

Entretien

SIMPLIFICATION DU DROIT

501

Lutte contre l'inflation normative : « insuffler de l'intelligence dans notre management du droit »

Entretien avec Alain Lambert

Alain Lambert et Jean-Claude Boulard ont rédigé un « rapport de la Mission de lutte contre l'inflation normative » remis au Premier ministre le 26 mars 2013. Dénonçant « le passage progressif d'un État de droit à un état de paralysie par le droit », les auteurs réclament un « choc de compétitivité juridique ». Il nous explique pourquoi.



Alain Lambert, ancien président du Conseil supérieur du notariat, ancien ministre, président du Conseil général de l'Orne, est président de la Commission consultative d'évaluation des normes.

La Semaine Juridique : Vous soulignez les « dangers de l'inflation normative » et l'« impuissance à endiguer le phénomène », comment expliquez-vous ces évolutions ?

Alain Lambert : Plusieurs phénomènes se sont cumulés. Tout d'abord la perte de contrôle par les plus hautes autorités de l'État de la production normative par les administrations centrales. Celles-ci n'ont plus de culture juridique et ignorent tout de la hiérarchie des normes. Le Conseil d'État et le secrétariat général du Gouver-

nement ont essayé d'endiguer le torrent de textes qu'elles se sont mises à produire de manière exponentielle mais leur digue a cédé car ils n'ont pas confié au pouvoir politique la responsabilité de fixer le débit et d'interdire tout excès.

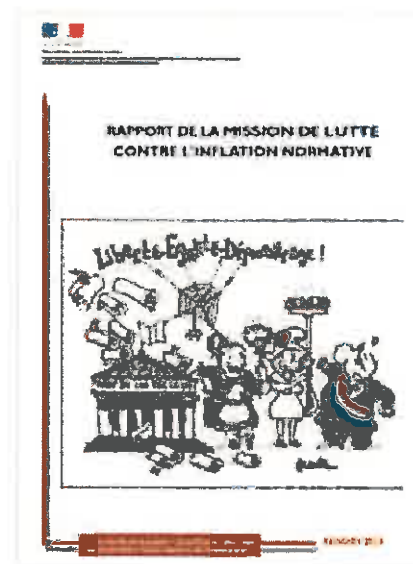
Prenez l'exemple du Code de l'urbanisme : en 1912 il compte 320 pages et 107 articles, en 2012 il s'étale sur 3 371 pages en environ 11 000 articles. L'erreur est probablement d'avoir pensé que la norme n'était qu'un sujet de droit. C'est tout autant un sujet sociétal, un sujet politique, et un sujet économique majeur. En droit, personne n'a veillé au respect de la distinction entre domaine législatif et domaine réglementaire pourtant bien précisée aux articles 34 et 37 de la Constitution.

La Semaine Juridique : Pour « alléger le stock de normes », vous avancez quatre propositions, quelles sont-elles ?

Alain Lambert : Pour simplifier le stock de 400 000 normes, nos propositions s'articulent autour de quatre concepts : interpréter, abroger, adapter et revisiter.

- En premier lieu, un outil majeur peut redonner des marges d'initiatives rapidement : l'Interprétation Facilitatrice des Normes (IFN). En effet, ce n'est pas seulement l'accumulation des normes qui fait problème, mais la tendance à leur application stricte et bureaucratique.
- En second lieu, nous nous sommes lancés dans une chasse aux normes absurdes qui paraissent justifier une abrogation. C'est par exemple le cas de la norme prescri-

vant la place respective des saucisses, des œufs et des nuggets dans tous les restaurants scolaires de France. L'abrogation des normes identifiées ne bouleversera certes pas le paysage juridique français, mais elle démontrera qu'un nouveau modèle est enclenché.



« L'histoire édifiante du scarabée Pique-Prune »

« La découverte sur le tracé projeté pour l'autoroute A28 du scarabée Pique-Prune protégé par la Convention de Berne a conduit à retarder pendant dix ans un chantier jusqu'à ce que l'on découvre que, très répandu dans le département de la Sarthe, la réalisation de l'autoroute ne le menaçait nullement. Dix ans qui ont conduit à prendre trois mesures décisives :

- quelques fûts d'arbres à cavités où il vivait ont été transférés sur des sites spécialement aménagés ;
- le concessionnaire a pris en charge un suivi scientifique du scarabée, confié à l'Office du génie écologique ;
- plusieurs scarabées pique-prune ont été équipés de micro-émetteurs qui permettent d'étudier leurs déplacements. »

• En troisième lieu, il s'agit d'adapter notre droit. Dans notre exploration du stock, nous avons souvent rencontré des normes fondées mais qui, appliquées avec excès, conduisent à des situations absurdes. Le traitement de cette absurdité n'appelle

« Il faut donc faire évoluer nos principes juridiques, ouvrir le dialogue sur les normes en valorisant la norme contractuelle »

pas l'abrogation, mais plutôt un dispositif d'atténuation, qui suppose notamment d'alléger les normes en stock.

• En dernier lieu, nous avons pensé à l'avenir de notre rapport. Subira-t-il le même sort que ses prédécesseurs qui sont vite retombés dans un oubli résigné ? Parce que cette évolution n'est pas une fatalité, nous proposons de faire du débat sur les normes un débat permanent. Il paraît en tout état de cause opportun d'organiser un réexamen régulier du stock des normes.

La Semaine Juridique : Afin de « maîtriser le flux », quelle « nouvelle approche de la norme valant pour l'avenir » proposez-vous ?

Alain Lambert : Si un « choc de compétitivité » pour notre Droit est nécessaire pour traiter l'existant, il n'est porteur d'aucun garde-fou pour l'avenir. L'approche que nous proposons pour que ce choc ne soit pas qu'une passade éphémère consiste en rien moins qu'une révolution de notre culture de la norme.

Pour cela, il faut reconnaître que la norme étant un outil de droit, une partie de la réponse se trouve dans la modernisation de notre droit. Actuellement, force est de constater que nous ne respectons guère l'esprit de notre Constitution.

Il faut donc faire évoluer nos principes juridiques, ouvrir le dialogue sur les normes en valorisant la norme contractuelle et insuffler de l'intelligence dans notre management du droit. Un seul exemple : aujourd'hui il n'existe aucune distinction entre l'objectif poursuivi par la norme qui est une règle de droit et les prescriptions techniques les plus récentes qui relèvent

plutôt de la normalisation type AFNOR. Il est indispensable de séparer les deux et d'éviter des décrets ou des arrêtés contenant des équations mathématiques incompréhensibles. Pour autant, la norme n'étant pas qu'un sujet de droit mais bien un sujet sociétal, l'essentiel du changement de paradigme reposera sur une évolution majeure du processus d'élaboration de la norme. Cette révolution copernicienne nécessitera tout d'abord d'encadrer la production normative. C'est le sens des Programmes ministériels de modernisation et de simplification (PMMS) prévus par le dernier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP). Mais il n'y aura pas de maîtrise réelle de notre production normative sans une modification profonde de nos réflexes juridiques. Mettre fin à l'intempérance normative suppose dès lors de renforcer la formation des cadres de la fonction publique à la législative et aux enjeux du droit.

Enfin, les pressions externes ne doivent pas être sous-estimées, ce qui suppose de savoir rester ferme dans le temps.

La Semaine Juridique : Avez-vous découvert un lien entre ce rapport et vos anciennes fonctions de notaire ?

Oui ! Il m'est apparu d'évidence que la supposée supériorité en efficacité de la common law sur le droit romano-germanique était bien une légende. Notre système juridique continental s'est dégradé par ignorance ou désinvolture à l'endroit de la hiérarchie des normes du droit. Les administrations centrales incultes en droit se sont abandonnées à une doxa voire une logorrhée normative confuse, absconse, instable qui paralyse notre système juridique le privant de toute liberté et donc de toute souplesse. Derrière le sujet des normes se cache l'immense enjeu de la compétitivité de la France et de l'Europe. Si la plume de l'État n'est pas immédiatement retirée des mains malhabiles qui noircissent actuellement le papier juridique, nous sommes perdus. Une vraie révolution copernicienne est nécessaire.

PROPOS RECUEILLIS PAR CATHERINE LARÉE

« De l'ordre au pays des schémas 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 (...).

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 ».



**Heslot
conseil**

CESSIONS D'OFFICES

- Pour vous conseiller, nous centralisons les directives de la Chancellerie, ANC et CDC
- Nous réalisons votre PREVISIONNEL CHANCELLERIE ou celui de votre cessionnaire en 7 jours
- Vous pouvez consulter notre fichier si vous recherchez un cessionnaire

CONTACT : 04 34 042 446 ou 06 25 45 31 05 *Confidentialité assurée*
contact@heslotconseil.fr • www.heslotconseil.fr

Notre société était présente aux congrès des Notaires de Cannes et Montpellier



Batho lance la réforme du droit de l'environnement

La ministre de l'énergie et de l'écologie, Delphine Batho, a affirmé, mardi 16 avril, sa volonté de réformer le droit de l'environnement, trop complexe à ses yeux, et donné le coup d'envoi d'états généraux qui devront aboutir le 25 juin à la définition des réformes souhaitables.

"La complexité des normes environnementales et des procédures est aujourd'hui une réalité", a déclaré Mme Batho en mettant en avant "la nécessité de moderniser et de simplifier un certain nombre de procédures" et "d'engager une réforme d'ensemble". "L'objectif du gouvernement est que soit assurée une protection de l'environnement réelle tout en facilitant la réalisation des projets d'intérêt économique et social", a précisé la ministre lors d'une conférence de presse.

Elle a annoncé l'installation d'un comité de pilotage, chargé désormais d'établir, "via une large participation de tous les acteurs concernés", un diagnostic et les pistes de réforme souhaitables. Ce comité, formé par Delphine Hedary, maître des requêtes au Conseil d'Etat, Arnaud Gossement, avocat spécialisé dans le droit de l'environnement, et Claude Chardonnet, une spécialiste du débat public et de la concertation, rendra ses conclusions le 25 juin.

Les pistes de réforme retenues par le ministère seront ensuite approfondies pour être traduites dans les textes ad hoc, que ce soit le code de l'environnement ou d'autres textes (urbanisme, etc.). La réforme pourra par exemple concerner les programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI), la législation sur les éoliennes, les périmètres des études d'impact d'un projet ou les méthodes d'évaluation des mesures compensatoires. "Il n'y a pas de liste arrêtée, tous les sujets sont sur la table", a indiqué Delphine Hedary en avançant "deux maîtres mots" pour guider leur travail : "La cohérence entre les différents textes" et "l'efficacité" des normes.



Les normes, c'est parfois énorme...

Des projets bloqués pour protéger un animal, à la taille des œufs dans les cantines scolaires, en passant par les contraintes de construction, le mille-feuille des normes ne simplifierait pas toujours la vie de milliers de Français. Quelques exemples parmi ceux pointés dans le récent rapport sénatorial de Jean-Claude Boulard et Alan Lambert : tout récemment, le chantier de formation du stade brestois (foot) à Plougastel reporté car occupé par l'escargot de Quimper, une espèce protégée ; ou encore 160 000 euros, le coût des travaux supplémentaires dus aux normes de construction anti-tremblement de terre pour un collège du Mans, situé dans une zone... non sismique.

ENVIRONNEMENT

Modernisation du droit de l'environnement : rendre les normes plus lisibles

La loi et le règlement doivent concilier un « haut niveau d'exigence environnementale » et la facilitation « des projets d'intérêt économique et social », selon Delphine Batho. La ministre de l'Ecologie a officiellement lancé les « Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement », le 16 avril 2013 à Paris.

Plus de 40 % des normes en vigueur sont issues du ministère de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie (Medde), 80 % d'entre elles découlant de la réglementation européenne. Delphine Batho reconnaît que « l'empilement et la lourdeur des procédures suscitent des critiques, qui ont un fond de vérité », tout en éreintant le récent rapport sur « la lutte contre l'inflation normative » (1) truffé, selon elle, de « caricatures » et d' « inexactitudes ».

Parmi les dispositifs appelant une clarification, la ministre de l'Ecologie cite les programmes d'action de prévention des inondations (Papi) et les plans de préventions des risques (PPR), prescrits par l'Etat.

« Pour être respectée, une loi doit être comprise. Ces Etats généraux permettront d'améliorer la légitimité des règles environnementales », projette Delphine Batho, qui voit dans ce chantier « une contribution décisive à l'adhésion citoyenne à l'écologie ». La ministre assure également que toute évolution du droit « apportera une garantie égale voire supérieure en matière d'efficience environnementale ».

« Avalanche de normes » - Les réglementations issues du Medde « sont devenues d'une extrême technicité, rendant leur compréhension par les usagers et leur maniement par les services déconcentrés de plus en plus difficiles », observe la ministre dans la lettre de mission adressée à Delphine Hédary, chargée de piloter la réflexion sur la modernisation du droit. La maîtresse des requêtes au Conseil d'Etat, qui avait collaboré à l'élaboration de la Charte de l'environnement, est entourée d'Arnaud Gossement, avocat spécialisé en droit de l'environnement, et de Claude Chardonnet, experte en débat public. « Au lendemain du Grenelle, des juristes se demandaient comment on allait faire face à l'avalanche de normes qui en découlaient », rappelle Arnaud Gossement. Ce dernier participait, en 2007, à la réflexion menée dans le cadre de la « gouvernance à cinq » (cinq collèges représentant l'Etat, les collectivités, le patronat, les syndicats, la société civile) comme juriste de France Nature Environnement, fédérant plus de 3 000 associations. Des associations dont

Claude Chardonnet, Pdg de C&S Conseils, souligne qu'elles sont « souvent gardiennes du droit de l'environnement ».

Diagnostic en juin, conclusions en fin d'année - Le comité de pilotage animera les « Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement », qui s'ouvrent par une phase de concertation, associant le groupe de préfiguration du futur conseil national de la transition écologique, où sont représentés des élus locaux et nationaux, l'administration, le monde de l'entreprise, des syndicats et des associations.

Le ministère diffuse par ailleurs un questionnaire à remplir, du 26 avril au 9 juin, sur le site : www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr. Des contributions complémentaires peuvent être adressées à contributions-egmde@developpement-durable.gouv.fr. Le comité de pilotage peut en outre être contacté à contacts-egmde@developpement-durable.gouv.fr

Diagnostic fin juin 2013 - Cette première étape, qui s'achèvera le 25 juin – dixième anniversaire de la présentation de la Charte de l'environnement en conseil des ministres -, aboutira à un diagnostic dressant les qualités et défauts du droit et traçant des pistes d'amélioration. Assurant qu'aucun projet n'est d'ores et déjà « dans les cartons », Delphine Hédary affirme que « les Etats généraux sont d'abord un état d'esprit » et que la méthode de travail sera empreinte de « liberté » et de « pragmatisme ».

Ainsi, la norme peut résulter d'autres sources que réglementaires :

- incitations – notamment fiscales -,
- bonnes pratiques issues du terrain,
- contractualisation.

L'ancienne sous-préfète relève des défauts de cohérence dans le droit existant : ce n'est qu'après s'être conformé à un cahier des charges très précis que le lauréat d'un appel d'offres gouvernemental sur l'exploitation d'un parc éolien offshore engage la concertation auprès des acteurs locaux.

Les Etats généraux seront aussi l'occasion de rouvrir le débat, abordé lors du Grenelle, sur les autorisations accordées à diverses activités : « Doivent-elles continuer à émaner de l'Etat ou d'une organe associant les cinq collèges ? » questionne Delphine Hédary.

Les recommandations livrées fin juin 2013 seront ensuite approfondies dans le cadre de groupes de travail thématiques, dont les conclusions seront remises en fin d'année. Un bilan intermédiaire sera présenté lors de la Conférence environnementale de septembre.

Note 01:

rapport Boulard-Lambert, remis au Premier ministre le 26 mars 2013 - Retourner au texte

Comment en finir avec l'inflation normative Publié le 17/04/2013

Les propositions du rapport Lambert-Boulard de simplification du droit remis au gouvernement permettront-elles de rétablir la compétitivité de l'économie française ? On peut en douter. Un bel objectif, mais un échec assuré.

Par Philippe Jaunet.



Tous les Français le savent : il y a trop de lois en France. Ce phénomène qu'on appelle, dans les milieux officiels : inflation normative, a certainement des causes anciennes, du fait de la forte tradition interventionniste de notre pays ; mais le point culminant semble avoir été atteint dans la mesure où les politiques eux-mêmes s'inquiètent du nombre de règles produites chaque année. On peut sourire d'un tel constat mais, qu'on le veuille ou non, il s'agit là de quelque chose de nouveau. Souvenez-vous : lorsque Georges Pompidou s'écriait : « Mais arrêtez donc d'emmerder les Français ! Il y a trop de lois, trop de textes, trop de règlements dans ce pays ! On en crève ! Laissez-les vivre un peu et vous verrez que tout ira beaucoup mieux », de nombreux commentateurs ne voyaient qu'une simple réminiscence du passage du président dans le secteur privé dans cette saute d'humeur bien compréhensible... « Ça lui passera », disait-on alors. Le problème est qu'aujourd'hui, « ça » ne passe plus, ainsi qu'en témoigne le rapport que MM. Alain Lambert et Jean-Claude Boulard ont remis, le 23 mars dernier, au Premier ministre Jean-Marc Ayrault. L'objet du document ? La lutte contre l'inflation normative. Un rapport de plus, direz-vous ? Sans doute. Mais dans la mesure où les principales réflexions engagées dans ce rapport ont été reprises lors du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 2 avril, il n'est pas inutile de s'interroger sur les propositions contenues dans ce document. Assisterons-nous à une réforme d'ampleur, ou la montagne accouchera-t-elle d'une souris ?

Lorsque les politiques s'intéressent aux méfaits d'une augmentation incontrôlée des règles

Disons-le tout net : il est heureux que nos élus – quelle que soit, du reste, leur tendance politique – se penchent sur cette question, mais aussi qu'ils en comprennent les enjeux.

Chacun sait que des règles excessivement contraignantes ont non seulement pour effet d'entraver inutilement l'initiative privée, mais qu'elles ont aussi un coût – un coût qui obère lourdement le développement de l'économie française. De cela, les auteurs du rapport sont convaincus : « 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. (...) 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. »

Le problème est donc clairement posé, et on ne peut que féliciter MM. Lambert et Boulard pour la partie descriptive de leur rapport, étant précisé au passage qu'il est placé sous le quadruple patronage de Montaigne, de Montesquieu, de Saint Just et de... Pierre Dac. On l'aura compris, les auteurs ne se prennent pas au sérieux, de sorte qu'on peut tout à fait conseiller la lecture de ce rapport à tous ceux qui évitent, en temps ordinaires, les documents officiels. Même conseil à tous ceux qui voudraient renouveler leur stock d'anecdotes révélant l'absurdité du système. Un exemple ? L'affaire du scarabée pique-prune. La découverte de cet insecte protégé sur le tracé d'une autoroute a conduit à retarder le chantier pendant près de dix ans (!), jusqu'à ce que les agents en charge de la question comprennent que la réalisation de l'autoroute ne menaçait nullement la survie de ce scarabée, très présent dans la région... Et ce n'est là qu'un échantillon des divers projets mis en échec par un droit apparemment devenu fou.

Malheureusement, l'intérêt du rapport s'étirole au fil des pages car s'il part d'un bon sentiment et qu'on peut tout à fait en partager les idées forces, il est possible d'avoir un jugement plus nuancé quant aux solutions concrètes qu'il préconise.

Une erreur de cadrage



Remise du rapport à J.-M. Ayrault le 23 mars.

Lors de la conférence de presse qui a accompagné la présentation du rapport, on a beaucoup parlé des contraintes pesant sur les entreprises, les services de communication du gouvernement voulant manifestement nous convaincre de la nécessité d'améliorer la compétitivité de l'économie française, en revenant sur les lois les plus folles. Mais, aussi surprenant que cela puisse paraître, le rapport ne mentionne aucune des contraintes qui pèsent sur nos entreprises... On dira peut-être qu'il n'y a là rien d'étonnant, le Premier ministre ayant à l'origine simplement demandé à MM. Lambert et Boulard de lui soumettre un toilettage des textes applicables aux seules collectivités locales – un domaine, on en conviendra, bien plus limité que ce que laisse supposer un rapport intitulé, en toute simplicité : « rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative ».

Cette erreur de cadrage – car c'est bien une erreur – appelle deux observations.

D'abord, le rapport ne concerne pas directement l'économie. En effet, hormis les entreprises du bâtiment et des travaux publics ou celles qui se sont spécialisées dans la gestion des services publics – et qui, du fait même de leur activité, sont soumises aux mêmes règles que les collectivités locales –, les nombreuses difficultés rencontrées quotidiennement par les chefs d'entreprise français sont passées sous silence. Or, c'est justement là que gît la principale faiblesse de notre économie. Il ne s'agit donc pas de critiquer les propositions de réforme intéressant le code général des collectivités territoriales, le code des marchés publics, le code rural, le code de l'environnement, le code de la construction et de l'habitat, le code de l'urbanisme... Seulement, il importe de comprendre qu'il y a bien d'autres branches du droit qui devraient être simplifiées dans un souci d'amélioration de la compétitivité des entreprises, au premier rang desquelles il faut citer le droit du travail ou le droit fiscal (avec ses deux codes titanesques à renvois multiples). Car ce dont la France a réellement besoin, ce n'est pas d'un simple toilettage des textes, comme le laisse entendre le rapport, mais bien d'un changement de politique.

Ensuite, et bien que la plupart des pistes de réflexion avancées soient pertinentes, il semble que le rapport entretient (à dessein ?) la confusion entre « déréglementer pour libéraliser l'économie » et « déréglementer pour libéraliser les capacités d'action des collectivités locales », alors qu'il s'agit bien évidemment de choses distinctes. Il s'agit en effet de savoir ce que l'on veut : ou bien faciliter l'initiative privée, ou bien faciliter l'investissement public. Ce n'est pas la même chose. Alors, il est certain que les élus locaux ne doivent pas être soumis à des réglementations absurdes, d'autant que leur responsabilité (notamment pénale) s'est accrue dans des proportions inquiétantes. Néanmoins, nombre des prétendues « contraintes » auxquelles ils sont soumis ont leur raison d'être, dès lors que les élus locaux utilisent un argent qui n'est pas le leur, mais qui est celui des contribuables. Il y a là sans doute quelque chose de bien connu, mais qu'il n'est pas inutile de garder à l'esprit lorsqu'on parle de supprimer des règles de droit applicables aux personnes publiques.

Quoi qu'il en soit, il est difficile d'en tenir rigueur aux rapporteurs, qui ne pouvaient entreprendre l'étude des différentes règles qui entravent inutilement le développement de l'économie française, en un document unique. Mais mêmes les solutions d'ordre général mentionnées en fin de rapport ne semblent guère convaincantes.

Des propositions contestables



Tout au long du texte, MM. Lambert et Boulard soutiennent qu'il y a trop de lois en France et que, par conséquent, il convient d'abroger certaines règles. Abroger, dans la langue du droit, cela signifie déréglementer. D-é-r-é-g-l-e-m-e-n-t-e-r ! Mais voilà un projet d'apparence très libéral, et qui semble des plus prometteurs ! Malheureusement, les espoirs du lecteur sont déçus dès la page 7 où les auteurs rejettent « 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. » En vérité, personne ne réclame une dérégulation générale de l'économie ; et l'on aimerait rappeler que supprimer des réglementations sectorielles dont la nocivité a été démontrée, n'implique évidemment pas de supprimer les règles de droit qui ont, elles, fait leurs preuves depuis longtemps... Mais passons. Pour les rapporteurs, l'abrogation ne doit viser que des règles dont l'absurdité est avérée ; et pour éviter la réitération de cette situation, des réformes d'ordre institutionnel suffiraient. Il est vrai que certaines mesures, notamment constitutionnelles, sont tout à fait pertinentes et nous les soutenons entièrement. Seulement, les auteurs savent bien que des garde-fous juridiques ne peuvent fonctionner qu'après un procès... C'est donc, sans surprise, aux solutions non-contentieuses qu'ils accordent le plus de place.

Première solution envisagée : privilégier, autant que faire se peut, la norme contractuelle aux normes obligatoires comme la loi, le décret, le règlement... autrement dit les commandements édictés par l'administration. L'idée est intéressante, mais doit là encore être bien comprise : il ne s'agit pas, pour les auteurs, de ne garder que les lois nécessaires afin, ensuite, de laisser les citoyens se débrouiller par eux-mêmes, dans le cadre de rapports contractuels librement conclus. Non ! Il s'agit de substituer aux règles imposées par l'État des règles négociées, comme les règles issues de la normalisation privée. Or il s'agit là de toute autre chose : aucune « libéralisation » dans cette « déréglementation », la liberté reconnue consistant uniquement dans la possibilité de prendre part aux négociations, aux fins de participer à la création de la règle. Tout ceci n'a certainement rien à voir avec des normes contractuelles, au sens où on l'entend habituellement.

Prenons le cas des normes édictées par les experts de certains organismes privés de normalisation (cas de l'AFNOR en France). Ces normes techniques sont effectivement négociées par les entreprises auxquelles elles s'appliqueront

ultérieurement ; mais elles ne peuvent être modifiées, une fois qu'elles ont été approuvées. Elles ne doivent donc pas être confondues avec les clauses d'un contrat qui, elles, peuvent toujours évoluer (personne ne vous force à rédiger constamment vos contrats de la même manière). Loin d'être aussi souples que l'outil juridique contractuel, les normes techniques demeurent des règles « bureaucratiques » qui n'ont parfois rien à envier aux réglementations publiques quant à leur complexité. Du reste, on voit mal pourquoi ces normes techniques seraient supérieures aux règles édictées par l'État puisque parmi les absurdités mentionnées par le rapport, on trouve de nombreuses normes techniques issues des organismes privés de normalisation, à l'instar de la norme NF S 32 002 du 20 décembre 2004 relative aux dispositifs répéteurs de feux de circulation à l'usage des personnes aveugles ou malvoyantes. Il en va de même pour d'autres normes concertées, comme les conventions collectives en droit du travail. Croit-on sérieusement qu'une convention collective est un instrument plus efficace que la loi, du fait qu'elle est produite par les représentants du patronat et des syndicats qui en sont encore à refuser l'économie de marché ? Plutôt que d'obliger les parties à se réunir sur n'importe quel sujet, ne serait-il pas plus facile d'en revenir au système antérieur, reposant d'une part sur des lois édictant des règles d'ordre public, et de l'autre sur des contrats de travail librement négociés ?

Première solution envisagée : privilégier, autant que faire se peut, la norme contractuelle aux normes obligatoires comme la loi, le décret, le règlement... autrement dit les commandements édictés par l'administration. L'idée est intéressante, mais doit là encore être bien comprise : il ne s'agit pas, pour les auteurs, de ne garder que les lois nécessaires afin, ensuite, de laisser les citoyens se débrouiller par eux-mêmes, dans le cadre de rapports contractuels librement conclus. Non ! Il s'agit de substituer aux règles imposées par l'État des règles négociées, comme les règles issues de la normalisation privée. Or il s'agit là de toute autre chose : aucune « libéralisation » dans cette « déréglementation », la liberté reconnue consistant uniquement dans la possibilité de prendre part aux négociations, aux fins de participer à la création de la règle. Tout ceci n'a certainement rien à voir avec des normes contractuelles, au sens où on l'entend habituellement.

Prenons le cas des normes édictées par les experts de certains organismes privés de normalisation (cas de l'AFNOR en France). Ces normes techniques sont effectivement négociées par les entreprises auxquelles elles s'appliqueront ultérieurement ; mais elles ne peuvent être modifiées, une fois qu'elles ont été approuvées. Elles ne doivent donc pas être confondues avec les clauses d'un contrat qui, elles, peuvent toujours évoluer (personne ne vous force à rédiger constamment vos contrats de la même manière). Loin d'être aussi souples que l'outil juridique contractuel, les normes techniques demeurent des règles « bureaucratiques » qui n'ont parfois rien à envier aux réglementations publiques quant à leur complexité. Du reste, on voit mal pourquoi ces normes techniques seraient supérieures aux règles édictées par l'État puisque parmi les absurdités mentionnées par le rapport, on trouve de nombreuses normes techniques issues des organismes privés de normalisation, à l'instar de la norme NF S 32 002 du 20 décembre 2004 relative aux dispositifs répéteurs de feux de circulation à l'usage des personnes aveugles ou malvoyantes. Il en va de même pour d'autres normes concertées, comme les conventions collectives en droit du travail. Croit-on sérieusement qu'une convention collective est un instrument plus efficace que la loi, du fait qu'elle est produite par les représentants du patronat et des syndicats qui en sont encore à refuser l'économie de marché ? Plutôt que d'obliger les parties à se réunir sur n'importe

quel sujet, ne serait-il pas plus facile d'en revenir au système antérieur, reposant d'une part sur des lois édictant des règles d'ordre public, et de l'autre sur des contrats de travail librement négociés ?

La seconde solution envisagée consiste à faire appel à l'administration pour réformer l'administration – ce qui peut sembler quelque peu déroutant dès lors qu'il s'agit là d'une proposition s'inscrivant dans le droit fil de la logique administrative que les rapporteurs prétendent pourtant rejeter... Quelques exemples suffisent à le prouver. Tel est le cas, par exemple, de la proposition de création d'une nouvelle entité administrative chargée de simplifier le droit, un « Médiateur de la norme » chargé « de garantir l'écoute, le dialogue et le règlement amiable des différends qui peuvent naître entre l'administration centrale et l'administration locale dans la mise en œuvre des normes ». Et ce n'est pas tout, puisqu'il est également fait la suggestion que le chef du gouvernement adresse aux agents des administrations déconcentrées une lettre sur « l'Interprétation Facilitatrice des Normes » disant, en substance, « qu'à l'exception des normes touchant à la sécurité, il est demandé aux [agents publics] de veiller, lorsqu'[ils] font application d'une norme, à en délivrer une interprétation facilitatrice tenant compte des circonstances de temps, de lieux, de moyens et d'intérêt du projet ». Et l'on parle de simplification ? En réalité toutes ces propositions sont connues, et d'ores et déjà mises en œuvre. Ainsi, on sait que le préfet exerce un contrôle de légalité auprès des collectivités locales ; mais il faut dire que, dans la pratique, ce contrôle a évolué vers une fonction analogue à celle de « Médiateur de la norme », de même que « l'Interprétation Facilitatrice des Normes » ne présente guère de différences avec une circulaire interprétative, comme il en existe déjà des centaines. Prenons un exemple concret : le code des marchés publics. Il est, à l'évidence, très compliqué. Seulement, il existe d'ores et déjà une circulaire expliquant, en termes simples, ce que le décret permet, et ce qu'il interdit. L'administration – et c'est tout à son honneur – réalise donc bien d'importants efforts pour simplifier ce droit devenu fou. Un autre exemple, non visé par le rapport, est celui de la fiscalité. Il est certes aisé de critiquer les agents des impôts ; mais via la technique du rescrit, ils apportent au contribuable une information de qualité. Malheureusement, ils ne peuvent s'extraire des termes de la loi. Si la loi est mauvaise, c'est elle qui doit être changée, et elle seule.

Et si le problème n'était pas juridique, mais politique ?

En dépit des nombreuses citations qui émaillent leur rapport, les auteurs ont oublié un juriste qu'ils auraient pu mentionner s'il n'était pas aussi connoté politiquement : le doyen Ripert qui, dans *Le déclin du droit* (1948), avait déjà clairement exposé la dérive de notre système juridique. Rappelons la conclusion de cet éminent civiliste : « les esprits critiques dénoncent la mauvaise rédaction des lois, la confusion des pouvoirs, les conflits de juridiction, l'arbitraire des décisions. Mais on ne veut pas dénoncer la source même de ce mal : l'excès de réglementation ».

« L'excès de réglementation », tout est dit. Mais la solution de Ripert est tout à fait différente à celle que préconise le rapport dans la mesure où elle passe tout simplement par « moins d'État ». Pour cette raison, toutes les propositions de simplification du droit sont utopiques. Certes, il est possible – et même nécessaire – de simplifier certaines formalités comme les déclarations d'impôts ou les autres démarches administratives répétitives. Mais, de la même manière qu'un individu qui n'a jamais fait de comptabilité aura beaucoup de mal à comprendre des notions usuelles comme l'amortissement ou la comptabilisation en juste valeur, un individu qui n'a jamais fait de droit aura du mal à comprendre des notions usuelles comme

l'usufruit ou l'exception d'inconstitutionnalité. Cette complexité est en quelque sorte nécessaire. En revanche, de la même manière que la comptabilité n'a pas à dire sur quel papier on doit dresser son bilan, le droit n'a pas à se perdre dans des détails techniques ou compliquer des mesures complexes, mais nécessaires, par une succession de formalités inutiles... et c'est bien là le nœud du problème. Libérons l'urbanisme, libérons l'activité économique, libérons le travail – mais maintenons des lois là où il est nécessaire d'imposer des règles. La solution est connue, et conforme aux aspirations véritables des libéraux.

Mais qui interdit au législateur de s'en tenir à poser des règles générales, et faire confiance pour le reste au bon sens des Français ? Personne. C'est donc aux politiques à évoluer. Pas au système.



Environnement

Des Etats-généraux pour des normes environnementales plus simples et plus efficaces

Publié le mardi 16 avril 2013 - 19h10

La complexité des normes environnementales est une réalité », parole de ministre de l'Environnement ! Et son ministère serait à l'origine de 40 % des normes françaises, a reconnu Delphine Batho en conférence de presse ce mardi 6 avril 2013. Même si la ministre a précisé que « deux tiers d'entre elles sont des normes européennes », et souligné qu'« elles ont représenté des progrès significatifs et substantiels pour la protection de l'environnement ».

Quoi qu'il en soit, le besoin de simplification s'impose comme une évidence. C'est donc pour présenter les Etats-généraux de la modernisation du droit de l'environnement – comprendre sa « simplification » – que la ministre a réuni la presse mardi, en présence de son comité de pilotage. Celui-ci est composé de Delphine Hedary, membre du Conseil d'Etat, Arnaud Gossement, avocat au barreau de Paris, et Claude Chardonnet, spécialiste des méthodes de concertation et de débat public.

« Tous ceux qui le veulent bien » pourront participer, a souligné Delphine Hedary, que ce soit par la concertation directe ou par une contribution en ligne, et « toutes les questions méritent d'être débattues ».

Arnaud Gossement s'est, quant à lui, félicité du lancement de ces travaux, jugés d'autant plus cruciaux que « le droit de l'environnement est une branche du droit qui pollinise toutes les autres ». Enfin, Claude Chardonnet a insisté sur la place que chacun doit garder, depuis les services de l'Etat chargés de faire appliquer le droit jusqu'aux ONG qui en sont souvent les gardiennes.

La ministre a ensuite insisté sur le besoin d'« efficacité » et de « cohérence » face aux questions environnementales, estimant qu'elles doivent être traitées à travers une « stratégie globale » et non pas en abordant chaque question de façon séparée.

La première étape des Etats-généraux de la modernisation du droit de l'Environnement doit se poursuivre jusqu'au 25 juin, date à laquelle le comité de pilotage présentera le diagnostic et les voies d'amélioration souhaitables.

Bérengère Lafeuille

Ces articles peuvent également vous intéresser :

> [Engrais azoté : « L'ammonitrate plus efficace et plus respectueux de l'environnement » \(Unifa\)](#) - Publié le 11 avril 2013

> [Environnement : Associer les agriculteurs pour préserver leur compétitivité \(Saf\)](#) - Publié le 27 mars 2013

> [Normes environnementales : Les fermiers sont aussi respectueux que les autres agriculteurs \(Congrès de la SNFM/FNSEA\)](#) - Publié le 07 février 2013

> [Environnement/Nitrates : Les agriculteurs se mobilisent dans toute la France](#) - Publié le 16 janvier 2013

Alléger les normes : de nouvelles dérogations handicap ?



Résumé : Un nouveau rapport sur l'inflation normative. Ou comment abroger certaines lois inutiles ou aberrantes pour soulager le porte-monnaie des collectivités locales... Le " handicap " est, lui aussi, dans le collimateur des " dépenses superflues ".

Par Handicap.fr le 16-04-2013

[Réagissez à cet article !](#)

L'inflation normative ? Une appellation un peu complexe pour une réalité pourtant éprouvée, et critiquée, par chacun d'entre nous : cette propension, chaque jour grandissante, et parfois terriblement exaspérante, à édicter des normes, encore des normes, toujours des normes, restreignant parfois nos libertés lorsqu'elles sont censées nous apporter plus de confort. « Les lois inutiles affaiblissent les lois essentielles » disait Montesquieu. Pour mesurer l'étendue de la situation française, deux chiffres : en 1833, l'ouvrage qui rassemble huit Codes compte 828 pages ; en 2012, sept de ces Codes comptent au moins 21 000 pages ! Trop de loi tue la loi !

Un rapport à l'humour grinçant

Alléger les normes est devenu un engagement fort du gouvernement puisque François Hollande déclarait, en mars 2013 : « Un État fort, c'est un État simple. Un État puissant, c'est un État rapide. Un État efficace, c'est un État qui fait confiance. » Deux élus ont donc été invités à dresser le bilan de ces contraintes légales jugées excessives, voire absurdes. Il s'agit d'Alain Lambert, maire du Mans, et du président du Conseil Général de l'Orne, Jean-Claude Boulard. Fin mars 2013, ils ont remis le « Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative » au Premier Ministre, dans lequel ils fustigent les dérives dont souffre notre pays. Il est rédigé sur un ton inhabituellement libre et rafraîchissant, avec des dessins humoristiques à l'appui. Se dédouaner des « normes » politiques, c'était visiblement, aussi, le parti-pris de ses auteurs !

Les collectivités en ont marre de payer

Pas moins de 50 pages, hors annexes, qui disent clairement que les mises aux normes coûtent cher et que nos collectivités locales en ont marre de payer. Ce

rapport propose une série de mesures visant à « alléger le stock ». Il est, par exemple, recommandé d'abroger les contraintes antisismiques là où la terre n'a jamais tremblé ou de limiter la lecture des textes réglementaires lors des cérémonies de mariage... Il est vrai qu'on y trouve quelques « perles » dont il serait certainement urgent de se débarrasser.

Accessibilité en première ligne

Il va sans dire que le « handicap » est pleinement concerné par cette question, avec, en point d'orgue, des règles d'accessibilité qui cristallisent des intérêts parfois contraires. Revendiquées par les uns, elles sont souvent critiquées par les autres. A l'instar de cette loi, citée dans le rapport, qui contraint les maires des communes rurales de plus 500 habitants à élargir les trottoirs pour permettre le croisement de deux fauteuils roulants alors que, dans le même temps, on aménage un étranglement de voirie pour empêcher deux voitures de se croiser... Ou encore celle-ci qui oblige à rendre les vestiaires des arbitres de foot accessibles. Alors même si, évidemment, il est assez rare de voir un arbitre en fauteuil roulant ou aveugle courir après le ballon sur la pelouse et même si on peut admettre qu'il n'est pas urgemment nécessaire de rendre toutes les stations orbitales de notre système solaire accessibles (Encore que, Philippe Croizon déclarait qu'il aimerait être le premier astronaute handicapé dans l'espace !), il y a tout de même, dans ce rapport, matière à titiller les associations de personnes handicapées que l'on sait très réactives dès que se profile une suspicion de « dérogations ».

Un petit coup de main plutôt que des travaux ?

Il est, en effet, clairement suggéré, dans le paragraphe 4-4, de « lancer un premier programme de réexamen de la loi du 11 Février 2005 sur l'accessibilité ». Et de proposer quelques préconisations portant aussi bien sur le logement neuf que temporaire, avec quelques petits « arrangement entre amis » pour palier, ponctuellement au manque d'accessibilité. La chose est signifiée en ces termes « Admettre que l'assistance ponctuelle des personnes peut remplacer, dans certaines circonstances, les aménagements difficilement réalisables. Dans les bâtiments anciens difficiles à aménager, un service d'accompagnement aux personnes à mobilité réduite peut, dans certaines circonstances et sous certaines conditions, être regardé comme remplissant les obligations d'accessibilité. » Un attaque pernicieuse de la loi de 2005 ? Les auteurs s'en défendent : « Soucieux de ne pas être accusés 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 (...). » On entend déjà s'élever la clameur des indignés...

Adieu les feux tricolores sonores ?

Vincent Michel, président de la FAF (Fédération des aveugles et handicapés visuels de France), est de ceux-là. Il dénonce, entre autres, le projet de suppression de la sonorisation des feux tricolores (20ème proposition du rapport). Pour lui, « c'est une proposition scandaleuse qui illustre la méconnaissance de ces élus des réalités de terrains et des questions relatives à la sécurité des personnes aveugles et déficientes visuelles. » Il exige donc, du Premier Ministre, une prise de position ferme sur cet aspect du rapport et l'affirmation du rejet de cette mesure. Selon la FAF, « certes, notre pays traverse aujourd'hui une crise grave qui appelle l'effort de toutes et de tous. Cependant, sous ce prétexte, il serait totalement inacceptable que les personnes les plus en difficulté fassent les frais de mesures qui réduisent

incontestablement leurs droits. » Un dessin de Plantu illustrant ce rapport a pour slogan « Liberté, égalité, dépoussiérage » ; la loi de 2005 finira-t-elle entre les franges du balais ?

Télécharger le rapport complet :

<http://missionnormes.fr/wp-content/uploads/2013/03/rapport-web-normes-final.pdf>

« Tous droits de reproduction et de représentation réservés. © Handicap.fr. Toutes les informations reproduites sur cette page sont protégées par des droits de propriété intellectuelle détenus par Handicap.fr. Par conséquent, aucune de ces informations ne peut être reproduite, sans accord. Cet article a été rédigé par Emmanuelle Dal'Secco, journaliste Handicap.fr »