



Étude annuelle 2016

Simplification et qualité du droit



Dossier de presse
Conférence de presse – Mardi 27 septembre 2016



Sommaire

1. Pourquoi une troisième étude du Conseil d'État sur ce thème ? p.2
2. Quel bilan le Conseil d'État dresse-t-il des mesures prises depuis 10 ans ? p.4
3. Complexité et insuffisante qualité du droit : quelles origines ? p.6

Propositions et engagements du Conseil d'État

4. Responsabiliser les pouvoirs publics p.8
5. Maîtriser l'emballage de la production des textes p.10
6. Rendre la norme plus compréhensible et plus facile à appliquer p.11
7. Renforcer la contribution du juge à la simplification et à la qualité du droit p.12

- Annexes : p.13
- Liste des propositions et engagements du Conseil d'État
 - Comparaisons internationales



1. Pourquoi une troisième étude du Conseil d'État sur ce thème ?

- **En 1991**, la 1^{ère} étude du Conseil d'État, « De la sécurité juridique », avait marqué les esprits et contribué à une prise de conscience avec la formule devenue célèbre : « *Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite* ».
- **En 2006**, la 2^{ème} étude « Sécurité juridique et complexité du droit » avait mis l'accent sur plusieurs préconisations destinées à enrayer la complexification des normes, notamment l'évaluation préalable des projets de loi. Les études d'impact ont été imposées par la révision constitutionnelle de 2008 et la loi organique de 2009.
- **L'étude annuelle du Conseil d'État pour 2016** « Simplification et qualité du droit » est donc la 3^{ème} sur ce même thème depuis 25 ans. Elle est volontairement courte (100 pages).

I. Un choix guidé par la nécessité de maintenir le cap

- **Admettre l'insuffisance des mesures prises jusqu'ici :**
 - les études d'impact n'ont pas suffi à mettre un terme à la prolifération du droit qui s'est au contraire encore aggravée ;
 - les textes, trop souvent mal rédigés, ne cessent de s'allonger : le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, qui comprenait 64 articles lors de sa délibération en conseil des ministres, en comporte 215 dans la loi promulguée ;
 - les textes sont sujets à de fréquentes modifications qui peuvent les rendre illisibles, comme c'est par exemple le cas de l'article 219 du code général des impôts (v. p.28 et suivantes de l'étude).
- **Ne pas se résigner à la dégradation de la qualité du droit :**
 - parce qu'elle expose la norme elle-même et les politiques qu'elle met en œuvre, à des risques accrus de censure juridictionnelle ;
 - parce qu'elle affecte la compétitivité et l'attractivité du pays ;
 - parce qu'elle met en péril l'Etat de droit et la cohésion sociale et atteint d'abord les plus faibles.

II. Un choix inspiré par la conviction que le sursaut nécessaire est possible

- **La voie tracée par plusieurs États étrangers :** la plupart des grands États européens ont érigé la simplification et la qualité du droit en politique publique autonome et prioritaire et obtenu des résultats. Un traitement efficace de ces difficultés est donc possible.

Le Conseil d'État a donc choisi, dans le cadre de son étude, de nourrir sa réflexion d'analyses approfondies conduites hors de nos frontières au travers notamment d'une mission d'étude « Union européenne » à Bruxelles et de quatre missions d'étude « droit comparé » à Berlin, La Haye, Londres et Rome (voir annexe du dossier de presse et p.135 et s. de l'étude).

- **La France peut progresser en ce domaine à la condition de changer de « culture normative ».**

Ce changement suppose deux préalables :

- le perfectionnement des dispositifs existants pour responsabiliser les pouvoirs publics, rationaliser la production des normes et faciliter leur application. C'est le sens des **27 propositions** faites au Gouvernement et des **6 engagements du Conseil d'Etat** détaillés dans l'étude ;
- une volonté politique claire, forte et déterminée dans la durée, sans laquelle rien ne sera possible.

2. Quel bilan le Conseil d'Etat dresse-t-il des mesures prises depuis 10 ans ?

Malgré des efforts **indéniables** menés depuis dix ans, le bilan est globalement mitigé. Il fait apparaître la nécessité de s'attacher dorénavant à créer les conditions d'une culture de la simplification plutôt que de nouvelles obligations normatives.

I. Un certain désordre

- **L'organisation des pouvoirs publics** en matière de simplification a été très fluctuante aussi bien dans la composition du Gouvernement (rattachement changeant du membre du gouvernement chargé de la simplification et instabilité des titulaires) que dans la structuration des administrations centrales (SGG - SGMAP notamment).
- **Les initiatives sont restées dispersées** : les différentes politiques conduites au titre de la simplification n'ont pas suivi une méthode bien identifiée ou officiellement consacrée et les circulaires se sont accumulées.
- **Des excès de communication** : la communication destinée à promouvoir la simplification est souvent excessive par rapport à la réalité des mesures et à leur impact.

II. Des méthodes perfectibles

- **Le contournement de l'évaluation préalable** : imposée à la suite de la révision constitutionnelle de 2008 pour les projets de loi ordinaire, l'obligation d'élaborer une étude d'impact a vu son efficacité réduite par le recours croissant aux propositions de loi, aux amendements présentés au Parlement et aux ordonnances, ou mise en œuvre de manière trop tardive pour être pertinente. Les contrôles de l'étude d'impact ont été insuffisants.
- **L'instrumentalisation de la simplification** : des mesures très hétérogènes ont parfois pu servir d'habillage à des dispositions sans portée réformatrice réelle (comme l'abrogation explicite de dispositions déjà implicitement abrogées depuis longtemps) ou, à l'inverse, elles ont pu faciliter des réformes d'ampleur ou sensibles n'ayant qu'un lien distant ou partiel avec cet objectif (ainsi par exemple, dans la période récente, la refonte du droit des obligations ou des règles applicables aux entreprises publiques).
- **Les effets non voulus des mesures de simplification** : certaines démarches ont pu conduire à méconnaître des règles de fond (comme par exemple, le droit des pratiques anticoncurrentielles), commettre des erreurs (comme la suppression de certaines peines dans le code pénal) voire parfois à accroître la complexité, l'instabilité ou l'obscurité de la norme (le contrôle du suivi de l'application des lois a été récemment présenté comme une « *arme de production massive de normes* »).

III. L'absence de résultats tangibles

- **Des dispositifs à l'efficacité incertaine :** les maux que les politiques de simplification devaient traiter persistent : inflation normative, sédimentation et instabilité de la norme.
- **Des administrations difficiles à mobiliser :** les mesures de simplification ont souvent été perçues par l'administration comme une charge supplémentaire sans réelle utilité, surtout à la lumière du constat que les règles et procédures instituées ne résistaient pas aux priorités politiques et aux urgences qu'elles commandent.
- **Un scepticisme persistant : la crédibilité** même des politiques de simplification en vient à être affectée par le manque de résultats.

3. Complexité et insuffisante qualité du droit : quelles origines ?

Avant de prétendre trouver des solutions à la complexité et l'insuffisante qualité du droit, il faut cerner une réalité aux facettes multiples mais contradictoires et qui repose sur un grand nombre de facteurs.

I. Une réalité aux multiples facettes

- **Une réalité qui n'est pas conceptualisée** : ni les textes, ni la jurisprudence ni la doctrine n'ont livré de définition de la complexité ou de l'insuffisante qualité du droit faisant autorité. Les conceptions généralement admises restent circonstancielles, voire contingentes, tributaires de la culture nationale mais aussi des époques et des priorités politiques du moment.
- **Une réalité qui renvoie à plusieurs types de préoccupations** : volume de la norme (préoccupation très présente dans le débat sur le code du travail) ; instabilité de la norme ; difficulté à la comprendre (comme en matière fiscale) ; inadaptation de la norme à la réalité qu'elle traite...
- **Une réalité qui reste difficile à mesurer** : la religion du chiffre envahit « le juridique » et le discours sur la complexité et l'insuffisante qualité du droit, mais il n'existe aucun consensus sur les chiffres (écarts de 1 à 10 sur le nombre des normes en vigueur), ni même sur ce qu'il faudrait chiffrer ou la manière de le faire (calcul du volume des normes, de la charge administrative...).

II. Des facteurs multiples

- **Sociologiques et juridiques** :
 - **facteurs sociologiques** : la complexification du monde, liée à l'accélération du progrès technique, à l'ouverture des frontières et à l'émancipation de l'individu par rapport aux conceptions traditionnelles de la famille et de la société, commande celle du droit. La production de normes et de complexité est également nourrie par les attentes sociales (protection contre certains risques économiques, sociaux ou environnementaux ou lutte contre les inégalités...) et entretenue par ceux qui produisent la norme, formés à répondre à la demande et raisonnant en « silo » sans disposer d'une vision d'ensemble.
 - **facteurs juridiques** : le poids accru des normes les plus élevées (normes constitutionnelles et conventionnelles) complique la tâche des auteurs des lois et règlements et leur contenu. En outre, le fait de produire de nouvelles normes suppose à la fois d'adopter de nouveaux textes pour modifier les précédents et de prendre les décrets d'application pour les rendre effectifs : la production de normes s'auto-alimente. Les producteurs de normes sont de plus en plus nombreux et dispersés et les types de normes (droit dur et droit souple) se diversifient.

▪ **Politiques et médiatiques :**

- la norme reste le **vecteur privilégié de l'action publique** du fait de l'attachement au droit dans notre pays (« légicentrisme »), de la raréfaction des ressources budgétaires pour agir par 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 norme est aussi un **enjeu de lutte politique**, qu'il s'agisse pour son auteur d'attacher son nom à une loi, d'user du droit d'amendement pour exprimer une opinion ou de marquer les esprits à l'occasion d'une alternance.
- la norme sert à **véhiculer des messages symboliques**, comme le montre encore le succès des lois mémorielles.

4. Responsabiliser les pouvoirs publics

L'implication des décideurs publics est essentielle pour obtenir des résultats en matière de simplification et de qualité du droit.

I. Mettre l'impératif de simplification et de qualité du droit au cœur des missions des décideurs publics :

- **Se doter de véritables instruments de mesure** de la norme, de ses effets et de sa perception et définir une méthode de calcul de la charge administrative et des coûts induits par toute nouvelle norme (Proposition n°1).
- **Définir une politique claire et dans la durée de simplification et de qualité du droit** (Proposition n°2).
- **Fixer des objectifs aux décideurs publics** en matière de simplification et de qualité du droit, en s'attachant prioritairement aux effets des mesures prises et publier les résultats obtenus (Propositions n°3 et n°4).

II. Professionnaliser les acteurs de la simplification et de la qualité du droit

- **Structurer un réseau de la simplification et de la qualité du droit** reposant sur les secrétariats généraux des ministères et avec, à sa tête, les services du Premier ministre (Proposition n°5).
- **Former spécifiquement les producteurs de normes à la simplification et à la qualité du droit**, aussi bien dans leur formation initiale que continue, et leur enseigner le principe suivant lequel la prise en charge de la complexité revient à l'administration et non à l'utilisateur (Proposition n°6).

III. Soumettre les politiques de simplification à des examens indépendants et transparents

- **Garantir la qualité des études d'impact** : notamment en les faisant certifier par un collège de personnalités indépendantes et en confrontant ces évaluations aux publics visés par la norme ; le Conseil d'État propose ainsi de mettre en place un conseil unique d'évaluation des normes réunissant, dans des collèges distincts, les collectivités territoriales, les entreprises et les représentants des usagers (Propositions n°7 et 8).
- **Renforcer les contrôles en aval**, notamment au stade parlementaire comme les assemblées y semblent prêtes (Proposition n°9).

IV. Engager le Conseil d'État dans ce changement de culture

- **Le Conseil d'État à la fois observateur et acteur :** dans sa double mission de conseil du Gouvernement et de juge administratif suprême, **le Conseil d'État est bien placé pour mesurer les** résultats d'une production normative que plus personne ne semble maîtriser. Le Conseil d'État entend, d'une part, s'interroger sur les raisons pour lesquelles les solutions qu'il a préconisées dans son étude annuelle 2006 n'ont pas suffi et, d'autre part, œuvrer davantage encore à un droit plus simple et de qualité.
- **Des engagements sans précédent :** pour la première fois dans une étude annuelle, le Conseil d'État ne se contente pas de formuler des propositions à l'attention des pouvoirs publics mais il prend lui-même 6 engagements précis 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 les dispositifs trop complexes (Engagement du Conseil d'État n°1). Outre son travail d'étude de la régularité juridique des textes, le Conseil d'État sera plus sévère pour les textes ayant un impact négatif sur la simplification et la qualité du droit en préconisant, au besoin d'y renoncer. Il signalera dans ses avis toute difficulté même modeste en matière de simplification et de qualité du droit.

5. Maîtriser l’emballage de la production des textes

I. Discipliner plus strictement les procédures

La production de normes doit être enserrée dans des règles et des procédures plus strictes que celles qui existent aujourd’hui. Le Conseil d’État recommande de :

- **S’astreindre à programmer l’activité normative** en faisant de la programmation du travail gouvernemental un instrument efficace de la politique de simplification (Proposition n° 10).
- **Maîtriser le contenu des textes** en définissant et en respectant un code de bonne conduite quant à la maîtrise, par le Gouvernement, de ses projets de loi et de ses amendements pendant la discussion parlementaire (Proposition n° 11).
- **Être plus exigeant à l’égard des textes de simplification** en recourant notamment aux ordonnances et en s’appuyant davantage sur la codification (Proposition n° 12). Les textes visant à la simplification ne doivent pas complexifier.

II. Renforcer l’évaluation ex ante et développer l’évaluation ex post

- **Comparer les mérites du recours à la norme à d’autres options** (Proposition n° 13). Pour remédier à la pratique des études d’impact rédigées dans le seul but de justifier un texte, il faut respecter l’obligation de procéder d’abord à une étude d’option, comparant les mérites du recours à un texte avec les autres solutions possibles, y compris l’option zéro. Soumise à la même obligation de certification que l’étude d’impact, cette étude d’option doit être présentée à l’arbitrage du Premier ministre qui décide alors de la poursuite ou non du projet de réforme. L’examen du projet de réforme au Parlement doit débiter par le débat sur l’étude d’impact.
- **Etendre le champ des textes pour lesquels l’évaluation est nécessaire** (Proposition n° 14) : en ce qui concerne les projets de texte législatif, le dispositif d’évaluation porte sur les seuls projets de loi. Son extension ou son adaptation aux propositions de loi semble possible dès lors qu’elle est soutenue par des initiatives parlementaires de plus en plus nombreuses. Les amendements qui modifient substantiellement le texte devraient également être soumis à évaluation.
- **Accroître la qualité des évaluations**
La méthodologie de l’évaluation peut être significativement améliorée, notamment en ce qui concerne la détermination de l’impact financier de la réglementation. Le contenu même de l’étude d’impact pourrait être enrichi.
- **Expérimenter plus souvent et plus sérieusement** et justifier du non-recours à une expérimentation avant un projet de loi ou de règlement (Proposition n° 15).
- **Généraliser l’évaluation ex post des textes** en recourant aux clauses de réexamen pour les lois et ordonnances et l’articuler avec l’évaluation des politiques publiques (Proposition n° 16).

6. Rendre la norme plus compréhensible et plus facile à appliquer

I. Rendre la norme plus compréhensible

- **Poursuivre les efforts pour une écriture plus claire** et revoir en particulier la rédaction des dispositions d'application outre-mer du droit métropolitain (Proposition n°17).
- **Progresser en matière de codification** en définissant un nouveau programme de codification et de maintenance des codes (Proposition n°18).
- **Faciliter l'accès au droit et sa compréhension par les usagers** (Propositions n°19 à 21).

II. Simplifier la mise en œuvre des normes

- **Étendre le champ des dispositifs de simplification des démarches de l'utilisateur** et notamment ceux des guichets uniques et de « dites-le-nous une fois » à un plus grand nombre de démarches (Proposition 22).
- **Veiller au calendrier d'entrée en vigueur de la norme** notamment en revoyant les conditions dans lesquelles les conditions d'entrée en vigueur des textes sont définies et portées à la connaissance de leurs destinataires (Proposition n°23).
- **Nouer un dialogue avec les destinataires en ce qui concerne l'application de la norme :**
 - en renforçant les procédures facultatives et obligatoires de dialogue entre l'administration et le public (Proposition n° 24) ;
 - en soutenant le développement de la médiation au sein de la juridiction administrative (Engagement du Conseil d'État n° 3).

7. Renforcer la contribution du juge à la simplification et à la qualité du droit

Le contentieux est souvent présenté comme une source de complexité et d'aléas dans l'application du droit. Si cette perception n'est pas totalement infondée du point de vue des justiciables dont les droits sont contestés, l'intervention du juge a plutôt vocation à simplifier en clarifiant les règles de procédure et de fond et en assurant l'unité du droit.

Cette contribution du juge à la simplification et à la qualité du droit doit être renforcée.

I. Simplifier et améliorer la qualité du droit par l'interprétation

- **Encourager le juge administratif à explorer les marges d'interprétation facilitatrice** en mobilisant, au besoin, ses pouvoirs d'instruction ([Proposition n° 25](#)).
- **Élargir et encourager la procédure de l'avis contentieux** ([Proposition n° 26](#)).
- **Développer la mise en réseau de ressources en droit comparé et les forums de questions entre les cours nationales** liées par la jurisprudence des deux cours européennes ([Engagement du Conseil d'État n° 4](#)).

II. Alerter l'autorité compétente

Lorsque le juge ne peut retenir une interprétation facilitatrice sans méconnaître l'esprit ou la lettre de la norme, il peut recommander les modifications de texte nécessaires. Le Conseil d'État s'engage ainsi **signaler à l'autorité compétente les difficultés, identifiées au contentieux**, appelant une modification législative ou réglementaire propre à clarifier ou simplifier le droit ([Engagement du Conseil d'État n° 5](#)).

III. Favoriser l'exécution des décisions de justice par l'administration

Le mécanisme des injonctions préventives permet depuis 1995 au juge administratif, lors du prononcé de sa décision, de prescrire à l'administration des mesures nécessaires à l'exécution de cette décision. Toutefois, ces injonctions ne sont prononcées que sur demande des requérants. Le Conseil d'État recommande donc **d'exiger de l'administration, de sa propre initiative, une justification de l'exécution** de certaines décisions juridictionnelles, et d'engager, le cas échéant, une procédure d'astreinte d'office ([Proposition n° 27](#)).

IV. Faire preuve de davantage de pédagogie

La clarté, l'accessibilité et l'intelligibilité des décisions de justice sont d'ores et déjà des exigences fortes et sanctionnées par les juridictions suprêmes. Le Conseil d'État s'engage de ce fait à poursuivre et **moderniser l'information du public** sur les décisions rendues par la juridiction administrative ([Engagement du Conseil d'État n° 6](#)).

Annexe : liste des propositions et engagements du Conseil d'État

Liste des propositions du Conseil d'État

Responsabiliser les décideurs publics

Mettre l'impératif de simplification et de qualité du droit au cœur des missions des décideurs publics

PROPOSITION N° 1 :

- **Créer un référentiel objectif pour mesurer la norme, ses effets et sa perception ;**
- **Définir une méthode de calcul de la charge administrative et des autres coûts induits par toute nouvelle norme selon les catégories de destinataires.**

Vecteur :

- action des services du Premier ministre (SGG-SGMAP-SGAE-DILA) pour la mesure de la norme ;
- action des services du Premier ministre et de l'INSEE pour la mesure des effets de la norme (charges et coûts induits).

PROPOSITION N° 2 : **Définir une politique claire, globale et stable de simplification et de qualité du droit sur la durée d'une législation.**

Vecteur : déclaration de politique générale du Premier ministre et éventuellement projet de loi de programmation.

PROPOSITION N° 3 : **Assigner aux différents acteurs des objectifs précis et adaptés.**

Vecteurs :

- lettres de mission du Premier ministre aux ministres ;
- programmes ministériels de modernisation et de simplification ;
- projets annuels de performance des programmes LOLF ;
- lettres de mission des ministres aux responsables des services.

PROPOSITION N° 4 : **Développer une culture du résultat en matière de simplification et de qualité du droit, en s'attachant prioritairement aux effets des mesures prises.**

Vecteurs :

- communication annuelle en conseil des ministres ;
- rapports d'activité par services ;
- évaluation professionnelle des responsables des services.

Professionaliser les acteurs de la simplification et de la qualité du droit

PROPOSITION N° 5 : Structurer un réseau de la simplification et de la qualité du droit.

Vecteur : circulaire du Premier ministre sur l'organisation des services centraux et déconcentrés de l'Etat.

PROPOSITION N° 6 : Former spécifiquement les producteurs de normes à la simplification et à la qualité du droit. Enseigner le principe suivant lequel la prise en charge de la complexité revient à l'administration et non à l'utilisateur.

Vecteurs :

- programmes de formation initiale et épreuves spécifiques aux concours des écoles de fonctionnaires ;
- modules de formation continue des agents des trois fonctions publiques.

Soumettre les politiques de simplification à des examens indépendants et transparents

PROPOSITION N° 7 : Instituer une certification indépendante des évaluations.

Vecteur : décret pris sur le fondement de l'article R*133-2 du code des relations entre le public et l'administration et instituant le comité et la procédure de certification.

PROPOSITION N° 8 : Instituer un conseil unique d'évaluation des normes doté de trois collèges représentant les usagers, les entreprises et les collectivités territoriales.

Vecteurs : loi et décret en Conseil d'Etat modifiant les dispositions applicables à l'actuel CNEN.

PROPOSITION N° 9 : Soutenir les initiatives tendant à renforcer les capacités d'évaluation du Parlement.

Vecteur : action du Parlement.

Maîtriser l'emballage de la production normative

Discipliner plus strictement les procédures normatives

PROPOSITION N° 10 : Faire de la programmation du travail gouvernemental un instrument efficace de la politique de simplification.

Vecteurs :

- déclaration de politique générale du Premier ministre ;
- communications semestrielles du Premier ministre en conseil des ministres suivies d'une déclaration au Parlement dans les conditions prévues à l'article 50-1 de la Constitution.

PROPOSITION N° 11 : Définir et respecter un code de bonne conduite quant à la maîtrise, par le Gouvernement, de ses projets de loi et de ses amendements pendant la discussion parlementaire.

Vecteur : instruction du Premier ministre.

PROPOSITION N° 11 : Définir et respecter un code de bonne conduite quant à la maîtrise, par le Gouvernement, de ses projets de loi et de ses amendements pendant la discussion parlementaire.

Vecteur : instruction du Premier ministre.

PROPOSITION N° 12 : Recourir plus souvent aux ordonnances pour simplifier et s'appuyer davantage sur la codification.

Vecteur : habilitations de l'article 38 de la Constitution.

Donner toute sa portée à l'obligation d'une évaluation ex ante

PROPOSITION N° 13 : Étendre le champ des évaluations préalables.

Vecteurs :

- circulaire du Premier ministre prescrivant l'évaluation par les ministères des amendements substantiels du Gouvernement ainsi que des amendements parlementaires auxquels il entend donner un avis favorable ;
- circulaire du Premier ministre soumettant les ordonnances aux mêmes exigences d'évaluation préalable que les projets de loi ;
- action du Parlement pour procéder de manière plus systématique à l'évaluation préalable des propositions de loi et amendements substantiels ;
- appeler les principaux établissements publics et autorités administratives indépendantes producteurs de textes réglementaires à instituer un dispositif interne ;
- lettre du Premier ministre aux plus importantes collectivités territoriales productrices de textes réglementaires, les invitant à se doter d'une telle doctrine.

PROPOSITION N° 14 :

- Statuer sur une étude d'option avant d'engager un projet de réforme ;
- Débuter l'examen d'un projet de réforme au Parlement par le débat sur l'étude d'impact.

Vecteurs :

- circulaire du Premier ministre prescrivant un arbitrage interministériel préalable sur l'étude d'option ;
- débat sur l'étude d'impact dès le début de l'examen en commission.

Expérimenter et évaluer ex post

PROPOSITION N° 15 :

- **Recourir plus fréquemment à l'expérimentation et sécuriser sa mise en œuvre.**
- **Justifier du non-recours à une expérimentation avant un projet de loi ou de règlement.**

Vecteurs :

- action du Gouvernement ;
- rapport annuel au Parlement ;
- études d'impact des projets de loi et fiches d'impact des projets de règlement.

PROPOSITION N° 16 : Développer l'évaluation ex post des textes en recourant aux clauses de réexamen pour les lois et ordonnances et l'articuler avec l'évaluation des politiques publiques.

Vecteurs :

- insertion de clauses de réexamen dans les lois et ordonnances ;
- décret organisant la coordination et la synthèse des évaluations ex post ;
- bilan annuel des évaluations ex post annexé à la loi de règlement.

Faciliter l'application de la norme

Rendre la norme plus compréhensible

PROPOSITION N° 17 : Clarifier la rédaction des dispositions d'application outre-mer du droit métropolitain.

Vecteurs :

- circulaire du Premier ministre et modification du guide de légistique ;
- projets de texte applicables outre-mer.

PROPOSITION N° 18 : Progresser en matière de codification à droit constant.

Vecteurs : décision du Premier ministre fixant :

- un nouveau programme de codification dressant une liste de codes à créer et de codes à refondre ;
- un programme de lois et décrets « unificateurs » ;
- un programme de maintenance des codes.

PROPOSITION N° 19 : Compléter l'offre de Légifrance en matière d'accessibilité des textes normatifs.

Vecteur : action du Gouvernement (services du Premier ministre, dont la DILA).

PROPOSITION N° 20 : Publier plus largement les documents d'accompagnement des textes législatifs et réglementaires et enrichir leur contenu.

Vecteurs :

- action du Gouvernement (ministères avec les services du Premier ministre) sur les textes réglementaires ;
- action conjointe avec le Parlement pour ce qui concerne les textes législatifs.

PROPOSITION N° 21 : Renforcer et coordonner les dispositifs publics d'information des usagers et veiller à la cohérence de leurs contenus ; les faire contribuer au signalement des difficultés d'application de la norme.

Vecteurs :

- action du Gouvernement (ministères avec les services du Premier ministre, dont le service d'information du Gouvernement) ;
- conventions-cadre des maisons de services au public.

Simplifier la mise en œuvre des normes

PROPOSITION N° 22 : Etendre les dispositifs de guichet unique et « dites-le nous une fois » à un plus grand nombre de démarches incombant aux usagers et aux entreprises

Vecteurs :

- action du Gouvernement (secrétariats généraux des ministères avec le SGMAP)
- conventions-cadre des maisons de service au public.

PROPOSITION N° 23 : Revoir les conditions dans lesquelles les conditions d'entrée en vigueur des textes sont définies et portées à la connaissance de leurs destinataires.

Vecteurs :

- action du Gouvernement (Services du Premier ministre, dont SGG et DILA) ;
- documents d'accompagnement des textes et informations figurant sur Légifrance

PROPOSITION N° 24 : Renforcer les procédures facultatives et obligatoires de dialogue entre l'administration et le public.

Vecteurs :

- action du Gouvernement (ministères concernés) pour les procédures facultatives ;
- projet de loi pour le développement des recours administratifs préalables obligatoires.

PROPOSITION N° 25 : Encourager le juge administratif à explorer les marges d'interprétation facilitatrice en mobilisant, au besoin, ses pouvoirs d'instruction.

Vecteur : action au sein de la juridiction administrative.

Conforter le juge dans l'exercice de son office de simplificateur

PROPOSITION N° 26 : Élargir et encourager la procédure de l'avis contentieux.

Vecteur : modification du code de justice administrative (partie législative).

PROPOSITION N° 27 : Permettre au Conseil d'État d'exiger de l'administration, de sa propre initiative, une justification de l'exécution de certaines décisions juridictionnelles, et d'engager, le cas échéant, une procédure d'astreinte d'office.

Vecteur : modification du code de justice administrative (partie réglementaire).

Liste des engagements du Conseil d'État

Responsabiliser les décideurs publics

Soumettre les politiques de simplification à des examens indépendants et transparents

ENGAGEMENT DU CONSEIL D'ÉTAT N° 1 : Relever le niveau d'exigence du Conseil d'Etat en matière de simplification et de qualité du droit, notamment en ce qui concerne les études d'impact et les dispositifs trop complexes.

Vecteurs :

- avis rendus sur les textes qui lui sont soumis ;
- rapport annuel d'activité.

Faciliter l'application de la norme

Rendre la norme plus compréhensible

ENGAGEMENT DU CONSEIL D'ÉTAT N° 2 : Donner un avis, dans le cadre de l'examen des projets de texte qui lui sont soumis, sur le contenu des documents et informations susceptibles d'en expliquer la portée à l'attention du public.

Vecteur : avis sur les projets de texte.

Simplifier la mise en œuvre des normes

ENGAGEMENT DU CONSEIL D'ÉTAT N° 3 : Soutenir le développement de la médiation au sein de la juridiction administrative.

Vecteur : actions au sein de la juridiction administrative.

Conforter le juge dans l'exercice de son office de simplificateur

ENGAGEMENT DU CONSEIL D'ÉTAT N° 4 : Développer la mise en réseau de ressources en droit comparé et les forums de questions entre les cours nationales liées par la jurisprudence des deux cours européennes.

Vecteur : action de la juridiction administrative.

ENGAGEMENT DU CONSEIL D'ÉTAT N° 5 : Signaler à l'autorité compétente les difficultés, identifiées au contentieux, appelant une modification législative ou réglementaire propre à clarifier ou simplifier le droit.

Vecteur : rapport annuel d'activité du Conseil d'État.

ENGAGEMENT DU CONSEIL D'ÉTAT N° 6 : Moderniser les procédures d'information du public sur les décisions rendues par la juridiction administrative.

Vecteur : action au sein de la juridiction administrative.

Annexe : comparaisons internationales

La recherche d'un droit plus simple et plus efficace est un sujet de préoccupation internationale et particulièrement en Europe. Le Conseil d'État a entendu nourrir sa réflexion d'analyses approfondies des expériences conduites hors de nos frontières.

I. Un sujet de préoccupation internationale et plus particulièrement européen

- **International** : en Australie, au Canada, en Corée du Sud et aux États-Unis par exemple, ces questions sont très présentes dans le débat public. L'OCDE a lancé avec succès depuis 1997 un programme pour la qualité réglementaire donnant lieu périodiquement à des analyses comparées des États portant sur de nombreux critères.
- **Union européenne** : ces préoccupations sont également celles de l'Union européenne comme en témoignent les initiatives prises par la Commission présidée par Jean-Claude Juncker depuis 2015, ainsi que l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » intervenu le 13 avril 2016 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne.
- **États européens** : indépendamment de cet accord, la plupart des États européens ont pris des mesures pour simplifier et améliorer la qualité de leur droit interne, tant en ce qui concerne la production des normes nouvelles que le « stock » existant.

II. Une étude largement nourrie par le droit comparé

- **Les auditions à Paris** : l'approche comparative a occupé une place significative dans les auditions effectuées par le Conseil d'État à Paris dont certaines ont eu principalement cet objet (OCDE notamment).
- **Une mission d'étude « Union européenne » à Bruxelles** (en janvier 2016) a permis à la délégation du Conseil d'État de rencontrer des représentants de la Commission européenne, du Parlement européen, du Conseil mais aussi de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.
- **Quatre missions d'étude « droit comparé » à Berlin, La Haye, Londres et Rome** ont permis en mars 2016 de tirer les enseignements des réformes qui y ont été tentées, de leurs succès comme de leurs échecs. Les rapports de ces missions sont joints à l'étude (p.135 à 174).

III. Une réflexion prolongée par les contributions associées à l'étude

- **Sur les réformes en cours au sein des institutions de l'Union européenne** :
 - Simplification et qualité du droit au niveau européen : l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer », par *Guy Verhofstadt*, président de l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe, ancien Premier ministre de Belgique.
 - Simplification et qualité du droit de l'Union européenne, par *Hubert Legal*, Jurisconsulte du Conseil européen, directeur du service juridique du Conseil de l'Union européenne.

- **Sur l'Espagne :** Textes introductifs des projets de loi, des propositions de loi et des lois espagnols : les exposés des motifs et les préambules, *par Cristóbal Rodríguez Giménez*, membre du Conseil d'État d'Espagne.
- **Sur l'Italie :** De la qualité du droit à la qualité de la justice, la simplification du droit en Italie, entre centre et territoires, *par Daniela Piana*, Professeure à l'Université de Bologne.