



## Communiqué de presse

Le 27 septembre 2016

# Étude annuelle 2016

## Simplification et qualité du droit

*Tant par sa fonction de conseil au Gouvernement dans l'élaboration des principaux projets de normes que par sa fonction de juge, le Conseil d'État est un observateur privilégié de la qualité du droit.*

*La dégradation continue de la qualité du droit et l'échec des mesures prises pour l'enrayer ont conduit le Conseil d'État à traiter pour la troisième fois ce thème dans son étude annuelle 2016, « Simplification et qualité du droit », et à formuler 27 propositions et 6 engagements qui le concernent directement.*

« Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite ». Le constat dressé par le Conseil d'État en 1991<sup>1</sup> avait marqué les esprits et contribué à une prise de conscience. L'obligation d'évaluation préalable des projets de loi préconisée en 2006<sup>2</sup> avait été instituée par la révision constitutionnelle de 2008 et la loi organique de 2009.

A travers un bilan de la mise en œuvre de ses préconisations et une analyse des conséquences de la réforme de 2008, l'étude annuelle 2016 du Conseil d'État montre que les mesures prises, en particulier les études d'impact, n'ont pas permis d'enrayer la dégradation de la qualité du droit, rendant urgent un changement profond de culture normative.

Ce problème n'est pas propre à la France et c'est pourquoi l'étude s'accompagne de l'analyse des mesures prises par quatre États voisins : les Pays-Bas, l'Italie, le Royaume-Uni et l'Allemagne.

### Prolifération et complexité normative : quelles origines et quels risques ?

Instabilité, imprévisibilité, illisibilité... La conscience que le droit est complexe est largement partagée.

**Les facteurs** de complexification sont multiples ; ils sont pour partie juridiques (exigences renforcées au niveau constitutionnel et conventionnel ; phénomènes d'auto-alimentation de la production normative) mais tiennent aussi à des caractéristiques propres à notre société (accélération du progrès technique, ouverture des frontières, attentes sociales de protection contre certains risques) ainsi qu'à des facteurs politiques et médiatiques.

---

<sup>1</sup> Etude annuelle 1991 « De la sécurité juridique »

<sup>2</sup> Etude annuelle 2006 « Sécurité juridique et complexité du droit »

En effet, la norme reste le vecteur privilégié de l'action publique, du fait de l'attachement au droit dans notre pays, de la raréfaction des ressources budgétaires permettant de mobiliser d'autres moyens, de l'instantanéité de la réponse qu'elle offre en apparence face à une difficulté et des traces durables qu'elle laisse pour attester d'une action entreprise.

La complexité excessive de notre droit crée une situation à **risques**.

Les textes sont exposés à des contestations accrues devant le juge au risque, en cas de censure, de déstabilisation des politiques publiques qu'ils mettent en œuvre.

Cette complexité devient insupportable aux acteurs économiques, notamment aux PME, et grève lourdement notre compétitivité et notre attractivité. Elle contribue à rendre le droit étranger au citoyen lui-même et est devenue peu à peu l'un des premiers facteurs d'exclusion sociale.

## Changer de culture normative

Pour lutter contre la complexité croissante du droit, il faut que l'exigence d'un droit simple et clair soit présente dans le débat public et maintenue tout au long du processus d'adoption et de mise en œuvre de la norme. Pour autant, la simplification ne se décrète pas ; l'état des lieux et le bilan des réformes dressés dans l'étude amène le Conseil d'État à penser que la simplification est une culture. C'est donc pour un véritable changement de culture normative que le Conseil d'État plaide : cette condition est nécessaire à la maîtrise de l'inflation législative et à une meilleure appropriation de la norme par ses destinataires.

Pour y parvenir, le Conseil d'État fixe trois objectifs majeurs, déclinés autour **de 27 propositions** :

- responsabiliser les décideurs publics ;
- maîtriser l'emballage de la production normative ;
- faciliter l'application concrète de la norme.

Acteur du processus d'élaboration de la norme, le Conseil d'État s'engage directement à contribuer à la simplifier, à travers **6 engagements**, qui viennent s'ajouter aux propositions, pour les prolonger ou les rendre plus efficaces. Par exemple, le Conseil d'État se montrera plus exigeant à l'avenir en matière de simplification et de qualité du droit, notamment en ce qui concerne les études d'impact et la complexité des textes qui lui sont soumis pour avis. Il signalera en outre à l'autorité compétente les difficultés, identifiées au contentieux, appelant une modification législative ou réglementaire propre à clarifier ou simplifier le droit.

### COMMENT SE PROCURER L'ÉTUDE ?

Pour consulter l'étude et le dossier qui lui y est consacré, rendez-vous sur [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)

Si vous souhaitez obtenir l'étude en version papier, merci de prendre contact avec le service de presse.

### **CONTACTS PRESSE**

Lise Ardhuin

01 72 60 58 31/06 09 46 09 29 - [lise.ardhuin@conseil-etat.fr](mailto:lise.ardhuin@conseil-etat.fr)

Yohann Brunet

01 72 60 58 34 - [yohann.brunet@conseil-etat.fr](mailto:yohann.brunet@conseil-etat.fr)

[www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr) | Suivez l'actualité du Conseil d'État sur Twitter : [@Conseil\\_Etat](https://twitter.com/Conseil_Etat)