

QUALITÉ DU DROIT

1040

3 questions à : Alain Lambert

« Une véritable politique publique sur la qualité du droit doit être fondatrice d'une nouvelle approche »



Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a organisé avec LexisNexis, sous la direction scientifique du professeur Pierre de Montalivet, le colloque « Changer de culture normative – Améliorer la qualité du droit par la généralisation des bonnes pratiques », dont sont issues les 46 propositions adoptées le 12 juillet dernier à l'unanimité par les élus du CNEN. À cette occasion, Alain Lambert, président du CNEN, ancien ministre, président honoraire du Conseil supérieur du notariat, apporte son analyse sur la question de la qualité du droit.

1 Quelles propositions auraient un effet sur les collectivités ?

La formation est la première étape pour faire émerger une nouvelle culture normative. Former à la légistique les agents publics locaux, les élus et leurs collaborateurs directs est urgent et indispensable. Ils doivent acquérir une véritable culture de la qualité de la norme et en devenir les acteurs. Former et informer est la première étape pour transformer radicalement l'action publique. Associer les destinataires de la norme à sa mise en œuvre, dès son élaboration, est une priorité et une nécessité pour garantir que la règle soit adaptée aux réalités du terrain. Le CNEN s'est positionné comme le lieu de dialogue entre les élus locaux et les administrations centrales. La qualité du droit doit être érigée en politique publique à part entière et permettre aux collectivités de recourir plus aisément à l'expérimentation dans leurs domaines de compétences. Le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (« 3DS ») doit impulser cette nouvelle dynamique.

2 Améliorer la qualité du droit, est-ce une cause perdue ?

Je reste optimiste. Si cette cause était perdue, c'est l'État de droit qui serait lui-même

menacé d'effondrement à terme, avec toutes les conséquences qui en résulteraient pour notre démocratie. C'est donc un immense défi ! Améliorer notre culture normative est un enjeu complexe : c'est un test de capacité de l'élite politique et administrative à accepter de transformer ses propres méthodes de fonctionnement. Une résignation, voire une indifférence, pourrait conduire à de graves menaces démocratiques.

L'instauration d'une véritable politique publique sur la qualité du droit doit être fondatrice d'une nouvelle approche. Même si la machine administrative fonctionne encore trop par verticalité, cloisonnement et paperasse, je reste convaincu qu'il est possible d'éviter le chaos juridique. Nous l'avons fait dans le domaine financier avec l'instauration de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), pourquoi ne serait-ce pas possible dans le domaine du droit ?

L'Allemagne est le pays modèle dans la lutte contre la dégradation du droit. Le Conseil national de contrôle des normes allemand (*Nationaler Normenkontrollrat*) collabore activement avec l'ensemble des acteurs institutionnels. Dès 2011, l'objectif était rempli : une réduction de 25 % des coûts administratifs. Inspirons-nous de l'Allemagne ! Nous publierons prochainement un rapport comparatif CNEN-NKR.

3 La question de la qualité du droit doit-elle devenir une question majeure des échéances électorales de 2022 ?

Absolument ! Il est certes difficile d'en faire un sujet grand public dans ses aspects techniques, mais je suis convaincu que la qualité du droit n'est pas seulement un débat entre experts, car elle impacte directement la vie quotidienne des citoyens et nous devons les sensibiliser à cet enjeu.

La crise sanitaire n'a fait qu'accentuer un phénomène ancien : l'incompréhension et l'illisibilité des politiques publiques, conduisant à un affaiblissement de la vitalité démocratique. À nous d'éclairer les citoyens sur l'enchaînement bureaucratique qui les soumet à des règles inadaptées à leurs besoins. Nous remarquons au CNEN une tendance persistante à la verticalité des politiques publiques, conçues à Paris dans une méconnaissance totale de la diversité des territoires. Changer de culture normative passe par l'application effective de la décentralisation, un changement structurel de l'action administrative et le développement d'une pédagogie citoyenne.

Nous organiserons prochainement une « Journée de la simplification normative », réunissant des personnalités politiques, hauts fonctionnaires et universitaires, pour que ce changement devienne un thème central de l'élection présidentielle. Je remarque qu'aucun candidat à la présidence de la République depuis 30 ans n'a manqué de dénoncer la bureaucratie et la paperasserie, qui sont tout simplement les filles de la dégradation de notre culture normative. Les praticiens doivent parvenir à traduire en sujets du quotidien cet enjeu sur lequel les candidats ne pourront pas échapper à se prononcer. Nous devons être ambitieux, cessons de nous résigner à un modèle en déclin, portons le « mieux légiférer » dans l'espace politique et médiatique. Le temps est venu.

PROPOS RECUEILLIS PAR SUANY MAZZITELLI,
ÉDITRICE, RÉDACTION LÉGISLATION LEXISNEXIS