

## ÉLABORATION DE LA LOI

Réunissant des personnalités politiques, des hauts fonctionnaires et des juristes universitaires, le e-colloque « Changer de culture normative. Améliorer la qualité du droit par la généralisation des bonnes pratiques », organisé le 26 novembre 2020 par le CNEN et LexisNexis sous la direction de Pierre de Montalivet, s'est conclu sur le constat partagé qu'il fallait améliorer la qualité du droit par le développement d'une véritable « politique juridique ». Afin de contribuer à ce changement de culture normative, 46 propositions tirées des bonnes pratiques recensées ou promues à l'occasion de ce colloque sont ici rassemblées de manière synthétique. Ces propositions, résolument concrètes et opérationnelles, mériteraient de trouver un accueil favorable auprès des acteurs participant à l'élaboration de la loi.

818

# 46 propositions pour améliorer la qualité du droit par la généralisation des bonnes pratiques



Étude rédigée par  
ALAIN LAMBERT  
PIERRE DE MONTALIVET  
HERVÉ MOYSAN

Alain Lambert est président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

Pierre de Montalivet est professeur à l'université Paris-Est Créteil – Paris XII

Hervé Moysan est docteur en droit, directeur de la Rédaction législation de LexisNexis France

1 - L'inflation normative, l'instabilité des textes juridiques et la complexification des règles de droit sont autant de symptômes d'une dégradation progressive de la qualité du droit lors des trente dernières années.

2 - Cette période a pourtant vu se multiplier les initiatives destinées, sinon à améliorer la qualité du droit, du moins à ralentir le rythme de sa dégradation. Leur efficacité, inégale, demeure insuffisante, faute de s'inscrire dans une dynamique plus large d'un changement de culture normative au sein du monde du droit et particulièrement des producteurs de

normes juridiques. Dépassant le constat des maux de la loi, qui est connu et fait assez largement consensus, le temps est venu de dégager avec force les solutions opérationnelles les plus prometteuses et de prendre appui sur les bonnes pratiques qui sont déjà appliquées avec efficacité.

3 - C'est dans cet esprit que le Conseil national d'évaluation des normes et LexisNexis France ont souhaité s'associer pour organiser le e-colloque « Changer de culture normative. Améliorer la qualité du droit par la généralisation des bonnes pratiques », dont la direction scientifique a été confiée au professeur Pierre de Montalivet.

4 - Ce colloque s'est tenu le 26 novembre 2020. Ses actes ont été publiés dans le Supplément de La Semaine juridique, Édition générale du 18 janvier 2021 [Version numérique des actes : <https://lnkd.in/gsb-YeG> ; Replay du colloque, sur la chaîne YouTube du Club des juristes : <https://bit.ly/34OQxDu> ou celle de LexisNexis : <https://lnkd.in/gAUb-Kd>].

5 - Réunissant des personnalités politiques, des hauts fonctionnaires et des juristes universitaires, ce colloque a permis d'identifier de nombreuses bonnes pratiques pouvant être pérennisées ou généralisées, comme le tableau de programmation utilisé par le Secrétariat général du Gouvernement pour

veiller à la bonne application des lois<sup>1</sup> ou le système Monalisa en vigueur au Sénat<sup>2</sup>. Certaines ont d'ailleurs été récompensées par la remise d'un prix.

6 - Ce colloque s'est conclu sur le constat partagé qu'il fallait améliorer la qualité du droit par le développement d'une véritable « politique juridique ».

7 - Afin de contribuer à ce changement de culture normative, 46 propositions tirées des bonnes pratiques recensées ou promues à l'occasion du colloque sont ici rassemblées de manière synthétique. Ces propositions, résolument concrètes et opérationnelles, peuvent avoir été directement avancées par les intervenants comme être déduites des réflexions ou observations formulées par ceux-ci.

8 - Ces propositions seront transmises à plusieurs responsables politiques et institutionnels. Elles feront l'objet d'une résolution du Conseil national d'évaluation des normes, dont l'avis sera également adressé à ces mêmes responsables.

9 - L'objectif de cette démarche est d'aboutir à la mise en œuvre effective des propositions formulées, dans l'esprit de généraliser les bonnes pratiques qui a animé le colloque, point de départ d'une révolution culturelle en matière normative.

NOTA : La colonne « source » renvoie aux interventions reproduites dans les actes du colloque (V. JCP G, Supplément au n° 3, 18 janv. 2021 : <https://lnkd.in/gsb-YeG>), dans lesquels le lecteur trouvera des précisions complémentaires. Ces interventions sont citées en suivant l'ordre du déroulement du colloque.

## 1. Former et informer

### A. - Favoriser l'enseignement et la recherche en matière de légistique

N°	Propositions	Source (JCP G, Supplément au n° 3, 18 janv. 2021 : <a href="https://lnkd.in/gsb-YeG">https://lnkd.in/gsb-YeG</a> )	Observations
1	Étendre les formations à la légistique à un plus grand nombre d'agents publics, aux plans national et local	Alain Lambert, allocution d'ouverture, Étude 1, p. 10 ; Cédric Groulier, Étude 7, pp. 28, § 18 ; Karine Gilberg, Étude 9, p. 33, § 5 Pierre de Montalivet, Étude 26, p. 84, §§ 32 à 36	S'inspirer des cours de légistique dispensés par l'ENA (Patrick Gérard, Étude 6, pp. 22 et s., § 15 et s.), des formations internes menées par les ministères de l'économie et des finances et de la justice (Karine Gilberg, Débats 10, p. 35 ; Pierre de Montalivet, étude 26, p. 84, § 33) et de celle dispensée par l'Académie néerlandaise de légistique (Willem Konijnenbelt, Étude 8, p. 29, §§ 2 à 11)

1 V. David Sarthou, Étude 18, p. 58, §§ 7 à 12.

2 Le système Monalisa (MONTage Assisté en LIgne Structuré et Automatisé) est un outil

de pré-consolidation déployé par le Sénat par lequel le rédacteur d'une loi peut avoir une vision précise de ce que sera le texte définitif (V. Entretien avec J.-L. Fernandez, S. Dubourg, Fr.

Paulin et Mathieu Hirel, « Monalisa, un instrument au service d'une transparence et d'une intelligibilité accrues de la loi pour l'ensemble du public », Entretien 33, p. 104).

N°	Propositions	Source	Observations
2	S'inspirer de l'Académie de légistique néerlandaise, pour instituer en France une école indépendante dispensant des enseignements de légistique	Willem Konijnenbelt, Étude 8, p. 29, §§ 2 à 11 et Débats 10, pp. 34-35	
3	Étendre les formations à la légistique aux élus, nationaux et locaux, et à leurs collaborateurs directs	Cédric Groulier, Étude 7, pp. 28, § 18 Pierre de Montalivet, Étude 26, §§ 32 à 36	S'inspirer des formations dispensées par l'ENA avec le concours du Secrétariat général du Gouvernement à l'intention des collaborateurs parlementaires (v. Patrick Gérard, Étude 6, pp. 22 et s., § 15 et s.)
4	Généraliser un enseignement universitaire de légistique, alliant théorie et pratique	Cédric Groulier, Étude 7, pp. 27-28, §§ 14 et s. ; Karine Gilberg, Étude 9, p. 33, § 5	S'inspirer des cours de légistique proposés par le master 2 « Communication juridique, sociologie du droit et de la justice » de l'université Paris II Panthéon-Assas et de la clinique de légistique de l'université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines
5	Compléter les formations générales traditionnelles à la légistique par un enseignement spécifique en matière de simplification et de qualité du droit	Patrick Gérard, Étude 6, pp. 22 et s., §§ 14 et s.	Objet de l'enseignement : les alternatives à la norme et les techniques de simplification et d'évaluation de la norme Champ de l'enseignement : formation initiale mais aussi formation continue
6	Dès la formation initiale, placer en situation les élèves de manière à leur permettre d'appréhender concrètement les objectifs et techniques de simplification de la norme, de recours à des alternatives à la norme ou de la bonne réception de la norme par ses destinataires	Patrick Gérard, Étude 6, p. 23, §§ 24 à 28	S'inspirer par exemple de ce qui est fait dans le cadre des stages « territoire » et dans les stages en entreprise ou en association effectués par les élèves de l'ENA
7	Instituer une association francophone de légistique ou un « observatoire de la qualité du droit »	Pierre de Montalivet, Étude 26, p. 84, § 39	S'inspirer de la création, en 1989, de l'Association néerlandaise de législation (v. Willem Konijnenbelt, Étude 8, p. 31, § 20)

## B. - Développer une pédagogie citoyenne

N°	Propositions	Source	Observations
8	Développer les outils d'information à destination de ceux qui appliquent la norme (autorités publiques, entreprises, citoyens...)	Bernard Cazeneuve, Étude 2, p. 13 Karine Gilberg, Étude 9, p. 33, §§ 3-4	Objectif : favoriser la compréhension, l'appropriation et donc l'application effective de la norme
9	Développer le rôle pédagogique des médias en matière juridique	Pierre de Montalivet, Étude 26, p. 84, § 37	
10	Instituer un musée du droit	Pierre de Montalivet, Étude 26, p. 84, § 37	S'inspirer de Citéco, la cité de l'économie, située dans l'hôtel Gaillard à Paris
11	Prévoir des remises de prix en matière de qualité du droit, en mettant en avant certains exemples individuels	Pierre de Montalivet, Étude 26, p. 84, § 38 ; C. Kleitz, Étude 29, p. 97 ; P. Albertini, Étude 30, p. 99, § 5	Intérêt : susciter un effet d'entraînement

## 2. Évaluer

### A. - Étendre le champ de l'évaluation

N°	Propositions	Source	Observations
12	Déterminer de manière complète le périmètre exact du droit positif : recenser les dispositions législatives et réglementaires formellement en vigueur, déterminer celles qui méritent de le rester et celles qui ne méritent plus de l'être, confirmer formellement les premières et abroger les secondes à l'issue d'un certain délai	Hervé Moysan, Étude 14, p. 47, §§ 9 à 17	Intérêt : favoriser une connaissance plus précise du droit applicable et permettre la préparation d'une réelle simplification d'ampleur S'inspirer de la proposition du rapport Warsmann sur la clarification du droit d'outre-mer
13	Apporter une définition officielle par les assemblées parlementaires de la notion d'« évaluation »	Olivier Pluen, Étude 11, pp. 37-38, § 5	Intérêt : lever quelques incertitudes, les fonctions de contrôle ou de concertation pouvant se confondre avec celle d'évaluation dans la pratique française
14	Élaborer des fiches d'impact de certains amendements législatifs et des études d'impact de certaines propositions de loi	Bernard Cazeneuve, Étude 2, p. 13 Jean-Noël Barrot, Étude 12, p. 42, § 20 à 25 et Débats 15, p. 49 Pierre de Montalivet, Étude 26, p. 82, § 21 Jean-Luc Fernandez, Étude 33, p. 104	V. les propositions en ce sens du Conseil d'État in <i>Simplification et qualité du droit</i> , Étude annuelle adoptée par l'assemblée générale le 13 juillet 2016, spéc. p. 104
15	Développer LexImpact, en en étendant le périmètre	Jean-Noël Barrot, Étude 12, p. 42, § 27 ; Pierre de Montalivet, Étude 26, p. 82, § 21	LexImpact est un service de l'Assemblée nationale qui permet aux députés de simuler rapidement l'impact d'une modification législative sur l'impôt sur le revenu ou sur les dotations aux communes

### B. - Accroître la qualité de l'évaluation

N°	Propositions	Source	Observations
16	S'inspirer du contrôle de proportionnalité effectué par le juge pour mesurer l'opportunité d'adopter un texte normatif	Willem Konijnenbelt, Étude 8, p. 31, §§ 22 à 26	Un contrôle en trois points, portant sur le caractère approprié, la nécessité et la proportionnalité au sens strict de la mesure
17	Enrichir ce contrôle de proportionnalité par l'examen de la faisabilité de la mesure envisagée	Willem Konijnenbelt, Étude 8, p. 31, §§ 27-28	En particulier, ajouter deux questions au test de proportionnalité : - les administrés sont-ils capables d'obéir aux nouvelles obligations ? - les administrations ont-elles les moyens d'exécuter les nouvelles règles de la manière la plus adéquate ?
18	Mieux prendre en compte l'influence de la législation européenne, notamment des directives, dans l'appréhension de la qualité de la norme	Hervé Novelli, Étude 13, p. 44, § 3	Prolongement : ne pas surtransposer les directives européennes

N°	Propositions	Source	Observations
19	Réaliser de véritables « études d'option », mettant en balance l'utilité d'une nouvelle norme et le statu quo ou le recours au « non-droit »	Patrick Gérard, Étude 6, p. 23, § 22 Pierre de Montalivet, Étude 26, § 22 Claire Legras, Entretien 32, p. 103	V. un prolongement de cette proposition dans la proposition n° 46 V. également la proposition n° 16
20	Créer un organisme indépendant du Gouvernement, le cas échéant rattaché au Parlement, chargé d'effectuer les évaluations	Hervé Novelli, Étude 13, p. 45, § 5 Cécile Pérès, Entretien 31, p. 102	Intérêt : renforcer l'indépendance de l'évaluation en évitant qu'elle ne soit faite par les ministères qui portent le texte législatif S'inspirer le cas échéant des <i>Law Commissions</i> anglaise et écossaise, en raison de la qualité générale des travaux qu'elles réalisent V. en complément la proposition n° 23

### C. - Favoriser la réalisation d'évaluations *ex post*

N°	Propositions	Source	Observations
21	Généraliser le recours à l'évaluation <i>ex post</i>	Alain Lambert, allocution d'ouverture, Étude 1, p. 10	Objectif : permettre aux concepteurs de normes de mieux mesurer l'écart entre les objectifs fixés <i>ex ante</i> et ceux réellement atteints
22	Donner une traduction législative aux évaluations <i>ex post</i> réalisées par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), par la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) et par la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS)	Jean-Noël Barrot, Étude 12, p. 40, §§ 8 à 10	
23	Créer une agence spécialisée commune aux deux assemblées combinant des missions d'évaluation <i>ex ante</i> et <i>ex post</i> en matière de finances publiques	Jean-Noël Barrot, Étude 12, pp. 40 à 42, §§ 12 à 22	V. en complément la proposition n° 20
24	Formaliser textuellement la mission d'évaluation parlementaire d'exécution de la loi de finances	Jean-Noël Barrot, Étude 12, pp. 42-43, §§ 28-29	
25	Pérenniser et étendre au Sénat le « Printemps de l'évaluation » en vigueur à l'Assemblée nationale	Jean-Noël Barrot, Étude 12, pp. 42-43, §§ 28 et 29 et Débats 15, p. 51 ; Pierre de Montalivet, Étude 26, p. 83, § 23	Le « Printemps de l'évaluation » est la nouvelle séquence de l'agenda parlementaire consacrée au contrôle de l'exécution des lois. Il s'agit d'une analyse rétrospective de l'exécution budgétaire et des politiques publiques, durant laquelle les parlementaires interrogent les ministres concernés et peuvent intégrer leurs conclusions dans des propositions de résolution, discutées en séances publiques Prolongement : consacrer ce nouvel exercice de contrôle dans les textes, en s'inspirant de l'article 6 du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace de 2018 qui prévoyait que « La loi organique détermine les conditions dans lesquelles les commissions permanentes de chaque assemblée entendent les membres du Gouvernement sur l'exécution de la loi de finances »

N°	Propositions	Source	Observations
26	Associer le public à l'évaluation, en lui permettant notamment de formuler des observations sur des difficultés liées à la qualité ou à l'application de la norme sur les sites internet publics d'information aux usagers (vie-publique.fr, service-public.fr) et sur Légifrance	Olivier Pluen, Étude 11, p. 38, § 5 ; Jean-Noël Barrot, Étude 12, p. 43, § 32 ; Pierre de Montalivet, Étude 26, p. 83, § 23	V. la proposition en ce sens du Conseil d'État in <i>Simplification et qualité du droit</i> , Étude annuelle adoptée par l'assemblée générale le 13 juillet 2016, spéc. p. 113

### 3. Élaborer et appliquer

#### A. - Perfectionner le processus d'élaboration des textes

N°	Propositions	Source	Observations
27	Développer les coopérations internationales entre fonctionnaires français et étrangers en matière de bonnes pratiques	Patrick Gérard, Étude 6, p. 24, § 31	
28	Recourir moins fréquemment à la procédure accélérée	Pierre de Montalivet, Étude 26, p. 81- 82, §§ 7-15	
29	Solliciter la section « législation, droit public et jurisprudence » de l'Académie des sciences morales et politiques sur la qualité de certains textes pour faire de cette académie une « Académie française du droit »	Pierre de Montalivet, Étude 26, p. 84, § 39	
30	Favoriser l'examen des propositions de loi par le Conseil d'État	Jean-Noël Barrot, Étude 12, p. 42, § 25 ; Catherine Bergeal, Étude 16, p. 53, § 4 ; Pierre de Montalivet, Étude 26, p. 82, §15	Prolongement : permettre l'examen des amendements par le Conseil d'État – en s'inspirant d'un amendement en ce sens au projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace de 2018 –, tout en restreignant ce contrôle aux textes les plus importants pour en assurer la faisabilité pratique
31	Associer à la rédaction des projets de normes des panels de juristes, universitaires, avocats ou magistrats	Catherine Bergeal, Étude 16, p. 53, § 3 ; Pierre de Montalivet, Étude 26, p. 82, §15	S'appuyer sur les pratiques informelles déjà existantes Limite : cette pratique ne peut concerner qu'un nombre circonscrit de textes, compte tenu de la lourdeur du processus et des délais nécessaires à son achèvement
32	Adapter techniquement la rédaction des textes spécifiques à l'état d'urgence pour favoriser leur identification et leur modification	Charles Touboul, Étude 17, p. 56, §§ 5 à 7	S'inspirer notamment de ce qui a déjà été expérimenté : concevoir les décrets comme des petits codes de l'urgence sanitaire, faire suivre les articles applicables dans les territoires où l'état d'urgence sanitaire est en vigueur des lettres « EUS », simplifier la rédaction des dispositions applicables outre-mer
33	Associer les destinataires de la norme à sa mise en œuvre	Karine Gilberg, Étude 9, p. 33, §§ 3-4 Cécile Untermaier, Entretien 34, p. 105	Objectif : assurer une meilleure adéquation de la règle aux réalités du terrain. S'inspirer des expériences de la co-conception des textes d'application de la loi en matière de droit social et de la contractualisation au niveau local de la mise en œuvre de la loi en matière de sécurité publique et de protection de l'environnement

## B. - Améliorer la présentation des textes

N°	Propositions	Source	Observations
34	Étendre la notice explicative figurant en tête des décrets et de certains arrêtés à d'autres actes administratifs, notamment aux ordonnances	Catherine Bergeal, Étude 16 ; p. 54, § 9 ; Pierre de Montalivet, Étude 26, p. 82, §16	
35	Étendre la technique du « compteur Lifou », du nom de l'arrêt du Conseil d'État ayant débouché sur une technique harmonisée et intelligible de rédaction des textes applicables aux collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie	Catherine Bergeal, Étude 16, p. 54, § 10 ; Pierre de Montalivet, Étude 26, p. 82, §16	

## 4. Contrôler

N°	Propositions	Source	Observations
36	Élaborer des critères communs de qualité pour le contrôle de la loi	Matthias Rossi, Étude 23, pp. 73-75, §§ 12 et s. ; Nicolas Molfessis, Étude 24, p. 77, § 2	S'inspirer des principes généraux mentionnés par le rapport Mandelkern de 2001 et des principes de détermination des normes et de proportionnalité de l'État de droit consacrés par la jurisprudence constitutionnelle allemande
37	Renforcer le contrôle préventif de la loi par le Conseil d'État quant aux domaines de la loi et du règlement	Guillaume Drago, Étude 21, p. 67, § 25	
38	Renforcer le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel quant aux domaines de la loi et du règlement, en revenant sur la jurisprudence de 1982, <i>Blocage des prix et des revenus</i>	Guillaume Drago, Étude 21, p. 67, § 25 et Débats 25, p. 79	
39	Sanctionner davantage le non-respect de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi	Alain Lambert, allocution d'ouverture, Étude 1, p. 10	
40	Renforcer le contrôle des études d'impact par le Conseil constitutionnel	Patrick Gérard, Débats 10, p. 34 ; Guillaume Drago, Étude 21, p. 64, § 13 ; Pierre de Montalivet, Étude 26, p. 83, §25	
41	S'inspirer du contrôle qualitatif effectué à l'échelle européenne par le <i>Regulatory Scrutiny Board</i> (RSB) ou Comité d'examen de la réglementation, organe indépendant mais rattaché à la Commission européenne, qui opère un contrôle rigoureux sur les analyses d'impact	Stéphane de La Rosa, Étude 22, pp. 70-71, §§ 10 à 14 et Débats 25, pp. 78-79	Nuance : ne pas verser, comme le RSB, dans une excessive technicité

## 5. Faire de la qualité du droit une politique publique

N°	Propositions	Source	Observations
42	Adopter des lignes directrices contraignantes pour rationaliser et endiguer la surproduction normative	Alain Lambert, allocution d'ouverture, Étude 1, p. 10	Lignes directrices à établir par le Premier ministre
43	Prévoir la présentation par le Premier ministre d'une politique publique de qualité du droit dans son programme ou sa déclaration de politique générale	Bernard Cazeneuve, Étude 2, p. 12 Pierre de Montalivet, Étude 26, p. 85, § 43	Décliner cette politique en assignant aux différents acteurs politiques et administratifs des objectifs précis de qualité du droit, par des lettres de mission aux ministres, des programmes ministériels de simplification, des projets annuels de performance et des lettres de mission aux responsables des services V. les propositions en ce sens du Conseil d'État in <i>Simplification et qualité du droit</i> , Étude annuelle adoptée par l'assemblée générale le 13 juillet 2016, spéc. p. 91-92 S'inspirer des pratiques étrangères et européennes, notamment des exemples britannique et néerlandais ainsi que du programme de travail de la Commission Juncker pour l'année 2015
44	Permettre aux collectivités territoriales de recourir plus aisément à l'expérimentation dans leurs domaines de compétences	Alain Lambert, allocution d'ouverture, Étude 1, p. 9	
45	Pour formuler des objectifs qui relèvent de la communication politique, renoncer à l'utilisation de supports normatifs et se servir d'outils adéquats, tels que la résolution parlementaire	Alain Lambert, allocution d'ouverture, Étude 1, p. 10	Objectif : éviter les effets juridiques indésirables
46	Assumer politiquement la décision de ne pas adopter un texte s'il était constaté par une étude d'impact que son entrée en vigueur ne serait pas pertinente et celle de l'abroger si une étude d'évaluation postérieure à son adoption montrait son inefficacité	Bernard Cazeneuve, Étude 2, p. 13	V. sur ce point la proposition n° 19

Accéder à la vidéo du e-colloque du 26 novembre 2020 : <https://www.youtube.com/watch?v=KdPspr8Q4tM>



Avec le soutien de :

