s'applique aux collectivités territoriales, mais aussi parfois aux entreprises comme, par exemple, en Allemagne ou aux Pays-Bas. Pour ces deux pays, et notamment l'Allemagne que je connais le mieux, les organismes qui ont été créés apportent un avantage considérable sur la notion de « mieux légiférer », sans doute parce qu'ils ont été créés/organisés sous forme d'autorités administratives indépendantes

En France, lorsque le Sénat a institué le CNEN, il avait été aussi question de l'organiser sous la forme d'une autorité administrative indépendante. Personnellement, je ne l'avais pas souhaité, car je ne suis pas pour multiplier ce type d'autorité indépendante. La seconde raison, est que je pense que ce dont nous avons surtout besoin est d'un débat entre les administrations centrales et les collectivités locales, et que la forme actuelle du CNEN est beaucoup plus propice à ce débat-là.

### ***La transparence***

Pour évoquer le sujet de la transparence, je prendrai l'exemple de l'intervention de M. Touboul sur la crise sanitaire de Covid-19. Celui-ci s'est en effet demandé si, dans de telles situations de crises, nous devons rester dans le système habituel qui suit la marche naturelle des choses. Dans ce genre de crise, je pense que ce qui compte le plus est la transparence, car, comme il l'avait lui-même précisé : ce qui est vrai un jour ne l'est plus le lendemain, et les choses sont encore nouvelles le surlendemain. Dans ce contexte, ce qui compte est que les citoyens aient le sentiment que ceux qui ont pris les décisions l'ont fait en fonction des connaissances existant au moment de la crise, et qu'ils assument ces choix.



## ***Le droit souple***

Cela nous amène à considérer que nous ne devons pas toujours vouloir légiférer ou réglementer selon les méthodes dont nous avons l'habitude. De ce point de vue, l'intervention de M. Jock était intéressante, parce qu'elle nous oblige à nous poser la question de la place qui pourrait être accordée au droit souple ; notion importante qui fit l'objet de l'étude annuelle 2013 du Conseil d'État<sup>93</sup>. Mais l'on voit bien notre peur parce que, comme l'a notamment noté M. Maus, cela s'apparente pour certaines juridictions à du droit dur.

C'est pourquoi nous devons essayer de capter la souplesse du droit souple, tout en veillant à ce que celui-ci ne soit pas repris par les juridictions comme du droit dur. C'est en effet la volonté du législateur qui doit le permettre.

### ***La norme : pour qui ?***

En ce qui concerne la seconde table ronde, vous m'avez semblé préoccupés de savoir qui étaient les destinataires de la norme, avant de répondre à cette question. Les destinataires n'ont pas toujours demandé à ce que l'on légifère ou que l'on réglemente. Alors si celui qui légifère et réglemente ne sait pas à qui sont destinées sa réglementation et sa législation, la raison en est peut-être qu'elle n'est pas utile...

Comme le précisait le président Lisnard, l'on revient à l'idée que naturellement un grand pays doit posséder des lois générales et inspirer les évolutions nécessaires pour la société, mais la vie réelle d'un pays se déroule sur l'ensemble de son territoire, qu'il soit, pour la France, hexagonal ou d'outre-mer. Donc tous ceux qui proposent des législations ou des réglementations nouvelles doivent savoir quels sont les destinataires. Or, très souvent, nous constatons au CNEN que la loi est faite pour l'État lui-même, pour l'éclairer sur un point précis et non pas dans le but de répondre à la problématique qui a été posée.

### ***L'envahissement du domaine réglementaire***

Je voudrais revenir sur la question de l'envahissement du domaine réglementaire par le législateur. En m'éloignant sans doute de la position du Conseil constitutionnel qui selon moi devrait en l'espèce être réévaluée.

Chacun sait qu'il est impossible de trouver dans les textes législatifs des dispositions qui cernent la réalité au plus près. C'est, par exemple, le cas des garages à vélos qui constituaient un élément très important du bâti local, et dont soudain les maires se sont demandés s'ils ne devaient pas les démolir parce que l'on avait trouvé dans la loi le moyen de définir la longueur dudit garage à vélo !

Ce qui relève du règlement doit donc rester dans le domaine du règlement ; et ce qui relève de la loi doit être dû à la seule volonté du législateur qui, s'il trouve que le pouvoir réglementaire va trop loin, a la possibilité d'y revenir au moyen d'un texte.

---

93 Conseil d'État, *Le droit souple*, étude annuelle 2013, éd. La documentation Française, Paris, 2013.



Si j'insiste sur ce point, c'est parce que je me réfère au président Mazeaud<sup>94</sup> qui en tant que président du Conseil constitutionnel insistait beaucoup sur cette nécessité. Ceci, à mon avis, rationaliserait la production de nos textes, et nous permettrait de les modifier beaucoup plus facilement, car chacun sait que l'on modifie plus facilement un texte réglementaire qu'un texte législatif.

### ***Privilégier la qualité***

L'autre message important que je voudrais faire passer est que face à l'inflation normative, il ne faut pas se résigner. Mais si je n'ai pas souhaité commenter les chiffres que nous ont donnés les intervenants, quand bien même ceux-ci sont en hausse, c'est que pour moi le plus important reste la qualité.

Existe-t-il une corrélation entre le nombre et la qualité ? Peut-on penser aujourd'hui que notre droit est plus performant qu'il y a vingt ans ? Personne ne peut le croire ! Et pourtant, nous n'avons pas cessé de doubler, voire de tripler nos actes publics ; ce qui démontre bien que la course à la qualité ne peut pas se faire par le nombre.

C'est la raison pour laquelle nous ne devons pas nous résigner. Nous devons être des combattants et admettre que notre pays a certes des handicaps, mais aussi d'immenses chances. Et, dans ce contexte, il ne nous est plus possible de continuer à paralyser les plus intelligents, dynamiques ou entreprenants au motif que nous avons l'habitude française de réglementer et de légiférer par le menu détail l'ensemble de l'activité des Français.

### ***« Il y a trop de lois dans ce pays » (G. Pompidou)<sup>95</sup>***

Aussi, et je le dis comme je le pense, je vous propose à la fois humblement et fermement, mais très chaleureusement et très amicalement, car en raison de mon âge et de la durée du mandat qu'il me reste à faire c'est sans nul doute la dernière fois que j'aurai l'occasion de m'exprimer dans cette fonction et sur ce thème, d'avoir le courage de prendre un nouveau départ, d'oser affronter ce défi collectif entre le central et le local, entre l'administration et les administrés.

Dans ce contexte, il faut que nous ayons une détermination sans faille, une sorte d'union sacrée de tous les savoirs et de toutes les pratiques, avec la volonté de nouer une alliance entre les juristes et les destinataires du droit (les citoyens) pour mieux faire vivre notre démocratie. C'est également le souhait qu'a exprimé le président Lisnard.

### ***Le législateur doit rester modeste***

À la fin des travaux de la première commission de travail sur le code civil (1801), un long discours introductif fut joint à l'avant-projet. Cosigné par Tronchet,

<sup>94</sup> Pierre Mazeaud (né en 1929), juriste et homme politique français.

<sup>95</sup> En 2000, le journaliste Th. Desjardins, grand reporter du Figaro, raconte la scène qui se passe en 1966 : « *Un soir dans son bureau à Matignon, Georges Pompidou reçoit un jeune collaborateur [Jacques Chirac] qui arrive avec un parapheur plein, et comme tous les soirs, ce sont des décrets. Pompidou a alors explosé : « Arrêtez d'emmerder les Français ! Il y a trop de lois dans ce pays, on en crève, laissez-les vivre, et vous verrez ça ira beaucoup mieux »* » (source : archives de l'INA).





Bigot de Préameneu, Maleville et Portalis, ce discours préliminaire est en fait l'œuvre de Portalis dont l'esprit de modération a inspiré les rédacteurs du projet de code civil.

Écoutons Portalis qui, au-delà du code civil proprement-dit, explique avec brio ce qu'est une loi : « *Les lois ne sont pas de purs actes de puissance ; ce sont des actes de sagesse, de justice et de raison. Le législateur exerce moins une autorité qu'un sacerdoce. Il ne doit point perdre de vue que les lois sont faites pour les hommes, et non les hommes pour les lois ; qu'elles doivent être adaptées au caractère, aux habitudes, à la situation du peuple pour lequel elles sont faites ; qu'il faut être sobre de nouveautés en matière de législation, parce que s'il est possible, dans une institution nouvelle, de calculer les avantages que la théorie nous offre, il ne l'est pas de connaître tous les inconvénients que la pratique seule peut découvrir ; (...) qu'il serait absurde de se livrer à des idées absolues de perfection, dans des choses qui ne sont susceptibles que d'une bonté relative ; qu'au lieu de changer les lois, il est presque toujours plus utile de présenter aux citoyens de nouveaux motifs de les aimer (...)* »<sup>96</sup>.

---

96 Extrait du discours préliminaire du premier projet de code civil prononcé lors de la présentation du projet de la commission du gouvernement, le 1<sup>er</sup> pluviôse an IX (21 janvier 1801).





# Annexes





# 1. L'activité législative et la production de normes en 2018

(Source : [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr))

## Extraits :

### L'activité législative en 2018 : vers une meilleure maîtrise de la production de normes ?

Les indicateurs de suivi de l'activité normative en France renseignent notamment sur le volume du droit en vigueur, le nombre de lois promulguées, de décrets, ordonnances et circulaires. Les données portent sur l'année 2018, et permettent également de mesurer les évolutions observées entre 2002 et 2018.

Le tableau bord des indicateurs de suivi de l'activité normative du Secrétariat général du Gouvernement a été publié sur Légifrance le 24 avril 2019.

Des outils statistiques spécialement développés durant l'année 2018 ont permis d'automatiser le recueil des informations ainsi que leur production, moyennant une évolution des variables mineures dans le décompte des articles ou du nombre de mots.

Au 25 janvier 2019, le volume du droit consolidé en vigueur est de 84 619 articles législatifs et de 233 048 articles réglementaires, en hausse par rapport à 2018 (83 254 et 231 363 respectivement).

Parmi les 21 indicateurs analysés figure un indicateur du nombre de textes publiés qui transposent les directives européennes. La variation annuelle de la stabilité des codes dans le temps (pourcentage d'articles créés et abrogés) est également évaluée.

### ***La mesure de l'inflation normative en évolution constante***

Depuis 25 ans, le Conseil d'État s'attache à prendre la mesure d'un phénomène "aux multiples facettes". Son étude annuelle "Simplification et qualité du droit" de 2016 a débouché sur l'élaboration par le Secrétariat général du Gouvernement des 21 indicateurs de suivi de l'activité normative.

Dans son étude : *Mesurer l'inflation normative*, adoptée par l'assemblée générale le 3 mai 2018<sup>97</sup>, le Conseil d'État préconise d'enrichir progressivement la liste des indicateurs relatifs aux flux et au stock de normes en vigueur, en l'étendant notamment aux normes émanant des autorités administratives ou publiques indépendantes.

97 Voir : <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/mesurer-l-inflation-normative>



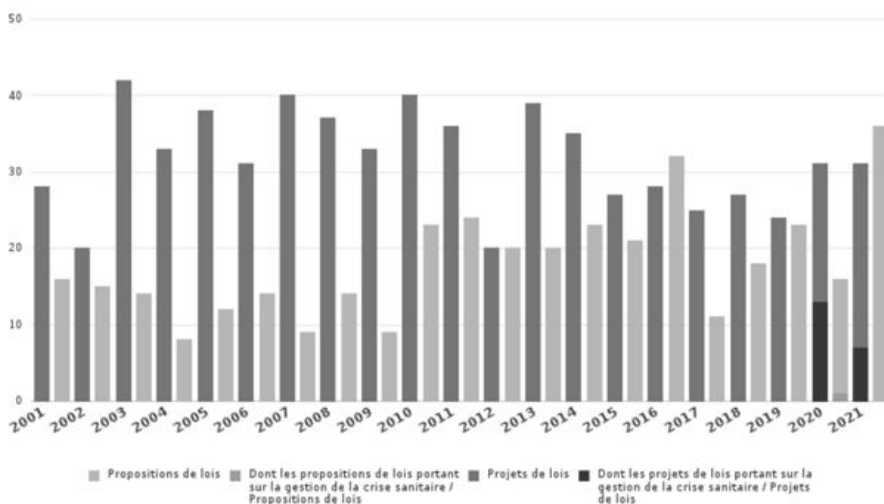
## 2. Secrétariat général du gouvernement (SGG), Indicateurs de suivi de l'activité normative, 2022 (mise à jour : 11 avril 2022)

(Source : Légifrance - Statistiques de la norme)

Voir également le site Internet de Légifrance : [www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/statistiques-de-la-norme](http://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/statistiques-de-la-norme)

### Indicateurs législatifs (2002-2021)

Répartition, en valeur absolue, des projets et des propositions de lois :

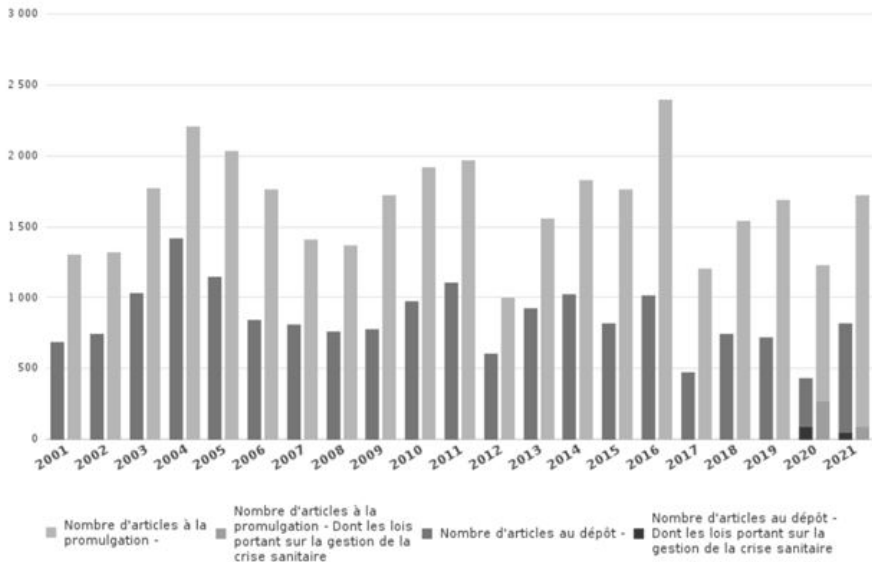


Années	Projets de lois	Propositions de lois
2002	20	15
2003	42	14
2004	33	8
2005	38	12
2006	31	14
2007	40	9
2008	37	14
2009	33	9
2010	40	23
2011	36	24
2012	20	20
2013	39	20
2014	35	23
2015	27	21
2016	28	32
2017	25	11
2018	27	18
2019	24	23
2020	31	16
2021	31	36
Total général	637	362

En 2020, 13 des 31 projets de loi, et 1 des 16 propositions de lois avaient pour objet la lutte contre l'épidémie, la gestion de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques et sociales. En 2021, 7 des 31 projets de loi et aucune des 36 propositions de lois avaient pour objet la lutte contre l'épidémie, la gestion de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques et sociales.

### Indicateurs législatifs (2002-2021)

Nombre d'articles entre le dépôt et la promulgation des projets et des propositions de lois :



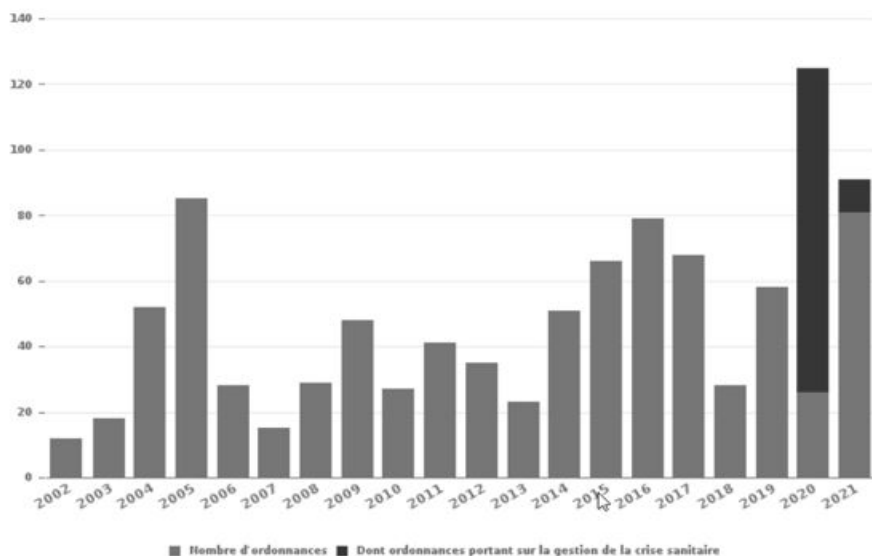


Années	Nombre d'articles au dépôt	Nombre d'articles à la promulgation
2002	738	1311
2003	1030	1771
2004	1416	2199
2005	1146	2032
2006	837	1755
2007	802	1409
2008	760	1366
2009	770	1716
2010	969	1913
2011	1102	1965
2012	601	997
2013	922	1552
2014	1018	1825
2015	815	1755
2016	1010	2392
2017	465	1196
2018	737	1535
2019	711	1685
2020	427	1221
2021	814	1720

En 2020, les 14 lois ayant pour objet la lutte contre l'épidémie, la gestion de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques et sociales représentaient 82 articles lors de leur dépôt, et 267 articles au moment de leur promulgation. En 2021, les 7 lois ayant pour objet la lutte contre l'épidémie, la gestion de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques et sociales représentaient 39 articles au dépôt et 81 articles au moment de leur promulgation.

### **Indicateurs de suivi des ordonnances (2002-2021)**

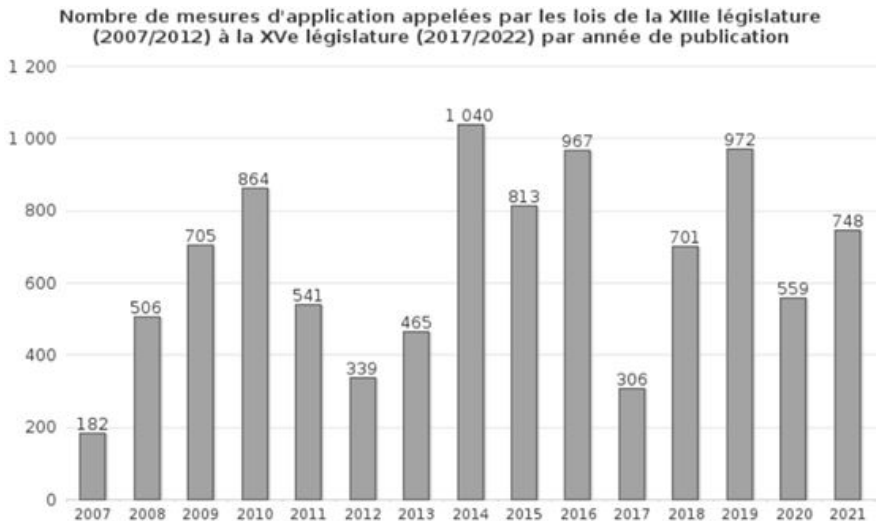
Nombre d'ordonnances publiées :



Années	Nombre d'ordonnances
2002	12
2003	18
2004	52
2005	85
2006	28
2007	15
2008	29
2009	48
2010	27
2011	41
2012	35
2013	23
2014	51
2015	66
2016	79
2017	68
2018	28
2019	58
2020	125
2021	91

Parmi les 125 ordonnances publiées en 2020, 99 (soit 79 %) avaient pour objet la lutte contre l'épidémie, la gestion de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques et sociales. Parmi les 91 ordonnances publiées en 2021, 10 (soit 11 %) avaient pour objet la lutte contre l'épidémie, la gestion de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques et sociales.

**Indicateurs de suivi des décrets d'application des lois (juin 2007-décembre 2021), XIII<sup>e</sup>, XIV<sup>e</sup> et XV<sup>e</sup> législatures**



Années	Nombre de mesures d'application appelées par les lois*
2007	182
2008	506
2009	705
2010	864
2011	541
2012	339
2013	465
2014	1040
2015	813
2016	967
2017	306
2018	701
2019	972
2020	559
2021	748

(\*) Le nombre de mesures appelées par les lois comptabilise le nombre de renvois à des décrets d'application dans les lois (mesures en vigueur, différées ou éventuelles), ainsi que les mesures sans renvoi pour lesquelles un besoin de décret d'application a été identifié lors de la programmation de la loi. L'indicateur exclut les renvois qui n'impliquent pas de mesures d'application ou de nouveau décret.





# 3. Conseil d'État, *Simplification et qualité du droit, étude annuelle*, éd. La documentation Française, 2016 – Propositions et engagements

→ Voir également le site Internet du Conseil d'État ([www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/simplification-et-qualite-du-droit](http://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/simplification-et-qualite-du-droit))

## 3<sup>e</sup> partie : Changer de culture normative

### *Liste des propositions du Conseil d'État*

#### 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.

###### *Vecteur :*

- *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 services ;*
- *évaluation professionnelle des responsables des services.*

### 3.1.2. Professionaliser 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’État.*

**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 collèges représentant les usagers, les entreprises et les collectivités territoriales.

*Vecteurs : loi et décret en Conseil d’État 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.

#### *Vecteurs : 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. Affirmer le rôle du 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 : action 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'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).*

## Liste des engagements du Conseil d'État

### 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.

(...)

### 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 : action 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 : action au sein de la juridiction administrative.*





# 4. CNEN, rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique (rapport public, février 2021) – Propositions

→ Voir également le site internet du CNEN : ([www.cnen.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.cnen.dgcl.interieur.gouv.fr))

## **Axe I : Renforcer l'influence du CNEN**

### **Proposition 1 : Renforcer l'information du Parlement.**

. Transmettre systématiquement au Parlement les avis du CNEN, *a minima* sur les projets de texte législatifs, en les incluant dans les documents transmis au titre de l'étude d'impact (modification de la loi organique du 15 avril 2009) ;

. Transmettre au cas par cas les avis du CNEN portant sur les projets de texte réglementaire d'application dans des conditions définies bilatéralement avec, d'une part, le Sénat, et d'autre part, l'Assemblée nationale. Des précisions pourraient également être apportées dans le règlement intérieur du CNEN et dans les chartes de partenariat avec les assemblées parlementaires.

### **Proposition 2 : Renforcer la portée des avis du CNEN.**

. Étendre l'obligation pour le ministère porteur d'un projet de texte réglementaire ayant reçu un avis défavorable définitif du CNEN de transmettre, soit une version modifiée du projet, soit des éléments d'informations complémentaires qui pourraient être annexées à la délibération du CNEN.

### **Proposition 3 : Faciliter la saisine du CNEN par le Parlement.**

. Ouvrir la possibilité de saisir le CNEN aux présidents des commissions permanentes des assemblées parlementaires, mais également aux rapporteurs des projets de loi ;

. Permettre la saisine du CNEN sur un projet de loi, une proposition de loi, en tout ou partie, ou même sur un amendement au stade de leur examen par le Parlement.

### **Proposition 4 : Associer plus étroitement les commissions permanentes des assemblées parlementaires aux travaux du CNEN.**

. Convier aux séances du CNEN les rapporteurs des projets de loi lors de l'examen des projets de texte d'application afin de permettre au Parlement d'assurer un suivi plus étroit de l'application des lois votées ;



. Notifier les avis du CNEN portant sur les projets de texte d'application aux commissions permanentes compétentes des assemblées parlementaires ainsi qu'aux rapporteurs du projet de loi, *a minima* pour les textes ayant des impacts techniques et financiers substantiels ou politiquement sensibles.

**Proposition 5 : Conclure ou actualiser les partenariats avec les deux assemblées parlementaires.**

. Actualiser la charte de partenariat conclue le 23 juin 2016 avec le Sénat ;

. Conclure une charte de partenariat avec l'Assemblée nationale.

***Axe II : Renforcer la portée du principe de libre administration, protecteur des libertés locales en vue de limiter les impacts techniques et financiers pesant sur les collectivités territoriales***

**Proposition 6 : Préciser au niveau constitutionnel et organique le contenu du principe de libre administration.**

**Proposition 7 : Compléter le Chapitre 1<sup>er</sup> relatif au principe de libre administration du code général des collectivités territoriales.**

***Axe III : Clarifier les compétences État-collectivités territoriales pour limiter les impacts techniques et financiers pesant sur les finances publiques, tant locales que nationales***

**Proposition 8 : Supprimer les doublons administratifs entre l'État et les collectivités territoriales dans une logique « prescripteur-payeur ».**

**Proposition 9 : Réinventer les rapports contractuels entre l'État et les collectivités territoriales en développant la contractualisation sur les politiques publiques.**

***Axe IV : Assouplir l'exercice des compétences relevant des collectivités territoriales par l'évolution structurelle de la culture normative***

**Proposition 10 : Faire évoluer la méthode d'élaboration des projets de texte applicables aux collectivités territoriales.**

. Privilégier l'élaboration de guides de bonnes pratiques et de circulaires dans les domaines pour lesquels le choix du droit souple apparaît pertinent après concertation avec les représentants des collectivités territoriales ;

. Privilégier le développement de l'exposé des motifs pour les projets de loi ou les propositions de loi, mais également pour les amendements, afin d'éviter la création de normes obligatoires supplémentaires non nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques ;

. Encourager le Gouvernement à l'utilisation des procédures figurant aux articles 37 alinéa 2 et 41 de la Constitution visant à faire respecter les domaines respectifs de la loi et du règlement fixés respectivement aux articles 34 et de 37 de la Constitution.



**Proposition 11 : Faire évoluer la méthode de transposition des directives européennes.**

. Distinguer dans deux vecteurs distincts, d'une part, les mesures relevant strictement de l'obligation de transposition des directives européennes, et, d'autre part, les mesures relevant de politiques décidées au niveau national.

**Proposition 12 : Création d'un réseau de simplification.**

. Créer un « club des praticiens » composé de hauts fonctionnaires (notamment territoriaux), de représentants des associations d'élus, et de membres du CNEN, afin de faciliter l'identification des normes à simplifier dans le cadre de la mission confiée par le législateur au CNEN, et ce en lien avec le Parlement.

**Proposition 13 : Développer le principe de différenciation territoriale au niveau local.**

. Étendre le pouvoir de dérogation du préfet aux dispositions réglementaires, voire législatives ;

. Supprimer la condition tirée de l'existence de « circonstances locales » pour la mise en œuvre de son pouvoir de dérogation par le préfet ;

. Mieux définir les contours du principe d'interprétation facilitatrice pour faciliter sa mise en œuvre par les préfets ;

. Permettre, de manière encadrée par le préfet et par le juge, aux collectivités territoriales de mettre en œuvre à leur niveau le principe d'interprétation facilitatrice ;

. Encourager la contractualisation entre les collectivités territoriales sur le fondement de la liberté contractuelle pour l'exercice de leurs compétences respectives.

***Axe V : Fiabiliser le calcul des transferts de charges État-Collectivités territoriales***

**Proposition 14 : Améliorer la qualité des études et des fiches d'impact**, afin de fiabiliser l'évaluation des impacts financiers pour les collectivités territoriales générés par les projets de texte législatifs et réglementaires en lien avec le Secrétariat général du Gouvernement.

**Proposition 15 : Privilégier autant que possible les expérimentations pour les projets de texte ayant un impact substantiel pour les collectivités territoriales.**

**Proposition 16 : Développer les études *ex post* pour les projets de texte ayant un impact substantiel pour les collectivités territoriales, en prévoyant au stade de l'élaboration du projet de texte, les modalités de son évaluation.**



**Axe VI : Développer une logique « toutes administrations publiques » en matière de finances publiques dans un esprit de transparence**

**Proposition 17 : Renforcer l'articulation entre le programme européen de stabilité et la loi de programmation des finances publiques.**

**Proposition 18 : Convertir pour des raisons de transparence en euros les ratios de PIB.** Ainsi la loi de programmation des finances publiques pourrait fixer un objectif toutes APU en milliards d'euros.

**Proposition 19 : Suggérer l'organisation d'un débat sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales devant le Parlement,** afin de faciliter la consolidation des comptes publics.





# 5. Bibliographie

## Rapports

### **Assemblée nationale**

de La Raudière L., Juanico R., *Rapport d'information n° 2268 fait au nom de la mission d'information relative à la simplification normative*, octobre 2014.

Thourot A., Warsmann J.-L., *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, relatif aux moyens de lutter contre la surtransposition des directives européennes dans le droit français*, décembre 2017.

Cordier P., *Rapport n° 101, Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, visant à lutter contre la surréglementation*, mars 2019.

### **Conseil d'État**

*De la sécurité juridique*, Rapport public annuel, éd. La documentation Française, Paris, 1991.

*Sécurité juridique et complexité du droit*, Rapport public annuel, éd. La documentation Française, Paris, 2006.

*Simplification et qualité du droit*, Étude annuelle, éd. La documentation Française, 2016.

*Mesurer l'inflation normative*, Étude, 2018.

### **Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)**

Rapport CNEN-NKR, *Rationaliser et évaluer les normes : regards croisés franco-allemands*, septembre 2021.

*Rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique*, février 2021.

### **Rapport au Premier ministre**

Warsmann J.-L., *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*, Rapport au Premier ministre, janvier 2009.

Lambert A., Boulard J.-C., *Mission pour la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales*, Rapport au Premier ministre, mars 2013.

Lambert A., Boulard J.-C., *Mission pour la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales*, Rapport au Premier ministre, septembre 2018.

## Sénat

Lamure E., Cadic O., *Rapport d'information n° 433, fait au nom de la délégation aux entreprises, relatif aux moyens d'alléger le fardeau administratif des entreprises pour améliorer leur compétitivité*, février 2017.

Sueur J.-P., *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi*, Sénat, février 2018.

## Doctrine

Bergeal C., *Manuel de légistique*, éd. Berger-Levrault, coll. Les Indispensables, 9<sup>e</sup> édition, Paris, 2022.

Flückiger A., « La légistique : une élaboration méthodique de la législation », in *Confection de la loi*, éd. PUF, Paris, 2005, pp. 83-96.

Flückiger A., « Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal », in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21, dossier : La normativité, 2007.

Flückiger A., « 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 de légistique*, éd. Flückiger/Guy-Ecabert, Genève, 2008, pp. 11-32.

Flückiger A., « Consulter pour mieux légiférer : Utilité des procédures de consultation pré-parlementaires », in *LeGes - Législation & évaluation*, 2011/2, pp. 185-190.

Flückiger A., *(Re)faire la loi : traité de légistique à l'ère du droit souple*, éd. Stämpfli, Berne, 2019.

Gilberg K., « Une production du droit mieux raisonnée ? La diffusion de la légistique en droit français », in *La légistique ou l'art de rédiger le droit, Courrier juridique des finances et de l'industrie*, numéro spécial, éd. La documentation Française, Paris, 2008, pp. 47-53.

Gilberg K. et Groulier C., *Former à la légistique. Les nouveaux territoires de la pédagogie juridique*, coédition LexisNexis/Sciences Po Toulouse, 2018.

Gilberg K. et Costa D., « Du balai ! » in *l'Actualité juridique droit administratif*, éd. Dalloz, Paris, 2022, p. 649.

Lambert A., de Montalivet P., Moysan H., *46 propositions pour améliorer la qualité du droit par la généralisation des bonnes pratiques*, éd. LexisNexis, Paris, 2021.



Touboul Ch., « La légistique et le temps », in *La légistique ou l'art de rédiger le droit, Courrier juridique des finances et de l'industrie*, numéro spécial, éd. La documentation Française, Paris, 2008, pp.87-94.

Touboul Ch., *Concevoir un texte normatif. Comprendre la légistique*, éd. Dalloz, Paris, 2020.





### **Comité de rédaction**

*Responsable de la publication :*

Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études.

*Conception et réalisation :*

Fabien Raynaud, président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études.

Corinne Mathey, secrétaire de la section du rapport et des études.

Avec l'appui de Florence Noire, premier conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, chargée de mission auprès de la présidente de la section du rapport et des études.

### **Secrétaire de rédaction**

Frédéric Navas Alonso de Castaneda, chargé de mission à la section du rapport et des études.

Avec l'appui de Marie-Christine Gallicher, secrétaire à la section du rapport et des études.

### **Coordination du colloque**

Benjamin Gauthey, chargé de mission pour les relations extérieures.

### **Crédits photos, conseil graphique**

Direction de la communication.

*Retrouvez la vidéo du colloque à partir de [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr), rubrique « colloques ».*





# 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)**

- 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.
- Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation » – étude annuelle 2017, n° 68.
- La citoyenneté - Être (un) citoyen aujourd'hui – étude annuelle 2018, n° 69.
- Le sport : quelle politique publique ? – étude annuelle 2019, n° 70.
- Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques – étude annuelle 2020, n° 71.
- Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes – étude annuelle 2021, n° 72.
- Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique – étude annuelle 2022, n° 73.
- L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique - Un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique – étude annuelle 2023, n° 74.

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

- Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, 2014.
- Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises, 2015.
- Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger, 2016.
- La prise en compte du risque dans la décision publique : pour une action publique plus audacieuse, 2018.
- Les règles applicables aux professionnels de santé en matière d'information et de publicité, 2018.
- Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ?, 2018.
- Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?, 2019.
- Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance, 2022.

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

- 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.
- L'ordre juridique national en prise avec le droit européen et international : questions de souveraineté ? Le regard croisé du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 18, 2016.
- Où va l'État? – tome 2, n° 19, 2016.



- L'accord : mode de régulation du social, n° 20, 2016.
- Entretiens sur l'Europe – tome 1, n° 21, 2017.
- Droit comparé et territorialité du droit – tome 1, n° 22, 2017.
- Droit comparé et territorialité du droit – tome 2, n° 23, 2017.
- Les entreprises publiques, n° 24, 2017.
- Le droit social et la norme internationale, n° 25, 2018.
- Entretiens sur l'Europe – tome 2, n° 26, 2018.
- L'ordre public. Regard croisé du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 27, 2018.
- Les grands investissements publics, n° 28, 2019.
- Santé et protection des données, n° 29, 2019.
- La fiscalité internationale à réinventer ?, n° 30, 2020.
- La régulation économique de la santé, n° 31, 2020.
- Vers un nouveau droit du travail ? Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 32, 2021.
- Concessions et privatisations : quelle articulation ?, n° 33, 2021.
- Les professions de santé de demain, n° 34, 2021.
- Gouvernance et financement de la protection sociale, n° 35, 2022.
- L'environnement : les citoyens, le droit, les juges, Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 36, 2022.
- Quel financement pour une économie durable ?, n° 37, 2022.
- Le vieillissement, un défi social, n° 38, 2023.
- La simplification normative, n° 39, 2023.
- La transition énergétique ?, n° 40 (à paraître).

#### **Collection « Histoire et Mémoire »**

- Conférences « Vincent Wright », volume 1, 2012.
- Conférences « Vincent Wright », volume 2, 2015.
- Le Conseil d'État et la Grande Guerre, 2017.
- Conférences « Vincent Wright », volume 3, 2019.
- Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État, 2019.
- Qu'est-ce qu'un grand commis de l'État ?, 2022.
- Conférences « Vincent Wright » et table ronde « la loi du 24 mai 1872, 150 ans après », 2022.
- Petite histoire de la galerie historique du Palais-Royal vers 1830-1848, 2023.





