Draft oral pour propos introductif

Intervention devant les responsables des missions institutionnelles du Sénat
Lundi 26 septembre, à 10h30
Thème : la simplification des normes

Format : intervention liminaire puis échanges avec les administrateurs

Monsieur le Secrétaire général,
Mesdames et Messieurs,
Chers amis,

Introduction

Les intrusions bactériennes peuvent affecter gravement la santé. Mais elles ont été sans effet sur le plaisir impatient qui a été le mien de participer à notre rencontre de ce matin.
Avec le Notariat, **le Sénat** aura été **l'une des deux plus belles histoires de ma vie publique.** Et nous retrouver, dans une formation comme aujourd'hui, est une faveur, un présent, un bonheur.
Merci à Jean-Louis Hérin et à Marie de la Bretesche, à qui je dois cette invitation.

Je suis venu aujourd'hui **avec un objectif clair :** vous inviter à **partager l'envie** (si possible l'enthousiasme) de **réaliser ENSEMBLE un « tour de force » normatif, pour juguler la prolifération des textes et améliorer la qualité du droit.**

J'y suis vivement invité, même stimulé par **le Président du Sénat.** Je pense (sur ce sujet) bénéficier de la confiance du Président de la République, du Premier Ministre et du Conseil d'Etat, pour agir dans cet esprit.

Enfin, **mon goût prononcé pour la légistique n'est pas nouveau**. C'est une conviction très profondément ancrée dans mon génome de juriste praticien. Ceux qui me connaissent depuis longtemps se souviennent comment, en séance publique, je suppliais Portalis de sortir de sa statue de pierre, pour ramener de la rationalité dans nos bavardages législatifs.

Présentation du plan

Souhaitant **préserver le maximum de temps d'échanges directs entre nous**, je vous propose un **topo introductif court**. J'ai semé quelques **lacunes volontaires** pour encourager vos questionnements ensuite.

Trois recommandations me semblent devoir être suivies en priorité :

- L'impérieuse **nécessité d'agir**, qui me semble faire l'objet d'un consensus national ;
- **En finir avec l'esquive du renvoi de la responsabilité** les uns sur les autres ;
- Ce qui doit nous conduire à **ouvrir ensemble des pistes concrètes de solutions.**

1er angle : l'impérieuse nécessité d'agir … fort et vite

Je fais vite, car, en la matière, tout a été écrit, dit, et unanimement approuvé par la communauté nationale et par ses gouvernants. Le mot « simplification » a été érigé au rang de divinité.

Des études d'anthologie ont été réalisées plusieurs fois par le Conseil d'Etat, par différentes grandes Institutions nationales et internationales, le Parlement, votre Délégation. Les références bibliographiques sont incommensurables.

Bref ou que celle ou celui qui n'est pas convaincu se signale, je la ou le fais inviter au 20h de TF1.

La seule remarque que nous pouvons faire faire, sur toutes ses études, c'est que beaucoup d'entre elles analysent le phénomène jusqu'aux sous-jacents, mais les pistes de solutions embrassent souvent des mécanismes si larges et ambitieux qu'ils s'ajoutent à l'imbroglio existant pour le rendre encore moins démêlable.

2ème angle : En finir avec le renvoi mutuel de la responsabilité sur les autres

Cette prolifération n'est pas qu'un sujet de droit. C'est un **sujet** fortement **sociétal, politique, économique**. Soyons lucides, sur cet aspect, une forme de schizophrénie nationale flotte sur le Pays. La demande de droit ne cesse de croitre, l'abondance de la réponse ne cesse de mécontenter. Face à cette anxiété, tous les pouvoirs produisent des formes d'anxiolytiques juridiques dont l'effet asphyxiant menace l'économie et l'action publique. Le blocage est total. On va tout droit vers l'achèvement du malade. Le Président Larcher m'a autorisé à prononcer l'expression de **« chaos juridique »**. A mes yeux, ce chaos réel est devenu plus grave pour la France que la situation des Finances Publiques.

On ne peut pas en être arrivés là, par la faute d'un seul acteur. Le messager de bonne volonté que je suis vous propose de reconnaitre que **nous sommes tous collectivement responsables de cette situation.** A condition d'en tirer l'enseignement, en corollaire, que nous n'en sortirons que par une action collective et solidaire.

D'autant que **de nombreux organes et instruments existent.** Ils ont été constitués précisément à cette fin. Un regret ? Il n'existe pratiquement pas de coordination entre eux. De ce point de vue, **la Charte signé entre le Sénat et le CNEN est exemplaire. Elle** ouvre la voie à des partenariats qui peuvent changer la donne.

3ème angle : Ouvrons ensemble des pistes concrètes de solution.
Agir sur nos pratiques sera plus efficace qu'ajouter du droit au droit

L'objectif clair de ma venue est de parler de nos « pratiques », et non des concepts.

Quelques **précisions préliminaires** cependant :

- Ma pratique, depuis 8 ans, porte sur le droit ayant un impact (pas seulement financier) sur les **collectivités territoriales**. Ma lecture est inévitablement polarisée sur cet univers. Les entreprises ne sont pas du ressort de nos compétences, quand bien même nous nous échangeons de manière informelle des services entre nous.
- Après 20 ans de travail intense au Sénat, sur le domaine législatif, je préside depuis 8 ans le CNEN, **poste idéal d'observation**, lieu de rencontre des eaux des océans puisque **point de passage entre le domaine législatif et le domaine réglementaire**. J'ai examiné 400 textes en 2015, 2.000 textes entre 2008 et 2015, et constaté un coût de 7,7 Mds€, décidés par l'Etat et imputés sur les comptes des CT.
- A 70 ans, **j'ai épuisé ce qui me restait de naïveté**, je n'ignore plus grand chose des luttes de pouvoirs, des egos des administrations, de cette subtile galaxie de petite féodalité qu'est l'administration française. Cela ne me décourage pas. Je regarde cela, avec l'œil du vieux renard embusqué, spéculant plus sur la faiblesse du système que sur sa robustesse, fort vulnérable, pour qui sait jouer groupé.

Cela étant dit, venons-en aux dites pratiques :

1 - Cessons de courir après cette folle chimère de vouloir couvrir par le droit « l'infinie diversité des actions humaines ». Montaigne nous en avait déjà dissuadés. Mais nous continuons imperturbablement. Le mieux est l'ennemi du bien. La complétude est une illusion dangereuse. Le détail dilue le but. Vouloir tout prévoir est une œuvre impossible. Même dans un contrat entre seulement deux personnes. **Le rôle de la loi est de fixer des lignes directrices édictées de façon générale.** « Dire le maximum de choses avec le minimum de mots, nous recommandait Portalis. Voilà le style que doivent retrouver nos lois.

2 – **<u>Respectons le domaine respectif de la loi et du règlement</u>, tel que fixé par les articles 34 et 39 de la Constitution. La loi n'a rien à gagner, ni même à espérer, de l'empiètement sur le domaine de l'autre,** sauf à perdre de sa majesté, de sa souveraineté, de son autorité. Je le sais, la tentation est grande, avec la plus belle intention du monde, mais il faut savoir y résister.

3 – **<u>Utilisons plus stratégiquement le droit d'amendement.</u>** J'ai été Sénateur pendant 20 ans, aussi me soupçonner de vouloir porter atteinte au droit d'amendement serait me blesser profondément. Mais l'amendement vise à écrire la loi et non le règlement. Le détourner de cet objectif est contreproductif. Les administrations centrales spéculent sur l'amendement, pour en extraire elles-mêmes **l'intention du législateur.** Lors de nos séances mensuelles de CNEN, nous nous heurtons en permanence à ces arguments de séance. Pour nous, le meilleur amendement parlementaire est celui dont l'exposé des motifs décrit exactement l'objectif poursuivi, et dont le dispositif fixe la ligne directrice édictée de façon générale. A défaut, nous entrons dans des dispositions de procédures, qui brouillent le fond, au bénéfice des modalités d'intervention que les administrations ont le génie d'organiser à la satisfaction de leurs seuls besoins.

Cette question est cruciale, je me tiens donc à votre disposition pour y répondre de manière plus détaillée.

4 – Actionnez l'article 41. C'est l'orientation du Président du Sénat et j'applaudis. Là encore, il ne s'agit pas d'une atteinte au droit d'amendement, mais au contraire une incitation à son utilisation intelligente. Comme rapporteur général du budget, j'ai déposé de très nombreux amendements destinés à être retirés, mais visant précisément à ce que le Gouvernement, par sa réponse, ne manipule pas, au niveau réglementaire, l'intention du législateur.

5 – Ne surestimons pas le bénéfice de l'étude d'impact. Les exigences du droit existant sont, selon moi, suffisantes. Les Français déjà sont champions du monde du raffinement des études d'impact ex-ante. Curieusement, ils ne pratiquent pas les études ex-post. C'est pourtant le seul moyen d'améliorer la méthodologie de l'étude ex-ante. Pour ma part, je ne recommande pas, en la matière, un durcissement excessif du droit existant. J'attends du Parlement, du Sénat, des rapporteurs spéciaux qu'ils exigent des études ex-post, précisément qualifiées comme telles, et non des rapports du Gouvernement qui noient la réalité dans un océan de généralités.

Voilà cinq pistes pratiques. Il en existe beaucoup d'autres. J'ai simplement voulu illustrer qu'avec le droit existant, **en faisant évoluer nos seules pratiques, nous disposons déjà de leviers puissants,** et nous avons les moyens de replacer chaque Institution, au cœur de son domaine, et de ses responsabilités devant la Nation.

Conclusion

En guise de conclusion, en forme d'invitation aux échanges, je voudrais vous dire que **j'ai été heureux et fier d'être Sénateur.** Que jamais je n'ai été tenté par l'Assemblée Nationale. **J'aime le Sénat. Je le crois irremplaçable.** Qui plus est, dans le tourbillon dans lequel le monde vibrionne actuellement, il me semble la seule quille du bateau institutionnel qui nous reste en cas de péril.

Le Sénat est libre, il puise sa légitimité, non pas à la source directe d'un Peuple vulnérabilisé par l'hypermédiatisation, déboussolé par la marche folle du monde. Mais à la source des propres représentants locaux de notre Peule, élus par lui, et qui restent les derniers remparts, pour garantir la solidité de la matrice territoriale républicaine. En dehors des villes, l'Etat a fermé ses portes. Là où il reste, il contrôle, il empêche, il ralentit, il bureaucratise. Soit disant, pour satisfaire à la volonté du législateur.

Que le Sénat accomplisse avec force, droiture, autorité, exigence, sa mission constitutionnelle, et sa voix s'imposera et couvrira le tintamarre normatif effarant dans lequel nous vivons.

Je crois avoir été un Sénateur impliqué, et appliqué. Je sais que je n'aurais rien pu faire sans le corps d'administrateurs qui m'a entouré. C'est pourquoi, je ne voulais surtout pas manquer notre rendez-vous de ce matin.

Merci de votre écoute.

Alain Lambert
ancien Ministre
Président du CNEN