

LE DROIT À LA SIMPLIFICATION

EN BREF

ON CROULE SOUS LES NORMES

La France est aujourd'hui enfermée dans un carcan normatif hors de contrôle. Environ **400 000 normes**, des dizaines de milliers d'articles de loi et de règlements, des millions de mots accumulés au fil des décennies. Cette inflation n'est ni accidentelle ni technique : elle est **politique**. Tous les gouvernements, de droite comme de gauche, ont empilé les règles, convaincus que l'État devait tout prévoir, tout encadrer, tout corriger.

Ce carcan ces normes affaiblit profondément notre économie. Il freine l'initiative, décourage l'investissement et étouffe nos entreprises, nos collectivités et la vie quotidienne des Français.

POURQUOI LES TENTATIVES DE SIMPLIFICATION ÉCHOUE

La simplification n'est pas une idée nouvelle. Lois et décrets de « simplification » se succèdent, avec des résultats marginaux. Même en triplant le rythme actuel de suppression des normes, il faudrait **plusieurs siècles** pour traiter une fraction du stock existant.

Pourquoi ? Parce que l'on traite les conséquences sans jamais s'attaquer aux causes. Parce que ceux qui ont créé les problèmes ne sont pas les mieux placés pour les résoudre.

On tente de vider la piscine avec une petite cuillère tout en laissant les robinets ouverts.

ET SI L'ON CHANGEAIT DE MÉTHODE ?

Simplifier par le haut a échoué. Cela revient à demander à ceux qui ont créé le problème de le résoudre. Il faut **simplifier par le bas**.

Simplifier par le bas, c'est faire confiance à la société : citoyens, entrepreneurs, élus locaux, associations,... Ce sont eux qui vivent les normes absurdes, contradictoires ou inapplicables, qui savent ce qui fonctionne et ce qui bloque.

Faisons-leur confiance.

NOTRE PROPOSITION CENTRALE : UN DROIT À LA SIMPLIFICATION

Le **droit à la simplification** est une idée simple et puissante : donner à la société le pouvoir de **contester une norme** qu'elle juge inutile, incompréhensible, redondante ou inadaptée, et d'en demander le réexamen.

Concrètement, il s'agit d'un **droit de saisine** d'une autorité dédiée, placée auprès du Premier ministre. Elle **oblige l'administration à répondre**.

UN RENVERSEMENT DE LOGIQUE

Aujourd'hui, c'est à celui qui subit la norme de s'adapter. Demain, avec le droit à la simplification, **la charge de la preuve change de camp**.

Si l'administration souhaite maintenir une norme contestée, elle doit démontrer qu'elle est nécessaire, proportionnée, intelligible et utile au regard de l'objectif poursuivi.

Toute norme incapable de passer cet examen doit être modifiée ou remplacée.

Le processus est **public et transparent** : saisines, études d'impact, réponses de l'État.

Ce droit à la simplification **responsabilise** l'administration.

De tels mécanismes existe déjà, sous des formes diverses, dans de nombreux pays avancés.

UN PROJET POLITIQUE POUR 2027

Simplifier n'est pas une mesure technique : c'est un **choix politique majeur**. Simplifier, c'est restaurer l'autorité de l'État en allégeant son emprise, redonner confiance à la société et préparer l'avenir.

Ce projet appelle un mandat clair des citoyens dès 2027, une loi-cadre ou une ordonnance de début de législature, et la création d'une **task force interministérielle** dédiée.

Il ne s'agit pas de couper quelques branches dans la jungle des normes, mais de **traiter le mal à la racine**. Pour que la liberté et la responsabilité redeviennent la règle.



« LE DROIT A LA SIMPLIFICATION »

*« La liberté consiste à
pouvoir faire
tout ce qui ne nuit pas à autrui. »*

Art 4, DDHC

*« La société a le droit
de demander compte
à tout agent public
de son administration. »*

Art. 15, DDHC

IL FAUT SIMPLIFIER.

On ne peut pas continuer comme cela.

L'EXCES DE NORMES SE DOIT D'ETRE STOPPE.

La France compterait aujourd'hui environ **400 000 normes, plus de 90 000 articles de loi, 250 000 articles réglementaires, près de 50 millions de mots**. Sans parler des circulaires, des normes techniques rendues obligatoires et des normes européennes d'application directe.

La production des normes s'est emballée ces vingt dernières années. **On ne peut pas continuer comme cela.**

L'origine de cette inflation normative est POLITIQUE. En sont responsables tous les gouvernements qui se sont succédés, de droite comme de gauche. Ils ont multiplié les lois et les règlements.

Ce carcan normatif affaiblit profondément notre économie. Il freine l'initiative, décourage l'investissement et étouffe l'élan de nos entreprises, de nos collectivités, de nos associations et la vie quotidienne des Français.

L'EXCES DE NORMES ETOUFFE LA RESPONSABILITE.

Le trop plein de normes n'a pas seulement des effets économiques et sociaux. Il transforme en profondeur notre rapport à l'action et à la responsabilité individuelle.

À force d'accumuler les règles, nous devenons des **mineurs sous tutelle**, contraints de vérifier en permanence la conformité de chaque geste avant d'agir. Pour se prémunir contre les conséquences juridiques d'un acte, la question n'est plus : « Ai-je agi de manière responsable ? » mais : « Ai-je respecté la norme ? ».

À la culture de la responsabilité s'est substituée la culture de la conformité.

ET CET EXCES DE NORMES VERROUILLE LE FUTUR.

Nous vivons une mutation portée par un incroyable progrès scientifique et technologique.

À ce nouveau monde complexe, il faut des règles simples : des principes qui guident, plutôt que des détails qui freinent ou des cocons normatifs qui étouffent. On ne saurait réguler dans le détail des technologies qui n'existent pas encore. Vouloir le faire, c'est freiner l'innovation.

Imaginer que l'on puisse entrer dans ce nouveau monde, en saisir toutes les opportunités, avec notre carcan de normes hérité du passé, c'est verrouiller notre futur.

Une simplification impossible

Vouloir simplifier n'est pas nouveau. On s'y attèle depuis longtemps mais les résultats ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées.

A supposer que nous supprimions ou simplifions trois fois plus de normes que nous le faisons aujourd'hui, il nous faudrait plus de quatre siècles pour traiter le tiers de notre stock, à condition qu'aucune nouvelle norme soit produite dans l'intervalle.

Si les lois ou décrets de simplification ont des effets réels, ils interviennent sur les conséquences de l'inflation normative sans jamais s'attaquer aux mécanismes qui la produisent.

C'est dire qu'on tente de vider la piscine des normes avec une petite cuillère tout en laissant grandes ouvertes les vannes qui la remplissent.

Cherchez l'erreur.

Albert Einstein rappelait trois leçons utiles :

- La folie consiste à faire toujours la même chose en espérant un résultat différent.
- On ne résout pas un problème avec ceux qui l'ont créé.
- Bien poser un problème, c'est déjà en résoudre une grande partie.

Et si nous formulons la question autrement ?

Si la simplification par le haut échoue, **simplifions par le bas.**

Pourquoi simplifier par le bas.

Continuer à simplifier par le haut, c'est persévérer dans une méthode qui a échoué. C'est demander à ceux qui ont créé le problème de le résoudre. C'est croire que ceux qui ont accumulé les règles - souvent convaincus que l'État doit tout prévoir, tout encadrer et tout corriger - sauraient mieux que d'autres comment simplifier.

Simplifier par le bas, c'est au contraire **faire appel à la société civile et aux professionnels**, ceux qui sont les premiers éprouvés par la lourdeur et la complexité de nos normes, **pour les simplifier**. Sans oublier les fonctionnaires du « bas », en première ligne face aux Français - à portée d'engueulade - qui connaissent d'expérience les normes inutiles, contradictoires, trop compliquées, qu'il nous faut revoir.

Beaucoup de normes efficaces échappent déjà à l'État. Ce sont **les normes issues de la société civile qui sont largement respectées, précisément parce que ce sont des normes d'en bas qui reposent sur l'adhésion, l'expertise et la responsabilité**. Les normes ISO en sont un exemple. Elles fixent des objectifs, laissent une liberté de moyens, sont élaborées par des comités associant ingénieurs et utilisateurs, et reposent sur l'expérience et l'amélioration continue.

Puisque la société civile a démontré son aptitude à créer des normes par le bas, faisons-lui confiance !

SIMPLIFIER PAR LE BAS.

A partir d'un « droit à la simplification ».

Simplifier n'est pas une solution technique. C'est un choix politique majeur.

Simplifier, c'est restaurer l'autorité de l'État en allégeant son emprise sur la société ; c'est rendre à ceux qui subissent les normes le pouvoir de participer à leur élaboration ; c'est cesser de traiter les citoyens comme des enfants.

Nous voulons faire simple. Simplifier par le bas. Simplifier autrement.

Cela suppose une **volonté politique forte** et un **mandat clair des citoyens**, obtenu **lors des élections présidentielles et législatives de 2027**. Une loi — ou mieux, une ordonnance en tout début de législature — devra traduire cette volonté qui se manifeste autour de cinq propositions : **créer un « droit à la simplification »**, clarifier le rôle de la loi et celui du règlement, réécrire les codes, améliorer la production des lois et normes, améliorer les rapports avec l'administration.

Cette volonté passe par la création d'une « **Task force** » interministérielle rattachée auprès du Premier ministre (avec peut-être auprès de lui un ministre spécialement dédié à cette mission).

1. Créer un « droit à la simplification ».

Ce que nous appelons le « droit à la simplification » est **le pouvoir donné à la société de signaler une norme incompréhensible, inutile, redondante ou manifestement inadaptée pour demander son réexamen, proposer sa suppression ou une norme alternative**.

Concrètement et juridiquement, il s'agit d'un **droit de saisine en matière de simplification normative exercé auprès du Premier ministre ou du ministre en charge de la simplification**.

AUCUNE SAISINE NE PEUT REMETTRE EN CAUSE LES NORMES ESSENTIELLES DE PROTECTION, DE SECURITE, DE SANTE OU D'HYGIENE.

- De fait, c'est un droit de critique et de proposition qui débouche sur un droit au réexamen des normes (qui ne saurait être comparé aux différentes formes de pétitions existantes).
- La saisine **oblige l'État à réexaminer, justifier ou modifier les normes**.

- La saisine est ouverte :
 - **A tout citoyen**, à titre individuel ou en groupe, pour signaler, sans formalisme excessif, une norme estimée inutile, incompréhensible, redondante ou inadaptée.
 - **A des groupements d'acteurs** (secteurs professionnels, filières, associations, élus locaux...), qui peuvent proposer la suppression ou la modification d'une norme, ou son remplacement par une **norme alternative**. Ces propositions peuvent être proposées en **paquets cohérents de mesures** pour permettre un travail de simplification sectoriel structuré. Elles sont accompagnées d'une **étude d'impact**, fondée sur une grille d'analyse (voir notre check-list des lois et des normes).
- La « **Task force** » reçoit les demandes de simplification et gère les réponses à apporter. Elle est installée auprès du Premier ministre ou du ministre en charge. Elle s'appuie sur les ministères concernés. Elle dispose des moyens nécessaires pour la gestion rapide des demandes.
- Au terme de son examen, la norme est maintenue ou modifiée.

Toute norme maintenue doit être justifiée. Il faut alors pouvoir démontrer sa nécessité, sa proportionnalité, son accessibilité, son intelligibilité et son utilité au regard de l'objectif poursuivi (en répondant aux questions de la check list).

Toute norme qui ne réussit pas cet « examen de passage », et que les ministères concernés ne peuvent justifier, est alors modifiée. Soit par l'adoption des normes alternatives proposées, soit par une réécriture concertée. .

L'administration doit prouver qu'elle a raison. Le droit à la simplification se traduit ici par **une inversion de la charge de la preuve**. Le Gouvernement est tenu soit de simplifier, soit de justifier le maintien de la norme contestée

Les dispositions de simplification qui pourraient toucher au domaine législatif devront être incluses avec une motivation explicite dans des projets de loi dédiés.

- L'ensemble du processus est public : les règles de recevabilité, la publication des saisines recevables, la publication des études d'impact, la publication des réponses.

Un **site dédié** permet d'assurer la transparence, de nourrir le débat public, d'engager politiquement le Gouvernement sur ses choix.

Le gouvernement sera ainsi tenu par son engagement à simplifier devant l'opinion. Il se doit de donner les moyens à la réussite de cette task force, de s'engager sur la rapidité des délais de réponse (par exemple 2 mois pour la recevabilité, 6 mois pour l'instruction).

Ce droit à la simplification permet à la société de contrôler les normes qu'on lui impose, et au politique de reprendre la main sur l'administration.

Ce « droit à la simplification », sous une forme ou une autre, est une réalité dans de nombreux pays (comme on peut le voir dans le benchmark de notre check list).

Il est ancré dans nos principes constitutionnels :

- **Article 15 DDHC** : la société a le droit de demander compte à l'administration.
- **Principe de proportionnalité** (déjà central en contentieux).
- **Objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi** (jurisprudence constitutionnelle).

Il ne vise pas à dessaisir l'administration mais à la responsabiliser.

- L'administration conserve la décision finale.
- Mais elle doit **argumenter, motiver, justifier**.

Le « droit à la simplification » n'est pas une révolution institutionnelle, c'est un indispensable changement de culture.

Aller plus loin : vers un « agir responsable » ?

Dans la pratique, citoyens, entreprises et administrations arbitrent en permanence entre le respect à la lettre des règlements et ce qu'il faut faire en toute responsabilité face à une situation concrète. La crise du Covid l'a illustré de manière frappante : face à l'urgence, l'administration, les collectivités et les citoyens ont parfois dû s'affranchir dans l'urgence du carcan normatif pour agir dans l'intérêt général.

Il existe donc un « AGIR RESPONSABLE » dans les faits. Si le juge avait été saisi de ces violations des règlements, au lieu d'un simple constat, n'aurait-il pas examiné les faits autrement ? N'aurait-il pas pu poser la question : « Pouvez-vous démontrer que votre choix était responsable, proportionné aux risques et respectueux des principes de la loi, même s'il n'a pas suivi le chemin proposé par la loi et le règlement ? »

Reconnaître cet agir responsable est un **choix politique et même éthique**. À force de vouloir protéger l'homme de ses erreurs, on finit par le priver de sa liberté et de sa responsabilité. Un droit efficace est un droit qui fixe des principes clairs, laisse de l'espace à l'initiative, et sanctionne les abus, plutôt qu'un droit qui prétend tout prévoir et finit par tout bloquer.

Consacrer juridiquement cet agir responsable réintroduirait de la **souplesse** dans notre droit et redonnerait au juge son rôle central : un gardien des principes de la loi appliqués au réel, évitant les abus mais laissant une plus grande liberté pour respecter ces règles. Un objectif de résultat et une liberté de moyens sous le contrôle du juge. C'est la logique promue par l'OCDE et appliquée dans bien des pays.

Il reste à inscrire cet « agir responsable » dans la loi. Nous y travaillons mais ce n'est pas facile. C'est pourtant essentiel. Bienvenue à tous ceux qui voudront y contribuer à nos côtés.

2. Clarifier le rôle de la loi et celui du règlement.

Tout notre travail de simplification exige de clarifier la place de la loi et la place du règlement.

L'article 34 de la Constitution est clair : « La loi détermine **les principes fondamentaux** dans les domaines (...) – de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; – de l'enseignement ; – de la préservation de l'environnement ; – du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ; – du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale. »

L'Article 37 aussi : « Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un **caractère réglementaire**. »

La loi détermine donc **les principes, et seulement les principes**. Or, un **grand nombre de lois actuelles méconnaissent cette répartition constitutionnelle**. Elles entrent dans le détail, empiètent sur le domaine réglementaire et alimentent l'inflation normative.

La procédure de **délégation** prévue à l'article 37, alinéa 2, offre un outil puissant pour corriger cette dérive. Le Gouvernement a le pouvoir de distinguer la partie réglementaire de la loi sous le contrôle du Conseil constitutionnel pour

en modifier ensuite ses dispositions par décret. Cette procédure peut permettre d'**étendre le champ de notre droit à la simplification** en facilitant la simplification de la partie réglementaire extraite de la loi.

Le domaine de la loi redeviendrait lisible et stable. La loi pourrait à nouveau jouer son rôle de boussole, laissant à la société la capacité de produire des normes adaptées dans le respect des principes qu'elle fixe.

3. Réécrire les codes.

Cette réécriture des codes est ambitieuse mais elle est nécessaire. D'abord pour **redonner sa noblesse à la loi**, ensuite pour **simplifier le droit**, et enfin **accompagner les mutations du monde**.

Nous vivons un moment charnière dans l'histoire de notre droit, comparable à celui que décrivait Portalis lorsqu'il évoquait l'Ancien Régime comme un « amas confus et informe » où le sujet ne « rencontrait partout qu'un dédale mystérieux ». Ce moment est celui d'une révolution technologique, économique et sociale qui exige de redéfinir les principes pour sortir de notre maquis juridique. Maintenir une architecture conçue pour l'ancien monde nous condamne à manquer les opportunités du nouveau.

C'est une tâche de longue haleine qui doit mobiliser des juristes éminents comme le furent les rédacteurs des Codes sous Napoléon.

Un premier code peut en fournir l'exemple: **le code du travail**.

Trop lourd, trop volumineux, trop compliqué, notre code du travail a vieilli. Ses notions essentielles sont l'héritage de la civilisation de l'usine. Dans ces années de transition vers un nouveau monde, il n'a pas les souplesses nécessaires pour faire face aux mutations du travail.

Dans ce domaine, au-delà des principes fixés par le législateur, les normes peuvent être élaborées par des acteurs légitimes, au sein des branches avec les partenaires sociaux et au sein de l'entreprise.

4. Améliorer la production des lois et normes.

Aucune simplification durable n'est possible :

- **sans la volonté** politique de diminuer le flux des lois pour diminuer le flux des normes ;
- **sans la volonté** de lutter contre la tentation de remplir les lois de dispositions réglementaires qui n'y ont pas leur place ;
- **sans la volonté** aussi de lutter contre les projets et propositions de loi de circonstance et d'affichage, de ces lois inutiles qui affaiblissent les lois nécessaires.

Ce changement de culture politique ne diminue pas le rôle du Parlement. Il le renforce.

Moins présent dans l'écriture du détail, le Parlement devient plus exigeant sur les principes, les objectifs et le contrôle de l'action normative.

Ce changement doit s'accompagner d'une **conception plus exigeante des études d'impact réalisées par le Gouvernement auxquelles on pourra opposer des contre-études d'impact**. Ces études d'impact doivent devenir obligatoires, non seulement pour les lois, mais aussi pour les propositions de lois, et même pour toutes les normes, non seulement législatives, mais aussi réglementaires. Pour les nouvelles normes comme pour les anciennes.

Pour cela, les parlementaires doivent disposer de davantage de moyens d'expertise et de contre-expertise. Cela peut se faire par une **contre-expertise institutionnelle** à la manière du Royaume-Uni avec l'Office for Budget Responsibility ou de la Corée du Sud avec le Regulatory Reform Committee (études *ex ante* et *ex post* systématiques). Il serait par

ailleurs souhaitable que les groupes parlementaires puissent disposer des moyens pour recourir à une **expertise indépendante** ou de financements de think tank associés aux partis comme en Allemagne.

5. Améliorer les rapports avec l'administration.

Dans le ras-le-bol des Français contre les normes il y a bien sûr aussi l'exaspération qui naît du rapport avec l'administration pour l'application de ces normes.

Or l'administration de terrain, celle des formulaires, des guichets et des contrôles, celle qui se situe à l'extrémité de la chaîne des normes, connaît les normes absurdes qu'elle est contrainte d'appliquer sans avoir la possibilité d'y déroger. Ces fonctionnaires ne sont pas responsables de l'inflation normative. Ils ont toute leur part dans la suppression et la construction de normes alternatives.

Le **Code des Relations entre le Public et l'Administration (CRPA)** est un code transversal qui organise la manière dont l'administration agit, décide et communique avec les citoyens, les entreprises et les associations. Il ne dit pas ce que l'administration doit décider mais comment elle doit le faire.

C'est pourquoi dans notre volonté de simplification nous n'oublions pas la réécriture du CRPA. Il contient d'excellentes dispositions mais il mérite une étude d'impact car il rencontre de nombreuses limites et fait même l'objet de détournements structurels. Sa liste d'exceptions le vide de sa portée politique. Un seul exemple, le SVA - silence vaut acceptation – : l'administration sait demander au dernier moment une pièce complémentaire (plus ou moins utile) pour rallonger les délais.

L'annonce de cette réécriture rapide du CRPA illustrerait la volonté du nouveau Gouvernement.

UNE AMBITION.

Tout le sens de ce projet est de **chasser les mauvaises normes pour faire émerger de bonnes. Il ne s'agit pas de se tracer un chemin au travers de la jungle des normes, fût-ce avec une tronçonneuse, mais de s'attaquer à ce qui rend possible l'existence de cette jungle.** Soigner notre mal à la racine pour se débarrasser des règles nuisibles et permettre la sélection des règles les plus efficaces, les plus lisibles, les plus robustes.



ET MAINTENANT

CE QUE NOUS ALLONS FAIRE

Nous voulons faire du « droit à la simplification » une cause nationale. Une exigence suffisamment forte pour devenir **incontournable** dans les quatorze prochains mois et s'imposer au **prochain gouvernement comme à la prochaine Assemblée nationale**.

Nous voulons le faire connaître au travers des médias, le porter par une action d'ampleur sur les réseaux sociaux, le faire monter dans l'opinion publique et le faire partager largement par les décideurs politiques.

Nous faisons appel à des **juristes** et des **parlementaires** pour améliorer notre dispositif et le rendre **prêt à l'emploi**.

Pour produire **des exemples de réécriture des codes**, en commençant par le **Code du travail** et des propositions d'amélioration du **Code des Relations entre le Public et l'Administration**.

Nous souhaitons mobiliser les **secteurs professionnels**, les **entreprises**, petites et grandes, toutes celles et ceux qui vivent la complexité normative au quotidien.

Pour préparer dès maintenant ce que pourront être demain les dossiers de saisine et les études d'impact qui pourront être présentés à l'administration.

AVEC NOUS

Pour demander ce **droit à la simplification**

Pour proposer des **normes à supprimer, simplifier ou remplacer**

Pour contribuer à l'élaboration de **normes alternatives concrètes**

Un site web : jesimplifie.fr

CHECK LIST DES LOIS ET DES NORMES



Il s'agit d'identifier l'ensemble des sources juridiques et techniques qui permettent de fonder, en droit positif, une loi et des normes exigeantes en matière de qualité.

Il ne s'agit pas d'inventer des principes nouveaux, mais de mobiliser systématiquement les exigences déjà présentes dans le droit constitutionnel, la jurisprudence administrative, le droit organique, le droit européen et les référentiels internationaux de bonne régulation.

L'EXIGENCE DE LA QUALITE DES LOIS

Il existe un socle juridique solide et contraignant pour exiger une loi de qualité. Cette exigence n'est pas une simple ambition politique mais une obligation constitutionnelle et jurisprudentielle.

La démarche est en deux temps :

1. **Identifier les exigences existantes (parties I à IV)** : recenser tous les fondements juridiques disponibles, en précisant pour chacun son origine exacte.
2. **Transformer ces exigences en clauses opérationnelles (partie « Ce que la loi doit être »)** : traduire ces principes en dispositions concrètes intégrables dans une loi-cadre.

I. LE SOCLE CONSTITUTIONNEL DE LA QUALITE ET DE LA SIMPLIFICATION DES LOIS

Les exigences qui découlent directement de la Constitution et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel constituent le socle normatif le plus élevé. Ces fondements disposent de la force contraignante maximale.

1. La Constitution elle-même (1958)

Il n'existe pas d'article disant explicitement "la loi doit être de qualité", mais plusieurs dispositions y conduisent directement.

Cette précision est essentielle : la qualité de la loi n'est pas énoncée comme telle dans la Constitution, mais elle découle nécessairement de sa structure et de sa logique.

A. Article 34 : le domaine de la loi

Cet article définit limitativement le domaine de la loi (principes fondamentaux, règles dans certaines matières).

Conséquence :

- La loi doit se limiter à ce qui relève de sa compétence
- Elle ne doit pas se transformer en règlement détaillé

C'est le fondement essentiel de la critique de la loi bavarde, prescriptive, hypertrophiée.

Si la Constitution délimite le domaine de la loi, c'est pour empêcher qu'elle ne devienne un instrument de micro-gestion administrative.

B. Article 37 : le domaine réglementaire

Tout ce qui n'est pas du domaine de la loi (art. 34) relève du règlement.

Conséquence :

- Exigence de sobriété législative
- La loi doit fixer des principes, pas des modes d'emploi

La délimitation constitutionnelle des compétences normatives implique une discipline formelle : **la loi ne doit pas faire ce que le règlement doit faire.**

Les articles 34 et 37 ne sont pas seulement des règles de répartition des compétences, ils sont aussi des fondements constitutionnels de la qualité formelle de la loi (sobriété, limitation au principe).

2. Le principe de clarté et d'intelligibilité de la loi

C'est ici que la qualité de la loi devient juridiquement opérante et sanctionnable.

Décision fondatrice : n° 99-421 DC du 16 décembre 1999

- Le Conseil constitutionnel dégage **un objectif de valeur constitutionnelle (OVC)** : l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi.
 - La loi doit être disponible, consultable, publiée
 - La loi doit être :
 - Compréhensible
 - Lisible
 - Non inutilement complexe
 - Non contradictoire
- Cet OVC est opposable au législateur, susceptible de censure constitutionnelle.
- C'est aujourd'hui le cœur constitutionnel de la qualité de la loi.

Cette décision fait passer la "qualité de la loi" du statut d'ambition politique à celui d'obligation constitutionnelle vérifiable.

3. Autres exigences constitutionnelles liées à la qualité

D'autres principes **dégagés par la jurisprudence** constitutionnelle complètent l'OVC d'intelligibilité :

- **La sécurité juridique**
- **La prévisibilité de la norme**
- **La non contradiction**
- **La normativité de la loi**

Décision clé : n° 2005-512 DC

Pour le Conseil constitutionnel, la loi doit être normative, c'est-à-dire poser de véritables règles, et non des proclamations vagues ou redondantes.

Une loi trop bavarde ou purement déclarative est une mauvaise loi au sens constitutionnel.

La qualité de la loi ne se limite pas à l'intelligibilité formelle, elle inclut aussi la qualité normative substantielle (effectivité juridique, non-bavardage).

4. Clarté et sincérité des débats parlementaires

La production d'une loi de qualité suppose un débat lisible et sincère

C'est la jurisprudence dégagée par le Conseil constitutionnel sur la sincérité et la clarté des débats.

La qualité de la loi ne dépend pas seulement du texte final, mais aussi du processus qui l'a produit.

II. LES EXIGENCES LÉGISLATIVES (l'auto-discipline du législateur)

Le législateur s'est imposé des mécanismes pour améliorer la qualité de son travail. Ces exigences sont d'origine législative (voire organique), donc juridiquement contraignantes mais d'un rang inférieur aux normes constitutionnelles.

1. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

S'agissant des lois de finances, la loi organique du 1er août 2001 a introduit une logique nouvelle :

- **Fixer des objectifs clairs**
- **Définir des indicateurs de performance**
- **Organiser l'évaluation systématique**

Cette loi organique inspire une conception finaliste de la norme, orientée vers les résultats plutôt que vers les moyens. Cette logique est très proche de ce que propose une régulation outcome-based : définir ce qu'on veut atteindre, mesurer si on l'atteint, ajuster si nécessaire.

2. Les études d'impact

Depuis la loi organique du 15 avril 2009, tout projet de loi doit être accompagné d'une étude d'impact :

- Analyse de la nécessité de la norme
- Évaluation de ses effets (économiques, sociaux, budgétaires)
- Examen des alternatives possibles

En pratique, les études d'impact parfois de pure forme, justificatives a posteriori mais l'exigence existe, elle peut être mobilisée, renforcée, contrôlée.

L'étude d'impact est un outil existant mais sous-exploité pour améliorer la qualité législative.

III. LES EXIGENCES EUROPÉENNES ET LES REFERENCES INTERNATIONALES

1. Le droit européen (CEDH)

Lorsqu'une mesure porte atteinte à un droit conventionnel (liberté d'expression, vie privée, etc.), elle doit être "prévue par la loi", ce qui inclut :

- Une loi **accessible** (publiée, disponible)
- Une loi **prévisible** (conséquences anticipables)
- Une loi **suffisamment précise** (pas d'arbitraire)

C'est un critère constant qui se fonde notamment sur l'article 7 de la CEDH (pas de peine sans loi) et sur les articles garantissant les libertés (art. 8, 10, 11...).

Une loi trop complexe peut violer la Convention européenne des droits de l'homme.

La qualité de la loi devient une obligation conventionnelle européenne, pas seulement constitutionnelle française.

2. La "Better Regulation" (OCDE)

L'OCDE a bâti un référentiel, devenu une référence majeure pour les États modernes, qui promeut explicitement :

- La qualité normative
- La proportionnalité des réglementations
- La régulation par les résultats (outcome-based regulation)

Même si ce n'est pas juridiquement contraignant, c'est devenu un standard de bonne gouvernance auquel les États se réfèrent et se comparent entre eux.

UNE ARCHITECTURE HIÉRARCHISÉE ET COMPLÈTE

L'exigence de qualité de la loi se fonde sur une pyramide normative :

Niveau 1 (sommet) : Constitutionnel

- Articles 34 et 37 (sobriété législative)
- OVC d'intelligibilité et accessibilité (1999)
- Principe de normativité (2005)

Niveau 2 : Jurisprudentiel administratif

- Principe de sécurité juridique (KPMG, 2006)
- Rapports publics du Conseil d'État (1991, 2006, 2016)

Niveau 3 : Législatif et organique

- LOLF (logique d'objectifs et d'évaluation)
- Études d'impact (loi organique 2009)

Niveaux auxquels s'ajoutent les dimensions européennes et internationales :

- CEDH (accessibilité, prévisibilité, précision)
- OCDE (Better Regulation, outcome-based regulation)

L'enjeu n'est pas d'inventer de nouveaux principes, mais de mobiliser systématiquement ceux qui existent et de les rendre effectifs.

CE QUE LA LOI DOIT ETRE

Comment transformer les exigences juridiques en dispositions concrètes intégrables ?

A. Clauses de substance (ce que la loi doit être)

Ces clauses définissent les caractéristiques intrinsèques que doit présenter une loi de qualité.

1. Clause d'intelligibilité

- **Obligation** de rédaction claire, définitions systématiques, suppression des renvois excessifs.
Fondement : OVC d'intelligibilité (décision 99-421 DC).

2. Clause de normativité

- **Interdiction** des dispositions purement déclaratives ; obligation d'effets juridiques identifiables.
Fondement : Décision 2005-512 DC sur la qualité de la loi.

3. Clause de périmètre

- **Obligation** d'identifier ce qui relève du principe (domaine de la loi) vs du détail (domaine du règlement). *Fondement : Constitution, articles 34 et 37.*

4. Clause de cohérence

- **Pas de contradictions** internes ; compatibilité avec le droit existant ; obligation de consolidation.
Fondement : OVC d'intelligibilité et principe de sécurité juridique.

5. Clause de prévisibilité

- **Formulation** suffisamment précise pour guider les comportements et limiter l'arbitraire.
Fondement : CEDH ("prévu par la loi").

B. Clauses de méthode (comment la loi naît)

Ces clauses encadrent le processus d'élaboration de la loi.

1. Étude d'impact renforcée

- **Options envisagées** (y compris non-normatives), coûts administratifs, test d'applicabilité.
Fondement : Cadre organique (loi organique de 2009).

2. Test "alternative non-prescriptive"

- **Obligation de justifier** pourquoi une obligation de moyens est nécessaire plutôt qu'une régulation par résultats. *Fondement : Better Regulation//Outcome-based regulation*

3. Consultation et contradictoire

- **Consultation** des acteurs concernés, calendrier minimal, traçabilité des arbitrages. *Fondement : Qualité procédurale, bonne régulation.*

4. Clause de simplicité

- **Indicateur** de charge administrative, engagement de réduction nette, publication d'un "compte des obligations" par texte. *Fondement : Better Regulation, analyse d'impact.*

C. Clauses de cycle de vie (après le vote)

Ces clauses organisent la vie de la loi après son adoption.

1. Réexamen programmé (sunset / clause de revoyure)

- **Certaines dispositions** expirent automatiquement ou sont réévaluées à date fixe. *Fondement : Logique d'évaluation, adaptabilité normative.*

2. Mesures transitoires obligatoires

- **Obligation** de prévoir des mesures transitoires quand la règle change fortement. *Fondement : CE, arrêt KPMG (sécurité juridique).*

3. Évaluation ex post

- **Indicateurs** de suivi, mesure des effets réels, abrogation ou ajustement si inefficacité. *Fondement : Culture LOLF / outcome-based regulation.*

4. Consolidation et codification

- **Intégration** propre dans les codes, version consolidée immédiatement disponible. *Fondement : OVC d'intelligibilité.*

AUDIT DE LA QUALITE NORMATIVE

Nous proposons deux grilles d'évaluation distinctes et complémentaires : l'audit de la loi et l'audit du règlement.

Chaque instrument conserve son autonomie conceptuelle et opérationnelle.

La première grille vise à apprécier la qualité normative au niveau législatif, là où se déterminent les principes, les garanties fondamentales et l'économie générale de l'intervention publique.

La seconde grille porte sur la qualité du niveau réglementaire, espace privilégié de mise en œuvre effective du droit et principal vecteur contemporain de densité normative.

CHECK LIST OPERATIONNELLE DE LA LOI

Cette checklist permet d'évaluer la qualité d'un projet de loi, d'une proposition de loi ou d'un dispositif normatif existant.

Elle est conçue pour être utilisable par un parlementaire, une commission, un cabinet ministériel ou un organe d'évaluation.

Chaque item peut être coché : OUI / NON / PARTIEL.

I. PERTINENCE ET NÉCESSITÉ DE LA LOI

- Le problème à résoudre est-il clairement identifié ?
- Ce problème relève-t-il nécessairement de la loi (art. 34), et non du règlement (art. 37) ?
- Une option non normative (recommandation, soft law, contrat, information) a-t-elle été examinée ?
- La loi évite-t-elle de créer une norme là où un objectif suffirait ?
- La création de la norme est-elle proportionnée à l'objectif poursuivi ?

II. CLARTÉ, INTELLIGIBILITÉ, LISIBILITÉ

- Le texte est-il compréhensible par un non-spécialiste éclairé ?
- Les notions clés sont-elles définies explicitement ?
- Le texte évite-t-il les renvois multiples, circulaires ou implicites ?
- La structure du texte est-elle logique et hiérarchisée ?
- Le texte est-il lisible sans devoir consulter excessivement d'autres textes ?

(Différents pays cherchent à rendre la loi compréhensible par le plus grand nombre : en **Ecosse les formats « Easy Read » officiel, textes simplifiés + pictogrammes** ; dans l'**Union Européenne, des vidéos animées expliquant les politiques, des « Factsheets » visuelles résumant Règlement et Directives** ; en **Australie des guides visuels** pour citoyens et PME, des **vidéos courtes** pour expliquer les réformes...)

(Exigences issues de l'OVC d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi – Conseil constitutionnel)

III. NORMATIVITÉ DE LA LOI

- Chaque disposition produit-elle un effet juridique identifiable ?
- Le texte évite-t-il les dispositions purement déclaratives ou programmatiques ?
- Les obligations sont-elles précises sans être micro-prescriptives ?
- La loi évite-t-elle de répéter des normes déjà existantes ?
- Les sanctions ou conséquences juridiques sont-elles clairement établies ?

(Jurisprudence constitutionnelle sur la normativité de la loi)

IV. RESPECT DU PÉRIMÈTRE CONSTITUTIONNEL (ART. 34 / 37)

- Les dispositions relevant du règlement sont-elles clairement identifiées ?
- La loi se limite-t-elle aux principes et règles essentielles ?
- Le texte évite-t-il de fixer des modalités techniques détaillées ?
- La frontière loi / règlement est-elle assumée et explicite ?

V. SÉCURITÉ JURIDIQUE ET PRÉVISIBILITÉ

- Les effets de la loi sont-ils prévisibles pour les destinataires ?
- Le texte évite-t-il les contradictions avec le droit existant ?
- Des mesures transitoires sont-elles prévues si nécessaire ?
- La loi respecte-t-elle les situations légalement acquises ?
- Les délais d'entrée en vigueur sont-ils réalistes ?

(Principe de sécurité juridique – CE, Ass., KPMG, 2006)

VI. CHARGE ADMINISTRATIVE ET SIMPLICITÉ

- Les obligations nouvelles sont-elles quantifiées (temps, coûts, formalités) ?
- La loi crée-t-elle des formalités supplémentaires évitables ?
- Existe-t-il un compte net des obligations créées / supprimées ?
- Le texte favorise-t-il une logique d'objectifs plutôt que de moyens ?
- Les acteurs disposent-ils d'une marge d'adaptation responsable ?

(Logique de simplification, Better Regulation, OCDE)

VII. PROCÉDURE ET MÉTHODE D'ÉLABORATION

- Une étude d'impact complète et sincère accompagne-t-elle le texte ?
- Les options alternatives ont-elles été sérieusement analysées ?
- Les parties prenantes ont-elles été consultées ?
- Les arbitrages sont-ils explicités et traçables ?
- Le calendrier parlementaire permet-il un examen sérieux ?

VIII. ÉVALUATION ET CYCLE DE VIE DE LA LOI

- La loi prévoit-elle une évaluation ex post ?
- Des indicateurs de résultats sont-ils définis ?
- Une clause de revoyure ou de réexamen est-elle prévue ?
- La loi peut-elle être ajustée ou abrogée si elle est inefficace ?
- La consolidation et la codification sont-elles prévues rapidement ?

(Culture LOLF, évaluation des politiques publiques)

IX. COMPATIBILITÉ EUROPÉENNE ET CONVENTIONNELLE

- Le texte respecte-t-il les exigences de prévisibilité et d'accessibilité du droit européen ?
- La loi est-elle compatible avec les exigences CEDH (« prévue par la loi ») ?
- Les atteintes aux libertés sont-elles nécessaires et proportionnées ?

X. APPRÉCIATION GLOBALE

- La loi simplifie-t-elle réellement le droit existant ?
- Renforce-t-elle la confiance des citoyens et des acteurs économiques ?
- Est-elle applicable sans inflation normative secondaire excessive ?
- Contribue-t-elle à un droit plus clair, plus stable, plus responsable ?

VERDICT SYNTHÉTIQUE — LOI

Qualité normative globale :

- ☐ Très satisfaisante
- ☐ Satisfaisante
- ☐ Insuffisante
- ☐ Problématique

Principaux points forts :

Principaux points faibles :

Recommandation :

- ☐ Adoption
- ☐ Réécriture
- ☐ Allègement
- ☐ Abandon

CHECKLIST OPERATIONNELLE DES REGLEMENTS

Checklist opérationnelle destinée à l'évaluation d'un décret, d'un arrêté ou d'un ensemble réglementaire existant ou en projet.

Elle est volontairement exigeante, car le règlement constitue aujourd'hui le principal vecteur de l'inflation normative.

Chaque item peut être évalué : OUI / NON / PARTIEL.

I. LÉGITIMITÉ ET NÉCESSITÉ DU RÈGLEMENT

- Le règlement est-il explicitement requis par un texte législatif ou strictement nécessaire à son application ?
- L'objectif poursuivi par le règlement est-il clairement identifié ?
- L'objectif ne pourrait-il pas être atteint par un instrument non réglementaire ?
- Le règlement évite-t-il de pallier une insuffisance ou une imprécision de la loi ?
- Le règlement respecte-t-il le principe de subsidiarité réglementaire ?

II. PÉRIMÈTRE ET SOBRIÉTÉ RÉGLEMENTAIRE

- Le règlement se limite-t-il au strict nécessaire ?
- Évite-t-il la sur-spécification technique et les prescriptions de moyens excessives ?
- Le niveau de détail est-il proportionné au risque réel traité ?
- Le règlement laisse-t-il une marge d'adaptation responsable aux acteurs concernés ?
- Le texte évite-t-il d'édicter des obligations uniformes là où des situations différenciées existent ?

III. CLARTÉ, VISIBILITÉ ET INTELLIGIBILITÉ

- Le règlement est-il facilement accessible pour ses destinataires ?
- Son champ d'application est-il immédiatement compréhensible ?
- Les notions techniques sont-elles définies ou explicitables sans expertise excessive ?
- Le texte est-il structuré de manière lisible et hiérarchisée ?
- Le règlement évite-t-il les renvois multiples, implicites ou circulaires ?

LA PREUVE PAR L'IMAGE

Donner de la clarté, de la visibilité et de l'intelligibilité au droit aujourd'hui passe par l'image et les outils modernes de communication.

Rendre le droit plus intelligible avec des mots simples.

Transformer les lois et les normes en architectures visuelles et compréhensibles.

Legal design : **appliquer les méthodes du design (UX, ergonomie, visualisation)** aux contenus juridiques : des tableaux, des carrousels, des vidéos, des schémas, des infographies, des icônes fonctionnelles...

De telles exigences existent dans de nombreux pays (RU, Ecosse, dans l'UE, en Australie...) comme on le trouvera à la fin de notre benchmark.

Si l'on n'est pas capable de faire comprendre une norme en quelques slides, c'est que la norme est mauvaise et qu'elle doit être modifiée.

Il faut savoir faire comprendre pour pouvoir faire appliquer.

IV. NORMATIVITÉ ET SÉCURITÉ JURIDIQUE

- Chaque obligation réglementaire produit-elle un effet juridique clair ?
- Le règlement est-il cohérent avec le droit existant ?
- Le texte évite-t-il les contradictions ou chevauchements normatifs ?
- Les destinataires peuvent-ils anticiper raisonnablement les conséquences juridiques ?
- Des mesures transitoires sont-elles prévues si nécessaire ?

V. APPLICABILITÉ ET CHARGE ADMINISTRATIVE

- Le règlement est-il réellement applicable sur le terrain ?
- Les obligations créées ont-elles été testées dans des situations réelles ?
- La charge administrative est-elle identifiée et proportionnée ?
- Le règlement évite-t-il la multiplication de formalités redondantes ?
- Les acteurs disposent-ils des moyens matériels et humains pour s'y conformer ?

VI. CONTRÔLE, RESPONSABILITÉ ET RÔLE DU JUGE

- Le règlement est-il rédigé de manière à permettre un contrôle juridictionnel clair ?
- Le juge est-il placé dans un rôle de contrôle de conformité, et non de reconstruction de la norme ?
- Les obligations sont-elles formulées de façon à permettre une appréciation proportionnée ?
- Le règlement favorise-t-il une logique de responsabilité des acteurs plutôt qu'une conformité purement formelle ?

VII. RÉVERSIBILITÉ, ADAPTATION ET ÉVALUATION

- Le règlement peut-il être modifié ou abrogé facilement si nécessaire ?
- Une clause de réexamen est-elle prévue ?
- Des indicateurs simples permettent-ils d'évaluer son efficacité réelle ?
- Le règlement peut-il être ajusté sans créer une nouvelle inflation normative ?
- L'administration assume-t-elle la responsabilité de son maintien ou de son retrait ?

VIII. APPRÉCIATION GLOBALE

- Le règlement améliore-t-il réellement la situation qu'il prétend réguler ?
- Contribue-t-il à un droit plus lisible et plus prévisible ?
- Renforce-t-il la confiance des acteurs plutôt que la défiance ?
- Est-il compatible avec une logique de liberté responsable ?

VERDICT SYNTHÉTIQUE — RÈGLEMENT

Qualité réglementaire globale :

- ☐ Très satisfaisante
- ☐ Satisfaisante
- ☐ Insuffisante
- ☐ Problématique

Principaux risques identifiés :

Allègement ou réécriture nécessaire :

- ☐ Oui
- ☐ Non

Recommandation :

- ☐ Maintien
- ☐ Simplification
- ☐ Réécriture
- ☐ Abrogation

LE BENCHMARK DE LA SIMPLIFICATION

LE MODELE BRITANNIQUE : UNE RATIONALISATION FONDEE SUR LA REGULATION DE LA PRODUCTION NORMATIVE ET LA RESPONSABILITE MINISTERIELLE

1) Fondement institutionnel

Le Royaume-Uni ne connaît pas de principe général de simplification inscrit dans une loi-cadre unique. La politique de simplification repose avant tout sur un **pilotage exécutif centralisé**, historiquement assuré par le *Better Regulation Executive* (BRE), aujourd'hui intégré au *Department for Business and Trade*, sous l'autorité politique directe du gouvernement.

Ce modèle s'appuie sur deux piliers structurants :

- **la responsabilité politique des ministres devant le Parlement**, qui permet un contrôle ex post de l'action normative ;
- **une forte culture de soft law procédurale**, encadrant la production normative par des standards, des lignes directrices et des obligations de justification.

2) Instruments juridiques clés

a) Regulatory Impact Assessment (RIA)

Le *Regulatory Impact Assessment* constitue une obligation politique, devenue quasi-juridique par la pratique gouvernementale, d'évaluer **ex ante** les coûts et bénéfices de toute mesure réglementaire.

La qualité des RIA est contrôlée par le *Regulatory Policy Committee* (RPC), organe indépendant chargé de rendre des avis publics. Si ces avis ne sont pas juridiquement contraignants, leur poids politique est déterminant dans le processus décisionnel.

b) Principe de maîtrise du stock normatif

La politique britannique a connu plusieurs déclinaisons visant à contenir l'inflation normative :

- *One-in, One-out* (2011),
- *One-in, Two-out*,
- *Business Impact Target*, consacré par le *Small Business, Enterprise and Employment Act* de 2015.

Il ne s'agit pas d'une interdiction juridique d'édicter de nouvelles normes, mais d'**objectifs chiffrés opposables politiquement aux ministères**, assortis d'un suivi public et d'un reporting régulier.

c) Legislative and Regulatory Reform Act 2006

Ce texte constitue le **principal levier juridique direct de simplification législative**. Il autorise le gouvernement à modifier, par *order* (procédure parlementaire simplifiée), des dispositions législatives créant des charges administratives, sous réserve :

- de ne pas porter atteinte à des droits fondamentaux,
- de respecter le principe de proportionnalité,
- et de se soumettre à un contrôle parlementaire spécifique.

3) Logique administrative d'ensemble

La simplification est conçue prioritairement comme une **réduction du coût réglementaire pesant sur l'activité économique**. Elle s'inscrit dans une approche managériale fondée sur :

- des objectifs quantifiés,
- des audits réguliers,
- et un reporting public.

Le contrôle porte principalement sur la **qualité ex ante de la norme**, davantage que sur une restructuration organique de l'administration.

4) Le *Red Tape Challenge* (RTC) : une politique publique de tri normatif

1) Statut et base juridique

Le *Red Tape Challenge* est une initiative gouvernementale lancée en avril 2011 par le gouvernement Cameron (Cabinet Office / Department for Business).

Il s'agit d'un programme de revue réglementaire sans valeur normative propre et aux effets juridiques indirects.

Les suppressions ou modifications de règles ont été mises en œuvre par :

- la législation primaire,
- des *statutory instruments*,
- ou des ordres pris notamment sur le fondement du *Legislative and Regulatory Reform Act 2006*.

2) Mécanisme opérationnel

a) Revue sectorielle du stock réglementaire

Les réglementations ont été regroupées par grands domaines (santé-sécurité, environnement, emploi, commerce, etc.). Chaque règle était soumise au principe "*scrap or justify*" : elle devait être justifiée ou supprimée.

b) Participation publique encadrée

Une plateforme en ligne permettait aux entreprises, aux organisations professionnelles et aux citoyens de commenter l'utilité ou la charge des normes existantes.

Il s'agissait d'une **procédure consultative volontaire**, distincte des consultations formelles exigées par le droit administratif.

c) Décision ministérielle et mise en œuvre

Les ministères formulaient des propositions de suppression, consolidation ou simplification procédurale.

La mise en œuvre passait ensuite par les procédures normatives ordinaires, avec contrôle parlementaire lorsque requis.

3) Résultats normatifs

Le gouvernement a revendiqué l'examen d'environ 6 000 réglementations, la suppression ou la modification de plus de 3 000 d'entre elles et l'abrogation de nombreux instruments obsolètes.

Ces résultats sont **politiquement certifiés mais juridiquement hétérogènes** :

- certaines mesures relevaient de simples nettoyages techniques,
- d'autres ont entraîné de véritables modifications substantielles.

Il n'existe aucun mécanisme juridictionnel spécifique permettant de contester une suppression issue du RTC en tant que telle : **seul l'acte normatif final est justiciable**.

4) Articulation avec la politique de *Better Regulation*

Le RTC s'inscrit dans un ensemble cohérent comprenant :

- les *Regulatory Impact Assessments* (évaluation ex ante),
- les objectifs de compensation du coût réglementaire (*One-in, One-out*, puis *One-in, Two-out*),
- le *Business Impact Target*,
- le contrôle exercé par le *Regulatory Policy Committee*.

Le RTC constitue ainsi le **volet ex post** de cette politique, en traitant le stock existant, là où les RIA encadrent le flux futur.

LE MODELE DANOIS : LA SIMPLIFICATION COMME CULTURE ADMINISTRATIVE, NON COMME CONFLIT NORMATIF

1) Le dispositif « Burden Hunter » : détecter les charges au plus près du terrain

Le *Burden Hunter* n'est ni une autorité indépendante ni un organe créé par la loi. Il s'agit d'une **fonction opérationnelle interne à l'administration danoise**, historiquement rattachée aux structures de simplification économique et à l'écosystème de la *Digitaliseringsstyrelsen*.

Sa base est **administrative et programmatique** (décisions gouvernementales, mandats ministériels, accords État-collectivités), sans habilitation législative spécifique.

Fonctionnement

- Identification concrète des charges administratives évitables dans les démarches quotidiennes des entreprises.
- Méthode empirique : immersion en entreprise, analyse de formulaires et de flux de données, cartographie des procédures, remontée des « irritants ».
- Formulation de solutions procédurales ou numériques (réutilisation de données publiques, suppression de justificatifs, automatisation).

Effets juridiques

- Aucun pouvoir normatif propre.
- Les propositions doivent être reprises par les ministères compétents via :
 - des modifications réglementaires,
 - des adaptations des systèmes numériques,
 - ou des instructions administratives.

2) Le *Danish Business Forum for Better Regulation* : une consultation institutionnalisée

Créé en 2012 par décision gouvernementale, le Forum est un **organe consultatif permanent**, composé majoritairement de représentants d'entreprises et d'organisations économiques, avec participation administrative.

Procédure

- Le Forum examine des propositions de simplification formulées par les entreprises.
- Il adopte des recommandations adressées au gouvernement.
- Le gouvernement est tenu politiquement — et par ses propres règles de procédure — de répondre publiquement à chaque recommandation (acceptation, rejet ou mise à l'étude), avec un suivi de la mise en œuvre.

Portée juridique

- Avis non contraignants, sans force normative directe.
- L'obligation porte sur la **réponse et la transparence**, non sur l'adoption.
- Les modifications du droit interviennent par les voies normatives ordinaires.

3) La confiance comme infrastructure juridique et administrative

Au Danemark, la simplification repose moins sur la réduction du nombre de normes que sur la **fiabilité des relations administratives**, produisant des effets juridiques très concrets.

a) Confiance et numérisation obligatoire

- Généralisation de l'identification numérique (*NemID*, puis *MitID*) et de la communication électronique obligatoire.
- Mise en œuvre du principe *once-only* (ne pas redemander une donnée déjà détenue par l'administration), qui suppose :
 - une interopérabilité juridique des registres,
 - une acceptation sociale du partage de données,
 - un encadrement strict par le droit de la protection des données.

La confiance sociale rend juridiquement praticable l'automatisation des procédures.

b) Confiance et contrôle administratif

- Prévalence du contrôle ex post ciblé sur la vérification ex ante généralisée.
- Réduction des demandes de justificatifs, compensée par des échanges de données entre autorités.
- Diminution des formalités, sans allègement des obligations substantielles.

c) Confiance et coopération État-collectivités

- Accords pluriannuels entre l'État et les communes ou régions fixant des objectifs de simplification et de numérisation.
- Mise en œuvre fondée sur une coopération institutionnelle stable plutôt que sur une hiérarchie coercitive renforcée.

Juridiquement, la confiance n'est pas un principe codifié de simplification ; elle fonctionne comme **condition de possibilité de règles procédurales contraignantes mais peu formalistes**.

LE MODELE AMERICAIN : DROIT ET PRATIQUE DE LA SIMPLIFICATION REGLEMENTAIRE

1. Cadre juridique principal

Regulatory Flexibility Act (RFA, 1980)

- Oblige les agences fédérales à évaluer l'impact des règles sur les petites entités (PME, collectivités locales, ONG).
- Implique l'étude d'alternatives moins contraignantes.
- Production d'analyses d'impact initiales et finales.

Paperwork Reduction Act (1980)

- Objectif : limiter la charge administrative (formulaires, rapports).
- Contrôle exercé par l'OIRA (Office of Information and Regulatory Affairs).

Administrative Procedure Act (APA)

- Impose des procédures formelles : publication des projets, consultation publique, motivation des décisions.
- Garantit la transparence et limite les coûts réglementaires indirects.

Executive Order 13771 (2017, abrogé)

- Principe politique du « One-In, Two-Out » (supprimer deux règles pour en créer une).
- Illustre une approche volontariste mais non permanente.

2. Mise en œuvre concrète

- Analyses coûts-bénéfices et étude d'alternatives obligatoires pour les agences.
- Initiatives ponctuelles de réduction de charges (numérisation, simplification de procédures).
- Forte dépendance aux orientations politiques de l'administration en place.

3. Qui peut intervenir ?

Consultations publiques (notice & comment)

- Ouvertes à tous : entreprises, ONG, universitaires, citoyens, collectivités.
- Les commentaires doivent être examinés par l'agence.

Mécanismes spécifiques aux PME

- Possibilité de demander un réexamen d'une règle (RFA).
- Panels de défense des petites entreprises dans certains secteurs.

Contentieux

- Toute partie ayant intérêt à agir peut saisir le juge fédéral.
- Le contrôle juridictionnel est un levier majeur de simplification.

4. Objet typique d'une demande

- Modifier ou abroger une règle inutile ou disproportionnée.
- Alléger des obligations administratives (formulaires, rapports, délais).
- Obtenir un régime différencié pour les petites entreprises.
- Contester la légalité ou la procédure d'adoption d'une règle.

Les demandes doivent être solidement argumentées (coûts, impacts, alternatives).

5. Obligations de l'agence saisie

- Examiner la demande et répondre de manière motivée (APA).
- Prendre en compte les impacts économiques et les alternatives (RFA, PRA).
- Respecter strictement les procédures de consultation et de motivation.
- Aucune obligation d'accepter la demande, mais interdiction de refus arbitraire.

Point clé : la contrainte principale vient du contrôle du juge fédéral.

LE MODELE DE LA COREE DU SUD : DROIT ET PRATIQUES DE SIMPLIFICATION

1. Cadre juridique

Framework Act on Administrative Regulations

- Loi centrale de gestion des réglementations.
- Imposition d'analyses d'impact réglementaire (RIA).
- Existence d'un *Regulatory Reform Committee* chargé d'évaluer et recommander des réformes.

Objectif affiché : supprimer les règles inutiles et améliorer l'efficacité administrative et la compétitivité.

2. Mécanismes concrets de simplification

Regulatory Impact Analysis (RIA)

- Analyse systématique des coûts, bénéfices et alternatives avant adoption des règles.

Plateforme Sinnungo

- Outil en ligne permettant de signaler règles ou procédures trop lourdes.
- Les signalements sont examinés par les ministères et le comité de réforme.

Guichets uniques et procédures intégrées

- Regroupement de démarches administratives (ex. changement d'adresse).
- Réduction des documents et des délais.

3. Qui peut saisir ?

- Tous les usagers via Sinmungo : citoyens, entreprises, organisations.
- Ministères et agences via le processus institutionnel de RIA.
- Organisations professionnelles et fédérations de PME, avec accès structuré.

Point clé : système centralisé mais très organisé, orienté vers la résolution rapide d'irritants concrets.

4. Réformes en cours

- Suppression ou fusion de procédures de certification redondantes.
- Dialogue renforcé avec les PME et remontées régulières de propositions de simplification.

5. Objet d'une saisine (ex. Sinmungo)

- Supprimer une réglementation obsolète.
- Fusionner ou simplifier des procédures.
- Réduire un fardeau administratif concret.
- Signaler une incohérence ou une impossibilité pratique.

6. Obligations de l'administration

- Examiner obligatoirement les signalements reçus.
- Évaluer utilité, coûts et alternatives (logique RIA).
- Assurer un suivi et notifier la réponse.
- Obligation institutionnelle de réexamen périodique des règles existantes.
- Pas de droit automatique à la suppression, mais devoir de traitement sérieux.

Point clé : contrainte surtout institutionnelle et organisationnelle, moins contentieuse qu'aux États-Unis.

LA PREUVE PAR L'IMAGE BENCHMARK

Royaume-Uni - *GOV.UK : “plain English law”*

- Langage standardisé en “plain English” (phrases courtes, vocabulaire courant).
- Guides pas-à-pas (“Step by step”) pour les obligations légales des citoyens et entreprises.
- Icônes fonctionnelles pour signaler actions, délais, exceptions.
- Vidéos explicatives sur droits sociaux, fiscalité, immigration.

On n’explique pas la loi article par article, mais **ce que la loi fait concrètement pour l’usager**.

Écosse - *Scottish Government & mygov.scot*

- Formats “Easy Read” officiels : texte simplifié + pictogrammes.
- Infographies publiques pour politiques sociales et environnementales.
- Version grand public systématique pour certaines réformes.

C’est un **modèle avancé d’accessibilité juridique universelle** (handicap cognitif inclus).

Union européenne - *Commission européenne*

“Factsheets” visuelles résumant règlements et directives.

- Synthèses législatives multilingues (EUR-Lex “résumé du contenu”).
- Vidéos animées expliquant les politiques (climat, concurrence, numérique).
- Schémas de procédure (qui décide quoi).

On transforme une norme complexe en **architecture visuelle compréhensible**.

Australie - *Plain Language Law & Legal Design*

- Tradition ancienne de “plain language legislation”.
- Guides visuels pour citoyens et PME (droits du travail, consommation).
- Usage de **legal design** (schémas décisionnels, parcours utilisateur).
- Vidéos courtes pour expliquer réformes.

Le droit est conçu comme **service public d’information**, pas seulement comme norme.