

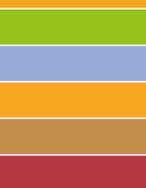


CONSEIL D'ÉTAT

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



La Documentation
française

Présentation du colloque.....	5
Programme du colloque	7
Séance d’ouverture.....	9
Première table ronde - La norme : toujours trop ?	19
Biographie des intervenants	21
Actes – La norme : toujours trop ?.....	25
Seconde table ronde - La norme : pour qui ?.....	51
Biographie des intervenants	53
Actes – La norme : pour qui ?	57
Séance de clôture	83
Annexes	91
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 amis¹,

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

¹ 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.

Portalis² 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 2016³. 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.

² 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).

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

