

Sujets d'examens

UM, IPAG, MAP, 2014-2015, Semestre 1

Les sujets sont fournis à titre indicatif et ne sauraient engager l'équipe pédagogique sur un type précis de sujet

M.A.P.

Partiel 1er Sem
CG M. Maire

M.A.P.
Sem 1
15

PARTIEL
19 DECEMBRE 2014
9h-13h-SALLE 003
IPAG - M.A.P.

CULTURE GENERALE

M. Sébastien MAIRE :

« Le travail est-il une valeur en déclin ? »

AUCUN DOCUMENT AUTORISE

UNIVERSITE MONTPELLIER 1

IPAG

1^{ère} session 2014-2015

MAP
Sem 1
1S

MAP

Droit institutionnel de l'Union européenne

Mme BLAY-GRABARCZYK Katarzyna

Durée : 1 h 30

Veillez traiter les sujets suivants (20 lignes par réponse) :

1. Les principaux apports du traité de Lisbonne.
2. La procédure législative ordinaire.
3. Les compétences de l'Union européenne.

AUCUN DOCUMENT AUTORISE

Rattapag, 1er Sem

MAP

UNIVERSITE MONTPELLIER 1

IPAG

2^{ème} session 2014-2015

MAP
Sem 1
25

MAP

Droit institutionnel de l'Union européenne

Mme BLAY-GRABARCZYK Katarzyna

Durée : 1 h 30

Veillez traiter les sujets suivants (20 lignes par réponse) :

- 1. Le Conseil européen
- 2. La directive.
- 3. Le recours en annulation.

AUCUN DOCUMENT AUTORISE

MAP

Sem 1
15

PARTIEL

18 DECEMBRE 2014

14h-17h-SALLE 003

IPAG - M.A.P.

X
DROIT PUBLIC

M. Nicolas MARTY:

"Le Département a-t-il encore un avenir ?"

AUCUN DOCUMENT AUTORISE

MAP

NDS Paulot et Sem
M. STAIRS

MAP
NDS
Sem 1

NOTE DE SYNTHESE

4 HEURES

Sujet : l'inflation normative

LES DOCUMENTS :

Document 1 : Extrait du rapport de la Mission de Lutte contre l'inflation Normative (17 pages)

Document 2 : L'environnement au cœur de l'inflation normative dénoncée par le rapport LAMBERT-BOULARD - Site actu-Environnement - mars 2013 (3 pages)

Document 3 : Pourquoi tant de Loi(s) - G. HISPALIS - Revue Pouvoirs 114 - 2005 extraits (5 pages)

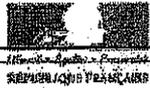
Ye

6

Document 4 : Extrait du rapport du Premier Ministre, Simplifions nos lois pour
Guerrir un mal Français - extraits chapitre1 (20 pages)

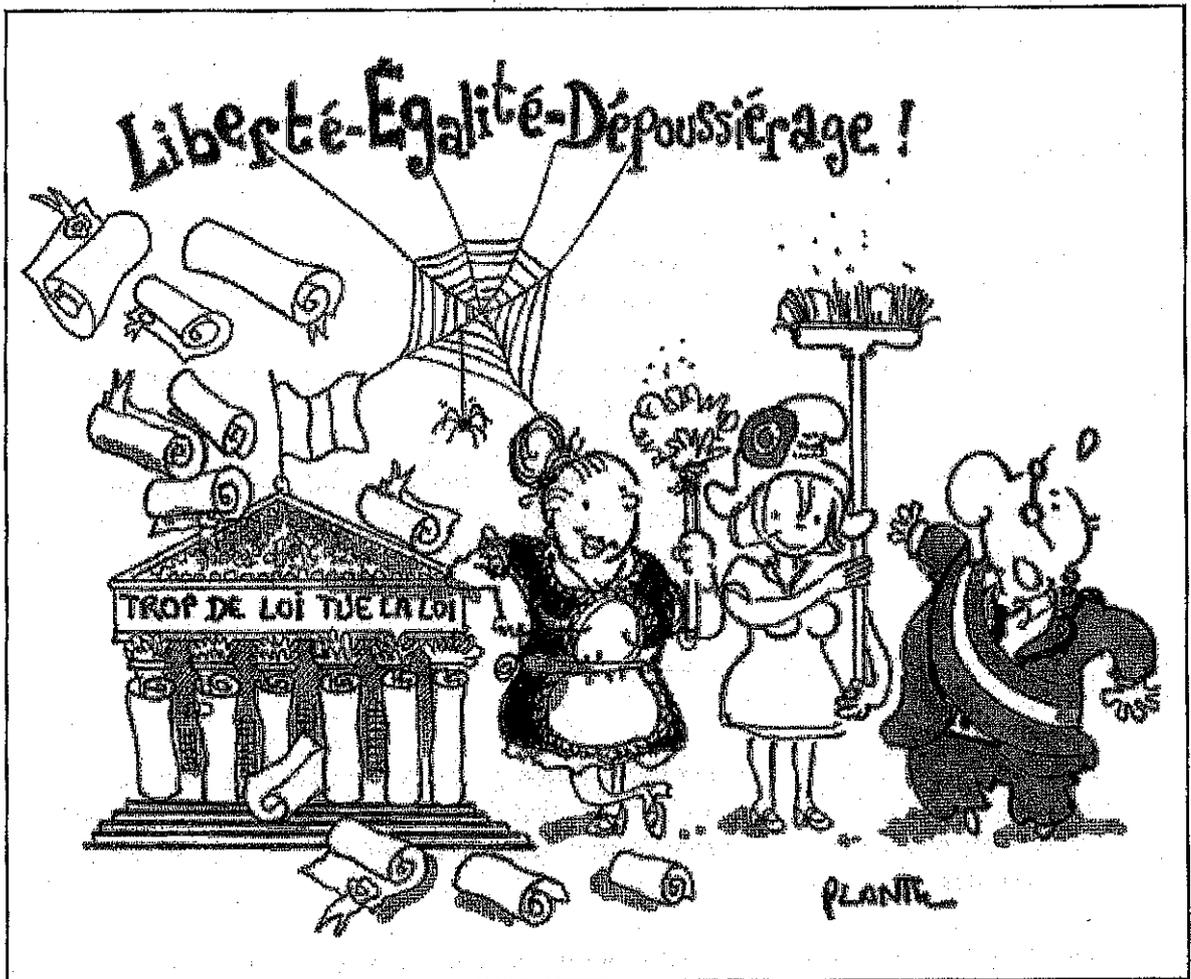
Document 5 : Lettre ouverte du CETIM (Centre technique des industries
mécaniques) : Inflation normative : gare aux idées reçues ! (3 pages)

Document 6 : Inflation normative : La preuve par le Conseil d'Etat – La gazette des
communes – 12 août 2013 (1 page)



REPUBLIQUE FRANÇAISE
Mission de lutte contre l'inflation normative
MINISTÈRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE
MINISTÈRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DE LA DÉCENTRALISATION

RAPPORT DE LA MISSION DE LUTTE CONTRE L'INFLATION NORMATIVE



ÉTABLI PAR ALAIN LAMBERT - JEAN-CLAUDE BOULARD
Appuyés par Ariane Cronel, inspectrice de l'administration.

26 MARS 2013

INTRODUCTION

Redonner à la France de la compétitivité ne concerne pas seulement son économie, mais également son droit dans un pays où, du fait de l'accumulation des normes et de la complexité des procédures, le temps des papiers se révèle plus long que le temps des chantiers.

Ce constat est révélateur du passage progressif d'un État de droit à un état de paralysie par le droit.

Cette situation exige un choc de compétitivité juridique.

Desserrer les contraintes, accroître la réactivité, réduire les délais d'instruction, retrouver des marges d'initiatives, alléger le coût des règles, rétablir le goût du risque passe par le traitement d'une pandémie grave : l'incontinence normative qui a progressivement freiné l'action, rendu plus difficile l'innovation, absorbé l'énergie créatrice.

Dans une de ses formes les plus pernicieuses, elle a même contaminé les chemins de la connaissance en les normant par une loi comme celle de la bio éthique au risque de provoquer un retard dans la recherche génétique française.

L'épidémie a été relancée par le principe de précaution qui fonde une société peureuse, frileuse, paralysée par l'obsession de prévenir tous les aléas.

Il y a urgence à traiter la maladie, car le risque est grand de la voir s'aggraver. En effet, lorsque la puissance publique n'a plus beaucoup de moyens financiers, elle est, par compensation, tentée d'agir par prescriptions d'autant plus facilement que le prescripteur n'est pas le payeur.

Ce constat sur les dangers de l'inflation normative unanimement partagé s'accompagne d'un constat, aussi unanime, d'impuissance à endiguer le phénomène.

Le moment est pourtant venu de rompre avec une évolution qui conduit à la paralysie. Ce moment est pertinent alors que les moyens financiers des collectivités locales vont diminuer. La préservation de leur marge d'action implique un allègement des charges et des délais normatifs qui leur sont imposés.

Le moment est décisif aussi pour les acteurs économiques afin de libérer leurs forces d'initiative, d'innovation, de création de richesses.

Il ne s'agit, bien sûr, pas de prôner une dérégulation générale dont les dangers en économie ont été démontrés. Une société a besoin de normes, mais il en est des normes comme du poivre et du sel. Leur absence comme leur excès rend le tout inconsommable. Il nous faut retrouver, là comme ailleurs, le sens des proportions.

Il faut desserrer les freins et même accepter des espaces hors normes, condition de la recherche et de la créativité.

Pour donner l'exemple, nous avons tenté une démarche un peu hors normes.

Nous avons filé la métaphore sur la chasse en usant du permis que nous a accordé le Premier Ministre.

Plantu a bien voulu mettre son humour poétique au service d'une grande première : illustrer un rapport de la République. Le précédent est pertinent. Le Journal Officiel mériterait lui aussi d'être imagé pour le rendre plus lisible et plus attractif.

Dans la continuité de Montaigne et Montesquieu, il a placé au fronton de son Assemblée Nationale la formule essentielle : " Trop de loi tue la loi "

Nous avons, avec son aide, cherché à mettre l'humour de notre côté en espérant que, si le ridicule tue, il puisse avoir raison de quelques normes absurdes.

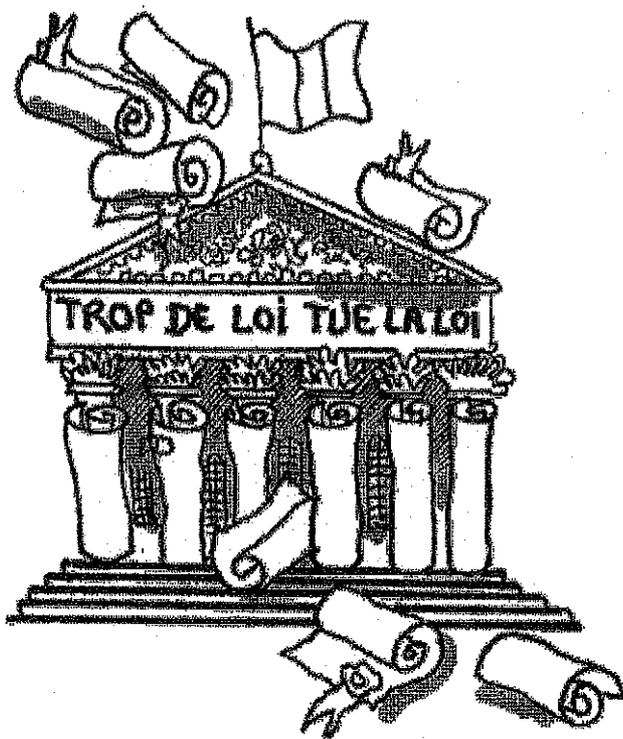
Pour que notre rapport ne soit pas un rapport de plus, il ne faut pas seulement sa prise en considération par les pouvoirs publics. Il faut une prise en charge de la démarche par la société tout entière. Tous les acteurs concernés doivent se mettre en mouvement pour diffuser une nouvelle culture afin de passer de l'intégrisme à l'assouplissement normatif.

Il s'agit de secouer notre droit pour... se redonner les droits d'agir.

C'est pourquoi nous proposons d'alléger le stock de normes et d'endiguer leur flux.

PARTIE I

ALLÉGER LE STOCK



Le stock est évalué à 400 000 normes. Il s'est constitué au fil du temps par addition, sédimentation, superposition, comme les couches d'une géologie juridique.

La seule nuit d'abrogation s'est déroulée le 4 août 1789...

Depuis, il a été beaucoup légiféré dans la tradition corporatiste de l'ancien régime qui normait déjà toutes les activités⁽¹⁾.

Pour chaque question, pour chaque problème, la réponse a été trop souvent l'instauration d'une loi nouvelle plutôt que la recherche d'une action plus efficace dans le cadre des lois existantes.

Le stock normatif ressemble beaucoup à une banque dangereuse pour sa face cachée. La loi qui apparaît au-dessus de la ligne de flottaison n'est pas toujours l'essentiel. Les dangers se cachent le plus souvent dans les profondeurs juridiques où se déposent le décret, l'arrêté, la circulaire et plus encore l'application de la lettre des textes.

L'examen du stock a permis d'identifier des centres de coûts et des centres de ralentissements qui méritent signalement.

Au titre des centres de coûts, la loi sur l'accessibilité de l'espace public et des constructions, les normes des fédérations sportives, la législation sur le traitement des déchets. Au titre des foyers de blocage ou de lenteur, la législation sur l'urbanisme et certaines dispositions de la loi dite Grenelle 2.

Dans son dernier rapport d'activités, la commission consultative d'évaluation des normes a estimé le coût des normes nouvelles à 455 millions en 2008, 290 millions en 2009, 577 millions en 2010 et 728 millions en 2011, soit plus de 2 milliards en quatre ans. Ces chiffres démontrent l'urgence d'une inversion de tendance.

Afin d'enclencher le mouvement, nous formulons quatre propositions pour alléger le poids des normes en stock :

- Interpréter
- Abroger
- Adapter
- Revisiter

(1) Cf annexe 1 - L'inflation juridique

I - INTERPRETER

Face au stock de normes, il n'existe qu'un seul outil pour, sans délai, desserrer les contraintes, redonner des marges d'initiatives et alléger les charges :

- L'Interprétation Facilitatrice des Normes : IFN

Toute norme a vocation à être interprétée, son interprétation fixant sa place sur l'échelle des contraintes.

Entre la lettre de la norme et son esprit se trouve la marge d'interprétation.

Cette question du rôle susceptible d'être joué par l'interprétation dans l'assouplissement des normes n'a jamais été traitée. Elle est pourtant essentielle face à la montée de l'intégrisme normatif. En effet, ce n'est pas seulement l'accumulation des normes qui fait problème, mais la tendance à leur application stricte et bureaucratique.

C'est pourquoi nous proposons de faire de l'interprétation normative une priorité en formulant sept propositions :

- I-1- Diffuser une instruction sur l'interprétation.
- I-2- Déterminer l'autorité compétente pour l'interprétation.
- I-3- Approcher l'autorité environnementale du terrain.
- I-4- Prévoir de nouvelles procédures d'appel de l'avis conforme de l'Architecte des Bâtiments de France.
- I-5- Neutraliser un foyer d'interprétations rigides.
- I-6- Instaurer un débat contradictoire pour examiner les interprétations bloquantes.
- I-7- Passer du contrôle de légalité au conseil.

I-1 - DIFFUSER UNE INSTRUCTION SUR "L'INTERPRÉTATION FACILITATRICE DE NORMES", L'IFN

Dans les conclusions d'un rapport d'étude, il est d'un usage de proposer une loi nouvelle, une instance ad hoc, des États généraux ou mieux encore une commission...

Rompant avec cette tradition, nous proposons que l'État adresse à l'ensemble du "corps" administratif un message simple et fort : **faciliter**.

II - ABROGER

Abrogation, le mot figure dans la lettre de mission du Premier Ministre ouvrant ainsi une perspective qui nous a permis de lancer une chasse aux normes absurdes dès leurs naissances où devenues telle en raison de la manière dont elles sont appliquées.

Pour organiser cette chasse, nous nous sommes appuyés sur les travaux existants comme l'excellent rapport Doligé, sur l'expertise des élus locaux et sur celle des parlementaires.

Les relais médiatiques dont nous avons bénéficié, révélateurs de l'intérêt pour le sujet, ont provoqué un mouvement de signalement par des rabatteurs spontanés ayant croisé l'absurdité normative.

Lors de cette chasse, nous avons rencontré les lobbies qui dressent des chiens de garde derrière chaque norme comme d'autres derrière chaque niche fiscale.

De puissants défenseurs de normes sont prêts à dénoncer tout assouplissement comme un signe de laxisme ou de recul.

Certains secteurs connaissent même une quasi-sacralisation de la norme qui rend presque impossible tout débat d'étalement ou d'assouplissement. Tel est le cas des normes dans le domaine du handicap.

Bien qu'il soit admis que l'horizon 2015 ne sera pas tenu et que certaines règles d'accessibilité, par leur excès même, se révèlent inapplicables, personne n'ose ouvrir le débat de peur d'être accusé d'indifférence à l'égard des demandes légitimes des personnes handicapées.

Pour décrier le dossier normatif dans ce secteur, il faudrait lancer "des conférences de consensus" afin de définir de bonnes pratiques d'accessibilité adaptées aux moyens.

Nous avons également rencontré un intégrisme normatif dans le domaine de l'environnement **qui n'est pas le fait de l'écologie politique**, mais celui d'associations environnementalistes relayées par les DREAL qui mettent au service de l'interprétation rigoriste des normes la bureaucratie.

Nous avons vérifié l'existence d'un puissant foyer de production de normes du côté des fédérations sportives avec la multiplication d'exigences en matière d'équipement unanimement dénoncée par les élus locaux.

Nous avons enfin eu la preuve que les administrations nationales en rajoutaient sur les contraintes normatives européennes.

Les normes absurdes, formule utilisée pour exprimer le sentiment d'exaspération des élus et de nos concitoyens, sont en vérité relativement rares.

Par contre, ce qui n'est pas rare, ce sont les normes, fondées dans leur principe, mais rendues absurdes par les conditions de leur application.

Le traitement de cette absurdité due à l'excès n'appelle pas l'abrogation, mais un dispositif d'atténuation qui sera suggéré dans la partie consacrée à l'adaptation.

14

Durant la période très courte d'ouverture de la chasse (trois mois), nous avons néanmoins identifié un certain nombre de normes qui paraissent justifier une abrogation.

Si le gouvernement réserve une suite positive à quelques-unes de nos propositions, une rupture culturelle sera esquissée.

Une seule abrogation constituerait un véritable précédent, une grande première.

Au constat d'impuissance qui fait habituellement suite aux conclusions unanimes d'un rapport sur les normes se substituerait l'idée qu'il est effectivement possible d'engager un processus d'abrogation permettant d'ouvrir une chasse permanente.

Nous proposons en effet que la chasse ne s'arrête pas le 26 mars 2013, date de la remise du rapport.

À travers les élus locaux et les parlementaires, nous avons mobilisé de nombreux signaleurs et rabatteurs qui sont prêts à poursuivre la traque, à saisir une instance ayant pour rôle de les aider à surmonter une contrainte ou un blocage normatif. Il ne faut pas les démobiliser.

Nous proposons qu'ils puissent alerter la commission consultative d'évaluation des normes et que celle-ci prenne le relais de la mission de chasse qui nous a été confiée en voyant son rôle étendu du flux au stock et pouvant être saisie directement par les collectivités locales.

La commission pourrait être aidée dans cette tâche essentielle par des correspondants au sein de chaque ministère chargé de diffuser une culture de l'abrogation, de l'allègement ou de la simplification.

Pour lancer le mouvement, nous avons décidé de décerner des prix pour dresser un petit podium des normes absurdes.

Sur ce podium :

- La norme saucisses, œufs durs, nuggets.
- La norme ouvre la fenêtre qu'on respire un peu.
- La norme sismique là où la terre ne tremble pas.

Et nous avons accordé deux accessits :

- Un pour la norme qui vous garantit d'être enterré... entouré de diplômés.
- Un autre pour les normes de lecture lors des mariages.

III - ADAPTER OU ALLEGER

3-1 INTRODUIRE UN DROIT À LA MODULATION DANS LES NORMES EN STOCK.

Dans notre exploration du stock, nous avons rencontré beaucoup de normes fondées, mais qui appliquées avec excès, conduisent à des situations absurdes.

C'est ainsi que :

- les normes "accessibilité" sont exigées pour les vestiaires des arbitres de foot
- les logements étudiants ou les logements de gendarmes doivent être accessibles à 100%
- dans une commune rurale de 500 habitants, le Maire doit élargir les trottoirs pour permettre le croisement de deux fauteuils roulants alors que, dans le même temps, il aménage un étranglement de voirie pour empêcher deux voitures de se croiser.
- Dans une autre commune de 500 habitants qui dispose d'une tondeuse autoportée équipée d'un gyrophare. Pour passer d'un espace vert à un autre l'employée municipale doit circuler sur la route quelques dizaines de mètres à chaque fois. Or ce type de tondeuse n'a pas le droit de circuler (même en étant assurée). La commune devra donc investir dans un mini-tracteur homologué route qui coûte au moins quatre fois plus cher simplement pour disposer d'une carte grise, d'une plaque d'immatriculation et de clignotants.

Ces quelques exemples expliquent l'exaspération des élus. La réponse à cette exaspération implique d'ouvrir le chantier de la modulation des normes.

Cette modulation nécessite un dispositif juridique comme l'a rappelé un arrêt du Conseil d'État du 21 juillet 2009 qui a annulé les dispositions de l'arrêté du 1er août 2006 ayant prévu de limiter à 5% dans l'habitat temporaire, notamment dans les résidences étudiantes, les logements accessibles aux personnes handicapées.

Le Conseil d'État a confirmé qu'il n'appartenait pas au pouvoir réglementaire, en l'absence de délégation du législateur, d'apporter des dérogations à la loi.

Pour permettre la modulation, il convient d'introduire au niveau de la loi elle-même un dispositif de délégation pouvant être ainsi rédigé :

"Un décret en Conseil d'État pourra prendre des mesures d'adaptation de la présente loi sous réserve que celles-ci soient compatibles avec les objectifs poursuivis par la loi".

En droit, le rapport de compatibilité introduit une marge d'adaptation qu'interdit le rapport de conformité.

La modulation du droit implique d'instaurer un droit à la modulation.

Au même titre qu'il existe chaque année une loi portant diverses dispositions d'ordre financier et fiscal, il serait utile pour traiter le stock normatif d'avoir une loi annuelle tendant à l'adaptation de diverses dispositions législatives introduisant les mécanismes de modulations normatives compatibles avec les objectifs poursuivis par la loi.

3.2 PRESCRIRE PAR ORDONNANCES.

Le recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution est la seule procédure permettant rapidement et pendant une période de temps limitée de mettre en œuvre de façon significative un traitement du stock par abrogation, allègement, simplification, adaptation.

Le vote de la loi d'habilitation tendant à l'aménagement normatif par ordonnance serait l'occasion d'un débat utile au Parlement.

L'ordonnance représente l'acte premier de traitement d'une maladie. Dès lors que le diagnostic est fait, il faut d'urgence engager les soins. Un train d'ordonnances peut y contribuer.

3-3 PERMETTRE LA SAISINE DIRECTE DE LA COMMISSION CONSULTATIVE D'ÉVALUATION DES NORMES.

Afin de maintenir la mobilisation des signaleurs et rabatteurs d'absurdités normatives suscitée par notre mission "chasse", nous proposons que les collectivités locales puissent saisir directement la commission de normes auxquelles elles sont confrontées et qui leur posent un problème d'application.

À la suite de cette saisine la commission consultative rendrait un avis transmis à l'administration concernée, avis qui, assorti de la réponse de l'administration, ferait l'objet d'une publication.

3-4 ALLÉGER.

Se mettre au régime étant dans l'air du temps, il convient de l'appliquer aux normes.

Les tentatives d'allègement faites dans le passé se sont souvent heurtées à des résistances fortes au nom de la « qualité » du service quitte à se résigner à en limiter la quantité.

Au moment où les collectivités locales voient leurs moyens se réduire, la question de l'allègement de certaines normes dans des conditions compatibles avec la sécurité et la qualité, devient un enjeu de préservation et de développement des services.

Nous ne sous-estimons pas les critiques que certaines propositions vont susciter. Il est peu probable qu'elles soient suivies alors qu'elles sont uniquement animées de la volonté de préserver les services publics dans les périodes budgétaires contraintes.

- Alléger les normes d'encadrement pour les animations extra scolaires

IV - REVISITER

Régulièrement des travaux sur les normes réveillent le débat, révèlent un consensus puis le sujet tombe dans l'oubli sur fond de résignation.

Pour éviter cette évolution, nous proposons de faire du débat sur les normes un débat permanent.

Bien sûr, il serait intéressant que les questions d'actualité à l'Assemblée Nationale et au Sénat se saisissent plus souvent du sujet.

Les questions orales avec débat paraissent adaptées notamment lorsqu'elles permettront de délivrer des interprétations souples du corpus normatif.

Une publication faisant la synthèse des réponses aux questions écrites sur les normes pourrait être utilement réalisée.

Il paraît en tout état de cause opportun d'organiser un réexamen régulier du stock des normes.

4-1- REVISITER LES LOIS.

Alors qu'il est classique pour un metteur en scène de revisiter Molière, Racine ou Shakespeare, aucun législateur ne propose de revisiter les lois. La démarche pourrait se révéler utile pour les ajuster, les simplifier et parfois les abroger.

Nous suggérons au Parlement de se livrer régulièrement à cet exercice en séance de nuit par référence à celle du 4 août qui fut la nuit de toutes les abrogations.

N'oublions pas que l'ancien régime a péri d'accumulation de règles sédimentées au fil des siècles jusqu'à paralysie du pouvoir.

4-2- PRÉVOIR UNE CLAUSE DE REVOYURE NORMATIVE.

Plutôt que d'insérer dans les normes une clause de caducité difficile à justifier, il convient d'assortir les dispositifs normatifs existants d'une clause de réexamen à la lumière de l'expérience au bout d'un délai donné. Révision tous les cinq ans ?

4-3- RENDRE LA COMMISSION CONSULTATIVE D'ÉVALUATION DES NORMES COMPÉTENTE POUR EXAMINER LE STOCK.

La commission consultative d'évaluation des normes est compétente pour se prononcer sur le flux. Elle n'a pas compétence sur le stock.

Il faut lui donner compétence pour revisiter le stock, afin de proposer des abrogations, des modifications ou des adaptations.

Pour rendre permanente notre mission de chasse, il convient de donner à la commission compétence pour examiner les signalements transmis par les Collectivités locales.

4-4- LANCER UN PREMIER PROGRAMME DE RÉEXAMEN.

Certaines normes signalées par des rabatteurs comme coûteuses, inadaptées ou inapplicables méritent en vérité, un nouveau débat contradictoire.

Il faut éviter là comme ailleurs des procès trop rapides et des condamnations trop sommaires.

Nous proposons que soit rapidement remis en discussion les conditions d'application des normes dans trois domaines, incontestables dans leur principe, mais génératrices de coûts et de lenteur.

4-4-1 LA LOI DU 11 FÉVRIER 2005 SUR L'ACCESSIBILITÉ.

La loi du 11 février 2005 relatif à l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées a fixé l'échéance à 2015 pour mise en accessibilité des espaces publics, des bâtiments publics et des bâtiments privés ouverts au public...

Il est admis par tous que cette échéance ne sera pas tenue, mais personne n'ose proposer de la repousser.

Cette préférence pour la proclamation d'un principe au risque de provoquer des blocages et donc des retards est propre à notre culture.

La sénatrice Claire-Lise Champion dans son rapport d'étape sur l'accessibilité a proposé de contourner la difficulté en suggérant non pas de repousser, mais d'enjamber l'année 2015. L'effort sémantique mérite d'être salué.

Soucieux de ne pas être accusé de méconnaître les aspirations légitimes des personnes handicapées nous ne proposons pas de porter atteinte au symbole de l'année 2015.

Nous suggérons par contre de provoquer des conférences de consensus pour voir comment certaines prescriptions normatives peuvent être transformées en objectif avec un dispositif législatif renvoyant à un décret en Conseil d'Etat les possibilités d'adaptation compatible avec les objectifs de la loi.

4-4-2 LA LOI N°2010-788 DU 11 JUILLET 2010 PLUS CONNUE SOUS L'APPELLATION DE GRENELLE 2.

Il ne s'agit bien sûr pas de remettre en cause la loi Grenelle 2, mais de constater qu'à l'enthousiasme ayant marqué sa naissance succède quelques interrogations.

Par la grâce du syndrome du perroquet (répétition du même mot jusqu'à l'usure), il était demandé dans les années 2010, de faire du Grenelle sur tous les sujets, Grenelle par-ci, Grenelle par-là... sauf bien sûr dans le domaine social où l'expression a trouvé son origine.

Ce temps de l'enthousiasme dissipé, s'ouvre au fur et à mesure de la sortie des décrets d'applications, le temps des préoccupations et des inquiétudes.

Un maire nous a même adressé un message s'inquiétant de la "Grenellisation de son PLU"

Veillons à ce que la grenellisation ne devienne pas le signe d'un blocage et le cri : "je suis grenellisé", un appel au secours.

Cette loi illustre assez bien le recours au prescriptif dans un contexte budgétaire contraint.

La multiplication des schémas directeurs, des trames vertes et bleues, des études d'impact, des consultations, des concertations, des expertises donnent le sentiment de l'ouverture d'un temps des lenteurs et des blocages.

Il n'est peut être pas politiquement incorrect de conseiller de revisiter Grenelle 2 non pas au niveau des objectifs, mais des modalités d'application.

Une expertise de la Commission d'évaluation des normes pourrait être faite pour détecter les éléments qui dans les procédures Grenelle 2 sont porteurs de ralentissement, d'alourdissement des coûts et de risque de blocage.

Il faut sauver Grenelle 2 de ses excès de procédures.

Heureux en tout cas les territoires qui ont un PLU et un Scot approuvé. Il faut prendre en leur faveur une disposition de pérennisation qui les protège de l'application des nouvelles procédures.

4-4-3 RÉGLEMENTATIONS LÉGIONELLES.

La communauté urbaine "Nantes Métropole" et la Ville de Poitiers ont signalé les conséquences de l'arrêté du 1er février 2010 relatif à la surveillance des légionelles dans les installations de production, de stockage et de distribution d'eau chaude sanitaire.

L'augmentation des documents et des contrôles dans le suivi des installations de production, de stockage et de distribution d'eau chaude conduit à une augmentation significative des charges d'exploitation et engendre des coûts de travaux préalables importants.

La réglementation "légionelle" s'applique indistinctement indépendamment de la nature des souches alors que les médecins de santé publique s'accordent sur le fait d'une dangerosité différente selon la nature des souches en cause.

De même, la réglementation n'a pas véritablement défini des priorités en terme d'actions à mettre en œuvre selon la typologie des populations accueillies dans les équipements publics alors que là encore, les données médicales font apparaître une sensibilité différente selon les publics concernés (moins grande sensibilité au risque légionelle des enfants par rapport aux personnes âgées ou malades).

Un réexamen des dispositions réglementaires légionelles mériterait d'être engagé.

4-4-4 RÉEXAMEN DES NORMES POUR LESQUELLES LA COMMISSION CONSULTATIVE D'ÉVALUATION A DONNÉ UN AVIS NÉGATIF.

Il conviendrait enfin de soumettre au réexamen de la Commission Consultative de l'Évaluation des Normes toutes les normes sur lesquelles depuis sa création elle a rendu un avis défavorable.

V - FREINER LES EXCÈS NORMATIFS DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES

Sur quelques 251 000 équipements sportifs identifiés par le recensement national des équipements sportifs en 2007, 85 % appartiennent aux collectivités locales.

Les pouvoirs normatifs des fédérations se fondent sur les articles R 131-33 et R 132-10 du code du sport qui, par délégation, leur confèrent des prérogatives de puissance publique⁽¹⁾.

Les collectivités locales sont unanimes à dénoncer les excès normatifs des fédérations sportives, excès qui illustrent les « effets pervers » de la séparation « normeur payeur ». Pourquoi en effet se retenir d'émettre des normes nouvelles dès lors que ceux qui décident ne sont pas ceux qui payent.

Les signalements des collectivités locales ont permis d'identifier les sept péchés normatifs des fédérations sportives.

5-1 CONSTAT DES SEPT PÉCHÉS NORMATIFS DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES.

5-1-1 LES COÛTS ÉLEVÉS.

Les coûts des équipements exigés par les fédérations et ligues vont de plusieurs dizaines de millions d'euros pour les stades de foot de ligue 1 à des sommes plus modestes, mais qui impactent les budgets locaux.

Dans la fiche jointe en annexe V, les villes de Caen, Le Havre et Lille fournissent des exemples montrant que toutes les fédérations sportives contribuent à l'inflation des coûts normatifs.

5-1-2 L'INSTABILITÉ NORMATIVE.

Les fédérations ne cessent de perfectionner leurs normes, les modifiant sans s'interroger sur les conséquences de ses modifications sur les équipements existants. Dans la fiche 2, les villes de Lille et Le Mans donnent des exemples de variation dont l'une des plus emblématiques est, en basket, la règle dite du panier à trois points qui tiré hier à 3.25 m devra être tiré 3.75m, ce qui entraîne des modifications coûteuses des parquets.

5-1-3 L'ARISTOCRATIE NORMATIVE.

Dans le monde des Fédérations, l'aristocratie ne se manifeste pas par l'affichage de quartier de noblesse, mais par celle des superficies des locaux d'accueil qui varient selon les niveaux de jeu.

Il en est ainsi de la taille des vestiaires réservés aux arbitres qui augmente en fonction des classements sportifs. Dans la fiche 3, Caen, Dijon, Lille et Metz donnent des exemples de cette aristocratie des surfaces avec leurs conséquences en termes de risque de déclassement d'équipement lorsque l'équipe élève son niveau de compétition.

(1) Cf annexe IV - Avis du Conseil d'Etat du 20 novembre 2003 rappelant les limites du pouvoir délégué aux Fédérations Sportives.

VI - METTRE DE L'ORDRE AU PAYS DES SCHEMAS ET DES ZONAGES

Une formule s'est développée depuis une dizaine d'années : celle de la mise en place de schémas pour cadrer l'action dans la plupart du domaine de l'intervention publique. Nous avons recensé soixante-sept schémas qui nourrissent les sociétés prestataires d'études...qui les élaborent en faisant souvent du copier-coller.

- Schémas

- Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
- Schéma d'assainissement collectif
- Schéma de certification forestière
- Schéma de cohérence territoriale
- Schéma de développement commercial
- Schéma de développement de l'espace communautaire
- Schéma décennal de développement du réseau de transport d'électricité
- Schéma départemental d'accueil des gens du voyage
- Schéma départemental d'alimentation en eau potable
- Schéma départemental d'analyse et de couverture du risque
- Schéma départemental de coopération intercommunale
- Schéma départemental de développement économique et touristique
- Schéma départemental de gestion cynégétique
- Schéma départemental de l'enfance et de la famille
- Schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance
- Schéma départemental d'enseignement artistique
- Schéma départemental des carrières
- Schéma départemental des espaces naturels sensibles
- Schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale
- Schéma départemental en faveur des enfants et adultes en situation de handicap
- Schéma départemental gérontologique
- Schéma départemental jeunesse
- Schéma départemental pour les personnes âgées
- Schéma directeur ADÈLE
- Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région
- Schéma directeur de jalonnement en France - Wikipédia
- Schéma directeur de la prévision des crues
- Schéma directeur de l'administration électronique
- Schéma directeur de mutualisation des services
- Schéma directeur départemental des structures
- Schéma directeur des collègues
- Schéma directeur des énergies renouvelables
- Schéma directeur des espaces numériques de travail
- Schéma directeur d'urbanisme commercial
- Schéma directeur économie et emploi durables
- Schéma directeur informatique
- Schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse
- Schéma directeur pour l'accessibilité des services et réseaux de transport collectif

22

Schéma directeur régional des systèmes d'information en santé
Schéma directeur territorial d'aménagement numérique
Schéma européen d'aménagement du territoire
Schéma européen des transports
Schéma national d'organisation sociale et médico-sociale pour les handicaps rares 2009-2013
Schéma national d'aménagement du territoire
Schéma national de développement des infrastructures du tourisme
Schéma national de l'orientation et de l'insertion professionnelle
Schéma national des données sur l'eau
Schéma national des emplois, des activités et des formations des sapeurs-pompiers
Schéma national des infrastructures de transport
Schéma national des itinéraires cyclables prioritaires
Schéma national des véloroutes et voies vertes
Schéma régional climat air énergie
Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
Schéma régional de cohérence écologique
Schéma régional de développement économique
Schéma régional de l'économie et de l'emploi
Schéma régional de la formation tout au long de la vie
Schéma régional de prévention
Schéma régional de la jeunesse
Schéma régional d'organisation des soins
Schéma régional d'organisation médico-sociale
Schéma régional d'organisation sanitaire
Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie « plan climat énergie territoires »
Schéma régional du développement durable du tourisme et des loisirs
Schéma régional éolien
Schéma régional formations, santé, social et territoires
Schéma relatif aux personnes handicapées ou en perte d'autonomie

Les schémas se multiplient et se superposent sur un même domaine (national - régional - départemental - local)

Il serait utile de mettre ces schémas en cohérence, d'en freiner le développement

Il est proposé d'en élaborer un dernier :

"Un schéma directeur des droits à l'initiative, à l'adaptation et à l'improvisation."

- Zonages

La multiplication des zones accompagne celle des schémas pour fragmenter l'espace, superposer des règles, accumuler les normes.

ZAACI Zone d'Aménagement Artisanale, Commerciale et Industrielle
ZAC Zone d'Aménagement Concerté
ZAD Zone d'Aménagement Différé
ZAE Zone d'Activité Economique
ZAN Zone d'Agglomération Nouvelle
ZAP Zone Agricole Protégée
ZAP Zone d'Animation Pédagogique

ZAPI Zone d'Attente des Personnes en Instance
ZE Zone d'Emploi
ZEAT Zone d'Équipement et d'Aménagement du Territoire
ZEC Zone Ecologique Contrôlée
ZEC Zone d'Exploitation Contrôlée
ZEE Zone Economique Exclusive
ZEP Zone d'Education Prioritaire
ZF Zone Franche
ZFU Zone Franche Urbaine
ZI Zone Industrielle
ZICO Zone Importante pour la Conservation des Oiseaux
ZIF Zone d'Intervention Foncière
ZIL Zone d'Intervention Limitée
ZNIEFF Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique
ZPIU Zone de Peuplement Industriel ou Urbain
ZPPAU Zone de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain
ZPPAUP Zone de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain et Paysager
ZPS Zone de Protection Spéciale
ZRE Zone de Répartition des Eaux
ZRR Zone de Revitalisation Rurale
ZRU Zone de Redynamisation Urbaine
ZSC Zone Spéciale de Conservation
ZSP Zone de Solidarité Prioritaire
ZUE Zone Urbaine Equipée
ZUP Zone d'Urbanisation Prioritaire
ZUS Zone Urbaine Sensible

Cette conception d'un espace éclaté en zones n'est pas en cohérence avec l'unité profonde des territoires, la mobilité des hommes et la mise en réseau des acteurs.

Le moment est venu de revisiter les schémas et les zones pour redonner de l'unité au territoire et de la liberté aux acteurs.

La création de richesses résulte moins des schémas que des opportunités, des hasards et des imprévus.

Les schémas directeurs oublient trop que gouverner ce n'est pas prévoir, mais se préparer à l'imprévisible en se montrant opportuniste, souple et réactif.

**ACTU
ENVIRONNEMENT**

L'actualité professionnelle du secteur de l'environnement

Règlementation | 27 mars 2013 | Actu-Environnement.com

L'environnement au cœur de l'inflation normative dénoncée par le rapport Lambert-Boulard

Dans un rapport décapant sur la simplification des normes, deux élus locaux préconisent une nouvelle nuit du 4 août. Dans le collimateur : les Dreal, le Grenelle, les textes sur la qualité de l'air intérieur, les légionelles ou les nitrates....



© Plantu

Alain Lambert, président UMP du conseil général de l'Orne et de la Commission consultative des normes, et Jean-Claude Boulard, maire socialiste du Mans, ont remis le 26 mars au Premier ministre le rapport de la mission qui leur avait confiée en décembre dernier. Son objectif ? Alléger le stock de normes qui pèsent sur les collectivités locales.

Cette initiative faisait suite au premier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) réuni le 18 décembre dernier et à la création d'une structure de pilotage et de coordination de l'ensemble du chantier de la simplification normative au sein du secrétariat général du Gouvernement.

"Société paralysée par l'obsession de prévenir tous les aléas"

Les auteurs du rapport dénoncent le "*passage progressif d'un Etat de droit à un état de paralysie par le droit*". Situation qui exige "*un choc de compétitivité juridique*".

L'"*incontinence normative*" a même "*contaminé les chemins de la connaissance en les normant par une loi comme celle de la bioéthique au risque de provoquer un retard dans la recherche génétique française*", écrivent Alain Lambert et Jean-Claude Boulard. "*L'épidémie a été relancée par le principe de précaution qui fonde une société peureuse, frileuse, paralysée par l'obsession de prévenir tous les aléas*", ajoutent-ils.

L'examen du stock de normes a permis d'identifier des "*centres de coûts*" et des "*centres de ralentissements*" qui méritent signalement, indique le rapport. Parmi les premiers est pointée

la législation sur le traitement des déchets. Au titre des seconds figurent la législation sur l'urbanisme et certaines dispositions de la loi Grenelle 2.

Droit à l'interprétation des normes

Les auteurs affirment tout d'abord "un droit à l'interprétation des normes" dans le but de faire "prévaloir l'esprit sur la lettre". Ainsi, dans le domaine des espèces protégées, "les règles interprétées trop rigoureusement permettent souvent, sous le couvert de la protection environnementale d'une espèce, de protéger une espèce qui ne l'est pas : les riverains hostiles au projet d'aménagement", relèvent non sans humour les auteurs. Alors qu'à partir d'une appréciation facilitatrice, "des mesures raisonnables de compensation peuvent sauver le projet". Et de citer l'exemple du scarabée Pique-Prune qui a retardé pendant dix ans le chantier de l'autoroute A28 ou des escargots de Quimper qui ont eu raison du centre de formation du Stade brestois, un chantier de 12 M€ pour lequel 40 entreprises avaient répondu aux appels d'offres.

De même, dans le cas des projets soumis au cas par cas à étude d'impact, l'autorité environnementale dispose d'un pouvoir d'appréciation lui permettant d'être plus ou moins facilitatrice d'un projet. Selon l'interprétation stricte ou facilitatrice retenue, "le sort réservé aux projets sera différent", relèvent les auteurs.

Quant à l'autorité administrative la plus à même de jouer ce rôle d'interprète des normes, il s'agit selon eux des préfets de département. "La réforme ayant conduit à accroître les compétences des préfets de région a, de fait, renforcé le pouvoir de blocage normatif des directions régionales sous l'influence de leurs administrations", explique le rapport. Afin de "neutraliser un foyer d'interprétation rigide des normes", dont le rôle vient d'être consolidé par la circulaire du 11 février 2013, Alain Lambert et Jean-Claude Boulard proposent de transférer la compétence d'interprétation des Dreal vers les directions départementales du territoire (DDT).

"Dans la même logique d'une appréciation des normes marquée par la proximité", le rapport propose que le préfet de département devienne l'autorité environnementale en lieu et place du préfet de région appuyé sur la Dreal.

"Nous avons (...) rencontré un intégrisme normatif dans le domaine de l'environnement qui n'est pas le fait de l'écologie politique, mais celui d'associations environnementalistes relayées par les Dreal qui mettent au service de l'interprétation rigoriste des normes la bureaucratie", dénoncent les auteurs du rapport.

"Ouvrez les fenêtres"

Le rapport préconise également l'abrogation pure et simple d'un certain nombre de normes. Parmi celles-ci les textes d'application de la loi du 12 juillet 2010 qui imposent de surveiller la qualité de l'air intérieur dans certains établissements du public comme les écoles ou les centres... aérés. L'alternative de bon sens selon les auteurs ? Aérer régulièrement les locaux en ouvrant les fenêtres.

De même, proposent-ils d'abroger les contraintes antisismiques là où la terre n'a jamais tremblé : le surcoût estimé est de l'ordre de 1 à 5% suivant le type d'édifice selon les chiffres avancés par le ministère de l'Ecologie.

Les auteurs du rapport entendent également remettre en discussion les conditions d'application de certaines normes "incontestables dans leur principe, mais génératrices de coûts et de lenteur". Parmi celles-ci la loi Grenelle 2. "La multiplication des schémas directeurs, des trames vertes et bleues, des études d'impact, des consultations, des concertations, des expertises donnent le sentiment de l'ouverture d'un temps des lenteurs et des blocages", estiment les deux élus qui veulent "sauver Grenelle 2 de ses excès de procédure".

Ainsi, en ce qui concerne les trames vertes et bleues, "il faut veiller à ce que le nouveau dispositif ne soit pas porteur d'un retour au centralisme normatif", pointe le rapport qui dénonce une fois de plus l'effacement de l'échelon départemental.

De même, le rapport préconise-t-il un réexamen de la réglementation "légionelles", qui s'applique indistinctement à tous les établissements recevant du public et se révèle très coûteuse, alors que la dangerosité est différente selon les souches en cause et selon les publics concernés.

Les deux rapporteurs souhaitent également "mettre de l'ordre au pays des schémas et des zonages", après avoir constaté l'existence de 67 schémas différents. "Les schémas se multiplient et se superposent sur un même domaine (national - régional - départemental - local). Il serait utile de mettre ces schémas en cohérence, d'en freiner le développement", estiment-ils. Quant à la conception d'un espace éclaté en zones, elle "n'est pas en cohérence avec l'unité profonde des territoires, la mobilité des hommes et la mise en réseau des acteurs", écrivent M. Lambert et Boulard.

Surtransposition des directives européennes

L'Europe est souvent accusée d'être une source majeure d'accumulation des normes. C'est en partie vrai, estiment les rapporteurs, car la France a tendance à en rajouter en "surtransposant". Et de citer les textes de transposition de la directive "nitrates". "Pour maîtriser toutes ces règles, il faut au moins sortir d'une école nationale de chimie", s'indignent les deux auteurs qui préconisent plutôt "des cahiers des charges établis avec les professionnels, à partir de bonnes pratiques dégagées par eux".

Enfin, ils dénoncent les risques de dérapages face à des normes "saturées de qualité à l'origine". Ainsi, les ZNIEFF, parties d'un recensement des espaces naturels remarquables lancé en 1982, se voient revêtues d'une portée juridique par une circulaire de 1991 puis faire l'objet d'un inventaire par le Muséum d'histoire naturelle. Même si un arrêt du Conseil d'Etat a ensuite dénié toute portée juridique à ces zones, elles sont cependant considérées "comme un indice de la valeur d'espace naturel de la zone dont il faut tenir compte dans la conception des aménagements", déplore le rapport. D'où la proposition d'une cellule de veille au sein de la Commission consultative d'évaluation des normes ayant pour rôle d'alerter sur les dérapages possibles.

Le Gouvernement se dit résolu à agir pour simplifier les normes. "Dans la crise que nous traversons, il s'agit d'un enjeu économique, budgétaire, mais aussi démocratique", estime Jean-Marc Ayrault. Reste toutefois à savoir ce qu'il retiendra du rapport. Une première réponse sera donnée lors du prochain Cimap le 2 avril prochain à l'issue duquel il annoncera les décisions qu'il entend mettre en œuvre pour alléger le droit français.

Article publié le 27 mars 2013
Laurent Radisson

GEORGES HISPALIS*

POURQUOI TANT DE LOI(S) ?

620 PAGES ET 912 GRAMMES EN 1970; 632 pages et 1 022 grammes en 1980; 1 055 pages et 1 594 grammes en 1990; 1 663 pages et 2 780 grammes en 2000; 2 556 pages pesant 3,266 kilos en 2004. Ces chiffres sont ceux du nombre de pages (ordonnances et tables non incluses) et du poids du *Recueil des lois* publié annuellement par l'Assemblée nationale. Chacune de ces années, choisie parce qu'elle marque le début d'une décennie, peut ne pas être exactement représentative du niveau d'activité législative de la législature à laquelle elle appartient; l'évolution sur une longue période, quadruplement du volume des lois promulguées en trente-cinq ans, plus que doublement au cours des quinze dernières années, n'en est pas moins nette.

L'inflation législative n'est donc pas simplement un thème d'allocution pour les cérémonies républicaines de vœux de début d'année ou un sujet de discussion, fort prisé depuis peu, dans les cénacles de constitutionnalistes. C'est aussi une réalité tangible et mesurable. Le mouvement a commencé à la fin des années soixante-dix; il s'est accéléré avec l'alternance politique de 1981 et celles qui ont suivi chaque élection générale depuis lors; il s'est amplifié dans les années quatre-vingt-dix, jusqu'à sembler atteindre l'emballement dans la période la plus récente.

Dès lors, il est légitime de poser la question: pourquoi tant de lois? Ou, plus exactement, pourquoi tant de loi?

Car, si – comme chacun peut le constater – le volume des lois nouvelles est en forte augmentation, on sait moins que leur nombre diminue. Pour reprendre les mêmes années que précédemment, 74 lois ont été promulguées en 1970, 48 en 1980, 68 en 1990, 44 en 2000 (hors celles autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'une convention internationale); leur nombre n'était que de 42 en 2004.

* Georges Hispalis est un pseudonyme.

L'inflation législative n'est donc pas l'augmentation du nombre des lois nouvelles, mais celle de leur taille. Qu'on en juge. Le deuxième tome du recueil des lois de 2004, le plus gros à avoir jamais été publié, ne contient que 21 lois autres que celles autorisant la ratification ou l'approbation d'actes internationaux, promulguées en l'espace de trois mois et demi entre le 21 avril et le 13 août 2004; mais, parmi elles figurent plusieurs « mastodontes » législatifs, la loi sur le commerce électronique (101 pages), faisant elle-même suite à celle sur l'économie numérique (61 pages), la loi sur la bioéthique (99 pages), celles sur la santé publique (218 pages), sur le développement des responsabilités locales (231 pages), sur la réforme de l'assurance maladie (119 pages) et sur l'organisation de la sécurité civile (91 pages). Il s'agit, assurément, d'une œuvre législative considérable traduisant une volonté réformatrice comparable à celle qui a marqué la production législative des années 1981 à 1984. Mais, à lui seul, ce volume est presque aussi épais que les six fascicules qui, trente ans plus tôt, formaient les recueils des trois années 1972, 1973 et 1974, lesquels, en nombre de lois (hors ratification ou approbation de traités ou conventions) en contenaient 205, soit dix fois plus. Or, même si cette période n'a pas laissé le souvenir d'une activité législative particulièrement intense, celle-ci n'a, pourtant, pas été anodine.

102

Ainsi, si l'apparence est celle d'un recours sans cesse accru à la loi – dès qu'un problème se pose, on fait une loi, entend-on dire souvent – la réalité est celle de lois notablement moins nombreuses aujourd'hui qu'il y a trente ans, mais plus volumineuses, complexes, voire touffues qu'auparavant.

L'inflation législative, ainsi définie, apparaît comme un phénomène naturel et largement partagé, dont les causes visibles ou cachées sont multiples; en endiguer les débordements suppose une prise de conscience et un consensus sur les moyens.

UN PHÉNOMÈNE NATUREL ET LARGEMENT PARTAGÉ

Même si notre pays possède, notamment en matière de procédure législative, des particularités qui poussent à l'inflation des lois, il n'est pas le seul à la connaître, ce qui donne à penser qu'il s'agit d'une tendance naturelle dans l'évolution de nos systèmes juridiques.

Une tendance naturelle à l'inflation

La posture consistant à tirer argument de l'accumulation législative pour s'en gausser ou se lamenter ignore la réalité selon laquelle il existe dans nos sociétés un besoin naturellement croissant de droit, donc de lois, parce que celles-ci doivent gérer des relations sans cesse plus complexes entre individus, entre institutions ou entre les premiers et les secondes. Dans une société biblique, la loi du talion et la prudence du roi Salomon pouvaient aisément tenir lieu de loi pénale; aujourd'hui, la diversité des formes de délinquance, la nécessité d'assurer l'efficacité de l'action répressive tout en sauvegardant les droits de la personne font que Code pénal et Code de procédure pénale ont, nécessairement, perdu la sveltesse de leurs débuts.

Le droit engendre le droit. Par exemple, la loi du 15 novembre 1999 instituant le Pacte civil de solidarité a inséré huit articles supplémentaires dans le Code civil. Mais, outre que cette législation nouvelle est elle-même potentiellement évolutive puisqu'elle n'a pas estimé pouvoir régler d'emblée toutes les questions qu'elle soulevait, chaque fois qu'une loi subséquente affecte les rapports de couple, en matière fiscale, de protection sociale ou de retraites, il est nécessaire de viser le PACS pour en étendre les dispositions envisagées pour les couples mariés aux personnes liées par ce contrat ou les leur adapter. Dans le domaine de l'organisation locale, la France a choisi de remédier à l'émiettement communal non par la fusion mais par la coopération intercommunale: il s'ensuit que, chaque fois qu'une loi concerne une commune ou son maire, elle doit faire référence à l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre ou à son président et, le cas échéant, fixer un régime juridique tenant compte des spécificités de l'intercommunalité par rapport à l'organisation communale. On pourrait multiplier les exemples montrant que toute loi nouvelle contient le germe de lois futures, par un effet naturel de boule de neige.

D'autre part, l'inflation législative est directement fonction de la complexité de l'ordre juridique, domaine dans lequel la France se distingue, tant par son organisation administrative interne que par son appartenance à un double ordre juridique national et communautaire. Or, l'Union européenne est une source d'inflation législative d'autant plus abondante que son domaine d'intervention s'accroît; rares sont, désormais, les lois dont l'objet total ou partiel ne consiste pas à adapter une règle communautaire. Mais, cette intégration se fait souvent par juxtaposition et non par remplacement: par exemple, la loi du 19 mai

1998 relative à la responsabilité du fait des produits défectueux traduisant, tardivement d'ailleurs, une directive européenne, a créé dans le Code civil un titre nouveau de 18 articles qui ne s'est pas substitué au régime général de la responsabilité contractuelle mais s'y est ajouté pour le cas particulier des contrats visés par la directive transposée. De même, l'obligation de transcrire une règle communautaire en droit interne est souvent l'occasion de procéder à des modifications législatives qui n'en sont pas la conséquence de droit indispensable mais apparaissent comme l'accessoire nécessaire de l'environnement juridique européen: tel est, en particulier, le cas de lois récentes modifiant le statut de services publics dans les domaines de l'énergie, des transports ou de la poste, en vue – a estimé le législateur – de leur donner une structure juridique mieux adaptée au contexte concurrentiel du droit communautaire.

104

Un phénomène largement partagé

Les motifs qui poussent à l'inflation législative n'étant pas spécifiques à la France, il est logique que le phénomène se manifeste dans plusieurs démocraties comparables à la nôtre. Toutefois, les différences dans la nature même de la loi d'un pays à l'autre imposent de considérer ces comparaisons internationales avec prudence: ainsi, si le nombre de textes à valeur législative adoptés par le Congrès américain a diminué de près de 40 % depuis 1970, il restait encore supérieur à 850 en 2004, ce seul chiffre suffisant à établir que le mot « loi » ne recouvre pas la même réalité aux États-Unis et en France.

En Allemagne, le nombre de lois adoptées annuellement oscille entre 120 et 160, sans que se dégage une tendance haussière très nette; toutefois, tant leur longueur croissante que leur défaut de clarté et d'efficacité, ainsi que l'excès de la réglementation subséquente font l'objet de critiques, notamment universitaires. *En Belgique*, le nombre de projets de loi votés chaque année qui se situait, en moyenne, au-dessous de 100 au début des années 1980, a toujours été nettement supérieur à ce chiffre depuis 1996 avec des pics à plus de 200 en 1997, 1999 et 2003. Si les statistiques des *Pays-Bas*, de l'*Italie*, et de l'*Espagne* ne dégagent pas de tendance très nette quant à l'évolution de la production législative, la situation qui s'apparente le plus à celle de la France se rencontre au *Royaume-Uni*: de 1970 à 2003, le nombre de lois votées, au demeurant modéré, a eu tendance à décroître (de plus de 60 dans les années 1970 et 1980 à moins de 50 depuis); mais leur volume a presque quadruplé passant de 1 110 pages en 1970 à 2 110 en 1980, 2 390 en 1990 et 3 865 en

2000, année où le nombre de textes adoptés a, pourtant, été le plus faible.

La situation de la *Russie* est, évidemment, spécifique : de 1997 à 1990, les deux chambres de la République socialiste de Russie, dont le territoire recouvrait celui de l'actuelle Fédération de Russie, n'ont adopté que 150 lois, dont la plupart étaient concentrées sur les trois dernières années et correspondaient à la présidence de M. Gorbatchev. Depuis 1996, le nombre varie annuellement entre 150 et 225 et, phénomène particulier, est presque intégralement constitué de lois nouvelles et non de modifications de législations antérieures, ce qui traduit la mise en place d'un ordre juridique entièrement nouveau. Il en va de même en *République tchèque*, où la transition du système socialiste à l'économie de marché, la scission de la Tchécoslovaquie et la reprise de l'acquis communautaire en vue de l'adhésion à l'Union européenne se sont additionnées pour produire une forte augmentation du nombre des lois votées avec, néanmoins, une tendance à la décrue dans les années les plus récentes. 105

L'intégration du droit communautaire dans la législation nationale et les alternances politiques apparaissent donc comme des éléments moteurs de l'inflation législative, laquelle se conjugue, dans ce dernier cas, avec une forte instabilité législative. Tel est le cas de la France où des pans de la législation tels que l'immigration, la procédure de l'instruction pénale, la propriété publique ou privée des entreprises, le statut des entreprises publiques, la fiscalité des personnes ou du patrimoine ont fait l'objet d'allers et retours au fil des changements de majorité. Ce phénomène se rencontre aussi au *Québec* où, selon une étude de la revue parlementaire canadienne de 1985, entre janvier 1977 et juillet 1984, la loi sur les villes a été modifiée 37 fois, le Code civil 36 fois, la loi fiscale 31 fois et celle sur le régime de retraite des fonctionnaires à 25 reprises.

UN PHÉNOMÈNE AUX CAUSES MULTIPLES

Pour en revenir plus particulièrement à la situation française, les causes qui poussent à cette inflation législative sont nombreuses. Certaines sont visibles ; d'autres, peut-être plus puissantes, demeurent cachées.

Rapport au Premier ministre



Simplifions nos lois pour guérir un mal français

Jean-Luc WARSMANN
DEPUTE DES ARDENNES,
PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES LOIS

Juin 2009

Première partie

Stratégie pour une norme de meilleure qualité, plus simple et plus accessible

Chapitre 1

Produire un droit de plus grande qualité

Produire un droit de plus grande qualité nécessite un effort continu, de la conception des textes jusqu'à leur évaluation.

Une plus grande attention doit être portée à la phase préparatoire de conception des textes normatifs

L'étude d'impact s'impose comme une contrainte forte de la qualité du droit

L'instrument principal proposé pour lutter contre l'inflation normative et participer à la qualité de la norme est l'étude d'impact. La notion et la pratique ne sont pas nouvelles. Dans notre pays, plusieurs circulaires depuis une dizaine d'années ont tenté d'inscrire les études d'impact dans notre paysage administratif, mais sans succès.

Trois raisons peuvent expliquer cet échec relatif :

- une circulaire, même du Premier ministre, ne présente pas un caractère réellement contraignant : ministres et administrations ont pu trouver toutes les raisons pour se dispenser de son application;
- la notion d'étude d'impact, son contenu, le détail de la mise en œuvre n'étaient pas encore stabilisés et pouvaient donner lieu à des interprétations différentes;
- l'absence de culture de l'étude d'impact et l'organisation de nos administrations centrales, y compris au niveau de la coordination interministérielle, ont aussi fait obstacle au déploiement de cet instrument.

Les circonstances permettent aujourd'hui de mettre en œuvre de façon cohérente, globale et efficace cette méthode d'élaboration des normes qui doit aussi servir à l'évaluation des politiques publiques.

En dehors de notre pays, la Commission européenne et plusieurs de nos partenaires européens ont généralisé les études d'impact (*impact assessment*). L'instrument est désormais au cœur du «Mieux légiférer» (ou *Better Regulation*). La Commission européenne note ainsi : «L'étude d'impact a

conduit à une importante adaptation des intentions au cours de la phase préparatoire des propositions »⁽¹⁾.

Le rapport public du Conseil d'État sur la sécurité juridique en 2006, suivi d'un rapport de réflexion sur sa mise en œuvre demandé par le Premier ministre au Secrétaire général du Gouvernement (SGG), a récemment mis en évidence les conséquences négatives de l'inflation normative et simultanément recommandé le recours aux études d'impact parmi les moyens pour y remédier. Concrètement, il s'agit de prendre le temps de mûrir la norme le plus en amont possible afin d'anticiper au mieux ses effets- entendus dans le sens le plus large possible.

Depuis l'envoi, le 17 juin 2008, de votre lettre de mission, une étape majeure a été franchie avec la réforme constitutionnelle. Il n'est donc pas besoin de revenir, dans le cadre du présent rapport, sur les justifications et les mérites de l'étude d'impact mais bien plus d'exposer dans le détail son périmètre d'application et les conditions de sa mise en œuvre.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a prévu dans son article 39, alinéa 3 que *«la présentation des projets de la loi devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique»*. L'article 44, alinéa 1er, renvoie aussi à une loi organique et aux règlements des assemblées pour traiter le sujet du droit d'amendement des membres du Parlement et du Gouvernement. Lors des débats parlementaires du mois de juillet, en qualité de rapporteur, j'avais eu l'occasion de souligner l'importance de cette disposition de l'article 39 en tant qu'elle permettait *«notamment de fonder un ancrage constitutionnel en vue de rendre obligatoire une étude d'impact avant le dépôt de tout projet de loi»*.

Au nom du Gouvernement, la garde des Sceaux avait confirmé cette vision : *«Le Gouvernement partage votre souci d'améliorer la qualité de la législation... Le Conseil d'État en avait d'ailleurs relevé la nécessité dans son rapport annuel en 2006 et beaucoup de circulaires avaient été prises depuis plusieurs années, hélas sans succès. Le seul moyen de rendre ces études d'impact obligatoires est de les prévoir au moins dans une loi organique»*.

Le projet de loi organique, récemment déposé, est désormais soumis au Parlement. Les études d'impact, dénommées «évaluations préalables» dans le projet de texte, figurent aux articles 7 et 10. Les dispositions proposées recourent en partie les analyses et propositions qui vous sont soumises au titre du présent rapport. La préparation du projet de loi organique et cette mission parlementaire étant dans un calendrier très proche, cette coïncidence a permis de faire part à votre Cabinet de plusieurs aspects qui semblent importants.

En prenant pleinement en considération les dispositions en matière d'études d'impact qui figurent en l'état dans le projet de loi, il est utile de proposer un dispositif global qui, tant pour des raisons juridiques que pratiques, sera plus précis et plus détaillé que les seuls articles de la loi organique.

(1) Commission européenne, l'initiative «Mieux légiférer» expliquée simplement, 2006.

Évaluation préalable ou étude d'impact?

Dans toutes les analyses et propositions qui suivent le terme utilisé est «*étude d'impact*», préféré à l'intitulé retenu dans le projet de loi organique «*d'évaluation préalable*».

La définition qui en est donnée à l'article 7 du projet permet de penser que les termes sont synonymes. Toutefois la qualification d'étude d'impact paraît préférable pour les raisons exposées ci-dessous.

L'étude d'impact est une expression connue, introduite dans nos procédures administratives, par plusieurs circulaires, depuis plus de dix ans. En dernier lieu, le document du SGG de juin 2006 *Guide méthodologique des études d'options et études d'impact*, tout en distinguant les deux termes, montre que l'étude d'options peut constituer une composante de l'étude d'impact. Toutefois sa faible utilisation dans nos procédures a donné lieu à des critiques et à une impression d'échec.

Au plan européen, il est clair que la référence est celle de l'étude d'impact, *impact assessment* en anglais. Cette donnée est importante car la nouvelle procédure, pour être la plus efficace possible, devra être articulée avec les procédures européennes d'élaboration des normes.

En effet, la Commission européenne réalise désormais des études d'impact pour les projets de directives et certains projets de règlements. Elle a d'ailleurs lancé plusieurs procédures de marchés publics pour sélectionner des sociétés et des experts chargés de réaliser des études d'impact.

Il faut toutefois relever que ces études ont une portée européenne et, sauf exception, ne viendront pas, pays par pays, envisager les impacts possibles. Il est donc important «d'approfondir» et de pouvoir amender ce travail européen. À cet égard, la Mission rappelle la pertinence des termes de la circulaire du Premier ministre du 27 septembre 2004 relative à la transposition en droit interne des directives et des décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes : «*L'impact de l'acte en préparation sur le droit interne doit être apprécié le plus en amont possible, pour permettre, à la fois, d'arrêter les positions de négociation de la France en connaissance de cause et de préparer la transposition. Cet effort d'anticipation doit se matérialiser sous la forme d'une étude d'impact*».

Lors des débats constitutionnels portant sur l'article 39, les parlementaires et le Gouvernement se sont référés aux études d'impact et le Président de la République les a mentionnées à l'occasion de la cérémonie de scellement de la Constitution.

Enfin, comme son nom l'indique, l'évaluation préalable intervient avant le débat ou la décision. De ce point de vue, corriger ou compléter une évaluation préalable alors que le débat est en cours, qu'une modification importante est apportée au texte ou appelle un complément d'étude, montre que l'ensemble du processus ne se déroulera pas toujours au sens strict du terme, de façon préalable.

Une définition exigeante de l'étude d'impact

La définition donnée à l'article 7 du projet de loi organique est intéressante: l'étude d'impact «comprend une appréciation de la législation existante, la définition des objectifs poursuivis, l'exposé des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles, ainsi qu'une estimation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales de la réforme».

Toutefois, cette définition large, mérite vraisemblablement d'être déclinée de façon plus précise. Il serait souhaitable que l'étude d'impact s'attache à faire apparaître par catégorie de personnes physiques et morales et par catégorie d'administrations, les conséquences des dispositions législatives proposées. En matière financière, distinguer les coûts et les bénéfices attendus des dispositions pour les catégories intéressées, notamment les PME, serait légitime. De même, l'étude d'impact devrait intégrer la mention des textes supprimés ou abrogés et indiquer le volume en cause (cf *infra* Proposition n° 16).

Sans vouloir alourdir ou allonger les termes de la définition, il paraît important que l'étude d'impact comporte aussi une analyse en moyens humains et en organisation que les pouvoirs publics devront déployer, c'est-à-dire d'évaluer les conséquences sur l'emploi public. Ce point doit être apprécié à sa juste valeur : trop souvent les gouvernements et les parlementaires ont adopté des textes sans avoir prévu, soit des modifications de notre organisation administrative, soit le déploiement ou, à tout le moins, la formation des agents nécessaires pour permettre une mise en œuvre rapide et correcte du nouveau texte.

L'étude d'impact doit être l'occasion d'anticiper et de mettre les services publics en situation au moment opportun.

Proposition n° 1:

Retenir une définition précise et exigeante de l'étude d'impact.

Proportionner le contenu et le degré de précision de L'étude d'impact

Le projet de loi organique prévoit que «la teneur de l'évaluation [l'étude d'impact] est fonction de l'ampleur de la réforme proposée et de son urgence ainsi que, le cas échéant, de l'importance de son incidence prévisible pour les comptes des administrations publiques ou du nombre de personnes directement concernées». Cette disposition retient en quelque sorte un principe de proportionnalité entre le contenu de l'évaluation et l'ampleur, la complexité de la réforme proposée. Elle permet d'accepter des études d'impact« à géométrie variable» tenant compte des enjeux de la réforme envisagée.

Cette disposition est porteuse d'importantes conséquences. Admettre la diversité des études d'impact signifie que le Gouvernement aura à répondre aux questions en relation étroite avec l'objet du texte. Par conséquent, la dimension et la précision de l'évaluation varieront naturellement d'un projet de texte à l'autre. Il est important que tous les acteurs concernés par l'étude

d'impact (fonctionnaires, experts, autorités gouvernementales, parlementaires, organisations professionnelles et associatives ...) soient convaincus qu'une étude en quelques pages sera suffisante et éclairante dans un texte, alors que dans un autre, l'étude d'impact prendra la forme d'un document beaucoup plus volumineux.

Ce choix signifie aussi que l'évaluation n'est pas réalisée, dans tous les cas, article par article, mais de façon plus globale. Bien entendu, un article comportant un impact important donnera lieu au travail d'évaluation.

Il est essentiel que cette approche de l'élaboration de la loi soit comprise, partagée et réellement assumée par toutes nos administrations. L'efficacité de ce nouvel instrument dépend pour une part d'un changement d'état d'esprit, quasiment d'un changement de culture. L'étude d'impact ne doit pas être un exercice contraint et formel réalisé par les administrations, comme ce fut parfois le cas dans le passé.

À cet égard, il conviendra de lutter contre le risque de la production de travaux automatiques et de faciliter l'adhésion et l'implication des administrations. J'insiste particulièrement sur ce point, car la difficulté de faire émerger un vrai travail d'évaluation et non une justification *a posteriori* d'un texte déjà rédigé, se rencontre chez certains de nos partenaires européens.

En conséquence, un éventuel principe de proportionnalité doit se combiner avec l'exigence d'une évaluation détaillée lorsqu'un projet a des conséquences financières importantes ou qu'il touche un grand nombre de personnes, ou a des conséquences sur tout un secteur d'activités.

En tout état de cause, **il semble nécessaire de se poser, *ah initio*, toutes les questions dans une optique d'évaluation complète dans toutes ses dimensions.** C'est le résultat qui, évidemment, marquera la différence. **La proportionnalité n'intervient pas *a priori* mais se constate à la remise de l'étude d'impact.**

La bonne compréhension et la bonne utilisation de cet instrument doivent conduire le Gouvernement à joindre l'étude d'impact à l'ensemble du dossier transmis au Conseil d'Etat. Cette transmission est importante car elle permettra au Conseil d'Etat de mieux comprendre les objectifs du Gouvernement et, par conséquent, d'être plus efficace dans son rôle de conseil. Les études d'impact étant ensuite transmises au Parlement, c'est aussi l'occasion pour le Gouvernement, lors de la phase de travail avec le Conseil d'Etat, de prendre conscience d'une faiblesse éventuelle de l'étude et d'y remédier avant l'examen du projet de loi par la Conférence des présidents et avant le débat parlementaire.

Mieux faire participer le citoyen et les parties prenantes

Le nouvel article 42 de la Constitution prévoit que « *la discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt* ». Ce délai mérite d'être mis pleinement à profit pour recueillir le sentiment des citoyens.

C'est pourquoi, il est proposé que, dès le dépôt du projet de loi, l'étude d'impact soit mise en ligne par la première assemblée saisie et que puissent être reçues sur le site les observations des citoyens. Cette démarche serait complémentaire à celles des consultations ouvertes préparatoires à la réforme (cf *infra* «Les méthodes actuelles de consultation s'inspirent d'un formalisme excessif, source de contentieux et d'insécurité, et mériteraient d'être remplacées par des consultations ouvertes»). En effet, entre la fin des consultations ouvertes et la mise en ligne de l'étude d'impact, certaines données ont pu être substantiellement changées et il n'est pas inutile de recueillir, librement, l'avis des personnes concernées.

Parallèlement à cette action en direction du public, les assemblées pourraient mettre en place un réseau de correspondants de PME dans le but de recueillir leur avis, à partir d'échanges électroniques sur tous les projets et propositions les concernant.

Proposition n° 2 :

Mettre en ligne l'étude d'impact sur le site de la première assemblée saisie et recueillir les avis des parties prenantes concernées par le projet ou la proposition de loi.

Proposition n° 3 :

Recueillir l'avis d'un réseau de correspondants Parlement-PME, qui serait consulté sur tous les projets et propositions de lois les concernant.

Le champ du normatif doit être totalement couvert par les études d'impact

Pour que la réforme produise de réels effets sur la qualité et la quantité de normes, il est essentiel que tous les textes normatifs importants soient accompagnés de ces travaux. Cela signifie que les projets de loi, les propositions de loi, les projets d'ordonnances, les décrets pris en application de l'article 37 de la Constitution, les projets de décrets d'application des lois pour les dispositions les plus significatives, les projets de directives et de règlements soient soumis à cette discipline.

La proposition de la Mission est donc clairement de s'attaquer au périmètre le plus large de la norme. A l'évidence, des exceptions sont à prévoir et sont d'ailleurs prévues dans le projet de loi organique : il s'agit de la révision constitutionnelle, des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale, des projets de loi de ratification d'ordonnances, ainsi que des projets de loi relatifs aux états de crise.

Toutefois, les projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale comportent des fiches d'impact et s'inscrivent donc dans la logique de l'étude d'impact, en tant qu'elle cherche à mesurer les conséquences économiques, financières, sociales ou environnementales.

L'exclusion des projets de loi de programmation ne paraît pas justifiée, même s'il est légitime de prévoir un dispositif adapté à la nature de cette catégorie de loi. Pour les projets de loi de l'article 38, des éléments d'évaluation succincts sont prévus. Cette écriture semble un peu «timide». L'étude d'impact devra être réalisée en ce qui concerne l'appréciation de la législation existante, la définition des objectifs poursuivis et l'exposé des options possibles. En revanche, certaines des conséquences quantifiables sont inconnues au moment de l'habilitation, parce qu'elles dépendent du contenu des ordonnances et de choix qui interviendront ultérieurement.

Il serait donc plus pertinent d'avoir une approche en deux étapes, ce qui n'aura pas pu être mesuré au stade de l'habilitation devant l'être au stade de l'élaboration des ordonnances. C'est pourquoi, chaque disposition d'habilitation doit prévoir que l'ordonnance prise sur son fondement est précédée d'une étude d'impact. En effet, il n'est pas possible de faire figurer cette obligation dans la loi organique, compte tenu de la rédaction de l'article 39 de la Constitution qui vise exclusivement les projets de lois.

Ce besoin de cohérence se trouve renforcé par l'exigence de ratification expresse des ordonnances. Au plan juridique, il serait insolite de constater qu'une ordonnance ratifiée, ayant ainsi valeur législative, n'aura fait l'objet d'aucune étude d'impact tandis qu'une loi ordinaire aura, elle, fait l'objet d'une telle étude.

Les principaux décrets d'application des lois doivent être soumis à l'obligation de l'étude d'impact. Cette proposition ne doit pas être considérée comme ambitieuse à l'excès. Il ne s'agit pas de réaliser une étude d'impact complète ou *ex nihilo*. Il s'agit de compléter l'étude réalisée au stade de la procédure législative en analysant les impacts des dispositions les plus importantes. Il va ainsi de soi qu'il n'y a pas lieu, dès lors que la loi adoptée prévoit un décret d'application, de reprendre les questions préalables mais de se concentrer sur l'impact des dispositions réglementaires les plus importantes.

Les décrets pris en application de l'article 37 de la Constitution, c'est-à-dire ce qui relève du pouvoir réglementaire autonome du Gouvernement, doivent faire l'objet d'une étude d'impact complète.

Pour les projets de directives et de règlements, qui sont soumis par la Commission européenne à la réalisation d'études d'impact, il apparaît indispensable que le Gouvernement procède à la réalisation d'études s'articulant avec les travaux de la Commission. Les avantages d'une telle action sont nombreux :

- fournir aux autorités françaises des éléments d'appréciation dans la négociation à Bruxelles dont les bases conceptuelles seront semblables à celles utilisées par la Commission;
- mettre sur la table des données qui pourront, selon les situations, confirmer l'étude européenne, l'éclairer sous un autre angle, ou apporter une contre expertise,
- soumettre au Parlement français un «dossier» dont le contenu se rapprochera de celui accompagnant la loi nationale,
- contribuer à mettre les administrations en situation d'anticiper les futures normes européennes, d'une part, en influant davantage sur leur contenu, d'autre part, en se préparant plus tôt à la transposition et à leur mise en œuvre.

47

Enfin, certaines propositions de loi méritent de faire, comme les projets de loi, l'objet d'études d'impact. Cette affirmation n'est contestable ni politiquement, ni juridiquement. Toutefois, sa mise en œuvre ne dépend pas à titre principal du Gouvernement et soulève des questions d'organisation et de moyens.

Au plan politique, l'amélioration de la qualité de la norme ne peut se limiter aux seules lois dont l'initiative proviendrait de l'exécutif. Dès lors que cet instrument nouveau est considéré comme une importante contribution à la qualité de la loi, les propositions de loi ne doivent pas en être exclues.

La réforme constitutionnelle de l'été 2008 est marquée par la volonté de renforcer le rôle du Parlement et de lui conférer de nouveaux pouvoirs. L'absence d'études d'impact en accompagnement de certaines propositions de loi ne manquerait pas de donner l'impression fâcheuse à l'opinion publique et aux médias que la qualité de la loi n'est pas la même, selon qu'il s'agit d'un projet ou d'une proposition. Le dispositif à prévoir ne relève cependant pas du projet de loi organique déposé en application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, mais du règlement de chaque assemblée.

Il est clair qu'il n'est pas question de procéder à des études d'impact pour toute proposition de loi déposée, mais de les réaliser dans un cadre nouveau à déterminer qui donnerait un rôle essentiel à la Conférence des présidents.

À l'évidence, la réalisation d'études d'impact pour ces différents vecteurs normatifs - projets et propositions de loi, directives et règlements, principaux décrets, ordonnances - **suppose des modifications de nos organisations et de nos méthodes de travail ainsi que quelques moyens nouveaux.** Le caractère interministériel du travail d'étude d'impact nécessite donc de renforcer considérablement les moyens, notamment humains, dont disposent les services du Premier ministre. C'est à cette condition que ces derniers pourront réellement développer puis faire vivre une « culture » de l'étude d'impact dans tous les ministères.

En avançant sur ces différents fronts, nous pouvons espérer sérieusement réduire la quantité des normes et en améliorer la qualité.

L'invitation à soumettre aux études d'impact ces différentes sources juridiques de notre droit n'interdit pas, **pour des raisons de pragmatisme et d'efficacité, de procéder par étape**, sur trois ans par exemple, mais en annonçant dès à présent le calendrier. Inversement, se limiter à la seule obligation qui va naître de l'adoption de la loi organique aurait pour conséquence de ne couvrir que de façon très partielle l'ensemble de la production normative.

Dans un premier temps, il apparaît primordial d'appliquer, dans les délais qu'elle fixe, la loi organique qui établit les modalités de présentation des projets de loi. Par conséquent, les études d'impact devront nécessairement concerner les mesures d'application. En effet, une étude d'impact ne peut avoir de sens que si la réforme proposée est envisagée dans sa globalité.

Dans un second temps, d'ici deux ou trois ans, la méthode de l'étude d'impact serait étendue aux ordonnances, aux décrets de l'article 37 de la Constitution et aux textes européens, selon un calendrier qui resterait à l'appréciation du Gouvernement. Ce temps apparaît raisonnable pour faire émerger

42

une «culture» de l'étude d'impact. Dans les matières européennes, il importe que la France réalise sa propre analyse d'impact, mais elle dispose d'ores et déjà d'instruments qui rendent ce travail non pas moins nécessaire, mais, peut-être, moins prioritaire.

La Mission ne sous-estime pas les difficultés de changement d'organisation que peut impliquer la mise en œuvre des études d'impact. Il ne faudrait pas, pour autant, les surestimer. En effet, une version portugaise de l'étude d'impact (*simplex test*) a été mise en œuvre depuis deux ans par le Gouvernement portugais sur l'ensemble des nouvelles normes, législatives et réglementaires, et a ainsi concerné plus de 300 textes en 2007.

Proposition n° 4 :

Retenir une obligation d'étude d'impact couvrant tout le champ du normatif: projets et propositions de loi, ordonnances, principaux décrets, directives et règlements européens.

Étendre progressivement la méthode de l'étude d'impact aux différents textes normatifs.

Faire évoluer l'étude d'impact au cours de la procédure législative

La Mission recommande de mettre en place une procédure permettant de faire évoluer, c'est-à-dire de compléter ou d'actualiser l'étude d'impact au cours du débat parlementaire et jusqu'à la publication de la loi.

Des difficultés sont assurément à surmonter mais elles peuvent l'être et l'exposé qui suit vise à expliquer l'intérêt d'un tel choix et la manière d'y parvenir.

Figurer l'étude d'impact au moment de sa transmission à la première assemblée saisie par le Gouvernement, après délibération du texte en Conseil des ministres, revient à rester «au milieu du gué».

En effet, certains amendements des parlementaires et du Gouvernement vont modifier, parfois en profondeur, l'équilibre du projet de texte. Ne pas corriger, en la complétant, l'étude d'impact, risque de la rendre rapidement obsolète. Dès la première lecture devant la seconde assemblée saisie, un décalage marqué entre l'étude réalisée et le texte en débat risque de se constater. Plus encore, lorsque Gouvernement et Parlement voudront tirer un bilan, évaluer l'efficacité d'une politique publique au travers de l'application d'une loi, l'étude d'impact initiale ne pourra pas servir de référence, d'élément d'analyse de départ.

C'est pourquoi l'étude d'impact ne doit pas être conçue comme une «photographie» à un instant donné mais plutôt comme un «film» qui s'achève avec la publication de la loi (et ultérieurement avec ses décrets d'application). Cette référence n'est pas inconnue dans le droit français et dans nos procédures, comme en attestent les obligations des enquêtes publiques et de la concertation en droit de l'urbanisme.

Le principe de l'évolution de l'étude d'impact n'est guère contestable. En revanche, sa mise en œuvre soulève plusieurs questions. Qui est chargé de cette actualisation ? Qui en supporte le coût ? A quel moment doit-elle intervenir ? Comment l'articuler avec le travail en commission et en séance ? Doit-elle concerner tout le projet ou seulement quelques amendements significatifs ? La procédure à bâtir doit concilier l'intérêt de disposer d'études d'impact pour les modifications les plus significatives et les objectifs aussi légitimes que sont :

- les droits des parlementaires à amender un texte;
- la nécessité d'inscrire ce travail dans des délais courts : il ne s'agit pas de ralentir de façon excessive la procédure législative.

Trois options sont principalement envisageables et peuvent se combiner.

La première consiste à étudier, *a priori*, les impacts de quelques amendements significatifs afin que, en séance, les parlementaires disposent d'une réelle aide à la décision avant de voter.

La deuxième consiste à étudier les impacts du texte résultant des travaux de la Commission puis à l'issue de la première lecture dans chaque assemblée.

La troisième consiste à étudier, *a posteriori*, les impacts du projet de loi voté à l'issue d'un examen dans une assemblée. L'actualisation de l'étude d'impact apporte une aide pour la discussion dans l'assemblée suivante.

En tout état de cause, l'étude d'impact doit être révisée et actualisée avant sa publication, conjointement avec le texte de la loi, au *Journal officiel*.

La Mission a détaillé dans une note annexe les trois options et les éléments estimatifs de coût. A la condition d'être mise en œuvre avec réalisme et selon une procédure clairement établie, le recours à l'étude d'impact lors de l'examen du texte au Parlement ne peut que renforcer la qualité du travail parlementaire et faciliter la préparation des textes d'application et, par voie de conséquence, la mise en œuvre effective de la loi. De surcroît, dans les échanges entre Gouvernement et Parlement, dans l'écho qu'en donnent les médias, soumettre l'ensemble du processus législatif à cette discipline évitera d'opposer le travail «rationnel» du Gouvernement aux transformations apportées par le Parlement «sans savoir où l'on va».

En s'engageant dans une telle voie, la France serait en avance sur ses partenaires européens, même si nous ne sommes pas les premiers puisque les Britanniques «ajustent» leurs études d'impact pour tenir compte des modifications apportées aux projets pendant le débat parlementaire.

Toutefois, compte tenu de la rédaction de l'article 39 de la Constitution, il n'est pas certain que la loi organique puisse prévoir de façon explicite que l'étude d'impact «est actualisée au cours du débat parlementaire». En revanche, il est possible de prévoir que les amendements feront l'objet d'une étude d'impact, ce qui permettra d'atteindre dans la loi organique l'expression de l'objectif d'actualisation.

Proposition n° 5:

Actualiser l'étude d'impact au cours de la procédure législative, afin de tenir compte des principaux amendements.

Proposition n° 6:

Préférer l'intitulé européen «étude d'impact» à celui d'évaluation préalable.

Faut-il limiter quantitativement le flux de normes?

Face à l'inflation normative dénoncée par toutes les autorités, l'idée de limiter quantitativement le flux de normes a été émise. L'amélioration des instruments de mesure du volume de normes à l'initiative du SGG rend possible cette approche.

Deux «techniques» méritent d'être présentées. La première consiste à limiter le volume de nouveaux textes, volume mesuré par exemple en nombre de pages du *Journal officiel*. Il serait donc théoriquement possible de fixer pour l'année suivante, ou les années suivantes, un nombre maximal de pages de textes législatifs et réglementaires.

Mais, il ne faut pas se cacher qu'une telle approche est à la fois incomplète et très sommaire. Incomplète car il faudrait bien exclure du champ les textes européens et les conventions internationales.

S'agissant des lois, une loi ordinaire pourrait bien prévoir un volume de pages pour une année, mais toute loi future pourrait y déroger. On perçoit bien la difficulté, à la fin d'une période déterminée, de s'interdire d'adopter ou de devoir reporter un texte qui serait unanimement considéré comme nécessaire.

S'agissant des décrets, la mesure pourrait avoir une portée plus marquée, le SGG pouvant assurer un contrôle du nombre et du volume de ces textes. Toutefois, là encore le dispositif ne serait que partiel. D'une part, la transposition des directives -dans leur partie réglementaire- ne pourrait pas être limitée, d'autre part, certains «effets pervers» seraient à redouter tels que le report à plus tard de mesures d'application des lois ou le transfert de dispositions dans des actes infra-réglementaires (circulaires, instructions).

La seconde technique lie le stock et le flux. Un nouveau texte n'est possible qu'en remplacement de l'abrogation d'un texte plus ancien. Les Britanniques ont envisagé le recours à cette méthode dite *one in, one out*, une nouvelle règle pour une règle abrogée.

Cette seconde technique, même moins brutale que la première, se heurte à plusieurs difficultés pratiques qui en limiteraient l'efficacité. La règle devrait-elle s'apprécier globalement ou par ministère? Ne faudrait-il pas pour les ministères dont les compétences couvrent un large champ lier l'édition d'une nouvelle norme à l'abrogation de normes dans les mêmes domaines?

Des procédures consultatives devenues excessivement procédurales

La Mission souhaite redonner tout son sens aux procédures de consultation afin qu'elles permettent d'éclairer le décideur, sans qu'il craigne une sanction juridique pour non-respect de règles purement procédurales. À ce titre, le régime juridique des consultations facultatives apparaît comme particulièrement contre-productif. Ainsi, en l'état actuel de la jurisprudence, une décision peut être déclarée illégale si un vice de procédure, lors d'une consultation facultative, a exercé une influence sur la décision prise (1). Un décideur prudent jugera alors préférable de ne procéder à aucune consultation facultative plutôt que de risquer les foudres du juge administratif. Cette situation n'est pas satisfaisante en termes de bonne gouvernance (*cf infra* Proposition no 11).

Le vice-président du Conseil d'État, dans une lettre adressée à la Mission en date du 31 octobre 2008, dresse également un état des lieux inquiétant en matière de procédures consultatives. Les ministères doivent respecter des procédures *«aussi nombreuses que lourdes, dont la pertinence n'apparaît pas toujours avec clarté»*. Le Conseil constate *«que règne la plus grande incertitude quant au champ de compétence des commissions consultatives nationales, faute que les textes aient été assez bien rédigés et que leur portée ait été correctement anticipée»*. À cet égard, les rédactions du type *«la commission est consultée sur toute question relative à [...]»* sont d'une grande imprécision juridique et laissent planer un doute sur le périmètre de compétence exact de la commission. Le Conseil s'interroge aussi sur *«la portée de la notion de formalité substantielle: trop d'annulations sont prononcées ou d'exceptions d'illégalité accueillies pour des défauts de consultation d'organismes marginaux ou pour des vices mineurs affectant la composition de l'organisme à consulter ou le déroulement de la consultation. Si la jurisprudence a son rôle à jouer, des évolutions législatives pourraient aussi être envisagées sur ce sujet»*.

À ce tableau, il faudrait encore ajouter celui des avis bloquants qui empêchent la personne publique de prendre sa décision faute qu'un avis lui soit rendu, soit par inertie, soit par volonté délibérée de bloquer le processus. Le vice-président conclut *«qu'il en résulte des pertes de temps, des lourdeurs procédurales et des risques contentieux»*.

De récentes innovations pour rationaliser les consultations

Les pouvoirs publics, conscients de cette situation, ont d'ores et déjà engagé des actions significatives. Une première ordonnance en date du 1er juillet 2004 puis une seconde du 30 juin 2005 ont posé les bases d'une politique de simplification des commissions. Surtout, en juin 2006, la publication de plusieurs décrets a permis de renouveler en profondeur les modalités des consultations. En premier lieu, le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 a modifié les règles procédurales des commissions consultatives afin d'en alléger le fonctionnement. Par ailleurs, l'article 17 de ce même décret institue une *«clause-couperet»*.

(1) Conseil d'État, 30 octobre 1996, Centre de perfectionnement et de voltige aérienne, *Rec. CE*, p. 685.

Ainsi, à partir du 9 juin 2009, toutes les commissions consultatives de l'État créées, par décret, avant la publication du décret de 2006 seront supprimées si elles n'ont pas été explicitement recréées. Par ailleurs, ce décret prévoit une durée de vie limitée à cinq ans pour toute nouvelle commission. Ces dispositions n'ont donc pas encore pleinement produit leurs effets qui devraient, néanmoins, être très bénéfiques. Une récente circulaire du Premier ministre a rappelé l'échéance du 9 juin 2009 et a invité les ministères à s'organiser en conséquence tout en se gardant « d'une approche institutionnelle ».

S'il est possible - et souhaitable - d'aller plus loin encore, comme le suggère, d'ailleurs, le vice-président du Conseil d'État, il ne semble pas opportun de changer l'état actuel du droit avant l'entrée en vigueur pleine et entière du décret de 2006.

Adopter le principe des consultations ouvertes

Pour que le sens de l'avis recueilli redevienne primordial, le schéma actuel de consultation doit être profondément revu afin que chaque décideur dispose d'une réelle marge de manœuvre. De fait, la consultation de telle ou telle personne, de tel ou tel organisme, relève de la bonne gouvernance et de la responsabilité du décideur. Lorsque le Parlement est amené à se prononcer sur un texte de loi ou à rédiger un rapport d'information, il organise de nombreuses consultations en choisissant les personnalités et les organismes qui lui semblent les plus aptes à l'éclairer. Nul texte ne vient lui dire qui consulter et dans quelles conditions. Pourquoi n'en serait-il pas ainsi du ministre, du maire ou du préfet ?

En outre, les nouvelles technologies offrent des opportunités exceptionnelles pour moderniser la consultation. Elles permettent d'abord d'envisager autrement certaines règles contraignantes, par exemple par le biais de réunions téléphoniques ou encore de transmission de l'ordre du jour par courriel, et, sur-tout, d'ouvrir plus largement la consultation. Ainsi, le récent Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique s'est appuyé sur cette méthode pour atteindre le plus largement possible l'ensemble des fonctionnaires français.

Dans la mise en œuvre des consultations ouvertes, il convient d'être plus précis et de distinguer deux chantiers. Le premier, principalement à dimension nationale, concerne les consultations préparatoires à une réglementation. Le second a trait à toutes les consultations relatives à des décisions (décisions individuelles, régimes d'autorisation, etc.) qui sont majoritairement déconcentrées. Pour ces deux sujets, le paradigme de la consultation doit être profondément bouleversé.

Une législation de qualité peut également être abordée sous le prisme de son acceptation par ceux à qui elle est destinée. Cette approche s'inscrit dans « ce que les Anglo-Saxons appellent la *compliance*, qui qualifie le respect spontané du droit par les usagers, mais qui implique également une forte prise en compte de l'usager dans l'édiction de la règle de droit ».

(1) Circulaire du 8 décembre 2008 relative à la modernisation de la consultation.

(2) Dieudonné Mandelkern, *La qualité de la réglementation*, Paris, La Documentation française, 2003.

La consultation est l'outil idéal de cette démarche. Pour autant, l'évolution de notre société et l'implication plus grande de la «société civile» et des citoyens eux-mêmes dans les affaires publiques nous obligent à repenser le mode de consultation. Du fait d'un formalisme excessif, nos procédures de consultation apparaissent peu efficaces. Par exemple, les commissions ou comités sont souvent saisis d'un texte brut. Il serait souvent préférable de les saisir de questions sur une analyse détaillée d'un projet, plutôt que d'un texte déjà cristallisé, ce qui réduit inutilement le périmètre de l'avis demandé. Le Gouvernement peut ainsi poser des questions juridiques au Conseil d'État et plusieurs de nos partenaires européens utilisent déjà ces méthodes de consultation.

Des consultations ouvertes doivent donc être substituées aux multiples consultations obligatoires. L'Union européenne avec ses «Livres verts» et ses «Livres blancs» offre, d'ores et déjà, un modèle efficace de consultations ouvertes. En France, en matière d'aménagement du territoire, la Commission nationale du débat public est également chargée d'organiser de vastes consultations afin de recueillir les réactions les plus larges possibles sur tel ou tel projet d'aménagement.

La consultation ouverte peut s'organiser en deux étapes. La première permet de recueillir l'avis des citoyens sur le projet de réglementation afin d'orienter la prise de décisions. Cette étape constitue un moment essentiel pour identifier les intérêts contradictoires et pour dégager les préférences de la société civile. Elle permet aussi de déceler si la réglementation sera réalisable en pratique. Les consultations ouvertes présentent également l'avantage de favoriser la prévisibilité du droit.

Dans un second temps, la consultation peut porter sur les dispositions elles-mêmes, ce qui constitue une étape nécessairement plus technique et, de fait, plus restreinte en termes de public auquel elle s'adresse.

Ces consultations ouvertes donnent aux autorités publiques l'occasion de s'expliquer sur les réformes qu'elles envisagent et, par la suite, de les faire mieux accepter, voire de les amender largement ou même d'y renoncer.

En tout état de cause, un travail approfondi d'analyse doit être mené pour tirer parti des consultations dans la préparation des textes.

Le *Better Regulation Executive*, organisme britannique chargé de la réforme réglementaire, a particulièrement codifié ses pratiques en matière de consultations ouvertes et a même publié un *Code of Practice on Consultation*. En effet, les consultations ouvertes ne nécessitent pas un cadre normatif pour exister. En revanche, des bonnes pratiques doivent être suivies afin de cibler le public adéquat, de se donner le juste temps de la consultation ou encore de prévoir les capacités d'analyse *ad hoc*. Un examen détaillé des méthodes britannique et européenne, de même qu'un audit du fonctionnement des «Grenelle», constitueraient une base idéale pour rationaliser et harmoniser les futures consultations ouvertes.

Proposition n° 7:

Organiser, pour l'élaboration des réglementations, des consultations ouvertes.

En ce qui concerne les consultations préparatoires à une décision, par exemple d'autorisation, la Mission souhaite donner des marges de manœuvre aux décideurs en leur proposant de choisir entre deux types de consultations :

- soit l'autorité administrative décide de respecter la procédure telle qu'elle existe actuellement. La procédure suit donc son cours normalement et obéit à toutes les prescriptions légales, notamment de procédure;
- soit, l'autorité administrative décide qu'un avis plus utile sera recueilli par le biais d'une consultation publique. Dès lors, elle met en ligne son projet de décision, pour une durée qu'elle fixe et qui ne saurait être supérieure à un mois. Elle traite les avis recueillis puis elle prend sa décision définitive. En outre, l'autorité administrative informe les parties prenantes, notamment par voie électronique, des suites données à la consultation.

Les deux procédures seraient exclusives l'une de l'autre, mais la seconde n'empêcherait pas une commission de s'autosaisir d'une décision. En tout état de cause, son avis sera alors purement facultatif.

L'exemple de la reconnaissance des appellations d'origine est éclairant. Une commission de l'organisme spécialisé, l'Institut national des appellations d'origine (INAO), statue sur la demande. Si elle lui donne un avis favorable, une procédure nationale d'opposition est lancée et dure deux mois : *«Pendant ce délai, toute personne ayant un intérêt légitime peut émettre une opposition motivée à la demande de reconnaissance»*. Au vu des oppositions soulevées, la commission statue définitivement. Voilà une méthode qui associe compétence technique et large consultation nationale puisque celle-ci est ouverte à compter de sa publication au *Journal officiel*.

Proposition n° 8 :

Offrir la faculté de recourir, pour les décisions de niveau national ou local, soit à des consultations ouvertes préparatoires, soit à la procédure traditionnelle.

Établir un droit commun souple pour les consultations subsistantes

Quelques exceptions apparaissent néanmoins nécessaires au principe de la suppression de la quasi-totalité des consultations obligatoires. Par conséquent, les compétences des autorités administratives indépendantes doivent demeurer en l'état. Le recueil d'un avis indépendant constitue d'ailleurs un motif particulièrement valable à l'obligation de consultation. D'ailleurs, toutes les procédures d'avis conformes semblent devoir être maintenues, comme par exemple dans le domaine des libertés publiques. Enfin, en matière de dialogue social, tant public que privé, des processus structurés existent et fonctionnent déjà et il convient de ne pas les modifier. Ainsi, il n'est pas envisagé de remplacer les règles de consultation des commissions administratives paritaires en matière de situation personnelle par des consultations «ouvertes».

Proposition n° 9 :

Prévoir des exceptions au principe de la suppression de toutes les consultations formalisées obligatoires pour les consultations des autorités administratives indépendantes, les procédures d'avis conforme et les consultations dans les domaines du dialogue social et des libertés publiques.

Un travail de fond doit à nouveau être entrepris à partir du 8 juin 2009. En premier lieu, un décret de simplification devrait explicitement abroger toutes les dispositions qui prévoyaient des consultations et qui n'ont pas été renouvelées. En second lieu, un bilan détaillé des consultations encore en vigueur devra être effectué afin d'examiner l'opportunité de leur maintien. Cet examen devra principalement porter sur les nombreuses consultations prévues par la loi. Cette étude juridique approfondie pourrait être confiée au Conseil d'État, sur le modèle du récent rapport consacré aux «recours administratifs préalables obligatoires», et permettrait également de faire le point sur le fonctionnement des «commissions-pivots» instituées au niveau départemental et régional.

À partir de là, les règles du décret de 2006 relatives au fonctionnement des commissions consultatives, devraient être élevées au niveau législatif afin de constituer un droit commun des consultations encore existantes.

Ce dispositif légal doit notamment permettre de lutter contre les consultations bloquantes. Lors des travaux préparatoires au présent rapport, le SGG a proposé des dispositions législatives visant spécifiquement cette difficulté que les ministères rencontrent fréquemment.

Proposition n° 10 :

Créer, pour les consultations encore en vigueur, un droit commun législatif, caractérisé par une grande souplesse, permettant notamment de surmonter les consultations bloquantes.

Proposition n° 11 :

Prévoir qu'une erreur de procédure, lors d'une consultation facultative ne peut pas entraîner d'annulation de la décision.

L'OCDE et l'Union européenne recommandent des consultations centrées sur le dialogue des autorités publiques, qui ne sont pas toujours des autorités étatiques, avec les «parties prenantes». L'accent est mis sur la réalité de ce dialogue et non sur la forme qu'il prend. De ce point de vue, dans les instances européennes, les règles françaises de consultation passent pour très formelles, pour ne pas dire dépassées. En effet, plusieurs retards de transposition de directives sont dus à des consultations formelles trop longues et, de surcroît, parfois inutiles, puisque certaines dispositions de la directive sont inconditionnelles.

Voilà pourquoi, dans le respect d'un principe fondamental - la consultation par les autorités administratives - la Mission souhaite donner une liberté nouvelle aux décideurs. Pour autant, cette liberté s'accompagne d'une plus grande transparence dans la prise de décision et ne signifie donc pas l'exercice d'un pouvoir totalement discrétionnaire.

Les réformes proposées ci-dessus sont clairement en rupture avec une tradition administrative française. Une telle évolution est cependant largement attendue par tous les acteurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration. Ces réformes visent à garantir une souplesse et une proportionnalité dans les méthodes de consultation. Le droit sera tout à la fois mieux accepté, car mieux connu, et de meilleure qualité. Cette approche privilégie clairement le réalisme sur le formalisme.

L'anticipation de la transposition des directives pourrait être améliorée

Une grande partie de notre droit national est issue de transpositions de directives. Anticiper cette transposition est un enjeu juridique - adopter un droit transposé de qualité - et une responsabilité de l'Etat français vis-à-vis de ses engagements européens. L'introduction de nouvelles normes demeure une opération complexe, plus encore lorsque le droit européen introduit des concepts proches mais différents de ceux qui existent dans notre droit. La France a considérablement amélioré son retard en matière de transposition de directives ⁽¹⁾ et a ainsi atteint l'objectif politique de moins de 1 % de directives en retard de transposition.

Ces progrès doivent être soulignés. Le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) a mené, ces dernières années, un travail d'une remarquable qualité pour combler ce retard ⁽²⁾. Pour autant, il semble, à bien des égards, que ces progrès sont clairement le résultat d'une politique déterminée, notamment du fait de la Présidence française de l'Union européenne, mais dont les méthodes et l'automatisme n'ont pas encore infusé en profondeur dans les ministères.

Un rapport du Conseil d'Etat rappelait avec justesse ⁽³⁾ que tous les outils et toutes les structures nécessaires à une transposition rapide et de qualité existent. Force est de constater qu'ils ne sont que partiellement utilisés. L'anticipation constitue la clef d'une transposition à la fois diligente et juridiquement fiable. La Commission européenne prépare ses réformes sur le temps long, ce qui doit permettre aux ministères de se préparer efficacement et suffisamment en amont.

La fiche d'impact simplifiée et l'étude d'impact sont les deux documents principaux de cette anticipation.

(1) À l'occasion du tableau d'affichage de la Commission de février 2009, le stock de directives en retard de transposition devrait atteindre le pourcentage de 0,9 %.

(2) Une de ses représentantes a été auditionnée dans le cadre des travaux préparatoires au présent rapport.

(3) Conseil d'Etat, *Pour une meilleure insertion des normes communautaires en droit national*, collection «Les études du Conseil d'Etat», Paris, La Documentation française, 2007.

La fiche d'impact simplifiée, transmise au Parlement, est essentiellement juridique : elle dresse la liste des textes de droit interne qui nécessitent d'être modifiés ou créés si la directive est adoptée. Elle devrait également être l'occasion d'une première prise de position sur la qualité de l'étude d'impact européenne.

L'étude d'impact comprend un tableau de concordance qui relie précisément chaque disposition de la directive à un texte de droit interne (à créer ou à modifier). Il permet ainsi une lecture aisée de la transposition. En pratique, et c'est regrettable, il est inégalement réalisé par les ministères; c'est pourtant un outil important en termes de qualité du droit. Elle comporte également une mesure des impacts techniques, budgétaires ou administratifs de l'acte en cours de négociation : cette étude nationale permet de guider la négociation sur le fond des mesures envisagées (cf supra «L'étude d'impact s'impose comme une contrainte forte de la qualité du droit»).

Proposition n° 12:

Prendre position sur l'étude d'impact européenne lors de la rédaction de la fiche d'impact simplifiée.

On peut s'interroger sur l'utilisation, en France, des méthodes innovantes de transposition, telles qu'elles se pratiquent chez certains de nos partenaires, notamment au Royaume-Uni. Concrètement, dès l'adoption de la directive, une loi est votée par le Parlement disposant que la directive fait partie du droit interne. Les dispositions inconditionnelles de la directive sont transposées dans le respect des engagements communautaires. Le délai de transposition permet alors d'affiner la transposition, notamment pour les dispositions optionnelles. Ce système s'insère parfaitement dans un système de *common law* où le juge occupe une place prépondérante. Il n'améliore cependant ni la lisibilité du droit, ni son accessibilité et il nourrit une forte insécurité juridique. Séduisant par sa simplicité, ce système laisse, *in fine*, perplexe l'observateur français tant cette «législation temporaire» introduit de la confusion. Pour ces raisons, il paraît devoir être écarté.

En revanche, il apparaît absolument nécessaire de recopier sans aucune modification les dispositions «inconditionnelles» de la directive. En effet, réécrire autrement ces dispositions dans le droit interne nourrit le scepticisme de la Commission et aggrave le risque de recours en manquement, sans que la qualité de la norme nationale en soit améliorée. En revanche, la transposition dite «par référence» doit être proscrite car elle ne permet pas une accessibilité suffisante au droit applicable.

Proposition n° 13:

Recopier sans aucune modification les dispositions inconditionnelles des directives lors de la transposition.

Stratégie pour une norme de meilleure qualité, plus simple et plus accessible



www.cetim.fr

Date : 27/08/13

Inflation normative : Gare aux idées reçues !

Contrairement à certaines idées reçues, toutes les normes ne connaissent pas une inflation galopante. Bien au contraire ! Les normes techniques ont, par exemple, un processus bien huilé d'expérimentation, confirmation, révision et annulation qui évite les débordements. C'est ce processus, que le rapport Lambert-Boulard prend en exemple. Objectif : réduire les 400 000 prescriptions réglementaires, appelées également « normes juridiques », qui s'appliquent aux collectivités territoriales. Dans cet article, Philippe Contet, directeur général de l'UNM, fait le point sur un des débats du printemps 2013.

Le message actuellement relayé par de nombreux médias qui souligne la multiplication des textes réglementaires face à une demande grandissante en matière de sécurité ou de protection de l'environnement, pourrait laisser croire qu'il y a trop de normes. Mais dans ce contexte, le mot "norme" est utilisé comme "norme juridique", à ne pas confondre avec les normes techniques ou professionnelles, souhaitées par les parties prenantes. En 1994 déjà, Franck Gambelli, alors Directeur juridique de la Fédération des industries mécaniques (FIM), dans son Guide sur le droit technique et la normalisation (ed. Eyrolles), donnait la définition de la norme et rappelait que les juristes utilisent le mot « norme » au sens de « règle de droit », qui ne coïncide pas avec la notion de « norme technique ». Il appelait à la vigilance sur les « quiproquos parfois lourds de conséquences qui peuvent découler de l'ambivalence de la notion de norme ».

400 000 prescriptions réglementaires

Du côté des collectivités territoriales, la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), créée en septembre 2008, au sein du Comité des finances locales, est consultée sur les mesures réglementaires créant ou modifiant des « normes » à caractère obligatoire, concernant les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Les 400 000 « normes » identifiées représentent le nombre total de prescriptions réglementaires impactant les collectivités territoriales. Et c'est bien de ces « normes » là qu'il convient de réduire le nombre.



Le gouvernement a créé fin 2012 une mission chargée d'étudier les moyens à mettre en œuvre pour alléger le stock de normes qui pèsent sur les collectivités territoriales. Le rapport de cette mission de lutte contre l'inflation « normative » remis au Premier Ministre en mars 2013 par Alain Lambert et Jean-Claude Boulard propose des outils et des méthodes pour évaluer ces normes avec pour objectif de réguler le flux des normes nouvelles et d'en améliorer la qualité. Les avantages du système français de normalisation volontaire, animé par Afnor et produisant des normes techniques, sont mis en avant.

« Je crois que nous pouvons être assez satisfaits par les conclusions de ce rapport, souligne Olivier Peyrat, directeur général du Groupe Afnor, car celui-ci fait bien la distinction entre les normes à caractère réglementaire (la réglementation) et les normes volontaires de type Afnor, élaborées par et pour les professionnels. De plus, les auteurs valorisent la complémentarité entre « Réglementation » et « Normalisation » à l'instar de la « Nouvelle Approche » européenne qui laisse à la normalisation le soin de mettre en œuvre les directives européennes ».

Une nouvelle approche

Parmi ses préconisations, le rapport Lambert-Boulard indique que les normes juridiques contraignantes doivent donc se limiter à fixer les objectifs à atteindre (obligatoires) et renvoyer les moyens à des normes techniques et aux outils du droit contractuel : des accords plutôt que des arrêtés, des chartes plutôt que des circulaires. Dans une nouvelle approche de la production normative, plutôt que de considérer que la norme doit être par défaut obligatoire, et par dérogation volontaire (ou contractuelle), les auteurs de la norme doivent être incités à privilégier la norme non obligatoire à chaque fois qu'il ne pourra être prouvé que l'obligation garantirait de meilleurs résultats. Cette « nouvelle approche » française des normes appliquées aux collectivités permettrait d'avoir un droit efficace et à jour, en progression constante. C'était bien le sens de l'intervention de Bernard Bezar, Directeur Général des Services de Combs-la-Ville, à l'assemblée générale de l'UNM en 2012, quand il indiquait que les normes techniques sont des références utilisées dans les appels d'offres des marchés de travaux, dont elles facilitent grandement la rédaction et offrent une sécurité et des gains de temps très appréciables.

Un guide de référence

Le « Guide relatif à la bonne utilisation des normes dans la réglementation », publié par la DGCIS en 2009, présentait déjà les avantages de la démarche de référence aux normes. Cette procédure constitue un outil technique pour simplifier les textes et mieux légiférer. Elle permet de stabiliser, simplifier et recentrer la réglementation sur les objectifs et les exigences de politique publique, en renvoyant à d'autres textes pour leur mise en œuvre. Elle contribue à améliorer la lisibilité de la réglementation.

La démarche apporte une simplification et une accélération du travail d'élaboration et de révision de la réglementation. Elle permet, sans modifier les exigences réglementaires, d'être toujours à jour notamment par rapport à l'évolution de la technologie. Ces exigences sont au minimum revue tous les cinq ans, dans le cadre du travail normatif.



Privilégier l'expérimentation

Autre conclusion du rapport Boulard – Lambert, l'importance de l'expérimentation : « Il serait pertinent de s'inspirer de la manière dont le monde professionnel met en œuvre une activité normative sans susciter de difficultés majeures. La raison en est simple. Les normes Afnor commencent leur vie comme simple recommandation. Les prochaines "normes" en droit public gagneraient à naître sous un tel statut ouvrant ainsi une phase d'expérimentation, d'évaluation et d'adaptation, plus efficace pour mesurer les coûts que les études d'impact toujours un peu théoriques et plutôt "minorantes" sur les conséquences financières. Cette formule s'inscrirait dans une démarche de rupture avec la tradition d'un droit public unilatéralement impératif en faisant entrer les règles dans les mœurs avant de les établir dans les lois. » C'est bien le cas des normes expérimentales (XP), qui, parmi les documents de normalisation, constituent des outils pratiques, rapides à élaborer, faciles à réviser. Elles permettent de mettre à disposition des pratiques novatrices qui peuvent ainsi être éprouvées avant d'être validées définitivement dans une norme homologuée.

50 normes techniques par an



Les normes « techniques » sont régulièrement passées en revue (tous les 5 ans) avec trois options possibles : confirmation, révision, annulation. La mécanique représente 4 000 des 35 000 normes du parc Afnor. La production annuelle de l'ordre de 250 normes est constituée à 80% de révisions (mises à jour du parc), soit seulement 50 normes nouvelles par an. Au cours des six dernières années, 414 normes ont été annulées – le système annule donc plus de normes qu'il n'en produit.

La complémentarité entre normes techniques comme celles élaborées par consensus au sein de l'UNM et « normes » juridiques doit être encore mieux mise à profit pour plus d'efficacité.

Philippe CONTET

Directeur Général

Union de Normalisation de la Mécanique

Bureau de Normalisation, par délégation d'AFNOR

DROIT DE REGARD

Inflation normative: la preuve par le Conseil d'Etat

Le président de la CCEN oblige le juge à préciser les pouvoirs de la commission.

Sur le papier, c'est clair: la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) est consultée préalablement à l'adoption de celles-ci sur l'impact financier - positif, négatif ou neutre - des mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités, leurs groupements et leurs établissements publics (1). La réalité est différente. C'est ce qu'a montré Alain Lambert (photo), président de la CCEN, en formant un recours en annulation contre un décret du 15 octobre 2012 relatif aux espaces de rencontre destinés au maintien des liens entre un enfant et ses parents ou un tiers (2).



Objectif atteint

La CCEN avait émis un avis favorable sur le projet de texte, mais avec une réserve de taille, visant à exclure ces espaces de rencontre de la catégorie des établissements dont le financement est obligatoirement à la charge des départements. Le gouvernement n'en a pas tenu compte, le décret publié prévoyant qu'un espace de rencontre peut être financé, notamment par l'Etat, les caisses d'allocations familiales ou les conseils généraux. Selon le Conseil d'Etat, la fiche d'impact financier indiquait bien que les collectivités locales n'ont «pas d'obligation légale de financer ce dispositif». Et le juge d'ajouter que «la circonstance que le projet de décret ne prévoirait pas de mesures de compensation financière en faveur des collectivités territoriales et que le pouvoir réglementaire n'aurait pas repris la modification rédactionnelle figurant dans l'avis simple rendu par la commission est sans incidence sur la régularité de la procédure suivie».

L'affaire amène deux interrogations. Est-il possible qu'une collectivité exerce une compétence avec la simple «possibilité» de participer à son financement? Et à quoi sert la CCEN si ses réserves sur la charge financière induite ne sont, in fine, pas prises en compte? Selon Alain Lambert (3), l'objectif poursuivi est cependant atteint: son recours en annulation a permis de vérifier que le «Guide de législation» est inconnu des administrations centrales. «J'ai l'impression que, s'agissant de la prolifération des normes, les administrations n'écoutent pas le présent gouvernement, pas plus que le précédent», constate-t-il. Une façon de dire que le «choc de simplification» relève, au mieux, d'une incantation; au pire d'une formule qui masque (mal) une réelle inertie.

Jean-Marc Jeanneret

(1) Code général des collectivités territoriales, art. L. 1211-4-2

(2) Conseil d'Etat, 5 juillet 2013, req. n° 344387.

(3) Lire l'interview d'Alain Lambert sur notre site: www.lagazette.fr/178431