

Droits et Débats

Quelle ingénierie normative au service de l'État de droit ?

**Les entretiens du Conseil d'État - Intérieur
le 8 octobre 2024**



Sommaire

Avant-propos.....	5
Programme	9
Séance d'ouverture.....	11
Première table ronde - S'inspirer des normes qui fonctionnent !	15
Biographie des intervenants	17
Séquence 1 : « Le prix unique du livre »	19
Échanges avec la salle – première séquence	27
Séquence 2 : « Un cadre légal clair pour le renseignement intérieur »	29
Échanges avec la salle – seconde séquence	37
Seconde table ronde - Comment réparer les normes qui ne fonctionnent pas ?.....	39
Biographie des intervenants	41
Séquence 1 : « Contrôle d'honorabilité et consultation de fichiers judiciaires »	43
Échanges avec la salle – première séquence	53
Séquence 2 : « Simplification du Livre VI du code de commerce »	57
Échanges avec la salle – seconde séquence	65
Séance de clôture	69
Biographie de Georges Cahen-Salvador (1875-1963)	73



Avant-propos

Martine de Boisdeffre

*Présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération
du Conseil d'État*

Contribuer à la fabrication de la norme est l'une des principales missions du Conseil d'État. Historiquement, c'est même la première activité qui lui a été confiée. En effet, avant même d'être juge de l'administration, le Conseil d'État a eu, dès sa création, pour fonction d'apporter aux gouvernements son expertise en matière d'élaboration de textes normatifs, notamment en étant saisi des projets de loi et d'ordonnance ainsi que des principaux décrets. C'est le rôle des sections consultatives du Conseil d'État, dont la section de l'intérieur.

La norme constitue l'un des principaux vecteurs des politiques publiques mises en œuvre par le Gouvernement. Autrement dit, de la performance de la norme va en grande partie dépendre la performance de la politique qu'elle met en œuvre.

Cette norme est toutefois très souvent critiquée. Il lui est reproché d'être excessivement bavarde, parfois inutile, toujours plus prolixe, souvent trop complexe. Au-delà de ces constats critiques, que le Conseil d'État lui-même a plusieurs fois dressés dès 1991¹, force est de constater que les incantations comme les bonnes résolutions sont insuffisantes : la production normative demeure très élevée et l'efficacité de la norme toujours plus contestée.

Comment parvenir à des normes moins nombreuses mais plus efficaces ? À cette question désormais classique, le Conseil d'État, acteur de la production normative, va s'efforcer d'apporter des réponses concrètes au travers d'un cycle d'entretiens dédiés à l'analyse, par et pour les acteurs de la norme, d'exemples de normes efficaces et de normes qui n'ont pas atteint leur but. Il s'agit ici de s'inscrire dans une démarche pragmatique pour tenter d'identifier, dans le cadre d'ateliers de travaux pratiques, les facteurs de succès ou, à l'inverse, les raisons de l'échec de la norme dans tel ou tel secteur.

Ce cycle se place dans une perspective ambitieuse, celle de contribuer à l'élaboration d'une véritable ingénierie de la norme au service de l'État de droit. Ces entretiens, forts des retours d'expérience issus des nombreux travaux menés par le Conseil d'État, aussi bien sur la simplification de la norme que sur l'évaluation des politiques publiques, ont pour vocation de tracer ce qui pourrait constituer des lignes directrices d'une maintenance et d'une remise en état des systèmes normatifs.

¹ Conseil d'État, *De la sécurité juridique*, rapport public annuel 1991, éd. La Documentation française, Paris, 1992. Voir également : Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit*, étude annuelle 2006, éd. La Documentation française, Paris, 2007.

La première édition de ces entretiens, le 8 octobre 2024, a campé le décor sous un angle très concret : « Qu'est ce qui fonctionne et pourquoi ? » et « Quand ça ne fonctionne pas, qu'est-ce qu'on répare ? ». Pour y répondre, le Conseil d'État a organisé deux tables rondes en réunissant autour du président de la section de l'intérieur ainsi que de la rédactrice en chef au *Figaro Économie*, qui a tenu le rôle d'animatrice des débats, des représentants des ministères chargés des affaires sociales, du ministère de l'intérieur ainsi que de celui de la justice, du président du tribunal des activités économiques de Paris ainsi que des représentants du monde du livre au sens large – le directeur du livre et de la lecture, adjoint à la directrice générale des médias et des industries culturelles au ministère de la culture, l'ancienne présidente du syndicat de la librairie française et un écrivain.

La première table ronde s'est intéressée aux **normes réputées fonctionner** avec pour ambition de s'en inspirer. Parti a été pris d'analyser à ce titre deux exemples, celui du **prix unique du livre** depuis la loi du 10 août 1981, dite loi « Lang »², ainsi que celui du **cadre légal du renseignement intérieur** depuis la loi du 24 juillet 2015³. S'agissant du prix unique du livre, les intervenants ont mis en lumière comment l'efficacité de la norme, et donc l'efficacité de la politique publique qu'elle sous-tend, n'est pas liée à un format *a priori*, le nombre et le volume des textes ne paraissant pas être des éléments déterminants ou décisifs. Il en résulte un premier enseignement : les véritables critères de pertinence d'un appareil normatif peuvent être à rechercher dans son adéquation à l'objectif qui lui est assigné, et/ou dans son assimilation par les acteurs concernés, ce qui suppose son adaptation dans le temps.

Du deuxième atelier pratique relatif au cadre légal du renseignement intérieur ressortent les vertus d'une « loi-cadre »⁴, celle-ci offrant, par la précision tant de la définition des notions qu'elle régit que des finalités d'intervention de chaque acteur, un cadre lisible et cohérent à un ensemble pourtant *a priori* complexe tout en préservant une nécessaire souplesse d'adaptation.

La seconde table ronde s'est attachée, à l'inverse, à l'analyse **de situations notoirement insatisfaisantes**, dans lesquelles l'appareil normatif paraît affecté de malfaçons ou qui, pour des raisons diverses, est perçu comme inefficace. Pourquoi parvient-on à ce type de situation ? Quelles leçons en tirer et comment y remédier ? Des éléments de réponse donnés par les intervenants, à travers tout d'abord l'analyse du **contrôle de la consultation des fichiers judiciaires**, ressort une discordance entre un objectif simple à l'origine, la protection des mineurs et des personnes vulnérables, et une extension continue des interdictions dans des domaines divers, d'où une difficulté manifeste de mise en œuvre à raison d'un défaut d'articulation entre les différents codes dont relève l'accès à ces fichiers ainsi que d'une insuffisante coordination des acteurs, en somme de logiques de silos.

2 Loi n° 81-766 du 10 août 1981 relative au prix du livre, dite loi « Lang ».

3 Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

4 Texte législatif au contenu très général servant de cadre à des textes d'application et à des décrets.

S'agissant du deuxième cas analysé, le droit des procédures collectives, les facteurs de complexité mis en lumière tiennent davantage au caractère inadapté de tentatives de simplifications *a posteriori* et en touches impressionnistes d'un droit par nature complexe, là où les intervenants s'accordent sur la nécessité de s'inscrire dans une démarche globale en amont du *processus* normatif, ainsi qu'il a été entrepris par le Conseil d'État à la demande du Premier ministre dans le cadre des ateliers de simplification conduits en 2024.

Je remercie vivement la section de l'intérieur qui s'est associée à la section des études, de la prospective et de la coopération pour l'organisation de ce premier colloque sur cette question essentielle à l'effectivité du droit.





Séance d'ouverture

Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État

Table ronde n°1 : S'inspirer des normes qui fonctionnent !

Séquence 1 : « Le prix unique du livre »

Animatrice

Marie Visot, rédactrice en chef au *Figaro Économie*

Intervenants

Erik Orsenna, écrivain, conseiller d'État honoraire, membre de l'Académie française, ambassadeur de l'Institut Pasteur

Nicolas Georges, directeur chargé du livre et de la lecture, adjoint au directeur général des médias et des industries culturelles, ministère de la culture

Anne Martelle, ancienne présidente du syndicat de la librairie française

Séquence 2 : « Un cadre légal clair pour le renseignement intérieur »

Animatrice

Marie Visot, rédactrice en chef au *Figaro Économie*

Intervenants

Céline Berthon, directrice générale de la sécurité intérieure, ministère de l'intérieur

Camille Hennetier, cheffe du service national du renseignement pénitentiaire, ministère de la justice

Table ronde n°2 : Comment réparer les normes qui ne fonctionnent pas ?

Séquence 1 : « Contrôle d'honorabilité et consultation de fichiers judiciaires »

Animatrice

Marie Visot, rédactrice en chef au *Figaro Économie*

Intervenants

Pearl Nguyễn Duy, directrice des affaires juridiques au secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales

Laureline Peyrefitte, directrice des affaires criminelles et des grâces, ministère de la justice

Séquence 2 : « Simplification du Livre VI du code de commerce »

Animatrice

Marie Visot, rédactrice en chef au *Figaro Économie*

Intervenants

Valérie Delnaud, directrice des affaires civiles et du sceau, ministère de la justice

Patrick Sayer, président du tribunal des activités économiques de Paris

Séance de clôture

Thierry Tuot, président de la section de l'intérieur du Conseil d'État



Séance d'ouverture



Didier-Roland Tabuteau

Vice-président du Conseil d'État

Diplômé de l'École Polytechnique, ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), promotion « Louise Michel », Didier-Roland Tabuteau est également docteur en droit et titulaire de l'habilitation à diriger des recherches. À l'issue de sa scolarité à l'ENA, il rejoint le Conseil d'État où il exerce les fonctions de rapporteur à la section du contentieux (1984-1988) et à la section sociale (1987-1988). Il occupe ensuite trois ans les fonctions de conseiller technique, puis de directeur adjoint du cabinet du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection civile (1988-1991), avant de revenir au Conseil d'État au poste de commissaire du Gouvernement, désormais dénommé rapporteur public (1991-1992). À partir de 1992, il est successivement directeur du cabinet du ministre de la santé et de l'action sociale (1992-1993), directeur général de l'Agence du médicament (1993-1997), directeur adjoint du cabinet du ministre de l'emploi et de la solidarité (1997-2000) et directeur de cabinet du ministre de la santé (2001-2002). Lors de ses deux retours au Conseil d'État en 2000 et 2002, il est nommé assesseur à la section du contentieux. Il prend ensuite la tête de la fondation « Caisses d'épargne pour la solidarité », qu'il dirige pendant plus de sept années (2003-2011). En 2011, Didier-Roland Tabuteau revient au Conseil d'État à la section du contentieux et à la section sociale, dont il est président-adjoint (2017-2018), puis président (2018-2022). Il est nommé vice-président du Conseil d'État le 5 janvier 2022.

Madame la présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération,
Monsieur le président de la section de l'intérieur,
Monsieur le membre de l'Académie française, *cher Erik Orsenna*,
Mesdames et Messieurs de l'administration, des juridictions et des organisations professionnelles,
Mesdames et Messieurs,
Chers collègues,

C'est avec un grand plaisir que j'ouvre aujourd'hui ce premier cycle des entretiens co-organisés par la section de l'intérieur et la section des études, de la prospective et de la coopération. Ces entretiens, nous avons décidé de les placer sous les auspices de Georges Cahen-Salvador⁵, grand président de la section de l'intérieur, qui fit preuve d'un courage et d'une rectitude exemplaires aux heures les plus sombres de notre histoire. Ils s'inscriront désormais aux côtés de ceux dédiés au droit public économique, au droit social et au contentieux.

5 Georges Cahen-Salvador (1875-1963), haut fonctionnaire français intéressé aux questions sociales et réformateur.

Pour cette première édition, ces entretiens se pencheront sur un sujet crucial : l'ingénierie normative, ou plus simplement, l'analyse de ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans notre production législative et réglementaire.

La norme est l'instrument naturel de l'État de droit. C'est d'abord par le droit et dans le droit que l'État agit, même si son action ne peut évidemment pas se résumer à cela. La norme structure la société et vise, en premier lieu, à protéger les plus vulnérables. Et pour le dire comme Rousseau, « *c'est à la loi seule que les hommes doivent la justice et la liberté* »⁶. On sait trop bien ce qu'évoque la « loi de la jungle » : l'absence de lois protectrices, qui livre les plus faibles à la domination des plus forts.

L'importance de la norme en général n'interdit pas, bien sûr, de critiquer les normes ou les projets de normes en particulier. C'est même une des vertus fondamentales de la norme qu'une communauté nationale se donne à elle-même, que de pouvoir être discutée dans le cadre démocratique. Les normes peuvent partir à l'assaut de la démocratie⁷, elles peuvent aussi l'aider à s'édifier et à lutter contre les périls et les inégalités.

Cela fait maintenant plusieurs décennies que le Conseil d'État, de manière répétée, notamment dans plusieurs de ses études annuelles, appelle l'attention sur l'inflation normative : lorsque les normes sont trop nombreuses, trop prolixes, trop changeantes, elles échouent dans leur mission de structuration et de pacification de la société car elles deviennent incompréhensibles pour les usagers et même les administrations⁸.

Fondamentalement, pour que la norme remplisse son office, celle d'organiser la société, de porter ses valeurs, de protéger le faible, de défendre l'individu, de retenir le fort, les pouvoirs et les lobbies, il faut qu'elle réponde à des critères de qualité.

Très simplement, il faut qu'elle soit :

- *utile*, c'est-à-dire qu'elle corresponde à une attente légitime ou à un objectif réel ;
- *intelligible*, faute de quoi elle ne sera pas comprise et respectée, ou appliquée de façon incertaine voire disparate et donc inégalitaire ; et enfin
- *adaptée* et *adaptable*, pour qu'elle puisse répondre aux exigences du terrain.

Pour cela, il faut parfois qu'elle soit mûrie, afin que l'intervention publique rencontre l'attente des citoyens. J'ai le souvenir de l'élaboration de la loi sur le droit des malades du 4 mars 2002⁹, qui avait été annoncée dès 1989 et dont ni les principes, ni même la rédaction n'ont été remis en cause depuis plus de deux décennies.

6 J.-J. Rousseau, *Discours sur l'économie politique*, Amsterdam, 1764, p. 18.

7 J-D. Combrexelle, *Les Normes à l'assaut de la démocratie*, éd. Odile Jacob, Paris, 2023.

8 Voir notamment : rapport public annuel du Conseil d'État, Considérations générales, *De la sécurité juridique* (1991) ; rapport public annuel du Conseil d'État, Considérations générales, *Sécurité juridique et complexité du droit* (2006) ; étude annuelle du Conseil d'État, *Simplification et qualité du droit*, adoptée par l'Assemblée générale le 13 juillet 2016.

9 Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

En somme, il ne s'agit pas, par principe, de produire moins de normes, mais de garantir une meilleure qualité normative. La dégradation de cette qualité doit pousser tous les acteurs, y compris le Conseil d'État, à s'interroger sur leurs pratiques, depuis l'identification du besoin jusqu'à la mise en œuvre du texte, en passant par sa rédaction.

Il est important de distinguer la norme complexe, qui prend en compte des situations compliquées, de celle qui complexifie inutilement une réalité simple.

Je veux être clair sur notre ambition avec cette première édition des entretiens de la section de l'intérieur. Il ne s'agit pas, pour le Conseil d'État, de se placer en surplomb, ni de donner des leçons. Il s'agit, grâce à une démarche très pragmatique, en partant d'exemples concrets, de mieux comprendre pourquoi une norme fonctionne, atteint son objectif, est comprise, admise, intégrée par ceux qui doivent la faire vivre ou, au contraire, pourquoi elle ne fonctionne pas. Au fond, il s'agit moins d'un colloque que d'ateliers de travaux pratiques destinés aux acteurs de la norme.

Parmi les exemples de ce qui fonctionne, seront étudiés ici deux ensembles normatifs efficaces et pourtant très différents, par leur objet comme par leur contenu, et qui peuvent, par conséquent, être source d'inspiration dans des situations diverses.

D'une part, le prix unique du livre – objet politiquement et économiquement plus complexe qu'il n'y paraît, mais qui, du point de vue normatif, peut être d'une grande simplicité –, puisqu'il s'agit d'unifier tous les cas ou presque sous un seul régime.

D'autre part, le renseignement. Le succès de la loi de 2015 – loi qui a fait l'objet du premier avis public du Conseil d'État¹⁰ – n'est pas d'avoir créé un régime simple, mais d'avoir réglé une situation compliquée sans ajouter de complexité, en prévoyant des contrôles des techniques de renseignement qui se font au bon niveau, et en adaptant le droit au regard des pratiques existantes et souhaitées.

Dans les deux cas, l'application du droit, qui ne suscite pas des contentieux massifs, montre que la norme a été bien conçue.

S'agissant de ce qui ne fonctionne pas, et de ce qui doit par conséquent être amélioré, deux cas seront examinés ici. Ce sont à vrai dire des cas que le Conseil d'État a eu à traiter, ou traitera, dans le cadre des chantiers de simplification du droit que nous avons proposés au Premier ministre et engagés à sa demande.

Ces travaux offrent un outil complémentaire au chantier de la simplification puisque le Conseil d'État ne se contente pas de prôner la simplification, il la met en œuvre avec les acteurs concernés, comme il le fait au quotidien dans ses fonctions consultatives, mais dans un cadre nouveau en abordant globalement un pan de législation ou de réglementation.

10 La publication des avis avait été souhaitée par le Président de la République, dans son discours du 20 janvier 2015, à l'occasion des vœux au Parlement et aux corps constitués. Le premier avis, donné sur le projet de loi relatif au renseignement, a été rendu public le 19 mars 2015.



Le premier cas concerne le contrôle de la consultation des fichiers judiciaires. Il est sans doute possible d'unifier les régimes juridiques existants et de créer un mécanisme de renseignement plus simple. Un groupe de travail se penchera prochainement sur cette question, mais nous aborderons ici les premiers constats et pistes de réflexion.

Le second cas porte sur le droit des procédures collectives¹¹, un domaine complexe où chaque instrument juridique possède une logique propre, mais où l'ensemble est devenu compliqué, très compliqué, sans doute trop compliqué. Des travaux ont déjà été menés pour rendre un avis au Gouvernement identifiant des pistes d'amélioration. Cet exemple permettra, je l'espère, de donner à voir la méthode concrète que nous avons adoptée. Le Conseil d'État se prononce explicitement sur ce qu'il faudrait supprimer, unifier ou conserver et quelles sont les conséquences de ces ajustements.

Sans plus attendre, je donne la parole à Madame Marie Visot, rédactrice en chef au *Figaro Économie*, qui a bien voulu accepter d'animer nos travaux et que je tiens à remercier très sincèrement du temps qu'elle consacre ainsi, avec nous, à ces questions essentielles mais austères.

11 Livre VI du code de commerce.



S’inspirer des normes qui fonctionnent !

L’approche qui consiste à s’inspirer des normes qui fonctionnent est exposée à travers deux exemples de sujets très différents à tous égards.

Le premier sujet repose depuis plus de quarante ans sur un appareil normatif très simple, conçu en quelques semaines et dont l’efficacité ne s’est jamais démentie depuis l’origine : la politique du prix unique du livre.

À l’inverse, le second sujet se fonde sur un appareil normatif conséquent, fruit d’une très longue réflexion qui a abouti il y a moins de dix ans et permet à la France de disposer enfin d’un outil de contrôle approprié à la gravité des enjeux : l’encadrement normatif de la politique du renseignement.

Sommaire

Biographie des intervenants.....	17
Séquence 1 : « Le prix unique du livre ».....	19
Échanges avec la salle – première séquence.....	27
Séquence 2 : « Un cadre légal clair pour le renseignement intérieur ».....	29
Échanges avec la salle – seconde séquence.....	37



Biographie des intervenants

Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence

Animatrice

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Diplômée de la Sorbonne, Marie Visot entre au Figaro en 2002. Elle y est successivement journaliste, puis grand reporter au service Macro-économie. Depuis début 2022, elle est rédactrice en chef au *Figaro Économie*. Marie Visot est l'auteure de plusieurs ouvrages : *Entreprises : une affaire d'État*, 2009, éd. Eyrolles ; *Christine Lagarde enquête sur la femme la plus puissante de France*, 2010, éd. Michel Lafon ; *Les sales gosses de la République*, 2014, éd. Michel Lafon.

Intervenants

Erik Orsenna

Écrivain, conseiller d'État honoraire, membre de l'Académie française, ambassadeur de l'Institut Pasteur

Après avoir enseigné l'économie du développement et des matières, il rejoint, en 1981, le cabinet du ministre de la coopération. En 1983, il est conseiller culturel du président François Mitterrand, puis conseiller du ministre des affaires étrangères. Suivent vingt années au Conseil d'État. Depuis 2010, il accompagne des entreprises dans leur développement durable et notamment la transition énergétique. Parallèlement, il est l'auteur d'une soixantaine d'ouvrages : contes, romans, reportages sur la mondialisation et biographies (La Fontaine, Pasteur, Beethoven). Il a été récompensé par le Prix Goncourt (1988), et le Grand prix de la Société de Géographie (2021).

Nicolas Georges

Directeur chargé du livre et de la lecture, ministère de la culture

Nicolas Georges est diplômé de l'École nationale des Chartes et licencié en droit et en sciences économiques de l'université Paris II. Conservateur du patrimoine, il débute sa carrière aux Archives nationales, puis à la direction des musées de France (DMF), et au Conseil d'État comme conservateur de la bibliothèque de cette institution. Nicolas Georges est nommé directeur d'administration centrale en 2010, chargé depuis lors des politiques publiques du livre et de la lecture au ministère de la culture.

Anne Martelle

Ancienne présidente du syndicat de la librairie française

Ancienne présidente du Syndicat de la librairie française (SLF), Anne Martelle est directrice générale de la librairie Martelle à Amiens. Investie depuis plusieurs années au sein des instances interprofessionnelles du secteur de livre pour défendre l'intérêt commun au service de la librairie, elle a également présidé la Commission de liaison interprofessionnelle du livre (CLIL) de mars 2018 à mars 2020. Parmi les combats les plus emblématiques de son action au sein du SLF peuvent être rappelés plusieurs axes fondamentaux : l'économie des librairies et les marges des libraires, l'écologie en librairie, la formation, les salaires, les évolutions et l'environnement de la librairie, la représentativité du syndicat, les clients et leurs nouveaux modes de consommation, ainsi que la présence en ligne des libraires.

Céline Berthon

Directrice générale de la sécurité intérieure, ministère de l'intérieur

Céline Berthon a été nommée directrice générale de la sécurité intérieure en décembre 2023. Directrice des services actifs de la police nationale, elle a occupé les fonctions de directrice centrale de la sécurité publique (2021-2023) avant d'être nommée directrice générale adjointe de la police nationale en mai 2023. À la sortie de l'école nationale supérieure de police, en 2000, elle commence sa carrière dans la sécurité publique en assurant la direction de plusieurs commissariats en région parisienne, puis au sein de l'état-major de la direction centrale de la sécurité publique (2005-2009). En 2009, elle rejoint la sous-direction de l'information générale (SDIG), issue de la restructuration des Renseignements généraux, avant d'assumer un mandat de secrétaire générale du syndicat des commissaires de la police nationale. C'est en 2018 que Céline Berthon rejoint la structure de la DGSI en charge de la lutte contre le terrorisme, avant d'occuper les fonctions de directrice de cabinet du directeur général de la police nationale en 2020.

Camille Hennetier

Cheffe du service national du renseignement pénitentiaire, ministère de la justice

Camille Hennetier est cheffe du service national du renseignement pénitentiaire (SNRP) au ministère de la justice depuis novembre 2022. Elle est titulaire d'une maîtrise en droit privé et d'un diplôme d'études approfondies en droit du patrimoine à l'université de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Appartenant au corps de la magistrature de l'ordre judiciaire, elle a été tour à tour, en 1998 : auditrice de justice à l'école nationale de la magistrature (ENM) ; en 2000-2003 : juge d'instruction au tribunal judiciaire d'Aurillac ; en 2003-2008 : substitut du procureur de la République, tribunal judiciaire de Bobigny ; en 2008-2011 : vice-procureure de la République, juridiction interrégionale spécialisée (JIRS) de Paris ; en 2011-2013 : coordonnatrice de formation à l'École nationale de la magistrature ; en 2013-2019 : vice-procureure de la République, cheffe de la section antiterroriste ; et en 2019-2022 : procureure de la République adjointe au parquet national antiterroriste (PNAT), Paris.



Séquence 1 : « Le prix unique du livre »

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Monsieur le vice-président du Conseil d'État a parfaitement exposé la nécessité et l'importance des normes dans la société à condition, comme il l'a précisé, qu'elles soient utiles, intelligibles, adaptées et adaptables pour répondre aux attentes des citoyens.

C'est un sujet d'importance qui revient très régulièrement dans l'actualité et les débats, au point qu'il a été évoqué par le nouveau Premier ministre dans sa première intervention au journal télévisé.

Pour débiter ces entretiens, notre première table ronde s'intéressera aux normes qui fonctionnent et à la manière dont il est possible de s'en inspirer.

Pour cela, j'ai l'honneur et le plaisir d'accueillir autour de la table des débats : M. Erik Orsenna, membre de l'Académie française, conseiller d'État honoraire ; M. Nicolas Georges, directeur adjoint des médias et des industries culturelles au service du livre et de la lecture du ministère de la culture ; et Mme Anne Martelle, ancienne présidente du syndicat de la librairie française.

Notons qu'à la suite de ces entretiens sur les normes qui fonctionnent, j'ouvrirai une seconde discussion qui portera sur le renseignement avec Mme Céline Berthon, directrice générale de la sécurité intérieure et Mme Camille Hennetier, cheffe du service national du renseignement pénitentiaire.

Le prix unique du livre

La loi du 10 août 1981, dite loi « Lang »¹², est assez simple : le prix du livre est unique. Ainsi, quelle que soit la période de l'année, le prix de vente au public doit être respecté par tous les détaillants, qu'il s'agisse des grandes surfaces spécialisées, des hypermarchés, des maisons de la presse, des libraires, des grossistes traditionnels ou en ligne. En outre, les rabais accordés ne peuvent pas dépasser 5 % du prix déterminé par l'éditeur. Ce régime dérogatoire au principe de libre fixation des prix a été créé parce que l'on considère que le livre n'est pas un produit marchand ou banalisé qui répond aux seules exigences de la rentabilité.

En 2009, le rapport Gaymard¹³ a dressé un bilan satisfaisant de cette loi qui, contrairement à ce que l'on craignait, n'a pas entraîné d'inflation sur le prix du livre¹⁴.

¹² Loi n° 81-766 du 10 août 1981 relative au prix du livre, dite loi « Lang ».

¹³ H. Gaymard, *Situation du livre - Évaluation de la loi relative au prix du livre et questions prospectives*, rapport à la ministre de la culture et de la communication, mars 2009.

¹⁴ Notons que la hausse récente du prix du livre est due à la hausse du coût de l'énergie, du transport et surtout du prix du papier (qui a augmenté d'environ 100% sur les deux dernières années).

L'on notera que, depuis lors, le numérique s'est développé et que de nouveaux enjeux sont apparus. Mais nous reviendrons sur ce point avec nos intervenants.

Auparavant, nous allons demander à M. Erik Orsenna, qui s'est trouvé quasiment à la genèse de la loi de 1981, de nous raconter comment cette norme simple et efficace a été élaborée.

Erik Orsenna

*Écrivain, conseiller d'État honoraire, membre de l'Académie française,
ambassadeur de l'Institut Pasteur*

Je vous remercie de me donner la parole. Je me dois de préciser que je n'étais pas présent au début de la création de la loi, mais à un moment sans doute plus intéressant : celui où la loi était en péril. En effet, cette loi, portée par Jack Lang et immédiatement votée à la suite de l'élection du nouveau Président de la République, François Mitterrand, a provoqué de fortes protestations, ainsi que de nombreuses interrogations quant à sa mise en œuvre. À ce moment-là, je prenais mes fonctions et découvrait qu'il existait un cabinet extrêmement dynamique autour de Jack Lang, qui avait compris que la culture avait des implications économiques et sociales extrêmement fortes.

À mon arrivée à l'Élysée, j'avais eu comme prédécesseurs deux personnages formidables : MM. Debray¹⁵ et Guimard¹⁶ qui m'ont laissé un bureau entouré de deux piles de dossiers d'une hauteur d'un mètre cinquante chacune, en me disant : « tu vois ces dossiers, avec nous l'avantage est qu'on ne les a pas ouverts ». C'est à cette occasion que je me suis plongé dans les questions économiques que soulevait cette loi. Alors même qu'à l'époque certains voulaient me présenter comme quelqu'un préférant à la fois l'élite au peuple et un prix élevé du livre.

Il faut noter qu'à la même époque les grandes surfaces ferrailaient pour baisser le prix des livres issus de ce que l'on appelait alors la « liste de *l'Express* », du nom du célèbre magazine, qui regroupait les dix meilleures ventes de livres en France. Or il n'est pas besoin d'être grand clerc pour comprendre que certes une baisse des prix de ces ouvrages à succès était susceptible d'en augmenter la vente, et donc de permettre à plus de Français de lire des livres, mais en même temps il a fallu se battre pour expliquer que cette baisse des prix sur ces livres à succès allait se faire au détriment des livres moins en vogue.

Ce « prix unique » du livre a sauvé le réseau des libraires de toutes tailles sur tout le territoire français. Sans lui ne seraient demeurées que les grandes enseignes de la distribution.

Dans ce contexte particulier, j'ai effectué un tour d'Europe pour contrer la suspicion, voire l'agressivité, de la Communauté européenne vis-à-vis d'une approche française qui semblait contraire à un certain nombre de principes libéraux (assez vagues) soi-disant en vigueur.

15 Régis Debray (né en 1940), écrivain, philosophe et haut fonctionnaire français.

16 Paul Guimard (1921-2004), écrivain et journaliste français.



J'ajoute un dernier point sur cette notion de « bien comme les autres ». J'ai aussi participé à un autre combat, celui du financement du cinéma, où je me suis battu sur ces questions pécuniaires auprès des SOFICA¹⁷ à travers des règles assez précises de fiscalité améliorées, de possibilités d'investissement pour défendre le cinéma français. Ce combat a été utile puisque, contrairement à d'autres pays comme, par exemple, l'Italie, la France a réussi à conserver une industrie cinématographique.

En matière culturelle, qu'il s'agisse du livre ou du cinéma, j'ai ainsi pu constater à quel point la France subissait des attaques de la part d'un libéralisme pur et dur. C'est pourquoi il est important de rappeler que dans un tel contexte la norme est nécessaire, car elle protège le faible.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Et l'on comprend, à travers vos propos, qu'elle a atteint son objectif. Merci maître.

Je me tourne maintenant vers M. Nicolas Georges. Lorsque nous nous sommes parlé pour préparer cette table ronde, vous m'avez dit que la loi de 1981 fait aujourd'hui partie du patrimoine du ministère de la culture, au point qu'elle est devenue un totem quasiment intouchable, et qu'essayer de la faire évoluer serait un sacrilège.

On pourrait se réjouir de cette situation, puisque la variété éditoriale est respectée à travers une norme qui a réussi à passer l'épreuve du temps. Pourtant, depuis 1981, les choses ont évolué, notamment avec l'apparition du livre numérique, et surtout des plateformes numériques. Dans ce contexte, cette norme ne devrait-elle pas être adaptée à ces nouveaux changements ?

Nicolas Georges

Directeur chargé du livre et de la lecture, ministère de la culture

Le vice-président Tabuteau a rappelé en introduction qu'un bon texte est un texte suffisamment souple pour être adaptable. Avec le temps bien sûr les choses changent ; en conséquence, il faut que les textes puissent changer si cela s'avère nécessaire. Toutefois, l'enjeu d'une régulation comme la loi du 10 août 1981 est plutôt de ne pas dépendre trop fortement de l'évolution de son contexte, notamment des changements technologiques qui traversent ces industries de l'imaginaire. C'est-à-dire qu'il y a un équilibre à trouver, afin d'éviter que le droit court sans fin après l'évolution technologique. C'est pourquoi les grands principes affichés par le droit général français et déclinés dans des textes comme la loi de 1981 doivent avoir une certaine permanence : « flexible droit » certes, mais pas à l'excès.

¹⁷ Les sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel (SOFICA) collectent des fonds privés afin de financer la production cinématographique et audiovisuelle, moyennant notamment une réduction d'impôt sur le revenu.

À l'usage, on s'aperçoit que la loi de 1981 s'est révélée particulièrement efficace, notamment parce qu'elle se fondait sur des principes anciens (le « prix éditeurs » est une organisation qui remonte au XIX^e siècle), eux-mêmes validés par le droit européen s'agissant notamment de la fixation du prix des importations et des exportations de livres. Notons également le très faible nombre de contentieux qui témoigne de l'aspect positif de cette norme acceptée par tous.

La loi de 1981 était un texte court et simple dans son dispositif principal. Pour que le droit soit intelligible, il faut des textes courts et nous avons bien appris la leçon du Conseil d'État et des jurisconsultes les plus éminents. Néanmoins, nous avons dû lui apporter certaines modifications et allonger quelque peu l'ensemble.

En 2003, il y a eu une réforme importante où nous avons étendu le prix unique du livre aux marchés publics des bibliothèques des collectivités locales. Notons qu'aujourd'hui nous avons également un prix fixe pour les achats publics d'ouvrages et que la neutralisation du prix dans les marchés fait du livre un des rares secteurs où la préférence pour les acteurs économiques locaux peut prévaloir sans risque

À partir des années 2010, nous avons assisté à la dématérialisation de nombreux biens culturels dans les domaines de la musique ou du livre et, concomitamment, à l'effondrement de leur valeur ; ce qui nous a obligé à adapter la loi de 1981 à trois reprises :

- en 2011, nous avons ainsi adapté le prix du livre aux ouvrages numériques, c'est-à-dire aux livres dématérialisés, à travers la loi du 26 mai 2011¹⁸ ;

- en 2014, nous avons adapté la loi de 1981 sur la tarification de la vente à distance des livres physiques vendus par Internet avec la loi du 8 juillet 2014 qui interdit la livraison gratuite des livres¹⁹ pour mettre un coup d'arrêt aux plateformes comme, par exemple, Amazon, qui avaient généralisé la livraison gratuite de livres, pratique que ne pouvaient pas imiter les librairies traditionnelles ;

- mais comme cette réforme n'était pas satisfaisante – Amazon contournant la loi en proposant des frais de livraison symbolique à 0,01 centime d'euro –, nous avons amendée, en 2021, la loi de 1981 avec une proposition de loi de la sénatrice Laure Darcos qui impose un montant plancher pour les frais de port²⁰ ; cette proposition a été amplement débattue par le Conseil d'État et je me rappelle une séance d'assemblée générale très intéressante. C'est dans ce contexte que la loi dite « Darcos »²¹ a été adoptée et est entrée en application le 7 octobre 2023 et que le dispositif est attaqué par la firme Amazon.

18 Loi n° 2011-590 du 26 mai 2011 relative au prix du livre numérique.

19 Loi n° 2014-779 du 8 juillet 2014 encadrant les conditions de la vente à distance des livres et habilitant le Gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions du code de la propriété intellectuelle relatives au contrat d'édition.

20 Fixé par arrêté, en octobre 2023, à trois euros pour toute commande de livres neufs d'une valeur inférieure à 35 euros.

21 Loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021 visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs.



Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Merci beaucoup de ces précisions. Mme Anne Martelle, lors de notre discussion vous aviez également approuvé la loi de 1981. En revanche, je souhaiterais que vous nous expliquiez pourquoi, selon vous, celle-ci n'est pas appliquée totalement ?

Anne Martelle

Ancienne présidente du syndicat de la librairie française

Il faut garder en mémoire que la loi de 1981 a été pensée par et pour les éditeurs. De sorte que lorsque l'on évoque le maintien des réseaux de librairies, il s'agit finalement là d'un bénéfice « secondaire », qui au demeurant a été aussi l'un des moyens pour atteindre les objectifs de la loi.

En effet, le marché est organisé de telle manière que c'est l'éditeur qui fixe le prix du livre que le client achète, mais qui fixe aussi le prix auquel le libraire va acquérir l'ouvrage. Au final, c'est l'éditeur qui fixe la marge du libraire.

Le législateur de 1981 avait identifié cela, et avait mis en route l'article 2 de la loi de 1981 lequel prévoit que, dans le calcul de la remise commerciale accordée par les éditeurs aux détaillants, les services qualitatifs proposés par ces derniers doivent primer sur le seul quantitatif, c'est-à-dire sur le seul chiffre d'affaires.

J'ai la prétention de penser que les meilleurs services qualitatifs des librairies sont ceux des librairies indépendantes, car celles-ci emploient davantage de personnel que les autres structures. En librairie indépendante, le poids du personnel sur le chiffre d'affaires est de 20 %, contre 14 % du côté des Cultura et des FNAC, 10 % dans la grande distribution, et 4 à 5 % du côté des plateformes comme Amazon.

Or ces services qualitatifs coûtent cher ; il faut donc que l'article 2 de la loi soit appliqué dans sa globalité par les éditeurs.

Les éditeurs ont accepté la loi sur le prix unique du livre. En outre, ce sont eux qui fixent non seulement la marge des libraires, mais aussi les rémunérations des auteurs²². Ils ont donc une très grande responsabilité dans la préservation de l'équilibre du marché du livre en France.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Pensez-vous qu'il existe actuellement un déséquilibre pour les libraires dans le partage de la valeur ?

²² Sur un livre vendu 20 euros en librairie, l'auteur touche en moyenne 1,50 euro (source : Société civile des auteurs multimédia (Scam) et Société des gens de lettres (SGDL), étude publiée le 28 mars 2023).

Anne Martelle

Ancienne présidente du syndicat de la librairie française

Oui, je pense qu'il existe un grand déséquilibre dans le partage de la valeur. Quand on discute avec des libraires qui évoquent leurs conditions commerciales, il ressort que c'est majoritairement le quantitatif qui prime dans leurs négociations avec les éditeurs. C'est alors le pourcentage du chiffre d'affaires réalisé qui est pris en compte pour décider de leur marge. Or ce sont les plateformes comme Amazon ou les grandes surfaces spécialisées qui ont les meilleures marges ; alors même que ce sont les libraires indépendants qui dépensent beaucoup plus d'argent pour maintenir un travail de qualité.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Avant de passer la parole à la salle, je souhaiterais faire réagir M. Erik Orsenna sur ce qui vient d'être dit. Aujourd'hui, les librairies, comme vous le disiez, ne sont pas que des lieux où l'on vend des livres, ce sont aussi des lieux de vie. Est-ce que cela vous semble contradictoire avec ce qui vient d'être évoqué ?

Erik Orsenna

*Écrivain, conseiller d'État honoraire, membre de l'Académie française,
ambassadeur de l'Institut Pasteur*

Ce n'est pas contradictoire, car une librairie est un écosystème exceptionnel. En revanche, j'établis une différence entre une plateforme sur Internet et une librairie.

Quand vous commandez sur le site d'une plateforme, vous recevez le livre que vous souhaitiez. Dans une librairie, vous pouvez très bien avoir le livre que vous souhaitiez, mais vous pouvez aussi partir avec un autre livre. Le libraire peut échanger avec vous et vous conseiller. C'est cela la différence. C'est cela la culture. La culture, c'est proposer quelque chose d'autre. C'est un service qui représente des êtres humains, et c'est grâce à tous ces êtres humains qu'il existe une diversité intellectuelle dont nous pouvons profiter.

Lorsque j'entre dans une librairie, alors que je suis à peu près au courant de toute la production littéraire du moment, et que l'on me dit : « Tiens, tu n'as pas lu cela ». Le « tiens » est le mot clé qui me laisse entrevoir une oasis dans le désert.

Or qu'est-ce qu'une librairie dans une ville ? C'est un lieu de livres, bien sûr, comme vous l'avez dit, mais c'est évidemment un lieu de vie. Une oasis où nous pouvons étancher notre soif intellectuelle.



Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Merci maître. Peut-être pourriez-vous ajouter un dernier mot, M. Nicolas Georges, sur le déséquilibre qui règne dans ce secteur : surpublication, auteurs gagnant de moins en moins d'argent, etc.

Nicolas Georges

Directeur chargé du livre et de la lecture, ministère de la culture

Il ne faut pas demander à la loi sur le prix unique du livre ce qu'elle ne peut pas offrir. Aujourd'hui, la loi de 1981 est devenue un tel totem qu'on a l'impression qu'elle peut résoudre l'ensemble des problèmes de la filière du livre, ce qui n'est pas vrai, loin s'en faut.

Lorsque les pays de l'Est sont devenus indépendants, j'ai souvent été invité à y rencontrer certains responsables des filières professionnelles et des services gouvernementaux dans mon secteur. Ils avaient l'impression qu'existait en France une situation formidable et me demandaient comment la transposer chez eux, c'est-à-dire stabiliser leur jeune marché du livre avec une loi sur le prix unique. Mais, parfois, la concentration des acteurs économiques était telle qu'on ne pouvait plus rien faire et qu'il était trop tard pour agir dans ce sens.

En micro-économie, le prix est là pour être fixé dans l'optique d'un certain nombre d'objectifs. C'est un signal indiquant que les facteurs de production sont bien rémunérés et qu'il n'y a pas de gâchis dans la production ; autrement dit que la réalité des échanges est à peu près conforme aux anticipations des acteurs.

Mais le livre n'est pas un bien comme un autre : en particulier, il est difficilement substituable, et si un lecteur veut un titre il se satisfera difficilement d'un remplaçant. C'est pourquoi éditer un livre, comme réaliser un film, est toujours jeter une bouteille à la mer. Ces industries créatives sont des industries du risque (« *nobody knows* » disait l'économiste Richard Caves), et l'on ne peut pas ajuster son prix comme on le fait sur un marché pur et parfait en fonction de l'offre et de la demande. Du reste, la majorité des livres publiés perdent de l'argent, tous les éditeurs vous le diront.

Ces activités créatives vont avoir tendance à diminuer leur risque en standardisant leur production : reproduire les succès, reproduire les formules qui fonctionnent. Dans ce contexte, il est donc pertinent de créer des normes qui vont permettre de diminuer le risque dans ce type d'industrie, afin de préserver la capacité à innover et de publier des œuvres inattendues. Il existe un certain nombre de formules destinées à diminuer le risque comme le droit d'auteur qui institue un monopole pendant un certain nombre d'années, ou la loi sur le prix unique du livre qui substitue à une concurrence par les prix une concurrence par la qualité du service.

Pourtant, l'évolution du marché depuis vingt ans, a tendu à faire diminuer la prise de risque de production : celle-ci est devenue moins chère, on a délocalisé

l'imprimerie dans des pays à faible coût de main d'œuvre en Europe et en Chine. Il est devenu moins coûteux de publier, moins coûteux de subir un échec. Ce qui, au fil des ans, a incité les éditeurs à mettre sur le marché un nombre croissant de titres, avec des tirages de plus en plus courts, dont on espère qu'ils trouveront leur public. Un observateur mal informé pourrait prendre l'édition pour un jeu de hasard, et certain se demandent d'ailleurs si cette forme d'assurance qu'est la loi « Lang » n'est pas superflue dans une situation où ce risque a fortement baissé d'intensité.

La conséquence de ce phénomène est que nous devons faire face, aujourd'hui, à une forme de surpublication dans un marché devenu mature qui n'augmente plus guère et qui est même en décroissance tendancielle. Parallèlement, le revenu par livre a baissé et les auteurs ne gagnent plus leur vie. Il est devenu de plus en plus difficile de vivre de sa plume et les auteurs manifestent aux portes du ministère de la culture.

Erik Orsenna nous dira si écrire est un métier. Je pense que quand on est écrivain, mieux vaut avoir aujourd'hui un autre travail, notamment dans la fonction publique !

Autre exemple, celui de la librairie qui était la cible de la loi « Lang ». Nous avons en France, grâce à cette loi, un réseau de librairies remarquable, qu'elles soient d'ailleurs indépendantes ou pas – là n'est pas la question. Toutefois, libraire est un métier difficile où l'on gagne peu ; c'est même le commerce de détail où les marges sont les plus étroites, et il vaut mieux vendre des lunettes aux lecteurs que des livres ! Et là non plus, l'évolution n'est pas bonne. L'inflation que la France a connue a augmenté sensiblement les coûts d'exploitation des libraires. Ils sont démunis pour y répondre, car ils ne maîtrisent pas leur prix de vente, c'est le principe de la loi. Or les éditeurs depuis vingt-cinq ans sont très prudents sur l'évolution des prix du livre, qu'ils estiment peu élastique au niveau qu'il a atteint, et la hausse du prix des livres s'est systématiquement placée en deçà du panier de la ménagère sur cette période.

La conclusion, aujourd'hui, est que les libraires sont insatisfaits et manifestent eux aussi aux portes du ministère de la culture.

Vous voyez par conséquent que le prix unique du livre a de nombreuses vertus, mais n'est pas une réponse absolue et définitive à toutes les formes de déséquilibres que peut connaître l'industrie de l'édition.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Merci beaucoup de ces précisions très importantes. Avant de passer à la seconde norme qui appartient à la famille des normes qui fonctionnent, je souhaiterais que nous donnions la parole à la salle pour des questions, des observations, ou des commentaires.



Échanges avec la salle – première séquence

Question du public

Le thème de ces entretiens est l'ingénierie normative au service de l'État de droit, mais, comme le rappelait un ministre, l'État de droit n'est ni sacré, ni immuable. Dans ce contexte évolutif, comment s'assurer que toute cette ingénierie normative reste pertinente ?

Erik Orsenna

Avant tout, précisons que dans le cadre culturel ce qui est en jeu est une vraie conception de ce que peut être la culture. La culture n'est pas ce que l'on aime, c'est déjà fait, mais ce que l'on pourrait aimer. Or quels sont les alliés de ceux qui nous proposent quelque chose que l'on pourrait aimer ? C'est le conditionnel. Autrement dit, et c'est ce que j'aime dans la culture, c'est ce petit plus que l'on appelle « supplément d'âme ».

Anne Martelle

L'on parlait précédemment de la diversité culturelle permise par l'adoption de la loi de 1981 sur le prix unique du livre. Peut-être ne l'ai-je pas assez précisé, mais cette loi pionnière a eu des conséquences très positives, à la fois pour les libraires, les éditeurs, les auteurs et in fine les lecteurs. Dans un contexte évolutif, cette « ingénierie normative » est donc restée très pertinente.

De nombreux travaux ont en effet démontré qu'elle a permis de favoriser le maintien d'un réseau dense de libraires à travers le pays, et participé à la vitalité de la création éditoriale²³. La France dispose ainsi, actuellement, sur tout le territoire et pas seulement en métropole comme je l'ai trop souvent entendu, d'un des réseaux de librairies les plus denses au monde, avec environ 25 000 points de vente de livres (librairies, grandes surfaces culturelles, hypermarchés et supermarchés)²⁴ incluant plus de 3 000 librairies indépendantes qui travaillent aussi à distance, organisent des manifestations et proposent aux clients des livres souvent différents les uns des autres. Nous échangeons énormément entre libraires, mais c'est vraiment grâce à la loi de 1981 que les Français peuvent bénéficier d'une telle diversité éditoriale.

Sans cela, l'on serait dans la situation des États-Unis avec une grande chaîne de distribution, et quelques éditeurs et libraires – qui s'appellent eux-mêmes

23 Voir notamment : H. Gaymard, *Situation du livre – Évaluation de la loi relative au prix du livre et questions prospectives*, rapport à la ministre de la culture, mars 2009.

24 Syndicat de la librairie française, chiffres clés 2025 (source : www.syndicat-librairie.fr/ressources/chiffres-cles).

des « indiens » – et des livres achetés par un seul acheteur côte Est et côte Ouest. Sachant que, « business oblige », on ne publie pas bien sûr les livres qui ne se vendent pas. L'échantillon culturel est donc très limité, ainsi que la diversité éditoriale et la chance pour les auteurs de se voir édités. Cela profite plutôt à un courant principal de pensée (en anglais, « main stream ») que je qualifierais presque d'unique. Quant aux petits libraires indépendants, ils ne travaillent pour l'essentiel que les livres d'occasion puisque, comme il n'existe pas d'équivalent de la loi française sur le prix unique du livre, ils ne peuvent pas vendre d'ouvrages neufs qui sortent systématiquement à prix cassé en magasin.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Merci à tous. Nous continuons d'évoquer les normes qui fonctionnent à travers notre seconde séquence sur le cadre légal du renseignement intérieur.

Séquence 2 : « Un cadre légal clair pour le renseignement intérieur »

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Nous restons au sein de la première table ronde intitulée « s’inspirer des normes qui fonctionnent » pour aborder notre seconde séquence sur le renseignement intérieur.

En France, jusqu’en 2015, l’on espionnait, écoutait, ou suivait les personnes en fonction des besoins et des circonstances. Dans ce contexte un peu flou, la loi de 2015²⁵ a remis de l’ordre dans les pratiques du renseignement. C’est une loi complexe qui a légitimé l’action des services de renseignements et rendu officiel tout ce qui était jusque-là caché avec une politique publique bien agencée.

Pour préciser ce sujet, j’ai l’honneur et le plaisir de recevoir deux spécialistes du renseignement : Mme Céline Berthon, directrice générale de la sécurité intérieure et Mme Camille Hennetier, cheffe du service national du renseignement pénitentiaire.

Mme Céline Berthon, la direction générale de la sécurité intérieure a été profondément bouleversée et a dû s’adapter à ce nouveau cadre. Peut-être a-t-elle-même changé de fonctionnement. Vous pourrez alors nous dire comment, et peut-être nous expliquer, puisque nous sommes réunis pour évoquer les normes qui fonctionnent, pourquoi il n’est pas inconfortable pour la direction générale de la sécurité intérieure d’agir à l’intérieur de ce cadre très normé.

Madame la directrice générale, vous avez la parole.

Céline Berthon

Directrice générale de la sécurité intérieure au ministère de l’intérieur

Merci beaucoup. C’est pour moi l’opportunité de rappeler, à l’occasion du dixième anniversaire de la loi de 2015 relative au renseignement, que celle-ci est considérée comme un succès législatif par la communauté du renseignement, en tous cas pour les services qui existaient préalablement.

Il est en effet important de noter que cette loi a avant tout permis la reconnaissance du renseignement comme une politique publique à part entière et, ce faisant, lui a offert une légitimité qu’il n’avait peut-être pas préalablement. Ce qui ne signifie pas qu’auparavant il ait été fait n’importe quoi dans n’importe quelles conditions, même si l’on pouvait toujours le penser. C’est pourquoi les premiers bénéficiaires

25 Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

de cette loi ont été les services de renseignement eux-mêmes, dont le travail reflète un enjeu de préservation et de protection de la souveraineté et de la sûreté nationales, ainsi que de protection des intérêts fondamentaux de la Nation.

Les services de renseignement ont été les grands bénéficiaires de cette loi, parce qu'auparavant ils agissaient pour le compte de cette politique non nommée en prenant des risques, sans cadre juridique sécurisant, exposant la responsabilité personnelle de leurs agents.

Dans ce contexte, l'on se trouvait donc avec le paradoxe qui consistait à exposer la responsabilité individuelle des agents des services de renseignement, qui agissaient pour protéger la Nation et ses intérêts fondamentaux, sans les prémunir du risque potentiel de poursuites pénales. Cette loi leur offre donc une protection renforcée dans le cadre d'une procédure que j'évoquerai un peu plus loin, et légitime également l'activité de renseignement en en faisant une politique publique noble et non plus une activité d'officine, tout en apportant une cohérence à cette politique publique, au moment même où l'on mettait en place une communauté des services de renseignement.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Peut-on dire de cette loi qu'elle vous permet de continuer à exercer votre métier ?

Céline Berthon

Directrice générale de la sécurité intérieure au ministère de l'intérieur

Ce qui justement a été une réussite dans cette loi, c'est cette forme de co-construction avec, comme point de départ, le fait d'assumer une politique publique en lui donnant des moyens, tout en permettant d'assurer un équilibre fondamental avec le respect des libertés individuelles.

Le dialogue qui s'est créé à ce moment-là a permis de faire se rencontrer deux exigences : celle de l'efficacité opérationnelle et celle de l'exigence de la préservation des libertés individuelles. Ainsi, cette loi nous offre à la fois la définition de cette politique publique du renseignement et de ses objectifs, ainsi que la définition précise et limitative des finalités pour lesquelles les services de renseignement peuvent intervenir.

Notons que cette loi encadre également l'emploi des techniques de renseignement, dont elle fixe une liste exhaustive. Elle a prévu une procédure d'autorisation préalable au cours de laquelle une autorité administrative indépendante, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), émet un avis et un dispositif de contrôle renforcé *a posteriori* qui fait intervenir cette même commission.

C'est pourquoi, avec presque dix années de recul, j'aurais tendance à dire qu'il s'agit d'une loi équilibrée qui a permis de garantir l'efficacité opérationnelle des services.



La DGSJ ne travaille pas moins bien qu'avant, et ses agents sont sans nul doute mieux protégés. L'encadrement et la sécurisation des activités de renseignement a en outre permis de développer une logique d'entrave, notamment judiciaire. La DGSJ est à la fois un service de renseignement et une direction qui a des pouvoirs de police judiciaire. Elle peut ainsi, sous contrôle de l'autorité judiciaire, grâce au fait que l'activité de renseignement est reconnue et encadrée, envisager de judiciariser les faits qu'elle peut détecter au titre de ses missions de renseignement.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

L'on voit à quelle vitesse le monde change et à quel point les dangers évoluent. Là aussi et sans doute plus qu'ailleurs cela nécessite de la souplesse pour gérer des sujets aussi complexes. Dans ce contexte, cette norme, ce texte continu-t-il à s'adapter à l'évolution des nouvelles technologies, ou aux nouveaux modes de communication ?

Céline Berthon

Directrice générale de la sécurité intérieure au ministère de l'intérieur

C'était probablement le deuxième défi de cette loi, au-delà de sa capacité à préserver l'efficacité opérationnelle, que d'avoir cette capacité de résistance ou de pérennité, d'être *adaptée* et *adaptable* pour reprendre les mots du vice-président Tabuteau, face aux évolutions technologiques. Les techniques de renseignement qu'elle prévoit et encadre reposent en effet sur des moyens techniques et technologiques qui sont susceptibles d'évoluer.

En 2015, lorsque ce texte de loi a été élaboré, l'on avait probablement envisagé qu'il avait vocation à être modifié dans l'avenir, ce qui ne s'est pas avéré nécessaire. Cette adaptabilité passe, selon moi, par deux éléments qui sont, d'une part, une rédaction assez souple qui définit les techniques de renseignement sans entrer dans le détail et, d'autre part, en écho avec les modalités de co-construction de la loi, une capacité de dialogue constant avec la CNCTR. Cette dernière construit une forme de jurisprudence dans les modalités d'application de la loi et de mise en œuvre de chaque technique.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Merci beaucoup Mme la directrice générale. Je me tourne maintenant vers Mme Camille Hennetier, cheffe du service national du renseignement pénitentiaire, pour connaître son point de vue sur ces enjeux et ces évolutions technologiques et de communication auxquels elle est également confrontée, sachant que le service que vous dirigez, Madame, est né par décret après cette loi de 2015. Est-il plus simple de voir éclore un service dans un cadre qui existe déjà, plutôt que de s'adapter à cet environnement ?

Camille Hennetier

Cheffe du service national du renseignement pénitentiaire du ministère de la justice

C'est certainement un peu plus simple, mais c'est tout l'aspect positif de cette norme que d'avoir pu créer *ex nihilo* un nouveau service de renseignement dans le cadre de cette loi de 2015, puisqu'en effet le service national du renseignement pénitentiaire (SNRP) est né d'une loi de 2016²⁶ qui autorise le ministère de la justice à créer un service de renseignement, alors qu'auparavant il n'en avait pas la possibilité.

Ensuite, l'on a effectivement une création par décret, qui se fonde dans la loi de 2015 et ses conditions, pour accorder au SNRP des finalités qui s'inscrivent dans le cadre des intérêts fondamentaux de la Nation et l'autoriser à recourir à des techniques de renseignement prévues par ladite loi.

Néanmoins, il a fallu, parce qu'il s'agit d'une « loi-cadre »²⁷, l'adapter à la réalité du renseignement pénitentiaire qui est assez particulier.

C'est donc un texte ultérieur qui a permis la création d'une autre finalité pour le SNRP qui est celle d'assurer la sécurité des établissements pénitentiaires²⁸ qui n'avait pas pu être prévue par la loi de 2015 qui est tout à fait spécifique.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Vous avez donc évolué en fonction de l'évolution des missions du service ?

Camille Hennetier

Cheffe du service national du renseignement pénitentiaire du ministère de la justice

Oui, en fonction de l'évolution des missions, des spécificités du service, et de la nécessité de lui confier de nouvelles finalités et d'élargir son champ d'action, autrefois limité aux détenus, à l'ensemble de l'enceinte pénitentiaire pour pouvoir travailler sur l'ensemble des intervenants en détention.

Mais tout cela s'est fait, bien sûr, dans le respect de la loi de 2015 qui a posé ce cadre.

26 Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

27 Texte législatif au contenu très général servant de cadre à des textes d'application et à des décrets.

28 Voir notamment l'ordonnance n° 2022-478 du 30 mars 2022 portant partie législative du code pénitentiaire.



Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Pouvez-vous nous expliquer l'extension de ce cadre de manière concrète (utilisation de drones, etc.) ?

Camille Hennetier

Cheffe du service national du renseignement pénitentiaire du ministère de la justice

Cela s'est fait de manière extrêmement classique, le SNRP utilisant des techniques de renseignement tout à fait classiques. *A contrario*, il faut noter que d'autres techniques de renseignement ne sont ni accessibles, ni pertinentes comme, par exemple, l'interception satellitaire qui n'a pas grand sens pour un service comme le renseignement pénitentiaire ; alors que d'autres techniques de renseignement, plus classiques, d'interception ou de recueil de données informatiques trouvent leur sens et ont vocation à s'appliquer en détention.

En l'espèce, le SNRP n'a pas été confronté à un enjeu d'obsolescence de la loi de 2015. Le fait de pouvoir discuter et voter de nouvelles lois qui vont permettre aux services de renseignement d'adapter leurs techniques aux évolutions technologiques est aussi une manière de rediscuter le cadre de leur intervention. Et ce temps de discussion est très utile, d'autant qu'il a lieu dans le cadre de cette loi de 2015 qui n'avait pas vocation à prévoir toutes les évolutions technologiques.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Merci Madame de ces précisions. Notre table ronde s'intitule « S'inspirer des normes qui fonctionnent ». Dans ce cadre-là, comment pourrait-on s'inspirer de votre expérience à toutes les deux pour améliorer les normes qui ne fonctionnent pas, dont il sera question dans la seconde table ronde ? Qu'est-ce qui a fonctionné dans l'ingénierie de la norme à laquelle vous avez été confrontées ?

Céline Berthon

Directrice générale de la sécurité intérieure au ministère de l'intérieur

A posteriori, je pense qu'il est utile dans la construction de ce type de normes de ne pas oublier l'objet de la loi, sa vocation à encadrer une activité ou à répondre à un besoin.

En partant du besoin, et en le confrontant aux exigences légitimes de contrôle et d'équilibre, avec les enjeux notamment de libertés individuelles, j'observe que l'on peut se garder du risque de créer des « usines à gaz » qui ne collent plus aux réalités que l'on veut servir, ou qui deviennent trop complexes à mettre en œuvre.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Erik Orsenna, vous prenez de nombreuses notes, souhaitez-vous réagir à ce qui vient d'être dit ?

Erik Orsenna

*Écrivain, conseiller d'État honoraire, membre de l'Académie française,
ambassadeur de l'Institut Pasteur*

L'on voit trop de situations où l'on a perdu de vue l'objet de la loi. Or plus on s'en éloigne, plus la loi devient prolixe et bavarde.

Pourquoi cela a-t-il si bien fonctionné pour le livre ? Parce que l'objet de la loi était clair. Veut-on une diversité des productions de livres, des lecteurs et des lieux dans lesquels on peut acheter des livres ? Ce sont là des questions simples qui amènent une réponse simple.

Votre discours est passionnant, car ici l'objet de la loi est comment rendre cohérents le secret et le droit. *A priori*, le secret est contradictoire avec le droit. Pourtant vous expliquez que lier les deux est possible, en revenant régulièrement sur la question de l'utilité de la loi.

Anne Martelle

Ancienne présidente du syndicat de la librairie française

Ce que je retiens c'est la nécessité de partir de ce que l'on souhaite faire, puis dérouler une rédaction souple, mais encadrée, qui facilite une adaptabilité, un dialogue constant avec un contrôleur lequel permet à terme de créer une jurisprudence.

Nicolas Georges

Directeur chargé du livre et de la lecture, ministère de la culture

Lorsque j'ai été invité à cette séance, j'ai trouvé quelque peu étrange de mettre côte à côte deux normes aussi différentes que la loi sur le prix unique du livre et la loi sur le renseignement intérieur. Puis, je me suis souvenu que mes prédécesseurs, parfois hommes de lettres et eux-mêmes auteurs et écrivains comme, par exemple, Malesherbes²⁹ étaient appelés jusqu'au XIX^e siècle : *directeurs de la librairie* et exerçaient la police du livre en pratiquant le renseignement, pour pourchasser les « mauvais livres », les idées dangereuses et subversives. Si ce temps est révolu, j'y vois comme un clin d'œil à une tradition commune qui tendrait à assurer le bon fonctionnement de certaines de nos normes.

²⁹ Guillaume-Christien de Lamoignon de Malesherbes (1721-1794), magistrat, botaniste et homme d'État français, plus particulièrement connu pour le soutien qu'il apporta, en tant que chef de la censure royale, à la publication de *l'Encyclopédie* de Diderot et d'Alembert.



Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Merci à tous. Je donne la parole au public pour un échange de questions/réponses.





Échanges avec la salle – seconde séquence

Question du public

La loi de 2015 traite-t-elle des questions de renseignement extérieur, et protège-t-elle nos agents des actions entreprises hors de France ?

Céline Berthon

La loi relative au renseignement du 24 juillet 2015 s'applique à tous les services de renseignement français, mais ne concerne que le territoire national. Elle s'applique en revanche à tout le territoire national, même si parfois certains opérateurs ou fournisseurs de services étrangers qui interviennent sur notre territoire ne se considèrent pas tenus par le droit français.

Question du public

Ce qui était en jeu dans la loi sur le renseignement (et de façon générale dans la politique du renseignement) était surtout la complémentarité et l'action des différents services entre eux. Dans ce contexte, considérez-vous que ce qui peut être positif provient uniquement de la loi, ou peut provenir d'autres aspects comme, par exemple, l'organisation des services ?

Camille Hennetier

La loi n'a pas posé de principes en ce qui concerne la délimitation stricte des champs de compétence, si ce n'est pour donner aux services de renseignement des missions particulières dans le cadre des finalités prévues par la loi. Bien évidemment, plusieurs services de renseignement ont en commun certaines finalités comme, par exemple, la lutte contre le terrorisme.

Après, ce qui va organiser le travail des différents services de renseignement ne se trouve pas dans la loi mais dans des doctrines, dans le travail réalisé par la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme dont le but est, justement, d'harmoniser les pratiques des services de renseignement et d'organiser ce partage d'informations entre les services de renseignement ; partage d'informations qui a énormément progressé depuis quelques années.

Mais cela n'est pas quelque chose d'inscrit dans la loi qui définirait un chef de file, par exemple, en matière de lutte contre le terrorisme au profit, pourquoi pas, de la DGSI ; ce qui serait, selon moi, un très bon choix permettant à tout le monde de se mettre en ordre de bataille derrière un service unique tout en gardant ses singularités et ses missions.

Question du public

On a l'impression que le critère principal pour une bonne norme est la confiance qu'elle suscite envers ceux qui vont l'appliquer, ainsi que sa capacité à évoluer et à régir des situations futures, avec bien sûr la confiance dans les juges pour l'appliquer raisonnablement. Qu'en pensez-vous ?

Camille Hennetier

La confiance dans un texte est quelque chose d'important, mais son contrôle également. Pour ce qui concerne la loi sur le renseignement le contrôle est exercé par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). Il s'agit d'un contrôle extrêmement strict, un contrôle a priori, avec de grands principes fixés par la loi de proportionnalité, de subsidiarité, de contingentement et toute une jurisprudence élaborée au fil du dialogue que l'on peut avoir avec la Commission nationale et qui permet de mieux cadrer les circonstances dans lesquelles on fait appel aux techniques de renseignement sur des points extrêmement précis comme, par exemple, la notion de lieu privé en détention qui est un vrai sujet et qui fait l'objet de grandes discussions avec la CNCTR.

Erik Orsenna

Cette loi sur le renseignement semble avoir trouvé un bon équilibre, mais je m'interroge sur l'avenir et me demande combien de temps l'État de droit peut résister à « l'État brutal » avec l'accélération des nouvelles technologies souvent utilisées de façon malfaisante. Ce thème pourrait faire l'objet d'un prochain roman, distribué chez tous les libraires indépendants à un prix unique attractif.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

C'est la fin de notre première table ronde. Je remercie bien vivement les cinq intervenants de cette première séance, ainsi que le public pour sa participation active à nos échanges.

Comment réparer les normes qui ne fonctionnent pas ?

Ce questionnement s'appuie sur deux illustrations d'un même constat : « ça ne fonctionne pas ! ». Dans chaque cas, il s'agit d'explorer les éléments de méthodologie permettant de parvenir à une analyse partagée des causes des insuffisances ou des échecs d'un dispositif normatif dans une perspective de correction et d'amélioration.

Le premier exemple est celui de la politique de protection des mineurs et des personnes vulnérables, dans le cadre de laquelle s'inscrivent des procédures de consultation de fichiers judiciaires (tels que le fichier judiciaire national des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes et le relevé des condamnations pénales du casier judiciaire) visant à s'assurer que les personnes amenées à les encadrer, à titre professionnel ou bénévole, présentent les garanties requises. L'objectif est simple et évident. Pourtant, force est de constater que la multiplication des intervenants, des dispositifs et périmètres de consultation rend difficilement lisible et compréhensible le dispositif dans son ensemble, ce qui explique que les principaux acteurs concernés ont décidé de le réparer.

Le second exemple s'inscrit dans un tout autre ordre d'idées. Le droit des procédures collectives est critiqué en raison de son extrême complexité et de son insuffisante lisibilité par la plupart des acteurs. Et les conséquences en sont lourdes pour les entreprises débitrices et leurs salariés, comme pour leurs créanciers, et nuisent à la compétitivité des entreprises françaises et à l'attractivité des investissements étrangers en France.

Sommaire

Biographie des intervenants.....	41
Séquence 1 : « Contrôle d'honorabilité et consultation de fichiers judiciaires »...	43
Échanges avec la salle – première séquence.....	53
Séquence 2 : « Simplification du Livre VI du code de commerce ».....	57
Échanges avec la salle – seconde séquence.....	65



Biographie des intervenants

Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence

Animatrice

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Diplômée de la Sorbonne, Marie Visot entre au Figaro en 2002. Elle y est successivement journaliste, puis grand reporter au service Macro-économie. Depuis début 2022, elle est rédactrice en chef au Figaro Économie. Marie Visot est l'autrice de plusieurs ouvrages : *Entreprises : une affaire d'État*, 2009, éd. Eyrolles ; *Christine Lagarde enquête sur la femme la plus puissante de France*, 2010, éd. Michel Lafon ; *Les sales gosses de la République*, 2014, éd. Michel Lafon.

Intervenants

Pearl Nguyễn Duy

Directrice des affaires juridiques au secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales

À sa sortie de l'École nationale d'administration (ENA) en 2006, Pearl Nguyễn Duy a été nommée au tribunal administratif de Paris. Elle a effectué sa mobilité en 2011 à la délégation aux affaires juridiques des ministères sociaux en tant que cheffe de pôle, puis à la 6^e chambre en charge de la santé et de la sécurité sociale à la Cour des comptes. En 2015, elle a rejoint la cour administrative d'appel de Paris, avant d'intégrer le Conseil d'État en 2019. Pearl Nguyễn Duy a été nommée directrice des affaires juridiques au secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales en octobre 2022. Maître des requêtes au Conseil d'État, elle exerçait jusqu'alors des fonctions de rapporteure à la 5^e chambre de la section du contentieux et à la section sociale, et était également commissaire du Gouvernement à la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale.

Laureline Peyrefitte

Directrice des affaires criminelles et des grâces, ministère de la justice

Diplômée de l'École nationale de la magistrature (ENM) en 1999, Laureline Peyrefitte a exercé les fonctions de substitut du procureur au sein des tribunaux judiciaires de Chartres, Troyes et Papeete, avant de devenir vice-procureure, puis substitue générale à Versailles. Procureure de la République près les tribunaux judiciaires de Lorient de 2015 à 2020, puis de Meaux jusqu'en mai 2022, elle était auparavant directrice adjointe du cabinet du garde des sceaux depuis mai 2022. Laureline Peyrefitte a été nommée directrice des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice en mai 2024.

Valérie Delnaud

Directrice des affaires civiles et du sceau, ministère de la justice

Après une première carrière dans l'enseignement, Valérie Delnaud rejoint l'École nationale de la magistrature (ENM) en 1997. Elle exerce tout d'abord les fonctions de juge d'instance au tribunal d'instance de Château-Thierry, puis au tribunal d'instance de Boissy-Saint-Léger. Elle est ensuite juge d'instruction au tribunal de grande instance de Paris. En 2007, Valérie Delnaud rejoint la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) où elle exerce plusieurs fonctions. En 2013, elle est nommée sous-directrice des ressources humaines de la magistrature à la direction des services judiciaires (DSJ). Elle accède ensuite aux fonctions de présidente du tribunal de grande instance de Senlis avant de revenir à la DACS comme cheffe de service, adjointe au directeur des affaires civiles et du sceau de 2017 à 2019. Elle est ensuite nommée présidente du tribunal de grande instance de Rouen, puis première présidente de la cour d'appel de Colmar avant de diriger, en 2024, le cabinet du garde des sceaux. Valérie Delnaud est directrice des affaires civiles et du sceau depuis le 2 septembre 2024.

Patrick Sayer

Président du tribunal des activités économiques de Paris

Diplômé de l'École Polytechnique, de l'École des Mines de Paris et de l'université de Panthéon-Assas, Patrick Sayer a été élu président du tribunal de commerce de Paris le 8 novembre 2023 et a pris ses fonctions le 18 janvier 2024, après avoir rejoint le tribunal en tant que juge en 2014. Auparavant, il était président de la chambre de droit monétaire et financier. Il est membre fondateur du Club des Juristes, un groupe de réflexion juridique. Il a mené, pendant près de quarante ans, plusieurs carrières de front. Il a d'abord endossé le costume de banquier d'affaires pendant une vingtaine d'années au sein de la banque d'affaires Lazard, puis a pris les rênes d'Eurazeo, une société d'investissement issue de la fusion entre Eurafrance et Azeo, dès 2002. Au cours de son mandat, Eurazeo est passé de 3 à plus de 30 milliards d'euros d'actifs sous sa direction. Après seize années passées à la tête du directoire de la société, Patrick Sayer a fondé son *family office*, Augusta, en 2018. Après avoir rejoint le conseil d'administration d'Eurazeo en tant qu'administrateur non exécutif, il en a démissionné en juillet 2023 pour ne conserver, en dehors de ses fonctions au tribunal de commerce, qu'un seul mandat actif, celui d'administrateur de Valeo SE. En parallèle de ses diverses fonctions, il a par ailleurs présidé l'AFIC (aujourd'hui, France Invest) entre 2007 et 2008, et a enseigné les fondamentaux du « *private equity* » aux étudiants de l'université Paris Dauphine-PSL de 2013 à 2017.



Séquence 1 : « Contrôle d'honorabilité et consultation de fichiers judiciaires »

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

La seconde et dernière table ronde, intitulée « Comment réparer les normes qui ne fonctionnent pas ? », porte sur les normes qui dysfonctionnent ou ne fonctionnent pas comme elles le devraient.

Pour traiter de ce sujet majeur, j'ai le plaisir de recevoir quatre personnalités : Mme Pearl Nguyễn Duy, directrice juridique des ministères sociaux, et Mme Laureline Peyrefitte, directrice des affaires criminelles et des grâces avec qui nous analyserons le sujet de la première séquence concernant le contrôle d'honorabilité et de consultation de fichiers judiciaires ; puis, pour la seconde séquence, Mme Valérie Delnaud, directrice des affaires civiles et du sceau et M. Patrick Sayer, président du tribunal de commerce de Paris³⁰ nous entretiendrons de la simplification du Livre VI du code de commerce.

Le contrôle de l'honorabilité

La problématique de ce premier sujet est assez simple : personne ne souhaite confier ses enfants à un prédateur sexuel, déjà contrôlé et connu des services de l'État, en les amenant par exemple à l'hôpital, ou en voyage scolaire.

Pour éviter cela, il existe des dispositions législatives qui interdisent aux personnes condamnées pour un crime ou certains délits d'exercer dans les établissements des secteurs sociaux et para-sociaux où l'on peut trouver des personnes en situation de vulnérabilité (personnes âgées, enfants, personnes handicapées).

L'une de ces dispositions est le Fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIAISV) créé en 2004 et géré par le ministère de la justice, ainsi que la consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire³¹, appelé « B2 », pour les personnes qui ont été condamnées.

30 À partir du 1^{er} janvier 2025, dans le cadre de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, le tribunal de commerce est renommé tribunal des activités économiques de Paris et devient compétent en lieu et place du tribunal judiciaire de Paris pour le traitement de toutes les procédures amiables et collectives quels que soient le statut et l'activité de l'assujéti (à l'exception des professions du droit réglementées).

31 Le casier judiciaire (articles 768 à 781 du code de procédure pénale) comprend trois bulletins : le bulletin n°1, réservé aux autorités judiciaires, qui contient les condamnations pour crimes et délits et certaines contraventions ; le bulletin n°3, accessible à la personne concernée, qui ne comprend que les condamnations les plus graves pour crimes ou pour certains délits qui entraînent une peine d'emprisonnement sans sursis ou une interdiction professionnelle ; et le bulletin n°2, plus détaillé que le bulletin n°3 mais moins fourni que le bulletin n°1, dont l'accès est strictement réglementé et réservé à certaines institutions et professions.

Tout cela paraît simple, et l'on peut penser que chaque employeur pourrait faire procéder à des vérifications selon ses besoins. Pourtant, dans la réalité, et sans caricaturer outre mesure, certains qui pourraient en avoir le droit, ne l'ont pas, tandis que d'autres qui n'en n'ont pas le droit peuvent faire ces vérifications ; ceci sans compter le fait que ceux qui régissent le FIJAISV se superposent à d'autres dispositifs existants. De sorte qu'au final la loi est mal appliquée.

Aussi, je me tourne vers notre première intervenante, Mme Pearl Nguyễn Duy, directrice des affaires juridiques des ministères sociaux, pour lui demander de bien vouloir nous expliquer la nature de cette complexité que je viens de décrire très rapidement et nous dire pour quelles raisons cette norme est difficilement appliquée ?

Pearl Nguyễn Duy

Directrice des affaires juridiques des ministères sociaux

Lorsque l'on cherche à comprendre les difficultés d'application d'une norme, on s'aperçoit que de nombreux facteurs interviennent dans la genèse d'une norme qui dysfonctionne.

À quoi cela tient-il ? Chaque ministère intervient dans le champ qui lui incombe. Ainsi, par exemple, les ministères sociaux sont intervenus pour poser des interdictions, aussi appelées « incapacités professionnelles », dans le champ des établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) prenant en charge les mineurs, les personnes majeures handicapées et les personnes âgées ; tandis qu'en parallèle, d'autres ministères ont également mis en place de telles incapacités professionnelles comme, par exemple, celui des sports, ou de l'éducation nationale.

Marie Visot

Rédactrice en Chef au Figaro Économie

Si l'on vous suit, vous nous dites que chaque ministère travaille en silo et sans coordination avec les autres ministères ?

Pearl Nguyễn Duy

Directrice des affaires juridiques des ministères sociaux

Je vais vous donner le point de vue des ministères sociaux, et Mme Peyrefitte vous donnera celui plus général de la justice qui a justement en charge la gestion de ces fichiers. Le constat des ministères sociaux est que l'on dispose d'une loi qui, au fil du temps, est devenue de plus en plus protectrice et ambitieuse. Cela fait à peu près vingt-cinq ans qu'il existe des incapacités professionnelles dans le champ des ministères sociaux.

Au début, les choses étaient très éparées : cela ne concernait que les accueils de mineurs, et les particuliers accueillant des personnes handicapées.



Puis, en 2005, une ordonnance a institué des incapacités professionnelles pour tous les établissements sociaux et médico-sociaux, quels que soient les publics pris en charge, sans étude d'impact (car les études d'impact n'existaient pas à l'époque), c'est-à-dire sans s'interroger sur la mise en œuvre des dispositions existantes et sans mettre en place des outils de vérification ou de contrôle du respect de ces interdictions.

En 2022, la loi relative à la protection des enfants³² remet le sujet sur la table sous le prisme des mineurs. Cette loi a de nouveau étendu le champ d'application des interdictions, puisque maintenant ce sont non seulement les dirigeants et les salariés de ces ESMS qui y sont soumis, mais aussi tous les bénévoles et les intervenants occasionnels. Mais là encore l'administration va travailler en silo, traitant le sujet des mineurs sans traiter celui des majeurs vulnérables.

En 2024, c'est la loi « bien vieillir »³³ qui va achever cette extension en y incluant les établissements prenant en charge les majeurs vulnérables et en élargissant les interdictions professionnelles aux particuliers employeurs qui souhaitent recourir aux services d'un salarié pour prendre en charge une personne handicapée, et aux entreprises de service à la personne.

Il doit être noté que l'extension continue des interdictions s'est longtemps faite sans que le législateur ne se soucie de la façon dont la loi était appliquée. Alors même que ce qui avait été mis en évidence dans l'étude d'impact sur le projet de loi relatif à la protection des enfants était le fait que les contrôles étaient effectués de manière très hétérogène et incomplète sur le territoire³⁴.

Il subsiste deux raisons à cela :

- la première raison est que beaucoup de gestionnaires, d'administrations et de collectivités ne connaissaient pas les procédures, et ne savaient tout simplement pas comment mettre en œuvre ces interdictions. La loi « Taquet » est intervenue en 2022 pour préciser que le contrôle des antécédents judiciaires doit être réalisé *via* le « B2 » et le FIJAISV. Ceci est la première cause identifiée de difficulté d'application de la loi.
- la seconde difficulté est qu'il n'existait pas de pont entre l'interdiction et les dispositions du code de procédure pénale, elles-mêmes d'une rare complexité, parce que les procédures d'accès au « B2 » – Mme Peyrefitte aura l'occasion de le préciser – et aux « fiches S »³⁵ sont différentes : les administrations qui peuvent consulter le « B2 » sont différentes, les raisons pour lesquelles elles peuvent consulter le fichier S sont différentes, et les organismes pour lesquelles elles peuvent consulter le fichier S sont différents ; de sorte qu'au final on aboutit à « des trous dans la raquette » pour l'ensemble des institutions.

32 Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, dite loi « Taquet ».

33 Loi n° 2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie.

34 Assemblée nationale, *Étude d'impact – Projet de loi relatif à la protection des enfants*, 15 juin 2021 (NOR : SSAA2115600L/Bleue-1).

35 Attribuées aux personnes soupçonnées de vouloir porter atteinte aux intérêts de l'État.

Pour pallier ce problème, nous avons essayé de faire des tableaux pour offrir un mode d'emploi aux différents organismes, mais avec un succès limité compte tenu de la complexité des cas pratiques !

D'un point de vue légistique, on a essayé d'améliorer l'articulation entre le code de l'action sociale et des familles et le code de procédure pénale pour s'assurer que les personnes soumises à des interdictions sont bien celles pour lesquelles on peut contrôler le « B2 » et le FIJAISV. On a donc essayé de clarifier les choses, mais toujours en silo ; de sorte que le code de procédure pénale a été modifié à la marge pour le champ couvert par le ministère des affaires sociales. Le casier judiciaire l'a bien accepté, mais l'on a ajouté une couche de complexité supplémentaire dans la façon dont la loi est rédigée.

Opérationnellement, manquent les outils pour assurer effectivement le contrôle des interdictions : ce n'est que récemment, en réalité, que l'on dispose d'outils numériques qui vont nous permettre de réaliser des contrôles de masse. Jusqu'à présent, c'étaient les administrations qui devaient demander au casier judiciaire de consulter au cas par cas le « B2 » ou le FIJAISV pour telle ou telle personne.

Actuellement, le ministère des sports a mis en place ce que l'on appelle un « système d'information d'honorabilité » permettant de consulter de façon automatique et simultanée le FIJAISV et le « B2 » ; ce qui permet déjà une meilleure application de la loi.

Toutefois, cela reste insuffisant pour répondre aux obligations légales qui maintenant soumettent à des interdictions toute personne intervenant auprès des mineurs, des majeurs vulnérables âgés ou des handicapés. Cela représente des millions de personnes dont il faut s'assurer de l'absence de condamnation au moment de leur recrutement, mais aussi tout au long de leur carrière.

Enfin, notons que nous sommes en train de tester un autre dispositif mis en place récemment de système d'attestation d'honorabilité qui permet à la personne souhaitant exercer dans un ESMS de procéder elle-même à une demande d'attestation d'un certificat sur une plateforme dématérialisée qui offre la possibilité de consulter directement le FIJAISV et le « B2 ».

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Merci Madame. Vous nous offrez en conclusion une perspective de moindre inquiétude, mais la situation que vous décrivez reste quand même préoccupante.

Je donne maintenant la parole à Mme Laureline Peyrefitte, directrice des affaires criminelles. Comment ressentez-vous la façon dont la complexité de cette norme entraîne son évolution et celle de ses priorités ?



Lorsque l'on crée une norme, l'on doit avant tout partir d'un besoin, donc d'une finalité. Ensuite, le problème majeur auquel on est confronté est le défi de l'évolution de la norme dans le temps par rapport à sa finalité originelle, car la norme reflète les évolutions de la société et ses enjeux.

S'agissant du contexte dont nous débattons, nous avons donc, d'un côté, à travers les finalités originelles du casier judiciaire, à mettre en place la protection des données personnelles sur le champ pénal et la présomption d'innocence, puis, de l'autre côté, sans contredire les finalités originelles, la protection des mineurs et des majeurs vulnérables, la prévention des infractions, et des finalités administratives.

Ce faisant, l'on voit bien comment l'on est passé de la notion de contrôle de l'incapacité d'exercice à celle du contrôle de l'honorabilité et de la gestion des antécédents judiciaires, et de la recherche des auteurs d'infraction à la gestion du risque et à la prévention de la récidive ; deux finalités évolutives dans le temps qui n'étaient pas prévues à l'origine.

Dans ces conditions, il n'est pas illogique de se retrouver avec des textes empilés, parfois contradictoires, qui montrent à travers une absence de normes communes que l'on n'est plus du tout dans la même problématique.

De sorte que l'on assiste à un éparpillement des dispositions législatives et/ou réglementaires à la fois dans le code de procédure pénale qui porte le casier judiciaire national et dans les différents fichiers qu'il comporte, ainsi que dans de nombreux codes comme, par exemple, le code de l'action sociale et des familles, le code des sports, le code de l'éducation, ou le code de la santé publique ; codes qui, chacun dans son champ d'action, vont définir les modalités de consultation, les services et les personnes à qui ces consultations doivent « profiter » ou, au contraire, pour lesquelles il faut contrôler leurs antécédents et leur honorabilité. Je passe sur les détails de la complexité et de l'empilement que cela crée. Notons néanmoins que l'on a par ici dix alinéas sur le champ réglementaire pour le contrôle du FIJAISV, et bientôt douze car un projet de décret en Conseil d'État va ajouter le ministère de la culture, et le ministère de l'agriculture pour le contrôle dudit FIJAISV.

Outre les cas prévus aux 1°, 2° et 4° de l'article 776 du code de procédure pénale, nous avons l'article R.79 dudit code qui recense vingt-cinq services susceptibles de consulter le « B2 ». Le dernier de cette liste étant la RATP qui, dorénavant, aura la possibilité de consulter le bulletin numéro 2 du casier judiciaire (dit « B2 ») des agents assermentés mentionnés au 4° du I de l'article L. 2241-1 du code des transports, des agents chargés des procédures d'achats et de marché public, et des agents chargés de la cybersécurité.

Il doit être noté que le casier judiciaire est une institution datant de 1980 dans son acception nationale rattachée au ministère de la justice, et que celui-ci avait

à l'origine pour objectif de recenser et de mémoriser les condamnations pénales, d'en administrer la gestion et l'effacement, et de permettre de délivrer des extraits appelés bulletins : bulletin numéro 1 pour l'autorité judiciaire, bulletin numéro 2 pour les administrations, et bulletin numéro 3 pour les particuliers.

Le FIJAISV est intervenu en 2004. Mais ce fichier ne regroupe pas les personnes condamnées pour des faits de violence sexuelle, et c'est là la deuxième problématique avec, d'une part, cette évolution des finalités et, d'autre part, la différence fondamentale qui existe aussi dans ce que regroupe ce fameux fichier par rapport au bulletin numéro 2.

Ainsi, le FIJAISV ne recense pas uniquement des personnes condamnées pour des infractions de nature sexuelle, mais comporte également des personnes mises en examen, ainsi que des personnes dont la condamnation n'est pas définitive, et des personnes qui ont fait l'objet d'une déclaration d'irresponsabilité pénale. Or toutes ces personnes ne figurent pas dans le bulletin numéro 2 du casier judiciaire. De sorte que l'on se trouve ici au cœur de la problématique que j'évoquais précédemment sur la finalité de la présomption d'innocence. Dès lors, on s'aperçoit que l'administration qui va consulter ces différents fichiers va être confrontée à une caractérisation, une qualification, et une analyse de la donnée pénale qu'elle a devant elle, avec des enjeux très différents selon les personnes.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Et des principes généraux très contradictoires. C'est un peu cela que vous nous décrivez.

Laureline Peyrefitte

Directrice des affaires criminelles et de grâces au ministère de la justice

Dans ce contexte, on se trouve effectivement au carrefour des enjeux contradictoires de la société qui est, d'un côté, la présomption d'innocence et la protection de la vie privée et, de l'autre côté, la protection de la sécurité des mineurs, des personnes vulnérables et de la société.

Nous avons dans ces fichiers une nature de données et des mentions qui sont différentes. Ainsi, par exemple, la découverte dans le FIJAISV d'une condamnation réhabilitée qui ne figure pas dans le « B2 » n'entraîne pas *ipso facto* une incapacité d'exercice, sauf si cela est expressément prévu dans une autre loi.

Par ailleurs, notons que deux textes récents ont rehaussé le niveau de la complexité : la loi du 8 mars 2024³⁶ sur la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport, et la loi « bien vieillir » du 8 avril 2024³⁷. Ces textes prévoient tous deux la possibilité

³⁶ Loi n° 2024-201 du 8 mars 2024 visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport.

³⁷ Loi n° 2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'auto-nomie.



de consulter le FIJAISV, et le fait que malgré l'absence de mention dans le « B2 » à partir du moment où c'est dans le FIJAISV cela entraîne une incapacité. On voit donc que deux textes de loi ont été nécessaires pour agir dans deux champs différents. Et qu'ainsi on se retrouve avec certes une évolution, mais limitée au code de l'action sociale et des familles et au code du sport, puisqu'avec une mention dans le FIJAISV cette incapacité révélée ne se retrouve pas pour les autres professions.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Quelles sont alors les solutions en termes de normes face à tout ce que vous décrivez ?

Laureline Peyrefitte

Directrice des affaires criminelles et de grâces au ministère de la justice

Le problème est que l'on ne peut pas complètement dire qu'il s'agit d'une norme qui ne fonctionne pas. C'est pourquoi je vais nuancer mon propos de départ. En effet, malgré cette complexité, le casier judiciaire a su évoluer tout en se modernisant grâce à un certain nombre d'outils technologiques comme, par exemple, le système d'information honorabilité, mis en œuvre par le secrétariat général des ministères sociaux, qui permet d'automatiser les consultations des données du FIJAISV et du bulletin n°2 du casier judiciaire dans les domaines sensibles du sport ou de la petite enfance entre autres.

C'est ce même système qui proposera bientôt un accès par Internet aux personnes désireuses de travailler dans ces secteurs et qui, après la vérification grandement automatisée du FIJAIS et du casier judiciaire, recevront une attestation leur permettant de candidater utilement pour, par exemple, obtenir l'agrément d'assistant maternel.

Cette automatisation des consultations connaît un succès croissant. On constate ainsi que les administrations consultent les données dix fois plus que les autorités judiciaires avec une amélioration notable de l'effectivité des contrôles ; ce qui indique que nous sommes clairement passés d'une finalité judiciaire à une finalité administrative.

On note ainsi qu'en 2024 il y a eu plus de 4 millions de connexions pour le FIJAISV, contre 2,2 millions en 2019 ; et *a minima* (car l'on ne peut pas restituer la totalité des résultats) plus d'1,8 million de connexions pour le « B2 » en lien avec la protection des mineurs. Ces bons résultats étant liés à la finalité qui est le contrôle d'honorabilité.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Allons plus loin : ces bons résultats se traduisent-ils, au plan sociétal, par une baisse statistique des agressions sexuelles sur les mineurs et les personnes handicapées ou vulnérables ?

Laureline Peyrefitte

Directrice des affaires criminelles et de grâces au ministère de la justice

C'est très difficile de répondre à cette question, car d'autres mécanismes existent pour prévenir ou essayer d'éviter ce type d'infraction ou de drame.

Malheureusement, je crains que ce ne soit pas seulement la hausse de la consultation des fichiers qui permette d'éviter de tels actes ; mais il s'agit quand même d'un moyen important à promouvoir.

Quant aux solutions, je ne peux que lancer des pistes de réflexion. Parmi celles-ci, on peut noter que le Conseil d'État a décidé de constituer un groupe de travail sur la simplification des modalités d'accès au « B2 » et au FIJAISV. Dans ce contexte, le casier judiciaire sera pleinement investi puisqu'il est concerné au premier chef par ces enjeux et par cette nécessité impérieuse de simplifier pour toutes les administrations, et de permettre d'augmenter la capacité de contrôle, mais avec des points de vigilance, notamment parce que la loi « bien vieillir » a rendu possible l'attestation d'honorabilité qui peut comporter un fond de risque dès lors que les personnes privées peuvent accéder à leur propre attestation, comme pour le « B3 », dont rien ne dit que cette possibilité n'attirera pas la convoitise des bailleurs, des banquiers ou des assureurs qui, un jour, trouveront normal qu'on leur fournisse à eux aussi une attestation d'honorabilité. Le débat est posé compte tenu de la sensibilité de ce type de données et compte tenu de l'importance de la notion de présomption d'innocence qui se cache derrière l'ensemble de ces fichiers, notamment du FIJAISV. D'où l'importance de réfléchir à ce type de problématique sans être dans l'urgence, ce que ne permet pas toujours la fabrication de la loi.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

La fabrication de la loi est en effet souvent tributaire du poids de l'actualité, des événements, des drames. Un gros titre dans un journal télévisé peut-il avoir des répercussions directes sur la fabrication de la norme ?

Pearl Nguyễn Duy

Directrice des affaires juridiques des ministères sociaux

On peut le craindre, notamment en raison de l'augmentation des propositions de loi venant de parlementaires sur lesquels le Gouvernement n'a pas prise. Or,



contrairement aux projets de loi, les propositions de loi ne sont pas précédées d'étude d'impact, ce qui empêche le législateur de bien mesurer les conséquences de ce qu'il propose de voter.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Merci Mesdames. Avant d'analyser une autre norme qui dysfonctionne, je donne la parole au public pour un échange de questions/réponses avec nos intervenants.





Échanges avec la salle – première séquence

Question du public

Autrefois, une circulaire (diversement appliquée) de la chancellerie était adressée aux parquets ou aux présidents de tribunaux pour leur demander d'informer les ordres professionnels en cas de condamnation pénale de telle ou telle personne. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Pearl Nguyễn-Duy

C'est maintenant prévu par la loi. Auparavant, c'était une faculté. Aujourd'hui, c'est une obligation pour les parquets d'informer les ordres. La question est l'extension de ce dispositif. Cette question se posera dans le cadre du groupe de travail devant le Conseil d'État.

Laureline Peyrefitte

Dans ce domaine, on est confronté à un enjeu de massification. Auparavant, les circulaires ne pouvaient pas être totalement appliquées parce que les systèmes d'information n'existaient pas ou étaient défectueux pour pouvoir transmettre de manière automatisée un certain nombre de décisions. Mais, au-delà du champ des ordres professionnels, il y a également tous les autres champs de l'administration, ainsi qu'indiqué dans l'article 11-2 du code de procédure pénale qui fait obligation au parquet, en cas de crime ou délit puni d'une peine d'emprisonnement, d'informer l'administration de toute condamnation ou mise en examen.

Question du public

Une norme peut-elle dysfonctionner parce que, pensée de manière générale au début, on lui adjoint ensuite des finalités successives qui en outre peuvent être mal mises en œuvre ? N'est-ce pas à ce risque qu'ont échappé les deux normes précédentes présentées comme ayant toujours bien fonctionné (prix unique du livre et renseignement intérieur) ?

Pearl Nguyễn-Duy

Au début, on a une norme claire. Se pose toutefois ensuite la question des modalités concrètes de mise en œuvre de cette norme, avec la difficulté liée, dans le cadre de la consultation des fichiers, à une articulation insuffisante avec les données du code de procédure pénale. Enfin, il y a tous les aspects technico-

organisationnels du contrôle : quels systèmes d'information pour réaliser ces contrôles ? Les acteurs soumis à ces obligations les connaissent-ils ? Dispose-t-on des ressources humaines nécessaires pour en assurer le bon fonctionnement et analyser les données, notamment en cas d'incompatibilité entre le « B2 » et le FIJAISV ?

Ce ne sont pas des questions évidentes. Et l'on ne peut pas simplement dire dans l'étude d'impact qu'un système d'information d'honorabilité résoudra tous les problèmes, car celui-ci doit être financé et budgété, avec les ressources humaines nécessaires à son bon fonctionnement. C'est souvent là que l'oubli du législateur se fait sentir !

Laureline Peyrefitte

Il faut également noter que le casier judiciaire national et le FIJAISV interdisaient au départ toute interconnexion de leurs fichiers avec d'autres fichiers extérieurs au ministère de la justice. C'était la norme de démarrage. Puis, des exceptions se sont ajoutées dans la loi et ont permis des connexions de données, mais dans un certain nombre de cas seulement, ce qui a ajouté de la complexité à la compréhension de la norme. Et l'on peut constater que, dans ce cas précis, la norme de départ n'était pas suffisamment générale et souple pour pouvoir ensuite agréger des modifications au gré des besoins de telle ou telle administration.

C'est sans nul doute l'un des éléments majeurs de son dysfonctionnement. Et cela rejoint l'argument évoqué lors de la première table ronde sur la nécessité de penser l'adaptabilité d'une norme au-delà des circonstances présentes.

Question du public

Comment travailler avec le Conseil d'État pour améliorer la situation des normes dysfonctionnelles, notamment en termes de besoins ou d'harmonisation ?

Laureline Peyrefitte

Dans ce domaine, le Conseil d'État a un rôle à jouer. C'est pourquoi il propose de constituer un groupe de travail. Je pense que cela participe très directement d'une réflexion d'ensemble des finalités et des outils technologiques de mise en conformité des traitements de données. Cette réflexion est indispensable pour pouvoir avancer.

Pour l'avenir, la problématique reste entière. Je ne les ai pas évoquées, mais il y a deux nouvelles propositions de loi qui ont été déposées sur le même sujet : l'une au Sénat et l'autre à l'Assemblée nationale. Celles-ci n'ont pas encore été inscrites à l'ordre du jour. Sur ce sujet, l'on voit bien que nous sommes dépassés par les besoins, ce qui suscite ces réactions du législateur.

Mais comme l'a évoqué Mme Nguyễn-Duy l'on n'a pas d'étude d'impact avec les propositions parlementaires, autrement dit personne n'a pris le temps de les travailler pour les intégrer à un système normatif qui serait cohérent.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Merci à nos deux intervenantes. L'on précisera, à la fin, le rôle du Conseil d'État en amont de ce travail d'ingénierie normative. Nous passons à la seconde séquence de notre table ronde.



Séquence 2 : « Simplification du Livre VI du code de commerce »

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Nous poursuivons notre interrogation sur la façon de réparer les normes qui ne fonctionnent pas à travers une seconde séquence qui concerne la simplification du Livre VI du code de commerce³⁸.

Aujourd'hui, les procédures collectives des entreprises en difficulté sont multiples et complexes. La plupart des acteurs de ces procédures collectives sont d'accord sur ce point et partagent ce constat extrêmement critique.

Notons que cette matière, comme toutes celles qui dysfonctionnent, se caractérise par un empilement de textes : vingt lois ont été publiées au cours de ces quarante dernières années, soit en moyenne une loi tous les deux ans, qui modifient, corrigent ou abrogent tout ou partie de la loi précédente. Cela au prix d'une complexité peu commune, au point que même les juges s'y perdent parfois comme le révélait le président Sayer que j'ai le plaisir d'accueillir avec Mme Delnaud, directrice des affaires civiles et du sceau au ministère de la justice, vers laquelle je me tourne pour lui céder la parole et lui demander comment a-t-on pu en arriver à des textes si peu lisibles ?

Valérie Delnaud

Directrice des affaires civiles et du sceau au ministère de la justice

La difficulté majeure rencontrée par les praticiens qui doivent utiliser le Livre VI du code de commerce est liée à son manque d'intelligibilité. En effet, il a été modifié par vingt lois en quarante ans, dont douze lois votées au cours de ces quinze dernières années. Il en résulte un empilement de textes, modifiés à un rythme qui s'accélère, et un droit difficilement lisible ; ce qui complexifie l'action de l'ensemble des acteurs de la prévention et du rebond et bien sûr des dirigeants d'entreprises. Or il doit être noté qu'en cette matière la représentation ou l'assistance par un avocat devant la juridiction n'est pas obligatoire ; ce qui signifie que les dirigeants des entreprises ont la possibilité d'agir en justice seuls. Il est donc impératif que ce droit soit lisible pour que les chefs d'entreprises en difficulté puissent bénéficier de tous les outils juridiques mis à leur disposition.

³⁸ Code de commerce, Partie législative (articles L.110-1 à L.696-1), Livre VI : Des difficultés des entreprises (articles L.610-1 à L.696-1).

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Aujourd'hui, arrivent-ils à bénéficier de tous les outils de la loi ?

Valérie Delnaud

Directrice des affaires civiles et du Sceau au ministère de la justice

Non, et si un impératif de simplification est affiché, c'est souvent sous un angle quantitatif ! Certains prétendent qu'il faudrait diviser par deux le code de commerce, d'autres supprimer plus de 1 500 pages. Les derniers propos de ce genre proviennent de la présidente de la commission de l'Union européenne qui proposait de supprimer 35 % du « reporting » pour les dirigeants des PME. On présente ainsi des objectifs chiffrés assez irréels, véhiculant l'idée que l'on va pouvoir apporter de manière extrêmement simple et rapide une solution à cette situation complexe. Or l'expérience montre que lorsqu'on tente de simplifier de manière ponctuelle un texte en retouchant tel ou tel de ses aspects, en réalité on aboutit quasiment systématiquement à une complexification du droit. Et c'est, de mon point de vue, l'une des origines de la situation dysfonctionnelle que nous connaissons. D'où l'intérêt de la démarche globale qui a été initiée.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

L'on va justement parler de cette démarche, initiée avec M. Sayer qui nous l'a décrite et que l'on retrouve dans son tribunal. M. le président, vous avez la parole.

Patrick Sayer

Président du tribunal des activités économiques de Paris

Merci de votre invitation. En remarque liminaire, je précise que je suis venu à ces entretiens avec deux livres : l'édition originelle de 1807 du code de commerce qui comporte 70 pages, écrites au demeurant dans un français absolument parfait et compréhensible par un élève de sixième, dont une trentaine de pages sont dévolues à ce qui était à l'époque le « Livre III relatif aux faillites et banqueroutes », que nous appelons les procédures de traitement des difficultés des entreprises ; et l'édition récente de 2024 qui comporte... 3 620 pages³⁹.

Aujourd'hui, le code de commerce est devenu tellement complexe que les grands spécialistes de la matière sont obligés de créer leur propre guide. C'est, par exemple, le cas du cabinet d'administrateurs judiciaires FHBX qui produit pour les justiciables un recueil d'environ 500 pages qui a l'avantage de mettre les textes des décrets en face des textes de lois – à comparer à la trentaine de pages relatives aux faillites du code de commerce de 1807.

³⁹ Le code de commerce 2025 comporte 3 800 pages (4 080 pages pour le code annoté). Le nombre de pages pouvant légèrement varier selon les éditeurs.



Aujourd'hui, l'on est arrivé à produire un code du commerce totalement abscons dont l'un des monuments est la construction du plan de redressement que le président Pireyre connaît bien, qui est totalement incompréhensible du fait de ses vingt textes de lois. Il n'y a pas ici de critique du législateur, sans doute pris par le temps, mais l'on s'aperçoit que l'on a procédé par renvoi, ce qui produit des textes dont la lecture est rendue impossible du début à la fin. Cela ne serait pas si grave, car comme on l'a évoqué précédemment le système fonctionne « tout seul », sauf que nous devons affronter en cette fin d'année 2024 près de 65 000 défaillances anticipées d'entreprises, chiffre considérable derrière lequel il y a des milliers de salariés et autant de drames humains⁴⁰.

Un dernier point qui a son importance : mes échanges récents avec des juges et des professeurs de droit américains m'ont permis de constater que le nombre de juges dévolus aux procédures collectives en France est à peu près équivalent à celui des États-Unis qui pourtant ont une économie six fois plus importante !

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Avec un code de commerce simplifié, aurait-on eu en 2024 moins de défaillances d'entreprises ?

Patrick Sayer

Président du tribunal des activités économiques de Paris

Pour répondre à votre question, je dois approfondir mes propos.

Pourquoi cette différence entre les États-Unis et notre situation ? Tout simplement parce que le système aux États-Unis est d'une certaine manière plus simple, donc plus prévisible, ce qui fait que les procédures se traitent davantage à l'amiable que par la judiciarisation – ce qui était d'ailleurs le souhait de l'ancien garde des sceaux, et j'ose espérer que ce sera également celui du nouveau garde des sceaux.

Personne n'ignore que de façon amiable on arrive plus souvent à obtenir des créanciers, parfois quelque peu imprudents à certains moments, un abandon de telle ou telle créance. Sachant que l'objectif n'est pas forcément d'arriver à la baisse *stricto sensu* du nombre de procédures, mais surtout de minimiser leur impact économique et social, parce que dès lors que l'on peut maintenir la pérennité de l'emploi au sein de l'entreprise, on a gagné.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Il s'agit d'une approche qui prend en compte l'intérêt général du pays en défendant l'attractivité, la compétitivité, l'emploi, et le territoire.

⁴⁰ Notons qu'avant la crise du Covid-19, environ 50 000 entreprises déposaient leur bilan chaque année en France.

Patrick Sayer

Président du tribunal des activités économiques de Paris

C'est exactement cela. On peut d'ailleurs citer l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui précise que « *la loi détermine les principes fondamentaux (...) du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales* ». Or quand je lis le code de commerce, j'ai l'impression que l'on est aux antipodes de ces principes et que, comme disait Voltaire⁴¹ à propos des pièces de Marivaux⁴² dont il dénigrait le raffinement, l'on s'adonne à « *peser des œufs de mouche dans des balances en toile d'araignée* » !

Dans son discours d'ouverture, le vice-président Tabuteau a précisé que la norme devait être adaptée et adaptable. Oui, mais en se gardant de tout opportunisme politique ou politicien.

Prenons l'exemple du dirigeant qui, c'est dans le code et la loi, étant caution, doit avoir le même sort en procédure de sauvegarde comme en procédure de redressement judiciaire. Initialement, on lui donnait un sort favorisé en procédure de sauvegarde pour valoriser ce nouveau type de procédure. Puis, d'aucuns se sont dit que c'était peut-être injuste, et l'on a aligné les deux types de procédure. C'est de l'opportunisme politique à un instant donné. Cela doit-il relever *stricto sensu* de la loi, donc de la norme ? Je ne le pense pas.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Merci M. le président. Je me tourne vers Mme Delnaud pour savoir si elle a participé aux travaux sur la qualité de la norme avec le Conseil d'État ?

Valérie Delnaud

Directrice des affaires civiles et du sceau au ministère de la justice

Non, je n'étais pas alors dans mes fonctions actuelles. Il faut préciser que souvent la difficulté réside dans le fait que la loi est trop bavarde et va très, trop loin dans les détails. Il a également été évoqué à plusieurs reprises lors de ces entretiens qu'il fallait que le sens de la loi soit compréhensible, que l'on puisse en saisir la logique et la cohérence, et déduire quelle solution sera applicable à telle situation. Or trop de détails nuit à l'intelligibilité de la loi d'une part, et d'autre part enlève toute souplesse dans son application, alors même qu'à l'évidence tous les cas d'usage ne peuvent pas être listés par le législateur. Pourtant, on peut constater que la tendance persiste à vouloir à tout prix un texte absolument exhaustif, ce qui par hypothèse est impossible et entraîne cette inflation normative et cet empilement délétère que l'on évoquait.

41 François Marie Arouet, dit Voltaire (1694-1778), écrivain et philosophe français.

42 Pierre Carlet de Chamblain de Marivaux, dit Marivaux (1688-1763), auteur dramatique, romancier et journaliste français.



Chacun sait ici que les articles du code civil qui régissent l'ensemble de la responsabilité délictuelle sont au nombre de moins de dix. Pourtant, la jurisprudence a parfaitement pu appliquer les principes posés par ces articles à des conditions nouvelles d'application que les rédacteurs n'avaient pas imaginées, comme celles résultant, par exemple, des progrès technologiques.

Face à des textes très détaillés et se voulant exhaustifs, la démarche de simplification est complexe : lorsque l'on veut simplifier même par touches impressionnistes, qui pourraient sembler anodines, dans la réalité l'on apporte de la complexité.

Il n'y a donc pas vraiment d'alternative : si l'on veut réellement simplifier les normes qui étouffent, il faut conduire un projet ambitieux et y consacrer du temps.

Or c'est assez difficile pour un ministre d'engager des travaux d'ampleur, parfois sur plusieurs années, de lancer aujourd'hui un travail de simplification dont il ne verra pas le résultat, mais dont son énième successeur pourra en tirer les fruits et les bénéfices. De plus, les attentes de nos concitoyens sont fortes et ils souhaitent des réponses rapides.

Ainsi, lorsqu'une administration doit mener une réforme d'ampleur, elle est souvent confrontée au temps politique qui oblige à aller vite, alors qu'il faudrait pour reconstruire une norme comme, par exemple, le Livre VI du code de commerce prendre du temps, engager une concertation sur le long terme, travailler avec des universitaires, et bien sûr confronter les solutions dégagées avec les praticiens pour s'assurer de disposer d'un texte le plus pertinent possible.

La particularité de la démarche du Conseil d'État, initiée dans cette volonté forte de simplification, réside dans l'aide apportée au Gouvernement qui l'a missionné pour ce travail préparatoire, il est vrai assez inhabituel pour cette institution.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Est-ce réellement inédit ?

Valérie Delnaud

Directrice des affaires civiles et du sceau au ministère de la justice

Je le pense, car habituellement le Conseil d'État examine nos textes une fois que nous les avons rédigés. Or, en l'espèce, nous bénéficions d'un travail approfondi et mené *ab initio*, sur un temps extrêmement court, deux mois à deux mois et demi, qui a abordé l'ensemble du Livre VI dans sa cohérence pour réfléchir à la fois à sa structure et à l'opportunité de chacune des dispositions, questionnant la nécessité, le cas échéant, de rapprocher certaines procédures ou de les fusionner. Ce travail, qui donnera sans doute lieu à développements, a mis en présence plusieurs directions : la direction des affaires civiles et du sceau (DACs), bien sûr, mais aussi la direction générale des entreprises, la direction générale du Trésor, ainsi que les acteurs que sont les tribunaux de commerce, les magistrats judiciaires

qui connaissent de ces affaires quand elles ne sont pas de la compétence du tribunal de commerce, les mandataires judiciaires, les avocats, et l'ensemble des personnes concernées.

Une note soumise à l'assemblée générale du Conseil d'Etat a été remise au Gouvernement. Ce document est non seulement le point de départ qui facilitera le travail que nous allons mener, mais également le moyen de nous permettre peut-être d'obtenir plus facilement une habilitation à légiférer par ordonnance⁴³ puisque nous pourrions montrer aux parlementaires les objectifs de la réforme que nous souhaitons conduire.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

M. Sayer, vous étiez parmi ces acteurs qui ont réfléchi au sein des groupes de travail. Comment ont-ils raisonné alors qu'ils ont plutôt l'habitude de travailler en silo ? Qu'est-ce qui a préexisté à leur réflexion ?

Patrick Sayer

Président du tribunal des activités économiques de Paris

Je dirais que ce qui a préexisté à leur réflexion est l'enthousiasme de la Chancellerie et la façon dont le Conseil d'État a répondu présent. Nouveau dans mes fonctions, je n'étais pas familier de ce type d'accueil qui fait intervenir l'ensemble des parties prenantes. Ce travail commun a été d'autant plus dynamique qu'il était sous-tendu par une méthode de travail et un fort degré d'écoute des différents points de vue exprimés.

Toutefois, savoir prendre de la hauteur de vue, faire preuve d'autorité et impulser un rythme de travail n'est pas la garantie que ledit travail ne sera pas « enterré », oublié, ou ne donnera pas lieu à un rapport que *La Documentation française* mettra à disposition du public mais que personne ne lira.

Or, là, le rythme imposé nous a permis d'arriver à un résultat en partant d'objectifs clairs : recodifier la loi à droit constant, sachant que derrière les termes « droit constant », on l'a bien vu avec l'ordonnance relative au droit des contrats, l'on peut se permettre quelques amodiations qui ne soient pas particulièrement choquantes.

Notons au passage que lorsque mon illustre prédécesseur, Pierre Vignon⁴⁴, président du tribunal de commerce de Paris de 1792 à 1811 (et sans doute une

43 Suivant l'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958, « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. / Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse. / À l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif ».

44 Pierre Vignon (1736-1823), homme politique français.



année de plus en 1817), présida en 1803 la commission chargée de la rédaction d'un projet de code de commerce, cela donna lieu, après un travail de plusieurs années, déjà en lien avec le Conseil d'État, à un petit livre construit à partir de textes courts et une production de normes générales abstraites, impersonnelles faisant état de normes de conduite. En un mot, tout ce que l'on attend d'un travail normatif.

Pour revenir à notre réflexion, il a donc fallu analyser ce qui relève de la loi, du décret et du règlement, et étudier comment articuler tout cela en procédant à une taxinomie des procédures, des situations et des acteurs ; et à cet égard, je rends hommage à tous ceux du Conseil d'État qui ont travaillé sur ce sujet avec le président Pireyre. Il n'y a que par ce travail commun que l'on a pu prendre de la hauteur pour arriver au rapport évoqué précédemment qui, je l'espère, servira de base à la loi d'habilitation.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Merci beaucoup M. le président. Nous continuons la discussion avec la salle sur ce texte, on l'a compris, compliqué avec cette norme étoffée telle que vous nous l'avez décrite.





Échanges avec la salle – seconde séquence

Question du public

Les deux exemples de dispositifs qui dysfonctionnent montrent un volet constat et un volet engagé dans une méthodologie. Est-ce de nature à inspirer une méthode de travail qui pourrait se développer pour faire évoluer la situation sur le plan normatif ?

Pearl Nguyễn Duy

La méthode est de faire travailler tous les acteurs ensemble, de travailler réellement de façon interministérielle, ce qui est loin d'être évident. Il s'agit aussi de faire participer dans le groupe de travail les agences régionales de santé (ARS), c'est-à-dire les services qui vont effectivement mettre en œuvre les contrôles, pour être au plus près de leurs préoccupations et de leurs contraintes. Ce qui est important pour nous est d'impliquer les personnes qui vont concrètement appliquer la loi. C'est ce qu'il y a de plus efficace. Pour ce qui concerne le « contrôle d'honorabilité et consultation de fichiers judiciaires », nous attendons un rapport ou des pistes, mais qui ne sont pas de la même ampleur que les travaux de « simplification du Livre VI du code de commerce ». Pour nous, cela tient en quelques articles.

Laureline Peyrefitte

La méthode de travail fait écho aux travaux que nous avons à la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) sur la simplification du code de procédure pénale, puisque nous avons bénéficié d'une ordonnance d'habilitation pour réécrire à droit constant le code de procédure pénale. Il s'agit de travaux effectués en lien avec le Conseil d'État et la Commission supérieure de codification. Dans ce cadre-là, tout le champ de la recodification des sujets sur les casiers judiciaires nationaux, éparpillés un peu partout, et la question du traitement des données font l'objet d'attentions particulières et pourraient faire l'objet de sous-groupes de travail. Ensuite, il faudra tenir compte des autres codes en lien avec le code de procédure pénale ; mais ce sont des travaux qui peuvent être menés en parallèle de nos travaux sur la réécriture du code de procédure pénale.

Question du public

Lorsque l'on travaille sur ces sujets de réformes normatives, la difficulté principale n'est-elle pas le manque de temps ?

Valérie Delnaud

Le temps est en effet un facteur important. Si l'on veut lancer un travail d'ampleur au niveau d'un ministère, il est assez compliqué de convaincre un ministre de travailler sur une réforme avec l'objectif d'aboutir dans plusieurs années. Pourtant, l'on peut envisager de travailler sur le temps long. Ainsi, par exemple, la direction des affaires civiles et du Sceau (DACS) a-t-elle mis en place une réforme des contrats construite en six ans⁴⁵. L'élaboration d'une réforme de la responsabilité civile représente également plusieurs années de travail. Et si l'on prend la réforme du droit des contrats, l'on s'aperçoit que ce temps long permet d'avoir un texte qui fait à peu près l'unanimité. Sans doute certains points ici ou là nécessitaient d'être repris, mais au final nous sommes parvenus à un texte équilibré correspondant aux attentes des praticiens.

Cependant, nous nous trouvons parfois dans l'urgence d'agir sans avoir cinq ou six ans devant nous. C'est, par exemple, le cas pour ce qui concerne la « simplification du Livre VI du code de commerce », mais nous pourrions faire cette réforme rapidement sans sacrifier la qualité, grâce aux travaux ab initio conduits par le Conseil d'État. Cette procédure inédite est évidemment très satisfaisante. J'ajoute que c'est aussi un avantage d'aborder les négociations des textes européens en sachant quel sera le futur Livre VI.

Question du public

Le Livre VI du code de commerce est une norme complexe et changeante, notamment en raison de la diversité à la fois des intérêts à prendre en compte dans les procédures collectives, et des situations économiques, sans compter la soumission aux injonctions d'adaptation de l'Union européenne. Dans ce contexte, comment espérer construire une norme simple, efficace et stable ?

Patrick Sayer

Avant tout, il faut noter que le Livre VI du code de commerce (« Des difficultés des entreprises ») a été construit sur une double finalité qui n'était pas d'assurer la pérennité de l'entreprise ou de l'emploi, mais celle de permettre aux créanciers de recouvrer un maximum d'argent, et de condamner/sanctionner, même publiquement, le failli. Mais depuis la loi « Badinter »⁴⁶ les choses ont évolué. L'on a une triple finalité qui est la pérennité de l'entreprise, la préservation de l'emploi, et le paiement des créanciers selon un ordre de paiement, car le but de ce texte est d'encourager le « droit au rebond », sauf évidemment comportement frauduleux susceptible d'appeler des sanctions.

45 Le droit commun des contrats a été modernisé en profondeur par l'ordonnance du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations, ratifiée par la loi du 20 avril 2018. En revanche, pour certains contrats dits « spéciaux », la DACS a mis en place en 2020 et jusqu'en 2022 un groupe de travail qui a élaboré un avant-projet de réforme.

46 Loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation.

Dans ce contexte, je pense qu'à partir du moment où ces objectifs sont donnés, et toujours d'actualité depuis quarante ans, l'on peut très bien construire quelque chose qui soit stable dans le temps et qui dépasse les évolutions purement conjoncturelles.

Marie Visot

Rédactrice en chef au Figaro Économie

Merci beaucoup. Nous sommes arrivés au terme de nos échanges, des échanges fructueux qui nous ont permis de mieux comprendre comment se fabrique une norme, comment elle évolue dans le temps, et pourquoi certaines normes fonctionnent mieux que d'autres.

Je remercie encore bien vivement l'ensemble de nos intervenants pour la qualité de leurs échanges, ainsi que le public pour sa participation active à nos deux tables rondes, et laisse la parole au président Tuot pour conclure ces entretiens de la section de l'intérieur.



Séance de clôture

Thierry Tuot

Président de la section de l'intérieur du Conseil d'État

Diplômé de l'institut d'étude politiques de Paris et ancien élève de l'École nationale d'administration (promotion « Diderot »), Thierry Tuot débute sa carrière en 1986 à la section du contentieux au Conseil d'État comme auditeur, puis commissaire du Gouvernement. Entre 1991 et 1996, il occupe le poste de directeur de l'action juridique et de l'organisation du groupe Aérospatiale. Il est ensuite nommé directeur du fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles entre 1996 et 1999, puis directeur général de la Commission de régulation de l'électricité entre 2000 et 2003. En 2003, Thierry Tuot devient assesseur à la section du contentieux au Conseil d'État et également membre de la section des travaux publics. Il est nommé président de la 10^e chambre en 2008, président adjoint de la section de l'intérieur en 2016, puis président de la section de l'intérieur en 2023. Parallèlement à ses fonctions, Thierry Tuot est professeur associé à l'université de Paris-Dauphine, et président du comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS) de la commission de régulation de l'énergie (CRE).

Madame la présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération,
Monsieur le membre de l'Académie française,
Mesdames et Messieurs de l'administration, des juridictions et des organisations professionnelles,
Mesdames et Messieurs,
Chers collègues,

Il me revient, à la suite de ces deux tables rondes, la tâche redoutable de conclure ces entretiens. Je souhaiterais simplement vous dire trois mots :

- Le premier mot est « merci ». Merci à tous ceux qui ont travaillé pour organiser ces premiers entretiens de la section de l'intérieur, car vous imaginez bien que pour assurer la qualité des échanges que nous avons eue, un long temps de préparation a été nécessaire. Je ne vais pas citer de nom, mais au moins les structures : la section des études, de la prospective et de la coopération, la section de l'intérieur, et la direction de la communication, sans oublier les services techniques d'entretien et d'aménagement du Conseil d'État qui, avant et après, auront à gérer les suites de notre présence, sans oublier notre animatrice pour la pertinence et le dynamisme de ses questions, et enfin l'ensemble des intervenants qui ont participé aux deux tables rondes et ont su nous éblouir par

la qualité de leurs propos, ainsi que le public pour sa participation active à nos séances, qu'il soit dans la salle principale avec nos invités ou derrière un écran sur Internet, nous rappelant qu'au Conseil d'État nous travaillons pour la nation.

- Le deuxième mot qui n'est peut-être pas très à la mode est « partage ». Il est impressionnant de voir que tous ceux qui sont venus ici l'ont fait sans vouloir nous imposer des certitudes, en cherchant à nous faire partager leur expérience, mais pas pour donner des leçons, car nous ne sommes pas là en surplomb, mais dans un lieu où il est possible de conduire une conversation et d'approfondir sa réflexion. Nous sommes aussi très loin de la fugacité des réseaux, des *oukases*, ou des vérités immédiates, ou encore des propos du type : « dans six mois, tout doit être réglé ». Nous sommes les gestionnaires de l'identification des objectifs, et nous essayons d'aider au bon choix des moyens en étant toujours au service du respect de l'État de droit. Ce lieu de conversation et de partage, c'est à vous qu'il incombe de le faire vivre. Et bien sûr nous allons, nous tous membres du Conseil d'État, tirer profit de ces échanges. Mais j'espère que de votre côté vous continuerez, vous aussi, la réflexion et contribuerez à notre réflexion en continuant d'échanger avec nous. Il faut que nous puissions poursuivre sur cette ligne, qui n'est pas de nous donner des leçons les uns aux autres, mais de partager ensemble nos réflexions, nos expériences au service de l'intérêt général.
- Le troisième mot est sans surprise : « continuons ». Ce qui s'est passé durant ces entretiens était l'ouverture, l'inauguration de pistes. Et en vous écoutant, d'innombrables sujets me sont venus à l'esprit, qui feront sans doute demain l'objet d'autres entretiens, d'autres tables rondes et réflexions collectives.

Il faut également noter, c'était en filigrane dans les échanges, que l'efficacité économique de l'État de droit doit être prise en considération. Cette efficacité n'a pas de prix, mais elle a un coût. Comment pouvons-nous l'optimiser ? Comment pouvons-nous être au service d'une frugalité dans la mise en œuvre d'une protection qui, elle, ne tolère aucun compromis ? C'est l'une des questions qu'il faudra que nous traitions ensemble.

L'on a parlé de l'Union européenne. Nous appliquons le même droit que nos homologues des autres pays de l'Union. Comment procèdent-ils ? Nous nous confrontons souvent dans cette salle d'assemblée à des comparaisons. Il est sans doute intéressant de voir que chaque culture est porteuse d'une méthode de fabrication de la loi. Pouvons-nous la partager, faire des hybridations, ou imaginer de nouveaux systèmes ? Sans doute beaucoup reste-t-il à faire en la matière, en n'oubliant pas que c'est nous qui élaborons la norme européenne. Dans ce contexte, la question est donc de savoir comment nous pouvons contribuer à élaborer la meilleure norme européenne possible, afin qu'elle devienne ensuite une meilleure norme française. Nous avons de nombreux exemples dans bien des domaines. Il est nécessaire que nous continuions à y réfléchir.

Nous avons parlé du public, du lecteur, du consommateur, assez peu de la personne incarcérée ou de la manière dont les espions nous épient ou se surveillent entre eux. Mais enfin, nous sommes là pour la nation, pour les citoyens. Quelle part



prennent-ils au-delà des consultations des livres blancs, des mises en ligne ? Comment peuvent-ils être les auteurs de la norme ? Quelles limites fixer entre le rôle que joue l'État et celui que jouent la société et les communautés, et la manière dont les uns et les autres peuvent prendre en main une forme de normativité ? L'État est irremplaçable. Il ne s'agit pas de déterminer plus ou moins d'État et de donner dans la régulation quantitative dont on connaît les limites, mais de savoir comment l'État peut être le garant d'une liberté collective qui pourrait n'être pas toujours étatique dans sa formulation.

Je m'arrête là dans l'énumération. Comme on le constate, d'innombrables pistes s'offrent à nous, et nous comptons sur vous tous pour continuer à les explorer autour de cette table des entretiens de la section de l'intérieur.

* * *

La dernière chose que je souhaitais mettre en avant, est que nous avons placé ces entretiens de la section de l'intérieur sous l'égide de l'un de mes illustres prédécesseurs : Georges Cahen-Salvador.

Le vice-président Tabuteau l'a rappelé : Georges Cahen-Salvador a eu le triste et involontaire privilège d'avoir été deux fois président de la section de l'intérieur, le régime de Vichy l'ayant révoqué de manière discrétionnaire en octobre 1940 parce qu'il était juif, avant toute loi sur les juifs, il faut toujours le rappeler.

Des biographies officielles disent qu'il s'est réfugié en Suisse. Il est bon de savoir comment : interné à Drancy, il a été placé dans un convoi de 1 200 personnes et a fait partie des dix-neuf qui ont réussi à s'échapper, les autres ont tous péri à Auschwitz, et après une épopée rocambolesque, il a pu, effectivement, se réfugier en Suisse.

À l'automne 1944, au moment du rétablissement de la légalité républicaine, il a été réintégré dans ses fonctions qu'il a très brièvement occupées jusqu'à sa retraite, mais c'était là une sorte de reconnaissance de la République. Il a aussi exercé une brève activité politique.

Alexandre Parodi, parlant de lui, disait qu'« *il était radical uniquement dans la bienveillance* ». Je pense que c'est aussi l'exacte manière dont nous devons continuer cette réflexion partagée.

Aussi terminerai-je par une citation de Georges Cahen-Salvador qui vous dira tout de notre projet : « *Une république libre pour rester libre doit organiser, régler sa liberté et substituer au capricieux désordre l'ordre réfléchi et voulu* ».

Tout est dit : l'ordre, oui, mais réfléchi et voulu, démocratiquement voulu pour une République libre.





Biographie de Georges Cahen-Salvador (1875-1963)



La section de l'intérieur a souhaité placer ce cycle d'entretiens sous le parrainage d'un de ses grands anciens, Georges Cahen-Salvador.

Georges Cahen-Salvador (1875-1963) est un haut fonctionnaire et une figure mémorable du Conseil d'État, dont la carrière a été marquée par un engagement constant sur les questions économiques et sociales de son époque (retraites, assurances sociales, conseil national économique).

Depuis son entrée par le concours de l'auditorat de 1898 jusqu'à son arrivée à la présidence de la section de l'intérieur en 1936, en passant par les fonctions de commissaire du Gouvernement à la section du contentieux, Georges Cahen-Salvador s'est imposé comme une figure emblématique du Conseil d'État.

Durant la première guerre mondiale, il est chargé de créer et de diriger le Service général des prisonniers de guerre au ministère de la guerre, et préside la Commission des prisonniers de guerre à la Conférence de la Paix en 1919. Il rédige, en 1929, l'un des premiers livres sur les prisonniers de guerre et siège au conseil d'administration de la Croix-Rouge.

En 1925, Georges Cahen-Salvador accepte de prendre le secrétariat général d'une institution toute nouvelle, le Conseil national économique. Les transformations de cette institution et son rôle renforcé dans le cadre de l'application des lois sociales du Front populaire lui donnent un rôle plus influent. Il est nommé directeur des retraites au ministère du travail, chargé de rédiger le projet de loi sur les Assurances sociales en 1928.

De 1927 à 1934, il est délégué de la France à la Société des Nations (SDN). De 1936 à 1940, il préside la section de l'intérieur du Conseil d'État.

En septembre 1939, il devient secrétaire général du ministère du travail. Il travaille alors avec les représentants de syndicats et d'associations ainsi que de nombreux hauts fonctionnaires mobilisés comme rapporteurs. Son jeune collègue du Conseil d'État, Alexandre Parodi, travaille à ses côtés comme secrétaire général adjoint. Il est aussi le mentor de Pierre Laroque.

Exclu de la fonction publique en 1940 par les mesures antisémites du régime du maréchal Pétain, il est réintégré dans ses fonctions au Conseil d'État à la Libération et retrouve la présidence de la section de l'intérieur. Georges Cahen-Salvador est ensuite nommé Commissaire général aux dommages de guerre au ministère de la reconstruction et de l'urbanisme.

Georges Cahen-Salvador joue un rôle majeur sur tous les dossiers de son époque. Dans son discours d'hommage lors de ses obsèques, Alexandre Parodi, alors vice-président, souligne son rôle de pionnier dans deux domaines majeurs : « *Sécurité sociale, Conseil national économique : ce sont les deux grandes créations du président Cahen-Salvador* ». Auteur de nombreuses publications, Georges Cahen-Salvador associe réflexion politique et engagement personnel.

Afin de retracer l'histoire de son travail, le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative lui a dédié une conférence le 6 mai 2024, qui a été animée par Alain Chatriot, professeur des universités, chercheur au Centre d'histoire de Sciences Po et rédacteur en chef de la revue numérique *Histoire@Politique*.



Comité de rédaction

Responsable de la publication :

Martine de Boisdeffre, présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération.

Conception et réalisation :

Fabien Raynaud, président adjoint et rapporteur général de la section des études, de la prospective et de la coopération.

Laurène François, secrétaire de la section des études, de la prospective et de la coopération.

Avec l'appui de Anne Bartnicki, premier conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, chargée de mission auprès de la présidente de la section du rapport et des études.

Secrétaire de rédaction

Frédéric Navas Alonso de Castaneda, chargé de mission à la section des études, de la prospective et de la coopération.

Avec l'appui de Marie-Christine Gallicher, secrétaire à la section des études, de la prospective et de la coopération.

Coordination du colloque

Olivier Monteau, chargé de mission à la section des études, de la prospective et de la coopération.

Crédits photos, conseil graphique

Direction de la communication.

Retrouvez la vidéo du colloque à partir de www.conseil-etat.fr, rubrique « colloques ».





Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

Collection « Les rapports du Conseil d'État » (ancienne collection « Études et documents du Conseil d'État », EDCE)

- Le droit souple – étude annuelle 2013, n° 64.
- Le numérique et les droits fondamentaux – étude annuelle 2014, n° 65.
- L'action économique des personnes publiques – étude annuelle 2015, n° 66.
- Simplification et qualité du droit – étude annuelle 2016, n° 67.
- Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation » – étude annuelle 2017, n° 68.
- La citoyenneté - Être (un) citoyen aujourd'hui – étude annuelle 2018, n° 69.
- Le sport : quelle politique publique ? – étude annuelle 2019, n° 70.
- Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques – étude annuelle 2020, n° 71.
- Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes – étude annuelle 2021, n° 72.
- Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique – étude annuelle 2022, n° 73.
- L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique - Un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique – étude annuelle 2023, n° 74.
- La souveraineté – étude annuelle 2024, n° 75.
- Inscrire l'action publique dans le temps long – étude annuelle 2025, n° 76.

Collection « Les études du Conseil d'État »

- Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, 2014.
- Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises, 2015.
- Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger, 2016.
- La prise en compte du risque dans la décision publique : pour une action publique plus audacieuse, 2018.
- Les règles applicables aux professionnels de santé en matière d'information et de publicité, 2018.
- Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ?, 2018.
- Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?, 2019.
- Simplifier le contentieux des étrangers, dans l'intérêt de tous, 2020.
- Les pouvoirs d'enquête de l'administration, 2021.
- Conditions de ressources dans les politiques sociales : 15 propositions pour simplifier et harmoniser leur prise en compte, 2021.
- Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance, 2022.

Collection « Droits et Débats »

- La sanction : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 13, 2015.
- Où va l'État ? – tome 1, n° 14, 2015.
- Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ?, n° 15, 2015.
- La France dans la transformation numérique : quelle protection des droits

- fondamentaux ?, n° 16, 2016.
- La fiscalité sectorielle, n° 17, 2016.
 - L'ordre juridique national en prise avec le droit européen et international : questions de souveraineté ? Le regard croisé du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 18, 2016.
 - Où va l'État ? – tome 2, n° 19, 2016.
 - L'accord : mode de régulation du social, n° 20, 2016.
 - Entretiens sur l'Europe – tome 1, n° 21, 2017.
 - Droit comparé et territorialité du droit – tome 1, n° 22, 2017.
 - Droit comparé et territorialité du droit – tome 2, n° 23, 2017.
 - Les entreprises publiques, n° 24, 2017.
 - Le droit social et la norme internationale, n° 25, 2018.
 - Entretiens sur l'Europe – tome 2, n° 26, 2018.
 - L'ordre public. Regard croisé du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 27, 2018.
 - Les grands investissements publics, n° 28, 2019.
 - Santé et protection des données, n° 29, 2019.
 - La fiscalité internationale à réinventer ?, n° 30, 2020.
 - La régulation économique de la santé, n° 31, 2020.
 - Vers un nouveau droit du travail ? Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 32, 2021.
 - Concessions et privatisations : quelle articulation ?, n° 33, 2021.
 - Les professions de santé de demain, n° 34, 2021.
 - Gouvernance et financement de la protection sociale, n° 35, 2022.
 - L'environnement : les citoyens, le droit, les juges, Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 36, 2022.
 - Quel financement pour une économie durable ?, n° 37, 2022.
 - Le vieillissement, un défi social, n° 38, 2023.
 - La simplification normative, n° 39, 2023.
 - La transition énergétique ?, n° 40, 2024.
 - Pour un usager acteur dans le domaine sanitaire et social, n° 41, 2024.
 - De la régulation à la compliance : quel rôle pour le juge ? Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 42, 2024.
 - 60 ans d'exécution des décisions du juge administratif, n° 43, 2024.
 - La norme, frein ou moteur pour le logement ?, n° 44, 2024.
 - État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail, n° 45, 2025.
 - Quelle ingénierie normative au service de l'État de droit ?, n° 46, 2025.
 - La politique publique de l'eau : son financement et sa gouvernance sont-ils adaptés aux enjeux actuels ?, n° 47 (à paraître).

Collection « Histoire et Mémoire »

- Conférences « Vincent Wright », volume 1, 2012.
- Conférences « Vincent Wright », volume 2, 2015.
- Le Conseil d'État et la Grande Guerre, 2017.
- Conférences « Vincent Wright », volume 3, 2019.
- Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État, 2019.

- Qu'est-ce qu'un grand commis de l'État ?, 2022.
- Conférences « Vincent Wright » et table ronde « la loi du 24 mai 1872, 150 ans après », 2022.
- Petite histoire de la galerie historique du Palais-Royal *vers 1830-1848*, 2023.
- Conférence « Vincent Wright » et colloque « Léon Blum, homme d'État et de lettres, juriste et socialiste réformateur », 2024.
- Colloque « 70^e anniversaire des tribunaux administratifs » - Histoire d'une juridictionnalisation, 2025.

