



**CNEN**  
Conseil national d'évaluation des normes



# CHANGER DE CULTURE NORMATIVE

Jeudi 26 Novembre – 14h en visioconférence

*Colloque consacré à l'amélioration de la qualité du droit par la généralisation des bonnes pratiques*

*sous la direction scientifique de Pierre de Montalivet,  
Professeur à l'Université Paris-Est Créteil (Paris XII)*

## PROGRAMME

Avec le soutien de :



Ce colloque prend pour point de départ un état des lieux connu et partagé, à savoir les maux dont souffre la loi (inflation, instabilité, dégradation qualitative) et les solutions préconisées pour y mettre fin (respecter les domaines de la loi et du règlement, améliorer la qualité légistique des textes, mener des évaluations *ex ante* et *ex post*...).

Des progrès ont été réalisés depuis le rapport fondateur du Conseil d'État de 1991 (la consécration par le Conseil constitutionnel de certains démembrements de la sécurité juridique, le guide de légistique, les lois de simplification du droit, le développement des études d'impact, la possibilité de saisir le Conseil d'État, pour avis, d'une proposition de loi, etc.).

Il reste que de nombreux efforts restent à fournir. L'amélioration de la qualité du droit dépend autant du changement des pratiques et des représentations que de la réforme des textes eux-mêmes. Il ne s'agit rien de moins que de changer notre culture normative, comme le préconisait le Conseil d'État en 2016.

Le colloque vise à provoquer ce changement de culture normative, en innovant tant sur la forme que sur le fond.

Sur la forme, il rassemble dans un débat contradictoire tous les acteurs concernés : ceux qui font la loi, ceux qui l'interprètent et ceux qui l'appliquent, qu'il s'agisse des intervenants ou des participants. Ces débats, menés dans le cadre de tables rondes, sont présidés par un universitaire sur la base de questions qui auront été préalablement communiquées aux intervenants et dont les réponses auront été partagées entre ces mêmes intervenants. Idéalement, ce président conclut par une sorte de relevé des solutions concrètes ayant émergé de la discussion.

Sur le fond, les tables rondes concentrent les discussions exclusivement sur les moyens de mettre en œuvre effectivement les préconisations faites de longue date et d'étendre ou généraliser les bonnes pratiques identifiées, qu'elles soient ou non déjà mises en œuvre.

*Les actes du colloque seront publiés à la Semaine juridique - Édition générale*

**Propos introductifs (14h00 - 14h20) : Alain Lambert**, ancien ministre, président du Conseil National d'Évaluation des Normes

**Table ronde 1 : former et informer (14h20 - 15h10)**

Dans l'esprit de la conclusion de l'étude de 2016 du Conseil d'État, selon laquelle la qualité de la loi est une affaire de volonté et de culture politiques et administratives plus que de mesures techniques, une table ronde spécifique sur la culture ou la formation des rédacteurs de textes normatifs s'impose. Face aux limites des solutions purement textuelles, il convient de changer les représentations et les pratiques. Dans cette table ronde seront débattues différentes questions relatives à la formation nécessaire à l'amélioration de la qualité de la loi, qu'il s'agisse des destinataires de la formation, du type de cette formation, des moyens de cette formation ainsi que des outils pédagogiques employés, mais également de la communication et de la pédagogie auprès des acteurs concernés par la réception de la norme : fonctionnaires chargés de l'appliquer, professionnels ou grand public. Plus généralement, dans l'optique d'un changement des représentations au plan national, la question même d'une politique publique relative à la qualité de la loi, définie par le Gouvernement, pourrait se poser.

*Présidence* : **Karine Gilberg**, chef du Bureau du droit européen et international au ministère de l'Economie et des Finances, Professeure associée à l'Université Paris X-Nanterre

*Intervenants* :

**Bernard Cazeneuve**, ancien Premier ministre, avocat associé chez August Debouzy, président du Club des juristes

**Patrick Gérard**, directeur de l'École nationale d'administration, conseiller d'État, agrégé des facultés de droit

**Cédric Groulier**, directeur-adjoint de Sciences Po Toulouse, maître de conférences en droit public

**Willem Konijnenbelt**, président de section honoraire au *Raad van State* (Conseil d'État des Pays-Bas), Professeur émérite à l'Université d'Amsterdam.

*Questions et échange avec la salle*

**Table ronde 2 : évaluer (15h10 - 16h00)**

La nécessité de l'évaluation normative a été identifiée comme l'une des pratiques vertueuses dans la préparation d'une réforme. Il semble néanmoins nécessaire de s'interroger sur la pratique de l'évaluation, sur l'étendue de son champ d'application, ainsi que sur les éléments qui en font l'objet, afin de débattre des évolutions souhaitables en la matière. La question de l'objet de l'évaluation conduit notamment à s'interroger sur la pertinence de réaliser des « études d'option », comparant les mérites du recours à la norme à d'autres possibilités, y compris le *statu quo*. De ce point de vue, le programme « Mieux légiférer » de l'Union européenne peut-il constituer un modèle viable ? Faut-il aller plus loin et s'inspirer pour la loi du moratoire sur l'édiction des normes réglementaires, voire du principe de la suppression de deux normes réglementaires pour une nouvelle adoptée ?

La nécessité de l'évaluation pose indissociablement la question des moyens qui y sont consacrés, des auteurs qui y procèdent, du contrôle du travail d'évaluation ainsi que de ses effets et de la prise en compte des retours de terrain. Ainsi peut-on s'interroger sur la pertinence d'une évaluation systématique *ex post* en lien et en cohérence avec l'évaluation *ex ante*.

*Présidence* : **Olivier Pluen**, maître de conférences en droit public, directeur de la Clinique de légistique de l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

*Intervenants* :

**Jean-Noël Barrot**, député, vice-président de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale

**Hervé Moysan**, directeur de la Rédaction législation de LexisNexis France

**Hervé Novelli**, dirigeant d'entreprise, ancien ministre, ancien parlementaire, ancien maire

**Stéphane Perrin**, conseiller et rapporteur général du budget de la région Bretagne, membre du Conseil National d'Évaluation des Normes, Professeur agrégé d'économie et de gestion

*Questions et échange avec la salle*

### Table ronde 3 : élaborer et appliquer (16h00 - 16h50)

La procédure d'élaboration des textes joue un rôle important dans la qualité rédactionnelle de la norme. Les intervenants débattront ainsi de l'association plus fréquente des destinataires des normes à leur élaboration ou encore du rôle du Conseil d'État à l'égard du Parlement. La question se pose également du temps pris pour la rédaction des textes ou encore de la rationalisation du temps parlementaire et, partant, d'un meilleur respect des domaines de la loi et du règlement. En abordant la question des moyens envisagés afin de garantir la cohérence d'un projet de texte tout au long du processus normatif, pourront être débattus les choix opérés afin de rendre la loi plus intelligible. La question sera également abordée de l'impact de la révolution numérique sur le processus d'élaboration des textes ou encore de la politique d'adoption des textes d'application. Ces débats seront centrés sur les bonnes pratiques favorisant l'effectivité de la norme.

*Présidence* : **Anne Levade**, Professeure à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, présidente de l'Association française de droit constitutionnel

*Intervenants* :

**Catherine Bergeal**, présidente adjointe de la section de l'administration du Conseil d'État, Professeure associée à l'Université Paris II Panthéon-Assas

**Didier Maus**, ancien conseiller d'État, président émérite de l'Association internationale de droit constitutionnel, ancien maire de Samois-sur-Seine

**David Sarthou**, chef du service de la législation et de la qualité du droit du Secrétariat général du Gouvernement

**Jean-Luc Warsmann**, député, ancien président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale

*Questions et échange avec la salle*

### Table ronde 4 : contrôler (16h50 - 17h40)

La qualité de la norme ne peut aujourd'hui être pleinement garantie que si un contrôle juridictionnel suffisant est exercé en la matière. Les discussions de cette table ronde porteront sur les moyens concrets de renforcer et de rendre plus effectif ce contrôle, afin de mieux garantir la sécurité juridique. Ainsi se poseront les questions du contrôle par le Conseil constitutionnel des études d'impact et de la sanction par le Conseil d'État des malfaçons réglementaires. D'une manière plus générale, les intervenants débattront de l'intérêt d'une autorité spécifiquement dédiée au contrôle de la qualité de la loi, notamment du point de vue formel.

*Présidence* : **Nicolas Molfessis**, Professeur à l'Université Paris II Panthéon-Assas, secrétaire général du Club des juristes

*Intervenants* :

**Guillaume Drago**, Professeur à l'Université Paris II Panthéon-Assas

**Stéphane de La Rosa**, Professeur à l'Université Paris-Est Créteil (Paris XII)

**Matthias Rossi**, Professeur à l'Université d'Augsbourg

**Charles Touboul**, directeur des affaires juridiques des ministères sociaux, maître des requêtes au Conseil d'État

*Questions et échange avec la salle*

*Conclusion (17h40 - 18h00)* : **Pierre de Montalivet**, Professeur à l'Université Paris-Est Créteil (Paris XII)

*Remise de prix valorisant certaines bonnes pratiques (18h00 - 18h30)* : distinguées par un jury présidé par **Pierre Albertini**, professeur émérite de l'Université de Rouen, ancien parlementaire et ancien maire.