

La simplification du droit et de l'action administrative
Colloque organisé par le Conseil d'Etat et la Cour des comptes

Conseil d'Etat
Vendredi 16 décembre 2016

Introduction de Jean-Marc Sauvé¹,
vice-président du Conseil d'Etat

Monsieur le premier président de la Cour des comptes,
Mesdames et Messieurs,

« (...) Tout simplifier est une opération sur laquelle on a besoin de s'entendre. Tout prévoir est un but impossible à atteindre »². Ces mots de Portalis résonnent aujourd'hui avec une acuité particulière, alors que le Conseil d'Etat a estimé en 2016³ que le sujet de la simplification du droit nécessitait une troisième étude annuelle, après celles de 1991⁴ et de 2006⁵. La simplification administrative est un serpent de mer, que certains rapprochent du mythe de Sisyphe⁶ tant, malgré certains efforts accomplis, le sommet de la montagne paraît inatteignable. Il est vrai que ce n'est pas une entreprise aisée. La simplification du droit et la modernisation de l'action publique sont confrontées à des interrogations similaires. Quels objectifs prioritaires poursuivre ? Selon quels critères ? Avec quelles méthodes ? Les questions sont multiples et l'accord sur les objectifs et les moyens d'y parvenir est indispensable. En dépit de ce constat, dressé par le Conseil d'Etat il y a déjà plus de 25 ans, le bilan de la simplification du droit est décevant : les maux qui affectent la production et la mise en œuvre de notre droit n'ont pas été traités et ils se sont au contraire aggravés, faute de moyens efficaces et suffisants, mais aussi, et principalement, faute d'une volonté constante, claire et déterminée d'y remédier. Or, l'inflation et la complexité de notre droit nuisent à la compréhension et à la lisibilité de notre système juridique. Ajoutée à la lourdeur de nos mécanismes administratifs, elle pèse sur la compétitivité des entreprises et la vie de nos concitoyens.

La simplification administrative est donc devenue une nécessité impérative (II), dont l'importance et les enjeux sont accrus par l'alourdissement et la complexification constante du droit et des mécanismes de l'action publique (I).

¹ Texte écrit en collaboration avec Sarah Houllier, magistrat administratif, chargée de mission auprès du vice-président du Conseil d'Etat.

² Portalis, *Discours préliminaire au premier projet de Code civil*.

³ Etude annuelle du Conseil d'Etat, *Simplification et qualité du droit*, adoptée par l'Assemblée générale le 13 juillet 2016.

⁴ Rapport public annuel du Conseil d'Etat, Considérations générales, *De la sécurité juridique* (1991).

⁵ Rapport public annuel du Conseil d'Etat, Considérations générales, *Sécurité juridique et complexité du droit* (2006).

⁶ M-A. Lévêque et C. Vérot, « Comment réussir à simplifier ? Un témoignage à propos du code », *RFDA*, 2016, p. 12.

*
* *

I. Sous l'effet de plusieurs facteurs, le droit s'est complexifié et densifié au détriment de l'efficacité de l'action publique.

A. Le paysage juridique devient progressivement, année par année, plus lourd, moins simple et moins lisible.

1. D'une part, la production normative et l'art d'écrire la norme - la légistique - se sont complexifiées, à mesure que les exigences inhérentes à la hiérarchie des normes sont devenues plus contraignantes. Comme par hasard, la « légistique » est d'ailleurs née et s'est développée dans cet environnement de contrainte croissante. La constitutionnalisation et l'internationalisation des sources du droit imposent désormais aux concepteurs de la norme de penser cette dernière dans un contexte à la fois plus hiérarchisé et globalisé. La multiplication des actes de droit dérivé de l'Union européenne, la transposition des directives et leur insertion en droit interne ont rendu le paysage juridique⁷ plus dense et complexe, alors même qu'il s'agit –c'est un paradoxe- le plus souvent de libéraliser l'économie et de favoriser la libre circulation des biens, services, capitaux et personnes par la fixation de cadres juridiques moins interventionnistes. En outre, l'article 55 de notre Constitution⁸ et l'interprétation qui en est donnée par les juges dans notre pays sont particulièrement contraignants, les juridictions écartant systématiquement toute loi incompatible avec un engagement européen ou international, y compris lorsqu'elle est postérieure à cet engagement⁹. D'autre part, les évolutions technologiques, économiques et sociétales ont accru la nécessité d'une norme précise tenant compte de ces mutations¹⁰. Enfin, la rareté de la ressource budgétaire impose au pouvoir exécutif et au législateur d'élaborer des normes dans un cadre financier contraint, ce qui conduit trop souvent à adopter des dispositifs de portée limitée assortis, de conditions multiples et strictes pour réduire le coût des mesures et donc la dépense publique. On peut de moins en moins adopter des règles simples et générales en raison de leur impact budgétaire ou fiscal.

2. A ces facteurs de complexité, s'ajoutent le souci d'exhaustivité et de complétude et l'esprit de symétrie de l'administration française, ainsi que les normes mon collègue, le président Jean-Denis Combrexelle¹¹. Alors que les relations économiques et sociales deviennent plus complexes, sous l'effet, notamment, des facteurs que je viens de décrire, il devient de plus en plus difficile pour la loi de tout dire, régir et encadrer¹². Et pourtant, la loi est symboliquement investie par nos concitoyens de la mission de tout prévoir. Plutôt que de définir des principes fondamentaux, comme en dispose sagement, dans de nombreux

⁷ J-M. Pontier, « Performance et simplification », in N. Albert (dir), *Performance et droit administratif. Actes du colloque organisé par le Laboratoire d'étude des réformes administratives et de la décentralisation (29-30 janvier 2009)*, Litec, 2010, p. 94.

⁸ Art. 55 de la Constitution de 1958 : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »

⁹ Cass. ch. mixte, 24 mai 1975, *Administration des douanes et Société des cafés Jacques Vabre* et CE Ass., 20 octobre 1989, *Nicolo*, Rec. 190, n° 108243.

¹⁰ Etude annuelle du Conseil d'Etat, *Simplification et qualité du droit*, adoptée par l'Assemblée générale le 13 juillet 2016, p. 47.

¹¹ J-D. Combrexelle, « Droit du travail : le défi français de la réforme », *Le Débat*, Sept-Oct. 2016, p. 64.

¹² J-D. Combrexelle, « Droit du travail : le défi français de la réforme », *Le Débat*, Sept-Oct. 2016, p. 61.

domaines, l'article 34 de la Constitution¹³, et de déléguer ensuite aux normes de rang inférieur le soin de définir les conditions de leur application, le législateur conçoit et dessine trop souvent la totalité de l'arbre de décision¹⁴, aiguillonné en cela par la crainte, parfois réelle, mais souvent mythique, du non-épuiement de sa compétence, c'est-à-dire le risque de l'incompétence négative. Le principe de précaution juridique est à cet égard un péril dont nous devons nous garder. Le Parlement adopte, par conséquent, des dispositifs législatifs ambitieux, exhaustifs, mais peu lisibles et difficilement applicables. Par exemple, sans me prononcer sur les mérites économiques et sociaux de la réduction du temps de travail, là où un principe aurait pu être simplement énoncé - la durée légale du travail est fixée à 35 heures par semaine -, les lois dites « Aubry I » et « Aubry II »¹⁵ se sont attachées à prévoir toutes les situations imaginables et à déterminer l'arborescence des règles correspondantes pour les entreprises. Cela a alourdi le code du travail de très nombreuses dispositions législatives et réglementaires,¹⁶ alors que l'application concrète de ce principe -les 35 heures de travail hebdomadaires- aurait pu être déléguée aux entreprises et aux organisations syndicales dans le cadre d'accords de branche, puis d'entreprise. Outre que la loi y perd en solennité, cette exhaustivité mine l'efficacité des dispositifs créés compte tenu des contraintes qu'ils font peser sur les entreprises et les usagers, notamment, en raison des formalités créées¹⁷. Entre le risque de l'incomplétude et celui de l'exhaustivité, nous devons résolument choisir le premier à tous les étages de la République et, notamment, ici même au Conseil d'Etat.

B. La multiplication des textes normatifs - lois et décrets - nuit à la sécurité juridique¹⁸ et à l'efficacité des dispositifs mis en place.

1. D'une part, le manque de lisibilité et la complexité du système juridique portent atteinte à l'efficacité de la vie collective et à la cohésion sociale. Les citoyens sont embarrassés par la lourdeur des procédures et le nombre des normes, qu'ils peinent à comprendre et à appliquer¹⁹. L'instabilité et l'inflation juridique deviennent des sources de désarroi²⁰. Les usagers éprouvent également des difficultés à faire valoir leurs droits. Par exemple, la diversité des dispositifs de prestations sociales et la complexité des formalités administratives font obstacle à ce que certaines personnes qui pourraient y prétendre sollicitent ces prestations²¹. Le Défenseur des droits reviendra sur ces questions.

¹³ Art. 34 alinéa 3 de la Constitution de 1958. Par exemple, en matière de droit du travail ou de protection de l'environnement, la loi ne fixe que les principes fondamentaux.

¹⁴ J-D. Combrexelle, « Droit du travail : le défi français de la réforme », *Le Débat*, Sept-Oct. 2016, p. 64.

¹⁵ Loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, dite « Loi Aubry I » et loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 sur la réduction négociée de la durée du travail, dite « Loi Aubry II ».

¹⁶ J-D. Combrexelle, « Droit du travail : le défi français de la réforme », *Le Débat*, Sept-Oct. 2016, p. 64.

¹⁷ Etude annuelle du Conseil d'Etat, *Simplification et qualité du droit*, adoptée par l'Assemblée générale le 13 juillet 2016, p. 43.

¹⁸ CE Ass., 24 mars 2006, *Société KPMG et Société Ernst & Young et autres*, n° 288460, Rec. 154. Le Conseil constitutionnel a également dégagé un objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi qui découle notamment des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (CC, 16 décembre 1999, *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*, n° 99-421 DC).

¹⁹ M-A. Lévêque et C. Vérot, « Comment réussir à simplifier ? Un témoignage à propos du code », *RFDA*, 2016, p. 12.

²⁰ Rapport du Médiateur de la République pour l'année 2001, cité dans *Sécurité juridique et complexité du droit*, EDCE, 2006.

²¹ M-A. Lévêque et C. Vérot, « Comment réussir à simplifier ? Un témoignage à propos du code », *RFDA*, 2016, p. 12. Les auteurs font état d'un taux de non-recours de 40%.

2. D'autre part, l'enchevêtrement normatif et l'instabilité des règles applicables pèsent sur la compétitivité des entreprises, qui redoutent l'incertitude et le changement et, au contraire, entendent fonder leurs stratégies sur la confiance des autorités publiques et la stabilité des règles et des perspectives à moyen et long terme²². En outre, la lourdeur des formalités représente un poids économique important. La Cour des comptes a ainsi récemment dénoncé la multitude des prélèvements imposés aux entreprises, pour une efficacité relative, dès lors que seulement trois d'entre eux représentent 85 % des recettes²³. L'accumulation de prélèvements multiples pour des rendements minimes crée, outre une charge fiscale intrinsèque, des lourdeurs de gestion pour les entreprises qui, dans bien des cas, ne disposent pas de services juridiques et financiers pour les épauler efficacement²⁴.

Le droit et l'action publique souffrent de ce désordre normatif qui fait peser sur l'ensemble des acteurs des contraintes inutiles et incompressibles.

II. Pour répondre à ces défis, la simplification du droit et celle de l'action administrative doivent avancer de pair.

Pour que cette simplification puisse advenir, elle exige, en facteur commun, plus de confiance dans les acteurs de la société civile et plus de modestie et d'humilité de la part des autorités publiques, dont je stigmatiserai moins l'arrogance que la défiance -ou plutôt la confiance insuffisante- dans les acteurs privés.

A. La simplification du droit suppose une meilleure évaluation des dispositifs et une réduction de leur volume et de leur complexité.

1. Depuis plusieurs années, les Gouvernements successifs se sont, officiellement, attelés à cette tâche²⁵. Plusieurs lois, dites de simplification, ont été adoptées en vue d'élaguer ou de réduire le corpus juridique. Elles ont, notamment, permis de moderniser des terminologies obscures ou abscones²⁶, d'unifier des règles multiples ou éparées²⁷ ou de supprimer des règles devenues tout simplement inutiles²⁸. S'il est vrai que ces lois viennent s'ajouter au corpus juridique existant, leur objectif est précisément de le rationaliser et d'en améliorer l'efficacité et l'efficience. A ce titre, la réalisation des études d'impact, prévue par la révision

²² Etude du Conseil d'Etat, *Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets*, adoptée le 14 novembre 2013 par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat. Cette étude fait suite à une demande du Premier ministre en date du 31 mai 2013, p. 35.

²³ Cour des comptes, Rapport public thématique, *Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*, La documentation française, juillet 2016, p. 14.

²⁴ *Sécurité juridique et complexité du droit*, EDCE, 2006, p. 276.

²⁵ Comme en témoigne le fait que depuis 2000 un membre du Gouvernement a comme attribution la politique de simplification. Voir sur ce point l'étude annuelle du Conseil d'Etat, *Simplification et qualité du droit*, adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat le 13 juillet 2016, p. 66 et suivantes.

²⁶ Par exemple, l'article 10 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a supprimé du code civil des termes que le législateur a estimé incompréhensibles pour les citoyens : « antichrèse », « impenses »... Voir sur ce point G. Eveillard, « Intelligibilité et simplification du droit », *RFDA*, 2013, p. 713.

²⁷ Par exemple, la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit a instauré un statut commun pour les groupements d'intérêt public. Auparavant, le statut des GIP étaient prévus par plusieurs textes éparés. Voir sur ce point G. Eveillard, « Intelligibilité et simplification du droit », *RFDA*, 2013, p. 713.

²⁸ Par exemple, l'article 86 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a supprimé la procédure de consultation du conseil général sur la création et la dissolution des syndicats intercommunaux.

constitutionnelle du 23 juillet 2008²⁹, en réponse à une proposition de l'étude du Conseil d'Etat de 2006, ne peut que contribuer à améliorer la qualité de la norme, si du moins elle est correctement et loyalement conduite, ce qui est loin d'être toujours le cas. Ces études d'impact ou, pour certaines catégories de textes, les évaluations préalables doivent exposer les objectifs poursuivis par le projet de loi, recenser les options possibles en-dehors de l'adoption de règles de droit nouvelles et indiquer les motifs du recours à une nouvelle législation³⁰. Elles doivent préciser l'articulation du projet avec le droit européen et son impact sur l'ordre juridique interne, ses modalités d'application dans le temps, ses effets économiques, financiers, sociaux et environnementaux et ses conséquences éventuelles sur l'emploi ainsi que la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires³¹. Elles se prononcent enfin sur les conséquences du projet de loi en termes de procédures et de démarches administratives. Ces études ou évaluations constituent, par conséquent, un enjeu majeur en termes de qualité de la loi et de maîtrise de l'inflation normative. Le Conseil d'Etat s'est engagé, dans son étude annuelle de 2016, à se montrer plus exigeant quant à leur contenu et leur qualité³² et il propose qu'elles fassent préalablement l'objet d'une évaluation préalable par une instance indépendante.

2. Dans cette même étude, le Conseil d'Etat esquisse plusieurs autres pistes pour simplifier le droit et améliorer sa qualité. Il insiste sur la nécessité d'ériger la politique de simplification en politique publique prioritaire, alors qu'elle n'est aujourd'hui qu'un objectif accessoire ou, au mieux, secondaire, au regard de priorités de rang plus élevé. Il propose aussi d'inscrire la simplification dans le cadre du mouvement de codification engagé depuis plusieurs années³³ et qui doit être accentué³⁴. La création du code des relations entre le public et l'administration mérite à cet égard d'être soulignée en ce que ce code réunit plusieurs grandes lois sur la procédure administrative adoptées depuis les années 1970³⁵ et codifie, en la simplifiant, une jurisprudence subtile connue d'un trop petit nombre d'experts. Les codes existants devenus illisibles par un effet d'accumulation doivent aussi être refondus et allégés, notamment le code général des impôts, celui de l'environnement, celui de l'urbanisme et celui

²⁹ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République et loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

³⁰ Comme en dispose l'article 11 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009, le régime « général » des études d'impact, prévu à l'article 8 de la même loi, ne s'applique ni aux projets de loi de finances, ni aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, ni aux projets de loi ayant pour objet la ratification ou l'approbation des traités ou accords internationaux. Toutefois, s'agissant des projets de loi ayant pour objet la ratification ou l'approbation de certains traités ou accords internationaux, le 3^e alinéa de l'art. 11 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 prévoit un régime « spécial » d'étude d'impact et énumère les éléments devant y figurer. Certains projets de loi sont soumis à l'obligation d'étude d'impact en vertu de dispositions particulières. Ainsi, les projets de loi de finances doivent faire l'objet d'une évaluation préalable conformément aux articles 51 et 53 de la loi organique relative aux lois de finances mais seulement pour une partie des dispositions de ces textes (les articles fiscaux, les dispositions relatives aux autres ressources de l'Etat inscrites en première partie de la loi, dès lors qu'elles affectent l'équilibre budgétaire, et les dispositions de la seconde partie énumérées à l'article 34, II, 7^o de la LOLF). Les projets de lois de financement de la sécurité sociale doivent aussi, pour certaines dispositions, faire l'objet d'une évaluation préalable en vertu de l'article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale, ces dispositions étant énumérées au V de l'article LO. 111-3 du même code.

³¹ Article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

³² Etude annuelle du Conseil d'Etat, *Simplification et qualité du droit*, adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat le 13 juillet 2016.

³³ Le programme de codification fixé en mars 2013 (Circulaire du Premier ministre n° 5643/SG du 27 mars 2013) est presque achevé selon le rapport d'activité de la commission supérieure de codification pour 2015.

³⁴ Voir les propositions n° 12 et 18 de l'étude annuelle du Conseil d'Etat, *Simplification et qualité du droit* (2016).

³⁵ M-A. Lévêque et C. Vérot, « Comment réussir à simplifier ? Un témoignage à propos du code », *RFDA*, 2016, p. 12.

de la construction et de l'habitation³⁶. Le recours à l'expérimentation³⁷ et à l'évaluation, non seulement *ex-ante* par les études d'impact, mais aussi *ex-post* des dispositifs nouveaux³⁸ doit aussi être étendu pour apprécier leur pertinence et leur efficacité et, le cas échéant, en corriger les insuffisances ou les défaillances. La Cour des comptes y pourvoit par son rapport public annuel et ses rapports thématiques, d'initiative ou à la demande du Parlement.

B. Simplifié, le droit pourra se mettre au service de la modernisation de l'action publique.

1. La simplification n'est pas un objectif en soi. Elle est le moyen d'atteindre des objectifs plus larges³⁹ que j'ai évoqués : la sécurité juridique, la cohésion sociale, la compétitivité des entreprises, la capacité à mener à bien des projets. S'agissant de l'action publique, les réformateurs parlent plus volontiers de modernisation ou de performance de l'action administrative. Il est vrai que ce qui est le plus souvent recherché est l'efficacité, plutôt que la simplicité en tant que telle. Mais, l'une ne peut aller sans l'autre. Car l'efficacité et la modernisation de l'action publique passent par la sélectivité et la clarté des objectifs, mais aussi par l'efficacité des moyens mis en œuvre et donc la simplification des dispositifs. L'exposé des motifs du projet devenu la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit par ordonnances soulignait ainsi que la simplification « constitue une condition de l'efficacité de l'action administrative et, de ce fait, de l'attrait de notre pays dans la compétition économique internationale »⁴⁰. Supprimer des consultations et des formalités inutiles, réduire les arborescences de situations multiples régies par des règles différentes et faciliter le recours aux télé-procédures permet de réduire les délais d'instruction, d'accélérer les procédures et de simplifier la vie des citoyens et des opérateurs économiques. La création de guichets uniques contribue aussi à faciliter le dialogue et l'identification des interlocuteurs responsables. Il ne peut donc y avoir de modernisation sans une part essentielle de simplification⁴¹.

2. Pour les entreprises, ces objectifs imposent de réduire la complexité administrative par l'allègement et la simplification des règles applicables, l'accélération des formalités et la réduction des contraintes de toutes natures qui pèsent sur elles et qui constituent des freins aux initiatives⁴². Le développement des outils numériques offre, à cet égard, des perspectives prometteuses qui doivent être systématiquement exploitées⁴³. La mise en place de guichets et

³⁶ Etude annuelle du Conseil d'Etat, *Simplification et qualité du droit*, adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat le 13 juillet 2016, p. 110.

³⁷ Voir la proposition n° 15 de l'étude annuelle du Conseil d'Etat, *Simplification et qualité du droit* (2016).

³⁸ Voir la proposition n° 16 de l'étude annuelle du Conseil d'Etat, *Simplification et qualité du droit* (2016).

³⁹ J-M. Pontier, « Performance et simplification », in N. Albert (dir), *Performance et droit administratif. Actes du colloque organisé par le Laboratoire d'étude des réformes administratives et de la décentralisation (29-30 janvier 2009)*, Litec, 2010, p. 96.

⁴⁰ Exposé des motifs de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, accessible depuis le site Légifrance. Voir sur ce point : J-M. Pontier, « Performance et simplification », in N. Albert (dir), *Performance et droit administratif. Actes du colloque organisé par le Laboratoire d'étude des réformes administratives et de la décentralisation (29-30 janvier 2009)*, Litec, 2010, p. 99.

⁴¹ E. Marcovici, « La simplification de l'administration territoriale de l'Etat par la modernisation de l'action publique : entre hésitations et complexité », *RFDA*, 2016, p. 971.

⁴² M-A. Lévêque et C. Vérot, « Comment réussir à simplifier ? Un témoignage à propos du code », *RFDA*, 2016, p. 12.

⁴³ J-M. Pontier, « La simplification des relations entre l'administration et les citoyens », *La semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 2013, n° 50, p. 2355.

d'autorisations uniques est également une piste à approfondir⁴⁴. C'est ainsi que l'expérimentation d'une autorisation environnementale unique par laquelle un exploitant peut obtenir, en une seule procédure, l'autorisation d'installation classée, le permis de construire et les autorisations prévues par le code de l'environnement, notamment celle de défrichement et la dérogation à l'interdiction de détruire des espèces protégées, constitue un exemple pertinent de simplification⁴⁵. De tels dispositifs doivent être étendus au bénéfice des opérateurs économiques et des administrés⁴⁶. Un recours accru au rescrit peut aussi être envisagé, conformément à ce que le Conseil d'Etat a recommandé dans une autre étude de 2013⁴⁷. En permettant aux personnes privées de s'assurer de manière anticipée de la conformité de leurs projets à la réglementation en vigueur, le rescrit favorise les initiatives, limite les risques de sanction⁴⁸ et accroît la sécurité juridique⁴⁹. L'ordonnance du 10 décembre 2015⁵⁰ concrétise certaines des pistes proposées par le Conseil d'Etat en 2013. Le recours au rescrit pourrait encore être étendu et articulé avec d'autres mécanismes de simplification, comme la cristallisation des dispositions législatives ou réglementaires applicables à un projet⁵¹, pour éviter la multiplication de procédures conduites en parallèle dans un contexte juridique de plus en plus instable et mouvant⁵².

*
* *

Afin de favoriser la compréhension du droit, de garantir la stabilité juridique et d'accroître la confiance des citoyens dans la légitimité de l'action publique, il est d'intérêt national que soit rapidement engagée une politique très ambitieuse de simplification administrative qui ne pourra s'épanouir que si l'on parvient à bâtir, en parallèle, une société de confiance dans la société civile et non de soupçon. Il appartient aux différents acteurs, au nombre desquels figurent le Conseil d'Etat et la Cour des comptes, de s'investir pleinement dans ce chantier. C'est pourquoi je suis heureux que le premier colloque organisé par nos

⁴⁴ M-A. Lévêque et C. Vérot, « Comment réussir à simplifier ? Un témoignage à propos du code », *RFDA*, 2016, p. 12.

⁴⁵ Ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement et décret n° 2014-450 du 2 mai 2014 relatif à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement. Une ordonnance et un décret sont actuellement en cours d'élaboration en vue de la généralisation de cette procédure et de son inscription dans le code de l'environnement.

⁴⁶ Voir les propositions n° 21, 22 et 24 de l'étude annuelle du Conseil d'Etat, *Simplification et qualité du droit* (2016). p. 113-117.

⁴⁷ Etude du Conseil d'Etat, *Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets*, adoptée le 14 novembre 2013 par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat. Cette étude fait suite à une demande du Premier ministre en date du 31 mai 2013.

⁴⁸ P-O. Rigaudeau, « La généralisation du rescrit en droit administratif ? Pas pour tout de suite », *Droit administratif*, 2016, n°4.

⁴⁹ Etude du Conseil d'Etat, *Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets*, adoptée le 14 novembre 2013 par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, p. 7.

⁵⁰ Ordonnance n° 2015-1628 du 10 décembre 2015 relative aux garanties consistant en une prise de position formelle, opposable à l'administration, sur l'application d'une norme à la situation de fait ou au projet du demandeur.

⁵¹ Par exemple, de telles dispositions existent en matière d'urbanisme avec les certificats d'urbanisme qui permettent de cristalliser la réglementation applicable pendant dix-huit mois (Art. L. 410-1 du code de l'urbanisme). De la même manière, lorsqu'un refus de demande d'autorisation d'occupation du sol a été annulé, le pétitionnaire qui a confirmé sa demande initiale peut se prévaloir des dispositions applicables à la date de celle-ci, même si elles ont entre-temps évolué (Art. L. 600-2 du code de l'urbanisme).

⁵² Etude du Conseil d'Etat, *Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets*, adoptée le 14 novembre 2013 par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat. Voir aussi P-O. Rigaudeau, « La généralisation du rescrit en droit administratif ? Pas pour tout de suite », *Droit administratif*, 2016, n°4.

deux institutions porte sur le sujet de la simplification du droit et de l'action administrative. Je forme le vœu que nos échanges permettent de dégager des pistes nouvelles de réflexion et d'amélioration sur lesquelles les pouvoirs publics et nous-mêmes pourrons nous appuyer à l'avenir.

Avant de donner la parole aux premiers orateurs, je souhaite remercier les concepteurs et les organisateurs de ce colloque –la section du rapport et des études du Conseil d'Etat et le rapporteur général du comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes et, en particulier, leurs responsables respectifs, Maryvonne de Saint Pulgent, présidente de section, et Henri Paul, président de chambre. J'adresse également mes sentiments de reconnaissance à l'ensemble des intervenants et, en particulier, aux présidents des quatre tables rondes qui ont accepté de partager avec nous leurs réflexions et leurs expériences : Jean-Ludovic Silicani, président adjoint de la section des travaux publics du Conseil d'Etat et ancien commissaire à la réforme de l'Etat, Christian Charpy, président de section à la 1^{ère} chambre de la Cour des comptes et ancien directeur général de Pôle emploi, Jacques Toubon, Défenseur des droits et Jérôme Filippini, secrétaire général de la Cour des comptes et ancien secrétaire général de la modernisation de l'action publique. Je remercie enfin le premier président Didier Migaud, qui nous fera l'honneur de prononcer le discours de clôture.