

LOIS ET RÈGLEMENTS

Simplifier le droit et en améliorer la qualité sont deux ambitions affichées par les pouvoirs publics depuis plusieurs décennies, en réponse à la dénonciation constante d'une inflation normative source de complexité. On aurait pu s'attendre à ce que ces thèmes figurent en bonne place dans les programmes des candidates et candidats à l'élection présidentielle. Les réponses que sept d'entre eux ont bien voulu apporter au questionnaire qui leur a été envoyé montrent toutefois que cette place reste secondaire. Si ces candidats reconnaissent volontiers qu'il s'agit là d'une priorité politique, les pistes d'amélioration annoncées traduisent un investissement relatif et inégal des équipes de campagne sur la question. Celle-ci est rarement appréhendée avec la technicité requise, le sujet suscitant davantage des postures politiques que des analyses fines des facteurs de la situation actuelle et des initiatives à mettre en œuvre.

404

Changer de culture normative

Regards croisés sur les réponses des candidats à l'élection présidentielle



Étude rédigée par
DIDIER MARTIN
CÉDRIC GROULIER



Didier Martin est avocat associé au cabinet Bredin Prat, membre du Club des juristes

Cédric Groulier est maître de conférences en droit public à Sciences Po Toulouse, membre du LaSSP et de l'Observatoire de légistique

1 - Le colloque « *Changer de culture normative. Améliorer la qualité du droit par la généralisation des bonnes pratiques* » a rassemblé en novembre 2020 les meilleurs spécialistes parmi ceux qui élaborent, appliquent ou interprètent la loi. Les « *46 propositions pour améliorer la qualité du droit* » qui en étaient issues ont été publiées et envoyées aux plus hauts responsables politiques et institutionnels en juillet 2021 (V. *Pour Aller plus loin*). Il est aujourd'hui naturel de donner une place à la question de la qualité et de la simplification du droit dans le débat public, à l'approche des élections présidentielles.

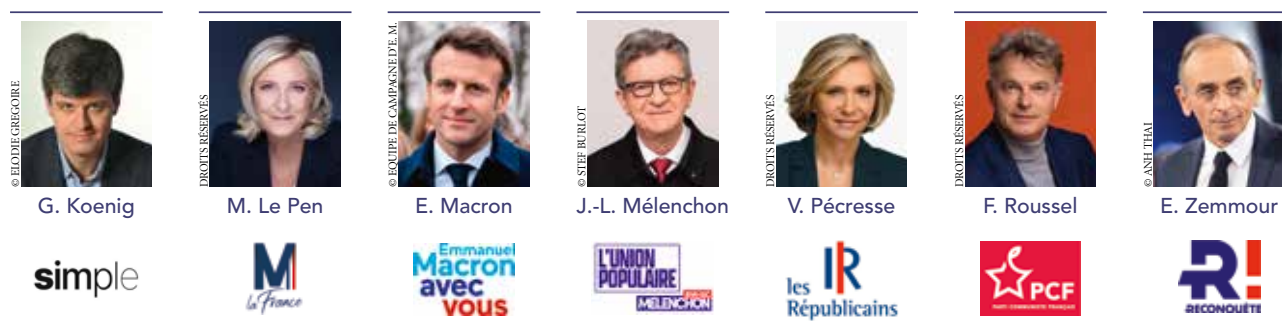
C'est pourquoi le Conseil national d'évaluation des normes, le Centre de recherche Marchés, Institutions, Libertés de l'Université Paris-Est Créteil et LexisNexis, avec le concours de l'Observatoire de légistique et du Club des juristes, ont soumis un questionnaire aux candidats à l'élection présidentielle sur la qualité du droit et sa simplification afin de recueillir leurs projets et propositions sur ce thème.

Sept candidats, couvrant le champ le plus large des courants d'idées, ont bien voulu apporter leurs réponses. Si l'un d'entre eux, Gaspard Koenig, n'a pas obtenu le nombre de parrainages nécessaires pour se présenter à l'élection présidentielle, ses réponses sont tout de même reproduites ici, en raison de leur contribution au débat sur la simplification du droit.

Ces réponses sont ici présentées sous forme synthétique et font l'objet des regards croisés de Didier Martin et Cédric Groulier.

1. Les réponses des candidats au questionnaire sur la simplification normative et la qualité du droit

2 - Les réponses apportées par les candidats sont présentées ci-dessous sous forme de tableaux synthétiques. Elles sont accessibles dans leur version intégrale sur le site d'informations en libre accès **Tendance droit** : <https://bit.ly/3NfPRfu>



QUESTION 1

Si vous êtes élu, comptez-vous ériger la politique de qualité du droit en politique publique prioritaire ?

Candidat	→ Réponse
G. Koenig	→ C'est la priorité absolue du programme proposé
M. Le Pen	→ Veiller à ce que le droit soit aussi intelligible que possible, notamment : - en permettant aux juges constitutionnel et administratif de censurer les textes qui ne le sont pas, - et en n'intégrant dans les projets de lois soumis au Parlement ou au référendum que les dispositions utiles , à l'exclusion de celles relevant de la communication
E. Macron	→ - La qualité du droit est une priorité de l'action publique à tous les niveaux - Une politique active doit être menée, fondée sur une forme de révolution culturelle engageant tous les acteurs, impliquant un développement de la culture juridique des citoyens, la définition d'objectifs clairs et réalistes et une adaptation de l'organisation et des procédures pour la production de normes
J.-L. Mélenchon	→ - La qualité du droit est un enjeu d'égalité dont la majorité se saisira afin de rendre le droit plus simple et accessible à toutes et tous en facilitant le recours aux experts du droit, avocats notamment - L'intervention de l'État sera requise en matière de production normative dans le but de rétablir la justice sociale, protéger les plus fragiles et affronter les défis climatiques
V. Pécresse	→ - La qualité du droit doit être un objectif public majeur sur le long terme pour libérer les énergies et assurer l'efficacité des politiques publiques - Un ministre chargé de la réforme des services publics et de la simplification placé directement auprès du Premier ministre et un « comité de la hache » (rassemblant société civile et élus) seront institués pour l'atteindre
F. Roussel	→ Faire de la qualité du droit un principe structurant du prochain quinquennat, notamment de l'activité législative à venir
E. Zemmour	→ Rattacher la politique prioritaire de qualité du droit directement à la Présidence de la République par la création d'un Haut-Commissariat à la simplification , notamment normative

QUESTION 2

Quelles sont les mesures proposées dans votre programme pour endiguer la dégradation de la qualité du droit ? En particulier, celles pour lutter contre l'inflation et l'instabilité normative ?

Candidat	→	Réponse
G. Koenig	→	Mise en œuvre du « projet Portalis », qui vise à diviser par cent le nombre de normes en remontant aux grands principes du droit et en éliminant le reste
M. Le Pen	→	<ul style="list-style-type: none"> - Réduire la place du droit international et du droit européen en réaffirmant le principe de la suprématie de la Constitution (par voie de référendum) - Inscrire dans la Constitution le droit fondamental à la sécurité juridique, qui implique l'élaboration d'un droit national de qualité et prévisible - Instaurer une nouvelle procédure de saisine du Conseil constitutionnel par les citoyens, après épuisement des voies de recours interne, pour faire constater la violation de leurs droits constitutionnels
E. Macron	→	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place des actions éducatives dès le collège - Créer un service de « juristes citoyens », bénévole mais obligatoire, pour les étudiants dans le cadre de leur scolarité - Développer, dans les formations juridiques, l'apprentissage de la légistique - Instaurer un programme d'actions sur cinq ans des directions juridiques des ministères pour la simplification du stock des normes - Établir un contrôle de la qualité des textes (en flux) par le Haut fonctionnaire à la simplification normative de chaque ministère et les sections administratives du Conseil d'État - Porter une attention plus soutenue à la distinction entre les domaines législatif et réglementaire - Obliger les ministères à justifier explicitement toute modification d'un texte rédigé ou modifié depuis moins de cinq ans
J.-L. Mélenchon	→	<ul style="list-style-type: none"> - L'instauration de la Sixième République permettra que le droit fasse l'objet d'un débat politique spécifique, notamment sur la manière de produire et écrire les normes, débat dont il appartiendra aux représentants du peuple de s'emparer - Renforcer l'éducation juridique et la représentativité des institutions, administrations et juridictions sera également un chantier urgent
V. Péresse	→	<ul style="list-style-type: none"> - Diviser par deux le poids des normes en priorisant les codes les plus volumineux - Lutter vigoureusement contre la surtransposition des directives européennes (qu'il s'agisse du stock ou du flux) et cesser de légiférer sur des matières où une directive est en préparation - Mettre en place une « règle d'or » fiscale qui imposerait la stabilité des impôts et des nombreux détails et règles de procédure qui entourent leur calcul
F. Roussel	→	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer le rôle du Parlement en lui redonnant la maîtrise de son ordre du jour et en le rendant plus représentatif - Impliquer davantage et directement les citoyens dans l'élaboration de la loi - Définir un programme clair et cohérent, structuré par un agenda, notamment pour stopper la production législative commandée par l'actualité médiatique - S'inspirer, au niveau de l'Etat, des travaux du CNEN visant à maîtriser les flux de textes réglementaires et évaluer les normes
E. Zemmour	→	<ul style="list-style-type: none"> - Donner mission au Haut-Commissaire à la simplification de s'appuyer sur les corps constitués pour élaborer et mettre en œuvre les nouvelles normes ainsi que pour identifier et supprimer les textes anciens ne correspondant plus au droit positif - Associer non seulement des juristes, bureaux en charge de la codification, professeurs de droit, juges et avocats, mais aussi la société civile à la simplification de l'État

QUESTION 3

Que feriez-vous pour lutter contre l'inflation des ordonnances de l'article 38 de la Constitution ?

Candidat	→	Réponse
G. Koenig	→	Le nombre de grands principes recodifiés et réécrits étant sacralisés , l'inflation législative sera rendue impossible, par voie de lois comme d'ordonnances
M. Le Pen	→	- Les ordonnances restent sans doute et malgré tout un mal nécessaire, en particulier pour simplifier réellement le droit - Il faut réfléchir, soit à davantage associer les commissions parlementaires à leur élaboration, soit à autoriser la législation en commission pour les textes qui le permettent - La publication des avis du Conseil d'État sur les projets d'ordonnance peut être envisagée. - Les ordonnances prises en période de crise , dans la mesure où le Parlement peut se réunir normalement, ne devraient pas demeurer en vigueur au-delà de 15 jours sans une ratification parlementaire expresse
E. Macron	→	- L'usage des ordonnances est justifié pour certaines réformes de nature technique ou complexe au regard de l' agenda des assemblées - Dans ce cadre, il faut néanmoins rendre plus efficace le processus parlementaire (travail en commission plus poussé et meilleure organisation du droit d'amendement), associer les parlementaires à la rédaction des ordonnances et renforcer le débat parlementaire au moment de leur ratification
J.-L. Mélenchon	→	Le recours aux ordonnances sera limité et le contrôle parlementaire rétabli
V. Péresse	→	- La pratique des ordonnances garde son utilité, notamment dans des domaines techniques, mais il faut que le pouvoir législatif s'exerce à nouveau ; dans ce cadre, l'inflation normative doit être stoppée pour donner la priorité à la bonne exécution des lois existantes . - Le Parlement comme le Gouvernement doivent passer plus de temps dans la mise en œuvre et l'exécution
F. Roussel	→	- Revenir au régime parlementaire classique , avec un Gouvernement responsable devant le seul Parlement, pour que le Gouvernement n'ait plus intérêt à utiliser les ordonnances de l'article 38. - Il faut engager une discussion avec les parlementaires et la population française afin de savoir s'il est nécessaire de conserver cette disposition constitutionnelle
E. Zemmour	→	Sur le recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution comme sur d'autres sujets relatifs à notre « ingénierie législative », il faut renouer avec l'esprit de la Constitution de 1958 et retrouver les voies d'un équilibre sain entre les pouvoirs exécutif et législatif

QUESTION 4

Que proposez-vous pour améliorer la qualité des études et fiches d'impact et, plus largement, l'évaluation *ex ante* et *ex post* des normes ?

Candidat	→	Réponse
G. Koenig	→	- Le Parlement doit retrouver son rôle premier : le contrôle de l'action du Gouvernement - L'évaluation doit être l'essentiel de sa mission
M. Le Pen	→	Pour assurer une meilleure compréhension des enjeux et des conséquences techniques : - prendre l' engagement que les études et fiches d'impact seront d'une bien meilleure qualité quand elles porteront sur des mesures politiques fortes - en finir avec les projets d'essence technocratique ou inspirés par les lobbies
E. Macron	→	- Pour doter le Parlement d'outils d'évaluation, France Stratégie doit lui être rattachée afin d'évaluer l'impact des projets de réforme, contrôler la qualité des études d'impact et évaluer ex post les politiques publiques - Les études d'impact doivent insister sur la faisabilité des mesures proposées (sous l'angle de l'impact financier, des effets attendus et de l'absence de charge supplémentaire injustifiée liée à leur application)
J.-L. Mélenchon	→	- Restaurer les moyens de l'action publique ainsi que de la recherche publique , notamment en droit, histoire du droit et sociologie du droit (sciences qui constituent un outil indépendant du pouvoir politique, capable de suggestions d'intérêt général et de comparaisons internationales) - Lancer un vaste chantier d' évaluation des normes expérimentales afin de prévenir un risque de différenciation sociale

Candidat	→	Réponse
V. Péresse	→	<ul style="list-style-type: none"> - Intégrer aux études d'impact une évaluation sérieuse et systématique du poids des normes (du point de vue de leur complexité et de leur coût) - Le Gouvernement doit présenter au Parlement une fois par an le résultat de son action de dé-bureaucratization - Hisser l'État au niveau des meilleurs standards en matière d'analyse quantitative et doter les services d'audit et d'évaluation d'équipes robustes de data scientist - Faire parfois appel à des personnalités extérieures et à des cabinets de conseil
F. Roussel	→	<ul style="list-style-type: none"> - Rendre l'outil des études d'impact systématique (pour toutes les lois), plus efficace et contraignant - Développer des moyens complémentaires pour s'assurer de la qualité de la loi, tels qu'une grande conférence citoyenne sur les lois
E. Zemmour	→	<ul style="list-style-type: none"> - Mieux définir ce que recouvre l'évaluation - Développer des outils numériques puissants, à l'image de LexImpact, dans la perspective de mesurer l'impact concret et multifacettes des modifications législatives sur la vie des Français et des entreprises

QUESTION 5

Enfin, quelles mesures prendriez-vous pour favoriser l'émergence d'une culture de la qualité du droit chez tous les acteurs concernés : ceux qui élaborent, ceux qui interprètent et ceux qui appliquent la législation et au premier rang desquels les citoyens ?

Candidat	→	Réponse
G. Koenig	→	La loi doit s'adapter au niveau de compréhension des citoyens et au temps qu'ils peuvent y consacrer, si besoin à l'aide des techniques de <i>legal design</i>
M. Le Pen	→	Remplacer les citoyens au cœur de la production de la loi (nouveaux recours juridictionnels spécifiques ; référendum d'initiative populaire élargi, à la demande de 500 000 électeurs, à l'ensemble du domaine législatif, sur décision du chef de l'État ou du Parlement)
E. Macron	→	<ul style="list-style-type: none"> - Il faut développer la culture juridique - Plus spécifiquement, la légistique doit être enseignée plus largement, et son image améliorée
J.-L. Mélenchon	→	<ul style="list-style-type: none"> - Développer l'enseignement d'une culture juridique dès le plus jeune âge pour accompagner l'éveil des citoyens à la problématique de la qualité du droit - Porter un projet d'institutions ouvertes au reste de la société, où pourront être organisées des journées disciplinaires (sur le modèle des ateliers des lois où les citoyens s'assemblent pour rédiger une loi, portée ensuite dans les enceintes parlementaires par nos élus)
V. Péresse	→	<ul style="list-style-type: none"> - Porter la simplification et l'amélioration du droit au sommet de l'État avec une attention constante (notamment du ministre de la réforme des services publics et de la simplification, directement rattaché à Matignon) - Responsabiliser et associer tous les acteurs dans la démarche réformatrice : société civile dans le « comité de la hache », citoyens par les référendums, parlementaires par l'exercice retrouvé de leur pouvoir législatif et collectivités locales dans le cadre de conférences très régulières
F. Roussel	→	<ul style="list-style-type: none"> - Inclure davantage les citoyens, par la création de conférences citoyennes, l'instauration d'un droit de pétition et le référendum d'initiative populaire - Mieux former les acteurs du droit et rendre plus démocratique l'accès aux études de droit - Redonner toute sa place à la justice, en augmentant ses moyens humains et matériels
E. Zemmour	→	Viser la simplicité et la clarté d'écriture que permet la langue française , à l'instar des rédacteurs du Code civil de 1804, car celle-ci est la clef principale de la sécurité juridique, de la durabilité des normes et de la clarté d'interprétation

Liste des candidats qui n'ont pas pu ou pas souhaité répondre au questionnaire qui leur a été envoyé

Nathalie Arthaud (Lutte ouvrière), François Asselineau (UPR), Nicolas Dupond-Aignan (Debout la France), Anne Hidalgo (Parti socialiste), Yannick Jadot (Europe Ecologie), Jean Lassalle (Résistons !), Christiane Taubira (Primaire populaire).

3 - Avant d'entamer l'analyse sous forme de regards croisés, nous tenons à remercier les candidates et les candidats qui ont accepté de répondre aux cinq questions qui leur étaient posées. En se prêtant à cet exercice, leurs équipes respectives nous ont permis d'appréhender la manière dont les enjeux liés à la simplification et la qualité du droit sont inscrits dans la campagne pour l'élection présidentielle de 2022. Cet éclairage est d'autant plus précieux qu'il couvre un large panel de sensibilités politiques.

2. Simplification et qualité du droit : de la permanence des enjeux

4 - DIDIER MARTIN - S'il est communément admis que les Français se plaignent amèrement de la bureaucratie, du nombre trop important des lois ou de la « paperasserie » administrative, il n'en reste pas moins que ces plaintes ne sont pas au cœur du débat politique. On s'en accommode, chacun s'est habitué à naviguer devant autant de contraintes, et il arrive assez fréquemment que la loi non seulement, ne soit même pas connue, mais également pas respectée pour ne pas être empêché d'agir.

5 - Il est incontestable qu'il existe aujourd'hui trop de lois et de règlements administratifs, à tel point d'ailleurs qu'on ne dispose pas d'inventaire des textes applicables. Un recensement du droit en vigueur apparaît nécessaire afin de pouvoir quantifier le stock et faire des préconisations qui se fondent sur la réalité et non pas sur une estimation approximative de ce qu'il pourrait en être. Ce mal français est fustigé maintenant depuis longtemps. Il suffit de penser à Montaigne, Tocqueville... Certes, une partie de la complexité est irréductible. La technicité, l'ouverture à la concurrence de vastes secteurs d'activité, et l'Union européenne en génèrent naturellement. Elle permet d'ailleurs de sauvegarder des intérêts publics. Pour autant, elle ne doit pas s'imposer au-delà de ce qui est nécessaire.

6 - Après avoir publié son livre « *Simplifions-nous la vie* », Gaspard Koenig a déclaré sa candidature à la présidence afin que les énergies ne soient plus bridées, que l'activité économique puisse ne plus être entravée par des contraintes ou formalités excessives et pour, enfin, lutter contre les inégalités – ceux qui ont les moyens peuvent davantage s'accommoder d'une réglementation tatillonne en faisant notamment appel à des experts. Il préconise de réduire considérablement le nombre des normes pour les remplacer par des grands principes du droit.

7 - Ce n'est pas une surprise que de constater que, parmi ceux qui ciblent particulièrement la nécessaire simplification admi-

nistrative et l'instabilité des normes, la Confédération générale des PME est particulièrement critique. Les grandes entreprises savent composer avec l'excès de normes. Ce sont les petites entreprises, les entrepreneurs ou commerçants personnes physiques qui ont beaucoup plus de mal à subir les complexités et lenteurs dont elles sont victimes. Ce sont les mêmes d'ailleurs qui peuvent faire l'objet de sanctions lourdes en cas de violations formelles d'une réglementation très tatillonne. L'inégalité entre les entreprises se creuse très clairement lorsqu'il s'agit d'absence de simplification.

8 - La volonté de simplifier et d'éviter des réglementations trop nombreuses a été partagée par bon nombre de responsables politiques. Pour autant, les pouvoirs en place ont agi en faisant fi de tous les constats et recommandations qui ont pu être faits maintenant depuis plus de 30 ans. Rappelons que nous avons eu droit à un secrétariat d'État à la simplification, à différentes promesses d'un « choc de simplification » et à de nombreux rapports comme celui d'Alain Lambert et Jean-Claude Boulard pour faciliter la vie des collectivités territoriales. Les 3 rapports du Conseil d'État sur cette question font état de nombreux travaux, et de nombreuses commissions ont été créées en vue de cette simplification.

9 - Les effets de ces nombreuses initiatives sont cependant demeurés limités. Seule une volonté politique déterminée pourrait changer l'ordre des choses. Mais, en dehors du programme de Gaspard Koenig, aucun autre candidat ne met au centre de ses priorités un tel changement.

10 - Cette dérive est pratiquée par les différents gouvernements quelle que soit leur couleur politique dans la mesure où cette situation ne donne pas lieu à une revendication politique suffisamment précise et appropriable par les électeurs pour voter plus particulièrement pour tel ou tel candidat. Suivant l'expression attribuée au Président Georges Pompidou « *il faudrait arrêter d'emmerder les Français* », mais rien depuis n'a véritablement évolué. Il est vrai que l'on ne perd ni ne gagne une élection sur la thématique de l'inflation législative ou la nécessaire simplification. Le fait que Gaspard Koenig, qui avait mis au centre de son programme la réduction révolutionnaire des normes et la simplification administrative, n'ait pu recueillir les signatures nécessaires à sa candidature en est une belle illustration.

11 - Pourtant, il est unanimement considéré que l'allègement des contraintes conduit à une augmentation du taux de croissance. L'OCDE a fait de nombreuses études sur cette question et personne ne le conteste véritablement. C'est d'ailleurs avec une finalité d'économie pour les agents économiques que des réductions de normes en vigueur sont intervenues. À chaque

« Le thème de la qualité du droit n'est pas très « rentable » électoralement. Ainsi s'explique peut-être (...) la tonalité dans l'ensemble assez générale des réponses apportées au questionnaire, réponses plus politiques que techniques (...) » (C. G.)

nouvelle norme devait correspondre la suppression de deux anciennes. C'était sans compter tous les émetteurs de normes qui peuvent exister en plus du législateur et sans compter l'allongement des lois nouvelles par rapport aux lois anciennes. Sans parler bien sûr du prurit compulsif du législateur.

12 - Cette inflation s'accompagne également d'une certaine lenteur dans le vote de la loi et la publication des mesures réglementaires d'application. Le vote d'une loi prend souvent trop de temps. Six mois en moyenne est trop long. S'il s'agit de réagir rapidement, il faudrait que des réformes nécessaires permettent que la loi puisse être votée dans des délais plus courts. Le contrôle de l'administration par les ministres étant insuffisant, le texte des décrets peut prendre du retard et le contrôle de l'application est laissé aux directions centrales qui peuvent hésiter sur les mesures d'application ou ne pas souhaiter la mise en œuvre de réformes sans qu'il n'y ait l'autorité d'un ministre l'imposant. C'est ainsi que les textes d'application prennent souvent de nombreux mois à être publiés et bien plus que les 6 mois qui seraient théoriquement la pratique à respecter.

13 - Le constat critique de cette situation, inflation inutile et lenteur d'exécution, est partagé par l'ensemble des candidats qui ont répondu. Emmanuel Macron ne semble attendre d'évolution que s'il intervient une « révolution culturelle » de tous les acteurs et notamment du développement de la culture juridique des citoyens.

14 - Toutes ces questions sont complexes mais il faut espérer qu'un programme politique puisse réaliser la petite révolution nécessaire. Qu'en est-il pour ces élections ?

3. Une approche politique à défaut d'être technique

15 - CÉDRIC GROULIER - Comme cela vient d'être souligné, en dépit des incantations et de l'indignation faciles, la qualité du droit n'est pas au cœur des préoccupations des Français ; ce thème n'est donc pas très « rentable » électoralement. Ainsi s'explique peut-être la relative brièveté et la tonalité dans l'ensemble assez générale des réponses apportées au questionnaire, réponses plus politiques que techniques, d'autant qu'elles ne sont pour la plupart guère fondées sur de solides données empiriques.

16 - Une lecture attentive laisse ainsi entrevoir d'assez logiques différences d'appréhension politique de la question. La complexité normative, l'accès au droit, le poids des réglementations constituent en effet des enjeux qui se prêtent à une lecture idéologique, d'autant que la qualité du droit est aussi

affaire de quantité de droit¹ et interroge nécessairement le rôle de l'État et son emprise sur la société. En ce sens, et c'est bien légitime, chaque candidat s'adresse à son électorat et à ses préoccupations supposées ou avérées en la matière.

17 - Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que l'approche de Valérie Pécresse soit plus sensible que d'autres aux considérations économiques, ainsi qu'en témoignent les données et sources qu'elle mobilise² et les propositions qu'elle avance : diviser par deux le poids des normes, libérer l'initiative des entreprises, lutter contre les surtranspositions des directives européennes³, stabiliser le droit fiscal, améliorer la gestion publique, etc. Cette attention est également perceptible dans les propositions d'Emmanuel Macron, qui se montre notamment soucieux de l'attractivité de la France pour les investisseurs étrangers. Jean-Luc Mélenchon estime quant à lui que « le débat sur l'excès des normes est un trompe-l'œil car cette critique encourage implicitement le retrait de l'État ». Il entend ainsi mettre en garde contre les conséquences de l'objectif de simplification normative, qui pourrait servir des politiques de déréglementation. « Les normes sont politiques » affirme-t-il, et doivent être mises au service de la justice sociale, de la protection des plus fragiles et de la nécessaire mobilisation face aux défis du changement climatique. Pour sa part, Marine Le Pen propose une lecture que l'on qualifiera de « souverainiste » du problème de la qualité du droit. Elle estime notamment nécessaire de réaffirmer la suprématie constitutionnelle, de contenir et organiser le reflux du droit de l'Union européenne, de moduler la portée des traités en droit interne, ou encore d'inscrire dans la Constitution les droits fondamentaux que consacraient certains traités pour en quelque sorte « renationaliser » leur garantie...

18 - Dans cette même perspective politique, les propositions des candidats pour améliorer la qualité du droit les amènent à se positionner au regard des institutions de la Vème République et des procédures et instruments de production normative qui en découlent. Si Eric Zemmour « souhaite renouer avec l'esprit de la Constitution de 1958, et retrouver les voies d'un équilibre

1 Sur cette question quantitative, V. not. Conseil d'État, Mesurer l'inflation normative, Étude présentée à l'Assemblée générale le 3 mai 2018 : <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/mesurer-l-inflation-normative#> - et dans le prolongement les « statistiques de la norme » : <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/statistiques-de-la-norme#>

2 Le coût de l'inflation normative chiffré par l'OCDE et le Forum économique mondial, les économies pour les entreprises liées à la réduction des charges administratives...

3 On sait qu'elles sont intimement liées au fonctionnement du marché intérieur et dénoncées sur le terrain économique. - V. par ex. J.-L. Bourlanges et A. Chassigne, Rapp. AN, Commission des affaires européennes, sur les méthodes de transposition des directives européennes, 14 avr. 2021 : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/du/115b4095_rapport-information

entre pouvoirs exécutif et législatif », Jean-Luc Mélenchon propose l'instauration d'une VI^{ème} République. Ce « *changement d'architecture et de paradigme* » serait, précise-t-il, l'occasion d'un débat sur la manière de produire le droit, débat à ce stade hypothétique mais dont seule la teneur nous renseignerait effectivement sur la portée des évolutions envisagées. Il met en particulier en cause les prérogatives reconnues par la Constitution de 1958 au pouvoir exécutif (ordonnances, vote bloqué, « 49.3 », maîtrise procédurale...), qui ont selon lui conduit à un certain dessaisissement du Parlement et à une captation du pouvoir législatif par le Gouvernement. Fabien Roussel rejoint cette lecture dans la mesure où il entend remettre le Parlement « *au cœur de notre démocratie* », ce qui permettrait d'éviter les dérives que le candidat lie au « *présidentialisme* » actuel.

19 - Incarnant prétendument cette pratique, les ordonnances de l'article 38 de la Constitution concentrent sans surprise un certain nombre des critiques mais divisent aussi les candidats. En effet, certains n'envisagent pas de rompre avec cet instrument, tant pour des raisons techniques – on sait par exemple qu'il y est recouru en matière de codification, de simplification ou encore de transposition des directives européennes – qu'à cause de l'encombrement de l'agenda parlementaire. Marine Le Pen évoque d'ailleurs une inédite habilitation référendaire du Gouvernement à légiférer par ordonnances. Ces candidats reconnaissent toutefois les limites d'un usage excessif de l'instrument et proposent notamment de mieux associer les parlementaires à la procédure. D'autres, plus radicaux, y voient cependant une atteinte à la séparation des pouvoirs, un facteur de déséquilibre au bénéfice de l'exécutif, et partant une sorte d'incarnation de la V^{ème} République. Ils oublient sans doute que le procédé de la législation déléguée s'accommode aussi du parlementarisme moniste. Cependant, l'usage massif de l'instrument lors de la crise sanitaire, comme la jurisprudence constitutionnelle sur les ordonnances non ratifiées⁴ qui, selon Jean-Luc Mélenchon, « *a donné au Gouvernement un pouvoir législatif sans contrôle parlementaire* », offrent à l'évidence des arguments supplémentaires à ceux qui estiment que le régime actuel favorise le désordre normatif et sape les fondements démocratiques des mesures adoptées.

20 - On remarquera enfin qu'en dépit de quelques orientations nouvelles, une partie des propositions d'Emmanuel Macron et de Valérie Pécresse tend globalement à s'inscrire dans le

prolongement des politiques menées au cours des 15 dernières années. Pas de rupture radicale en effet mais des leviers d'action puisés dans un même fonds de mesures mises en œuvre en dépit des alternances en France, ainsi que dans d'autres pays de l'Union européenne ou de l'OCDE⁵ : stabiliser le flux de normes nouvelles, réduire le stock, améliorer l'accessibilité du droit, simplifier... Cette continuité avec une approche que nous pourrions qualifier de « gestionnaire » est probablement la marque des formations politiques dites de gouvernement, instruites de l'expérience concrète des responsabilités et des marges de manœuvre limitées qu'elles autorisent⁶. Cela étant, ces années d'expériences ont aussi révélé les limites de ces méthodes : l'outil ne suffit pas, il faut aussi une réelle volonté. Par contraste, les programmes des autres candidats, à gauche comme à droite, proposent des approches moins habituelles. Ils avancent des mesures plus politiques, à la portée symbolique forte mais dont, très concrètement, les effets ne sont pas vraiment démontrés, sauf à se satisfaire de l'idée selon laquelle le droit fonde sa qualité dans son origine parlementaire ou populaire, ou pour d'autres dans sa pureté nationale ou dans les vertus de la langue française...

21 - D. M. – On ne peut qu'approuver l'option d'Emmanuel Macron qui préconise « *la définition d'objectifs clairs et réalistes pour les producteurs de normes ainsi qu'une organisation des procédures plus adaptée pour rompre avec l'inflation normative* ». Comment être hostile à une telle affirmation ? Mais tout reste à faire. Éric Zemmour et Valérie Pécresse préconisent la mise en place ou la création de centres de décisions ou d'expertises rattachés aux plus hautes autorités de l'État. Le président de la République pour le Haut-commissariat proposé par Éric Zemmour et un ministère de la simplification rattaché au Premier ministre pour Valérie Pécresse. Ces deux propositions soulignent d'une part la priorité de la simplification espérée et d'autre part la nécessaire autorité requise pour résister notamment à l'inflation législative. Il peut être relevé qu'il ne s'agit pas d'une première pour la création d'un ministère de la simplification ou d'un haut-commissariat et il n'est pas facile de voir en quoi ceux envisagés se distingueraient des précédents pour avoir davantage d'efficacité.

22 - Emmanuel Macron prévoit la création d'un Haut-Fonctionnaire à la simplification normative désigné dans chaque ministère pour que les projets réglementaires soient sous contrôle. De même, le Haut-Fonctionnaire devrait s'assurer

4 *Cons. const.*, 28 mai 2020, n° 2020-843 QPC : *JurisData* n° 2020-008081. - *Cons. const.*, 3 juill. 2020, n° 2020-851/852 QPC : *JurisData* n° 2020-010001. - *Les dispositions d'une ordonnance non ratifiée « doivent être regardées, dès l'expiration du délai de l'habilitation et dans les matières qui sont du domaine législatif, comme des dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution »*. - Pour un commentaire, V. P. Avril et alii, *Le régime juridique des ordonnances non ratifiées. Réflexions sur une chauve-souris juridique* : *JCP G* 2020, doctr. 1267.

5 En la matière, l'influence des pairs au sein des enceintes européennes ou océdeenne favorise la diffusion des pratiques (en témoigne par ex. l'adoption en France et ailleurs de la règle britannique de la double compensation ou « *one in, two out* »).

6 On ne peut en ce sens que regretter l'absence de réponse au questionnaire de l'équipe d'Anne Hidalgo.

« La convention citoyenne pour le climat est l'expérience de référence récente de participation des citoyens (...). Il n'est pas certain que pour autant la simplification et la tempérance normative aient pu être la caractéristique de ces travaux. » (D. M.)

que toute modification nouvelle pour un texte de moins de cinq ans est bien justifiée. Cette proposition semble s'inspirer de celle prévue dans une circulaire du 30 septembre 2003 prévoyant la désignation de hauts fonctionnaires pour une mission similaire. Une circulaire de 2011 ayant confirmé la nécessité de réaliser ce travail en concertation étroite avec le Secrétariat Général du gouvernement. Le Conseil d'État serait davantage associé à l'élaboration des normes.

23 - Par ailleurs, et de façon générale, il y a assez peu de références aux comités ou moyens, actuels ou passés, créés pour lutter contre l'inflation législative et favoriser l'amélioration des normes. Fabien Roussel fait certes référence au Conseil national d'évaluation des normes. Il n'y a néanmoins pas de véritable nouveauté pour lutter contre leur excès. Est évoqué notamment par Eric Zemmour et Marine Le Pen l'objectif d'en supprimer un grand nombre sans décrire de méthode pour pouvoir le faire.

4. Revivifier la démocratie pour favoriser la qualité du droit

24 - C. G. - Tout en s'inscrivant dans le cadre actuel des institutions de la Vème République ou au contraire en s'en écartant, plusieurs candidats semblent voir dans la participation citoyenne un moyen d'améliorer la qualité du droit.

25 - C'est ainsi en des termes certes différents, mais dans un même mouvement inspiré de réelles convictions idéologiques ou d'un souvenir des revendications des Gilets jaunes, que plusieurs proposent d'instaurer un référendum d'initiative populaire (« véritable », « déclenché à partir de 500 000 électeurs ») qui se distinguerait de l'actuel référendum d'initiative partagée. Marine Le Pen envisage un référendum « élargi à l'ensemble du domaine législatif », pouvant le cas échéant être abrogatif ou encore porter sur un texte en cours de discussion. D'autres voies de participation sont avancées, comme un droit de pétition, l'association de citoyens dans le « Comité de la hache » proposé par Valérie Pécresse⁷, l'organisation de conférences citoyennes ou encore des pratiques comme les « ateliers des lois », déjà mis en œuvre lors des campagnes du candidat de La France Insoumise. Il s'agit ainsi de faire bénéficier les projets de normes de l'expertise citoyenne - Fabien Roussel lie la qualité des lois au fait qu'elles soient « irriguées » des compétences des citoyens, quand Éric Zemmour évoque « la richesse de la société civile ». Mais l'enjeu est aussi de renforcer la légitimité démocratique de ces normes. Une attention parti-

culière est d'ailleurs portée à la question de la représentativité des institutions.

26 - En ce sens, certaines propositions visent à mettre un terme à la pratique présidentielle qui, nourrie du fait majoritaire, aurait dépossédé le Parlement-législateur de ses prérogatives et favorisé inflation et instabilité normatives. Il n'est cependant pas assuré que redonner au Parlement la pleine maîtrise de son ordre du jour suffise à tarir les initiatives de lois principalement motivées par l'actualité, la pression de l'opinion publique ou encore des calculs électoralistes... L'usage du droit d'amendement suffit à montrer combien les parlementaires aussi sont enclins à alimenter le trop-plein de normes. Il y a sans doute parfois, dans la manière dont les assemblées et les citoyens sont investis par certains candidats des vertus de la tempérance normative, quelque chose entre l'acte de foi et une certaine naïveté : il est peu probable qu'il suffise de mettre l'exécutif hors-jeu pour couper court à toutes les causes reconnues de dégradation des lois et règlements.

27 - D. M. - La convention citoyenne pour le climat est l'expérience de référence récente de participation des citoyens à l'élaboration de propositions de nouvelles règles en vue de lutter contre le réchauffement climatique. Il n'est pas certain que pour autant la simplification et la tempérance normative aient pu être la caractéristique de ces travaux. Plusieurs candidats dont Marine Le Pen et Jean-Luc Mélenchon souhaitent accroître cette participation avec la conviction que la qualité de la norme s'en trouvera améliorée. C'est faire fi semble-t-il de la technicité de la fabrication de la loi. Le politique permet de définir des objectifs mais la technique législative permet de les atteindre par une bonne explicitation de la norme. Afin que la loi soit plus pragmatique et qu'elle puisse être davantage acceptée et adaptée à la réalité, trois candidats, à savoir MM. Roussel et Mélenchon et Marine Le Pen envisagent d'associer les destinataires à leur élaboration. C'est évidemment souhaitable. C'est déjà le cas mais il faut probablement davantage le généraliser.

5. L'évaluation des textes normatifs : des propositions d'inégale portée

28 - C. G. - Invités à se prononcer sur l'évaluation en matière de production normative, et en particulier sur l'étude d'impact des projets de lois, les candidats s'avèrent peu disert. Cela peut surprendre dans la mesure où l'obligation constitutionnelle d'accompagner les projets de loi d'une étude d'impact a été inscrite dans la Constitution il y a maintenant 14 ans⁸. À cette

⁷ Un comité composé de membres de la société civile et d'élus nationaux et locaux, chargé de contribuer à la réduction du stock de normes.

⁸ L. const. n° 2008-724, 23 juill. 2008 de modernisation des institutions de la Ve République ; JO 24 juill. 2008 ; L. org. n° 2009-403, 15 avr. 2009 relative

mesure emblématique s'ajoutent d'ailleurs aujourd'hui des obligations de fiches d'impact qui concernent certains textes réglementaires⁹. Bref, les évaluations *ex ante* sont devenues une étape incontournable du processus normatif.

29 - Or, les réponses fournies donnent le sentiment gênant que les candidats ne perçoivent pas toujours précisément sinon ce que sont, du moins à quoi servent ces évaluations. Certes, Fabien Roussel rappelle que les études d'impact constituent un outil intéressant qui « *mérite d'être développé, rendu systématique pour toutes les lois et [...] plus efficace et contraignant* », mais il n'essuie aucune piste en ce sens. Surtout, aucun candidat n'explique qu'en plus de permettre d'apprécier quelles seront les conséquences d'un projet de texte normatif, les évaluations *ex ante* servent fondamentalement à le soumettre à l'épreuve de la justification, en impliquant notamment un test d'options : faut-il légiférer ? L'objectif poursuivi pourrait-il être atteint sans recourir à des normes supplémentaires ? etc. Il n'y a guère qu'Emmanuel Macron qui semble aborder cet aspect en évoquant l'appréciation de la « *faisabilité* » des projets de textes.

30 - Dans ces conditions, le débat n'aborde pas les questions d'importance que posent précisément la conception comme la pratique fort décevante de cet instrument de légistique matérielle : le fait que les études d'impact soient réalisées par les promoteurs des projets de loi¹⁰, qu'elles soient dans les faits trop souvent rédigées après les textes qu'elles sont censées justifier, qu'elles souffrent de faiblesses méthodologiques¹¹ ou encore que la sanction de leur absence ou insuffisance soit loin d'être assurée. Il est particulièrement édifiant qu'un seul candidat formule une proposition concrète et circonstanciée pour améliorer le contrôle de leur qualité. La culture de l'évaluation reste effectivement à construire...

31 - D. M. - L'évaluation *ex post* qui devrait permettre d'apprécier l'écart entre les objectifs initiaux et ceux réellement atteints est rapidement évoquée. Jean-Luc Mélenchon soulève toutefois la question des expérimentations normatives, dont il envisage « *un vaste chantier d'évaluation* ». Le choix des

à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution : JO 16 avr. 2009.

9 V. en dernier lieu Circ. 26 juill. 2017, NOR : PRMX1721468C, relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact : JO 28 juill. 2017. et Note n° 5960/SG du 31 août 2017 : <https://kiosque.bercy.gouv.fr/>

10 Ainsi que l'exprimait J.-M. Sauvé, « L'évaluateur ne peut être l'auteur ou l'inspirateur d'une réforme » (audition par la mission d'information sur la simplification législative, 22 mai 2014) : [https://www2.assemblee-nationale.fr/14/missions-d-information/missions-d-information-de-la-conference-des-presidents/simplification-legislative/\(block\)/4237](https://www2.assemblee-nationale.fr/14/missions-d-information/missions-d-information-de-la-conference-des-presidents/simplification-legislative/(block)/4237)

11 V. not. les critiques formulées par le Conseil d'État dans son étude *Simplification et qualité du droit* : Doc. fr., 2016, p. 75 et s.

experts, qui est très important pour cette appréciation, n'est envisagé que par Valérie Pécresse. C'est un sujet critique qu'il conviendrait d'approfondir.

32 - On peut noter qu'il n'y a pas de proposition particulière en vue de contrôler si une nouvelle norme est problématique pour la lutte contre le réchauffement climatique. Emmanuel Macron propose que France Stratégie soit rattachée au Parlement pour contrôler la qualité des études d'impact en incluant *ex post* les politiques publiques. Cette proposition permet d'espérer un vrai changement. Mais il conviendrait probablement de conforter la compétence légistique de cet organisme. La question de l'opportunité reste toujours malheureusement orpheline. L'attention serait également portée sur l'évaluation de l'impact financier en intégrant l'appréciation du bien-fondé d'une éventuelle charge supplémentaire. Pour ce faire, il est indispensable de faire appel aux personnes qui sont pratiquement concernées, c'est-à-dire les destinataires de la norme, ce que propose la plupart des autres candidats.

6. Former au droit certes, mais aussi à la légistique

33 - C. G. - À l'exception très claire de Gaspard Koenig, plusieurs candidats s'accordent à considérer qu'il convient de renforcer sinon la formation du moins la culture ou l'éducation juridique des citoyens. Plusieurs pistes sont évoquées : l'introduction d'enseignements dans les programmes scolaires, des « actions éducatives » dès le collège pour présenter (parmi d'autres) les professions juridiques ou encore un accès facilité aux études de droit. La contribution de ces mesures à l'amélioration de la qualité du droit ne peut cependant qu'être indirecte.

34 - Certes, nous partageons l'idée que l'éducation juridique ne devrait pas être peu ou prou réservée aux personnes passées par les facultés de droit ou les instituts d'études politiques. Il en va de l'indispensable formation des citoyens, surtout s'agissant du droit public. Cette formation est même une condition *sine qua non* de la participation populaire à l'élaboration des textes normatifs. Cependant, en l'état, les formations juridiques dispensées dans les universités n'accordent pas une place substantielle, voire une place tout court, à la question de l'élaboration du droit et à sa qualité. Les cursus d'études juridiques en France sont marqués par un évident prisme contentieux et la légistique n'est de fait enseignée ou même seulement évoquée que dans un nombre extrêmement réduit d'établissements. Former des juristes en traitant surtout de contentieux risque davantage d'en faire des requérants procéduriers que des légistes avertis... On ne peut donc que saluer la proposition d'Emmanuel Macron de « *développer dans les formations juridiques l'apprentissage de la légistique* ». Plus discutable apparaît en revanche

« Aucune des réponses - sur une culture de la qualité du droit - ne propose de solution ou de piste de réflexion qui par sa nouveauté et sa potentielle efficacité donnerait vraiment l'espoir d'un véritable changement. » (D. M.)

celle d'imposer dans la scolarité des étudiants de master 2 en droit ou des formations aux professions judiciaires un bénévolat en matière d'assistance juridique et juridictionnelle. Sans doute formatrice, de nature à sensibiliser les futurs juristes aux enjeux de la complexité et de l'accessibilité du droit, une telle expérience n'est cependant pas sans poser question, ne serait-ce que s'agissant de son articulation avec les activités de certaines cliniques juridiques et les stages qu'effectuent (avec gratification) ces mêmes étudiants au cours de leurs études. Quant aux agents chargés de concevoir et rédiger les textes normatifs, aucun des candidats n'envisage en tout état de cause qu'il serait également bienvenu d'améliorer leur formation en légistique, qui demeure aujourd'hui encore trop limitée.

35 - D. M. - Il apparaît en définitive que certains candidats ont davantage investi la question que d'autres. Mais de façon générale, leurs programmes n'intègrent pas la technicité de la fabrication des normes à l'exception, dans une certaine me-

sure, d'Emmanuel Macron et de Valérie Pécresse. La formation nécessaire de ceux qui doivent participer à la rédaction des normes n'est pas vraiment traitée. L'aide à la compréhension des textes par une présentation de leurs dispositions n'est pas abordée. Il n'y a aucune proposition de révolution majeure ou proposition permettant un changement véritable dans le contrôle qualitatif.

La lecture des réponses au questionnaire conduit ainsi à penser qu'il n'y a rien de nouveau sous le soleil. Aucune des réponses ne propose de solution ou de piste de réflexion qui par sa nouveauté et sa potentielle efficacité donnerait vraiment l'espoir d'un véritable changement.

Par ailleurs, nous n'avons pas connaissance dans le projet des autres candidats, de méthodes, solutions, propositions qui permettent d'endiguer l'inflation normative et d'améliorer la qualité des textes rédigés. Il s'agit là probablement d'un point commun à l'ensemble des programmes politiques. ■



Pour aller plus loin

- Conseil d'État, Étude annuelle 2016. Simplification et qualité du droit : Doc. fr., coll. Études et documents, 2016 ;

- P. de Montalivet (ss dir.), Changer de culture normative. Améliorer la qualité du droit par la généralisation des bonnes pratiques, Actes du e-colloque du 26 novembre 2020 : JCP G, Supplément au n° 3, 18 janv. 2021 : www.tendancedroit.fr/supplement-jcpg-changer-de-culture-normative-ameliorer-la-qualite-du-droit-par-la-generalisation-des-bonnes-pratiques-18-janvier-2021/

- A. Lambert, P. de Montalivet et H. Moysan, 46 propositions pour améliorer la qualité du droit par la généralisation des bonnes pratiques : JCP G 2021, doctr. 818, Étude ; www.tendancedroit.fr/etude-46-propositions-pour-ameliorer-la-qualite-du-droit-par-la-generalisation-des-bonnes-pratiques-alain-lambert-pierre-de-montalivet-herve-moysan-19-juillet-2021/ ; « Changer de culture normative : 46 propositions pour améliorer concrètement la qualité du droit » : blog.leclubdesjuristes.com/46-propositions-pour-ameliorer-concretement-la-qualite-du-droit/ (23 juill. 2021) ;

- C. Groulier, L'enseignement universitaire de la légistique : un impensé des études de droit en France ? in Actes du e-colloque du 26 novembre 2020, préc. : JCP G, Supplément au n° 3, 18 janv. 2021, Étude 7 ;

- C. Groulier et K. Gilberg (ss dir.) : Former à la légistique

- Les nouveaux territoires de la pédagogie juridique : LexisNexis, Hors coll., 2018 ;

- C. Groulier, La « gouvernance réglementaire » de l'OCDE : vers une globalisation légistique ? : RD publ. 2015, p. 763 ;

- C. Groulier, À propos de l'interprétation facilitatrice des normes : RD publ. 2015, p. 205.

- D. Martin, L'hypertrophie normative est-elle un mal incurable ? État de la question, du diagnostic aux remèdes : Revue Droit & Affaires n° 11, avr. 2013, dossier 1

- D. Martin, Choc de simplification. Nouvelle incantation ou réelle révolution ? : JCP G 2013, doctr. 722

- D. Martin, Simplification du droit : comment sortir de l'incantation ? : www.lemonde.fr (23 oct. 2014).

- Rédaction législation, Le bilan, c'est maintenant : www.lexis360.fr ; www.tendancedroit.fr (27 mars 2017) ; Une volonté de changer de culture normative et, en même temps, une accentuation des pratiques habituelles : www.lexis360.fr ; www.tendancedroit.fr (7 mars 2022) [panoramas législatifs et réglementaires des quinquennats et des XIV^e et XV^e législatures (2012-2017 et 2017-2022)]

- V. également « Sondage OpinionWay LexisNexis », Avocats, notaires et élection présidentielle 2022 : entre crise de confiance et fortes attentes, mars 2022 : <https://bit.ly/3D3wu4G>