

Entretien

SIMPLIFICATION DU DROIT

501

Lutte contre l'inflation normative : « insuffler de l'intelligence dans notre management du droit »

Entretien avec Alain Lambert

Alain Lambert et Jean-Claude Boulard ont rédigé un « rapport de la Mission de lutte contre l'inflation normative » remis au Premier ministre le 26 mars 2013. Dénonçant « le passage progressif d'un État de droit à un état de paralysie par le droit », les auteurs réclament un « choc de compétitivité juridique ». Il nous explique pourquoi.



Alain Lambert, ancien président du Conseil supérieur du notariat, ancien ministre, président du Conseil général de l'Orne, est président de la Commission consultative d'évaluation des normes.

La Semaine Juridique : Vous soulignez les « dangers de l'inflation normative » et l'« impuissance à endiguer le phénomène », comment expliquez-vous ces évolutions ?

Alain Lambert : Plusieurs phénomènes se sont cumulés. Tout d'abord la perte de contrôle par les plus hautes autorités de l'État de la production normative par les administrations centrales. Celles-ci n'ont plus de culture juridique et ignorent tout de la hiérarchie des normes. Le Conseil d'État et le secrétariat général du Gouver-

nement ont essayé d'endiguer le torrent de textes qu'elles se sont mises à produire de manière exponentielle mais leur digue a cédé car ils n'ont pas confié au pouvoir politique la responsabilité de fixer le débit et d'interdire tout excès.

Prenez l'exemple du Code de l'urbanisme : en 1912 il compte 320 pages et 107 articles, en 2012 il s'étale sur 3 371 pages en environ 11 000 articles. L'erreur est probablement d'avoir pensé que la norme n'était qu'un sujet de droit. C'est tout autant un sujet sociétal, un sujet politique, et un sujet économique majeur. En droit, personne n'a veillé au respect de la distinction entre domaine législatif et domaine réglementaire pourtant bien précisée aux articles 34 et 37 de la Constitution.

La Semaine Juridique : Pour « alléger le stock de normes », vous avancez quatre propositions, quelles sont-elles ?

Alain Lambert : Pour simplifier le stock de 400 000 normes, nos propositions s'articulent autour de quatre concepts : interpréter, abroger, adapter et revisiter.

- En premier lieu, un outil majeur peut redonner des marges d'initiatives rapidement : l'Interprétation Facilitatrice des Normes (IFN). En effet, ce n'est pas seulement l'accumulation des normes qui fait problème, mais la tendance à leur application stricte et bureaucratique.
- En second lieu, nous nous sommes lancés dans une chasse aux normes absurdes qui paraissent justifier une abrogation. C'est par exemple le cas de la norme prescri-



« L'histoire édifiante du scarabée Pique-Prune »

« La découverte sur le tracé projeté pour l'autoroute A28 du scarabée Pique-Prune protégé par la Convention de Berne a conduit à retarder pendant dix ans un chantier jusqu'à ce que l'on découvre que, très répandu dans le département de la Sarthe, la réalisation de l'autoroute ne le menaçait nullement. Dix ans qui ont conduit à prendre trois mesures décisives :

- quelques fûts d'arbres à cavités où il vivait ont été transférés sur des sites spécialement aménagés ;
- le concessionnaire a pris en charge un suivi scientifique du scarabée, confié à l'Office du génie écologique ;
- plusieurs scarabées pique-prune ont été équipés de micro-émetteurs qui permettent d'étudier leurs déplacements. »

vant la place respective des saucisses, des œufs et des nuggets dans tous les restaurants scolaires de France. L'abrogation des normes identifiées ne bouleversera certes pas le paysage juridique français, mais elle démontrera qu'un nouveau modèle est enclenché.

- En troisième lieu, il s'agit d'adapter notre droit. Dans notre exploration du stock, nous avons souvent rencontré des normes fondées mais qui, appliquées avec excès, conduisent à des situations absurdes. Le traitement de cette absurdité n'appelle

« Il faut donc faire évoluer nos principes juridiques, ouvrir le dialogue sur les normes en valorisant la norme contractuelle »

pas l'abrogation, mais plutôt un dispositif d'atténuation, qui suppose notamment d'alléger les normes en stock.

• En dernier lieu, nous avons pensé à l'avenir de notre rapport. Subira-t-il le même sort que ses prédécesseurs qui sont vite retombés dans un oubli résigné ? Parce que cette évolution n'est pas une fatalité, nous proposons de faire du débat sur les normes un débat permanent. Il paraît en tout état de cause opportun d'organiser un réexamen régulier du stock des normes.

La Semaine Juridique : Afin de « maîtriser le flux », quelle « nouvelle approche de la norme valant pour l'avenir » proposez-vous ?

Alain Lambert : Si un « choc de compétitivité » pour notre Droit est nécessaire pour traiter l'existant, il n'est porteur d'aucun garde-fou pour l'avenir. L'approche que nous proposons pour que ce choc ne soit pas qu'une passade éphémère consiste en rien moins qu'une révolution de notre culture de la norme.

Pour cela, il faut reconnaître que la norme étant un outil de droit, une partie de la réponse se trouve dans la modernisation de notre droit. Actuellement, force est de constater que nous ne respectons guère l'esprit de notre Constitution.

Il faut donc faire évoluer nos principes juridiques, ouvrir le dialogue sur les normes en valorisant la norme contractuelle et insuffler de l'intelligence dans notre management du droit. Un seul exemple : aujourd'hui il n'existe aucune distinction entre l'objectif poursuivi par la norme qui est une règle de droit et les prescriptions techniques les plus récentes qui relèvent

plutôt de la normalisation type AFNOR. Il est indispensable de séparer les deux et d'éviter des décrets ou des arrêtés contenant des équations mathématiques incompréhensibles. Pour autant, la norme n'étant pas qu'un sujet de droit mais bien un sujet sociétal, l'essentiel du changement de paradigme reposera sur une évolution majeure du processus d'élaboration de la norme. Cette révolution copernicienne nécessitera tout d'abord d'encadrer la production normative. C'est le sens des Programmes ministériels de modernisation et de simplification (PMMS) prévus par le dernier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP). Mais il n'y aura pas de maîtrise réelle de notre production normative sans une modification profonde de nos réflexes juridiques. Mettre fin à l'intempérance normative suppose dès lors de renforcer la formation des cadres de la fonction publique à la législative et aux enjeux du droit.

Enfin, les pressions externes ne doivent pas être sous-estimées, ce qui suppose de savoir rester ferme dans le temps.

La Semaine Juridique : Avez-vous découvert un lien entre ce rapport et vos anciennes fonctions de notaire ?

Oui ! Il m'est apparu d'évidence que la supposée supériorité en efficacité de la common law sur le droit romano-germanique était bien une légende. Notre système juridique continental s'est dégradé par ignorance ou désinvolture à l'endroit de la hiérarchie des normes du droit. Les administrations centrales incultes en droit se sont abandonnées à une doxa voire une logorrhée normative confuse, absconse, instable qui paralyse notre système juridique le privant de toute liberté et donc de toute souplesse. Derrière le sujet des normes se cache l'immense enjeu de la compétitivité de la France et de l'Europe. Si la plume de l'État n'est pas immédiatement retirée des mains malhabiles qui noircissent actuellement le papier juridique, nous sommes perdus. Une vraie révolution copernicienne est nécessaire.

PROPOS RECUEILLIS PAR CATHERINE LARÉE

« De l'ordre au pays des schémas et des zonages »

« Une formule s'est développée depuis une dizaine d'années : celle de la mise en place de schémas pour cadrer l'action dans la plupart du domaine de l'intervention publique. Nous avons recensé soixante-sept schémas qui nourrissent les sociétés prestataires d'études... qui les élaborent en faisant souvent du copier-coller.

Schémas :

- Schéma d'aménagement et de gestion des eaux ;

- Schéma d'assainissement collectif ;
- Schéma de certification forestière (...).

Les schémas se multiplient et se superposent sur un même domaine (national - régional - départemental - local)

Il serait utile de mettre ces schémas en cohérence, d'en freiner le développement

Il est proposé d'en élaborer un dernier : "Un schéma directeur des droits à l'initiative, à l'adaptation et à l'improvisation" ».



Heslot
conseil

CESSIONS D'OFFICES

- Pour vous conseiller, nous centralisons les directives de la Chancellerie, ANC et CDC
- Nous réalisons votre PREVISIONNEL CHANCELLERIE ou celui de votre cessionnaire en 7 jours
- Vous pouvez consulter notre fichier si vous recherchez un cessionnaire

CONTACT : 04 34 042 446 ou 06 25 45 31 05 *Confidentialité assurée.*
contact@heslotconseil.fr • www.heslotconseil.fr

Notre société était présente aux congrès des Notaires de Cannes et Montpellier.