

L'inflation législative et réglementaire crée un paradoxe : l'insécurité des normes

Cette contribution a pour point de départ le paradoxe de la société française appelant de ses vœux une réglementation simplifiée tout en sollicitant davantage de règles en cas de problèmes. Il en résulte une inflation législative et réglementaire, quantitative et qualitative, complexifiant les règles. Le numérique aggrave cette situation, restreignant les libertés publiques tandis que la spécialisation du droit, l'effet opportuniste pour certains, et l'intrusion dans la vie quotidienne rendent difficile une lisibilité du droit. Christian Bigaut explore les causes de cette inflation, souligne la déstabilisation du citoyen, les coûts économiques et le manque de clarté dans la législation. Enfin, il évoque des solutions adoptées par d'autres pays et suggère que la France s'inspire de ces approches pour résoudre le défi de l'inflation normative.

Un paradoxe se constate depuis plusieurs années dans la société française : le besoin d'une réglementation plus simple, plus lisible et moins envahissante mais dans le même temps, une demande de réglementation dès qu'un problème apparaît.

Une inflation législative et réglementaire se constate. Elle revêt une double dimension : quantitative, tout d'abord : elle se traduit par un accroissement du nombre de textes appliqués sans qu'il n'en soit abrogé autant ; qualitative ensuite, avec la complexification, le « byzantinisme » des règles voire leur imbrication entre elles les rendant difficilement compréhensibles. Il en résulte une spécialisation du droit, un effet d'aubaine pour les astucieux et une rente de complexité pour certains.

Le numérique – qui a renforcé les processus bureaucratiques préexistants – accroît le nombre de textes souvent au nom de l'instantanéité. L'inflation des lois et règlements restreint les libertés publiques. Pour chaque texte nouveau, c'est une liberté qui recule. Pour certains, il y a un risque totalitaire d'une société complètement normée. S'y ajoute une modification du rôle du parlement dont le contrôle parlementaire s'est réduit sous la coercition des groupes d'intérêt et lobbyistes à l'instar des écologistes. Ces derniers se sont substitués sous l'appellation de « Convention citoyenne pour le climat » de 150 personnes « tirées au sort » au Parlement pour le vote de la loi n° 2021-1104 dite « Climat et Résilience ». Cette

loi comprend 305 articles qui touchent tous les domaines de la vie quotidienne est restrictive des libertés, notamment la liberté de circulation – avec les Zones à Faible Émission (ZFE) –, la liberté de propriété avec le concept de la zéro artificialisation nette (ZAN) qui limite l'acte de construire, le Diagnostic de Performance (DPE) qui pose des interdictions et des obligations, instituant progressivement – comme l'application de cette loi – un contrôle social qui s'étend jusqu'aux menus des cantines des établissements scolaires et universitaires, aux enseignements délivrés avec l'éducation au développement durable du primaire au lycée sans oublier l'interdiction de vols domestiques lorsqu'existe une alternative.

Ce texte réalise une intrusion dans la vie des citoyens que seuls les États communistes pratiquaient ! Tout comme l'infantilisation des citoyens réalisée par les textes sanitaires ou ceux relatifs à la communication pour protéger l'information « officielle ». Cette évolution contribue à accroître les pouvoirs de l'administration. À titre d'exemple, la proposition de loi n° 1200 du député Guillaume Vuilletet portant renforcement du contrôle de la décence des logements vise à mettre en place dans le parc locatif français « un contrôle technique pour les logements » à l'instar du contrôle pour les véhicules

Face à cette inflation et à cette complexité, le citoyen est désemparé. Les normes, lorsqu'elles sont trop nombreuses pour être connues et trop compliquées pour

par
CHRISTIAN BIGAUT,
ancien membre de
cabinets ministériels,
inspecteur général
honoraire de
l'administration
de l'éducation nationale
et de la recherche.

être comprises, créent non pas un sentiment de sécurité mais, au contraire, une incertitude voire une anxiété.

D'où provient l'insécurité des normes ?

La multiplication des émetteurs de normes

Trois niveaux se superposent : droit interne, droit communautaire et conventions internationales bilatérales et multilatérales. Cette multiplication des sources de droit résulte de celles des émetteurs de normes : externes, les organisations internationales et Européennes, internes, le Parlement – dont l'adoption d'un grand nombre d'amendements allonge les textes – le

président de la République avec l'article 16 de la Constitution, le gouvernement avec le pouvoir réglementaire et les ordonnances de l'article 38 de la Constitution, les exécutifs et pouvoirs délibératifs territoriaux et enfin, les partenaires sociaux par les dispositifs conventionnels étendus ou non par les pouvoirs publics. Sans mentionner les trop nombreuses autorités administratives indépendantes !

Les textes de droit interne émanent du Parlement (les lois), du gouvernement (les décrets, les arrêtés, les ordonnances voire les circulaires « réglementaires ») sans compter ceux émanant des autorités déconcentrées (Préfets, Recteurs) et décentralisées (Arrêtés des exécutifs territoriaux et délibérations des assemblées).

Il en résulte un accroissement du nombre de mots dans les codes.

Quinquennat	Code civil	Code de la construction et de l'habitation	Code de l'urbanisme	Code du travail	Code général des impôts	Code de la santé	Code de l'environnement
Chirac 2 (2002-2007)	14 000	111 000	28 000	66 000	199 000	505 000	203 000
Sarkozy (2007-2012)	11 000	80 000	8 000	-23 000	108 000	218 000	404 000
Hollande (2012-2017)	8 000	112 000	19 000	153 000	60 000	164 000	165 000
Macron 1 (2017-2022)	110 000	101 000	35 000	100 000	43 000	245 000	177 000

Une inflation aux causes multiples

Les lois de ratification de conventions internationales. Leur nombre s'accroît considérablement du fait de l'extension et de la technicité des domaines des conventions internationales liées au grand nombre d'États, au développement des relations internationales et à l'activité importante des exécutifs nationaux. Ces textes illustrent la volonté d'instituer et parfaire un cadre juridique international par des accords internationaux visant à réguler les rapports étatiques.

Les directives européennes transposées dans le droit national. Leur nombre et leurs domaines s'accroissent au rythme des transferts de souveraineté consentie par les traités ratifiés depuis le traité de Rome à aujourd'hui. Ces textes issus de négociations sont les résultats de compromis qui estompent la netteté des formules et soulignent l'accroissement des compétences de l'Union tant dans les domaines classiques que nouveaux. En outre, la France pratique des « surtranspositions de directives » dépassant les obligations mises à la charge des autres États européens ce qui illustre la surabondance de réglementation française. Le forum économique mondial a classé la France en 2018 au 107^e rang sur 140 pays pour « le fardeau administratif ». La production réglementaire est une des composantes de l'indice de compétitivité mondiale.

Les actes législatifs et réglementaires internes. L'apparition de nouvelles branches de droit : droit de la consommation, de l'urbanisme, de l'écologie, du numérique, le nucléaire les nouvelles technologies.

Dans ces domaines, les multiples textes sont sans cesse modifiés pour tenir compte des innovations et des nouveaux comportements. Leur technicité suscite par ailleurs, un manque de confiance quand ce n'est pas une incompréhension des termes utilisés.

La nécessité de réglementer de nouveaux secteurs de l'activité humaine. Le progrès technique fait naître de nouveaux dangers pour les individus ce qui conduit à interventions de l'État (Lois relative à la bioéthique, à la captation d'images, à la protection de libertés...).

Les demandes des groupes de pression voire d'électeurs, concernant la revendication de droits nouveaux. La loi générale, unique et applicable pour tous, est remplacée par autant de lois que demandent les diverses catégories de citoyens (Le PACS, le mariage pour tous...) ou des sujets spécifiques (L'euthanasie, la GPA...).

L'exigence croissante de sécurité des citoyens qui demandent à l'État de les protéger contre tous les dangers actuels et même futurs (le principe de précaution). Les citoyens demandent des lois nouvelles en raison des vertus et de la force symbolique qu'ils leur prêtent (Le légicentrisme). Dans le même temps, certains dénoncent la prolifération de règles et d'interdictions matérialisant des atteintes aux libertés individuelles « Un despotisme démocratique » concerne la vie privée, la consommation – tabac, alcool, alimentation – mais aussi la sécurité routière au nom d'un paternalisme bien-pensant.

L'attention portée par les gouvernants aux mouvements de l'opinion publique suite à un scandale, un accident, un attentat. Autrefois, une commission était créée. Aujourd'hui, l'adoption d'un texte est

immédiatement annoncée. Cela conduit à rédiger des textes « à chaud », sans recul pour donner satisfaction aux médias et à l'opinion publique, parfois inapplicables.

Faits médiatisés	Gouvernement	Loi adoptée
Licenciements chez Michelin (automne 1999)	Jospin	Loi N° 2001-420 relative aux nouvelles régulations économiques
Naufrage du pétrolier Erika (12 décembre 1999)	Jospin	Loi N° 2001-380 du 3 mai 2001 relative à la répression des rejets polluants des navires
Vincent Lambert (acharnement thérapeutique)	Raffarin	Loi N° 2005-370 du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie
Meurtre d'un gardien de la paix par un multirécidiviste (novembre 2003)	Villepin	Loi N° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales
Meurtre d'une joggeuse à Milly-la-Forêt par un récidiviste (fin septembre 2009)	Fillon	Loi N° 2010-242 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale

Ces lois votées sous l'émotion publique aboutissent à une complexification croissante de l'ordonnance juridique et du processus de production des jugements, qu'ils relèvent du contentieux civil ou pénal, tout en imposant aux juges une adaptation permanente. Cela entraîne une instabilité des textes qui explique l'augmentation des stocks et l'allongement des délais de jugement. À cette inflation législative et réglementaire, s'ajoute la multiplication des circulaires pour expliciter les nouvelles normes sans compter les exigences jurisprudentielles.

L'édition de textes de loi « faire valoir » est aussi une cause de l'inflation législative. Les ministres cherchent à laisser leurs noms dans l'histoire. Cette pratique permet à son auteur de bénéficier de trois retombées médiatiques minimum : lors de l'annonce du texte, puis la présentation du texte au Conseil des ministres et enfin lors de la défense du texte devant les assemblées. La loi a alors une vocation incantatoire, un instrument de communication visant à établir une notoriété, validant le constat de Montesquieu, qui écrivait déjà en 1758 dans *L'Esprit des lois* : « Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires ».

Deux causes sont spécifiques à la vie politique

La concrétisation des engagements du chef de l'État. Élu sur un programme pour cinq ans, la mise en œuvre de celui-ci se traduit par une multiplication de textes.

La fréquence des alternances politiques. Les majorités successives modifient ou abrogent les textes de leurs prédécesseurs. L'accroissement du volume du journal officiel en atteste : 807 406 pages ont été publiées du 1er janvier 1974 au 30 juin 2014 selon la Mission de lutte contre l'inflation normative. Elle ne dénombre pas moins de 400 000 normes, 10 500 lois et 127 000 décrets rendant caduque l'adage « Nul n'est censé ignorer la loi ».

L'insécurité des normes est devenue une source d'inégalité entre citoyens

Les modifications incessantes créent des règles instables

Plus les lois et règlements sont détaillés, plus ils devront faire souvent l'objet de modifications et d'adaptations. L'administration rédactrice des textes vise à l'exhaustivité, à la recherche des détails que traduit le « perfectionnisme des bureaux » souvent incompatible avec une application facile et concrète des textes sur le terrain en raison d'un langage ésotérique pour les usagers. Cette instabilité chronique nécessite pour être intelligible, des circulaires interprétatives, indiquant le sens des formules et les principes d'application des textes.

Les citoyens sont égarés par un droit instable, peu lisible et en partie imprévisible, ce qui génère un coût en termes d'investissement et en compétitivité extérieure. Selon l'OCDE, les coûts induits par la complexité administrative sont de 3 à 4 % du PIB, soit pour la France 72 milliards d'euros. Le conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a chiffré le coût annuel pour 2014 des nouvelles normes à 563 millions d'euros. La stabilité des normes et leur prévisibilité sont un facteur de compétitivité des États. Les normes internationales sont le cadre d'une guerre d'influence qui favorise ou non certains pays. La multiplication des textes et donc des normes est un facteur de ralentissement des décisions d'investissement. Deux textes récents soulignent, lorsque la nécessité fait foi, la réduction du formalisme administratif. Le vote de la loi « sur l'accélération des procédures dans la construction de réacteurs en France » illustre cette complexification du droit préjudiciable au pays tout comme le vote de la loi accélérant les remises en l'état des bâtiments victimes des émeutes de juin 2023.



@ Machiavel007 - stock.adobe.com

Le taux d'instabilité de certains Codes — le nombre total de modifications du Code rapportées à son nombre d'articles — conduit à constater que pour certains Codes plus de 10 % de leurs articles changent chaque année.

Deux catégories sociales professionnelles sont sensibles au poids des normes et à leurs contraintes : La première. Le MEDEF étudie et organise des colloques sur « le poids des normes européennes » et parle de « harcèlement textuel » pour stigmatiser l'alourdissement des codes ainsi que l'instabilité des normes. Le Medef a obtenu, pour trois ans, la création par décret n°2014-11 du 8 janvier 2014 d'un « conseil de la simplification pour les entreprises ». L'empilement des normes obère la compétitivité des entreprises ainsi que le déplore le rapport d'information n°743 du 15 juin 2023 au nom de la délégation aux entreprises relatif à la simplification des règles et normes applicables aux entreprises.

La seconde catégorie concerne les collectivités territoriales dont la loi n°2013-291 du 17 octobre 2013 a créé « un conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics » puis la désignation par un décret du 11 mars 2014 d'un « médiateur des normes applicables aux collectivités territoriales » en la personne de l'ancien ministre Alain Lambert. La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a publié le 26 janvier 2023 un rapport d'information n°289 relatif à la simplification des normes imposées aux collectivités territoriales qui est une cause d'abandon des mandats de maires.

Le taux d'instabilité de certains Codes — le nombre total de modifications du Code rapportées à son nombre d'articles — conduit à constater que pour certains Codes plus de 10 % de leurs articles changent chaque année. En dix ans, de 2005 à 2015, le Code de l'urbanisme est passé de 2 300 pages à 3 800, soit plus de 65 %, le code général

des impôts, de 2 700 à 3 800, soit plus de 40,7 %, le Code du travail de 2 650 pages à 3 700, soit plus de 39,6 %. Ces chiffres illustrent « la fracture juridique », une partie de la population se trouve marginalisée par un droit devenu trop complexe, tandis qu'au contraire, d'autres acteurs s'en accommodent et tirent profit de cette complexité. Il en résulte une délégitimation des pouvoirs publics et une juridicisation de la vie administrative, une remise en cause du contrat social. Deux catégories de citoyens sont apparues : ceux qui peuvent s'offrir des experts pour détourner les subtilités des textes à leur profit et les autres, égarés dans le labyrinthe juridique, laissés-pour-compte de l'État de droit. Ce coût démocratique créé une extériorité de ces citoyens qui non seulement ne se sentent plus protégés par le droit mais mis en danger par lui.

L'incertitude sur la valeur normative de la norme

Outre la mutabilité importante des normes, deux autres types de lois conduisent à une insécurité : les lois rétroactives et les lois de validation.

Les lois rétroactives permises « pour des raisons d'intérêt général » modifient les règles que l'administration fiscale et le juge ont pour mission d'appliquer à condition de ne pas porter atteinte aux droits nés au profit de contribuables en vertu de décisions de justice passées en force de chose jugée, et de ne pas déroger au principe de non-rétroactivité des textes à caractère répressif.

Les lois de validation dont l'objet est de « valider » rétroactivement un acte administratif reconnu illégal par un juge ou susceptible de l'être.

Les lois n'ayant aucune portée effective se bornent à l'énoncé de principes comparables à des « résolutions » soulignant l'inapplicabilité et la non-effectivité de la règle de droit ou l'absence de sanction par absence de moyens ou impossibilité matérielle d'obtenir l'application du texte. Cette situation favorise le recours à la transaction dans le but d'éviter un contentieux : « mieux vaut un mauvais arrangement qu'un bon procès ». Enfin, une dernière extension du domaine de la loi qui ne relève pas de la compétence parlementaire doit être mentionnée : les lois mémorielles sur l'histoire. Suite à des demandes médiatisées de groupes de pression ; le parlement vote des lois imposant une lecture historique à la place des historiens (Lois Gayssot, loi Taubira et loi Mekachera). Elles sont contestées comme « vecteur de la pensée unique » notamment par les nombreux historiens qui y voient un signe d'intolérance en frappant d'excommunication ou d'ostracisme ceux qui ne se conforment pas aux canons que ces lois édictent. Elles seraient le signe d'une société d'interdits.

Depuis la fin du XVIII^e siècle et jusqu'à une époque récente, le droit français a représenté un modèle dont se sont inspirés de nombreux États dans le monde. Il constituait un ensemble cohérent, intelligible, codifié, servi par une langue claire, dense et précise. Ces caractères se sont fortement altérés de nos jours, constate le Conseil d'État¹, et ce malgré les admonestations des Présidents de la République depuis 1995, les exigences du Conseil constitutionnel par « l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi » proclamé (décisions du 16 décembre 1989 et du 29 juillet 2004)², des nombreuses circulaires des Premiers ministres depuis 1983, des alertes des présidents des assemblées, du contrôle du Parlement (Office parlementaire d'évaluation de la législation), de trois rapports publics du Conseil d'État (Voir note de bas de page), en l'absence de mécanismes de révision automatique de textes, le constat de la haute juridiction a conservé toute sa pertinence. « Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite ».

L'inflation normative concerne tous les États européens. La France a produit de nombreux rapports et institué le 3 mai 2018, sous l'égide du Secrétariat général du Gouvernement, une étude annuelle pour « mesurer l'inflation normative ». Cette étude comprend des indicateurs de

suivi de l'activité normative et permet de mesurer le phénomène sans le ralentir vraiment nonobstant les études d'impact créées par la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 dont l'objet était de justifier l'opportunité de normes nouvelles.

Certains États européens se sont attaqués à l'inflation normative. La Grande Bretagne s'inspirant du Regulatory Policy Committee, a instauré l'Oïto (One in, Two out) selon lequel aucune loi nouvelle n'intervient sans en avoir abrogé au moins deux. L'Allemagne a créé le Normenkontrollrat, le 14 août 2006, accompagné d'un programme fédéral avec pour résultat une baisse de 25 % du nombre de normes par législature. Plusieurs lois d'allègement de la bureaucratie ont été adoptées en 2016, 2017 et 2019. Les Pays Bas ont mené à partir de 2011 avec la création d'ACTAL (Adviescollege Toetsing regeldruk), qui est une autorité consultative de contrôle de la pression normative, une action visant à diminuer les coûts de cette pression tant pour les entreprises que pour l'administration et une amélioration de la lisibilité des textes en application. Chaque gouvernement, à son entrée en fonction, remet un programme avec des objectifs chiffrés et s'appuie pour l'estimation de la charge réglementaire (ATR) sur une autorité indépendante, le comité consultatif qui évalue l'impact des lois votées via des tests (Test - PME) sur des sociétés en concertation avec les fédérations professionnelles. La Suisse évalue depuis 1999 l'impact des lois sur les entreprises.

La Suède qui a institué, en 2008, le « Regelradet », vise les mêmes résultats que les Pays Bas. Ces États sensibles aux coûts budgétaires sont attentifs aux préconisations de l'OCDE visant à « éliminer la paperasse. La simplification administrative dans les pays de l'OCDE est un objectif traduit en 2003 dans le rapport « Mieux légiférer en Europe » en 2010, et plus tard dans « Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015-2016 ». En France, plusieurs actions n'ont pas encore été mises en œuvre comme le vote d'une loi quinquennale de simplification ou encore proclamer et appliquer la simplification des normes comme « objectif à valeur constitutionnelle ». Certains considèrent qu'il y a une dictature de la bonne conscience, qui amène à légiférer plutôt qu'à résoudre le problème.

CHRISTIAN BIGAUT

1 De la sécurité juridique, EDCE, 1991, Sécurité juridique et complexité du droit, EDCE, 2006, Simplification et qualité du droit, EDCE, 2016 ainsi que le colloque organisé par le Conseil d'Etat et le Conseil national d'évaluation des normes le 14 octobre 2022.

2 Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires, circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation, normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation, circulaire du 30 septembre 2003 relative à la qualité de la réglementation, circulaire du 12 octobre 2015 sur l'évaluation préalable des normes et qualité du droit.