

Simplification, pourquoi ça bloque ?

14/06/2016



Serpent de mer administratif, la simplification du droit est l'un des chantiers qui traverse les changements de majorités et le renouvellement des mandats présidentiels. Des travaux sont amorcés, mais les entreprises n'en perçoivent pas assez les bénéfices. Faut-il changer de méthode ?

Le Premier ministre avait lancé en 2013 le grand chantier de la simplification (voir notre article). Presque trois ans après, les travaux se poursuivent, mais selon les praticiens du droit une réelle méthode efficace fait défaut. Les intervenants à la conférence « Simplification et efficacité du droit : comment agir ensemble ? », organisée hier par l'Association française des docteurs en droit et par l'Association des anciens auditeurs du cycle des hautes études pour le développement économique (CHEDE) en partenariat avec le Cercle Montesquieu, ont reconnu le « travail consensuel et de continuité » et ont insisté sur une plus grande participation des acteurs économiques dans l'élaboration de la norme.

Un bilan mitigé

Deux ans après sa création, le secrétariat d'État à la Réforme de l'État et à la simplification auprès du Premier ministre estime avoir réalisé les 2/3 des 427 mesures de simplification annoncées depuis le début du quinquennat. « C'est un chiffre qui cache des réalités très variées. Les mesures côtoient des chantiers

de plus grande ampleur », précise Sonia Baudry, conseillère simplification au cabinet du secrétariat d'État à la Réforme de l'État et à la simplification auprès du Premier ministre. « Au fur et à mesure que nous simplifions, les attentes des entreprises augmentent », continue-t-elle défendant le bilan du secrétariat d'État.

Les ateliers organisés entre les acteurs privés et les acteurs économiques ont été une première étape dans l'appréhension des problématiques rencontrées par les entreprises au quotidien. Lors de ces échanges, il a été, notamment, souvent question de l'efficacité économique ainsi que de la souplesse du droit *stricto sensu*. « Le droit voudrait rester la propriété des juristes. Or il est essentiel de pouvoir pratiquer une transversalité. La simplification est d'accepter que le droit n'est qu'une boîte à outils avec un impact sur la société », développe Jean-Claude Javillier, président de l'association des auditeurs en intelligence économique de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN). Le droit est de plus en plus perçu comme un produit avec au cœur de son échelle de valeur le juriste d'entreprise. Un constat posé par une étude du Business Legal Forum de 2014 et rappelé par Nicolas Guérin, président du Cercle Montesquieu : « le directeur juridique est l'un des rares à pouvoir appréhender le droit au travers de l'ensemble de son échelle de valeur. C'est par le juriste que la norme intègre l'entreprise. Il est chargé de mettre en œuvre la norme au service des opérationnels et doit limiter le risque d'une mauvaise application de la norme ». Encore faut-il pour cela que la norme soit claire, accessible et intelligible, un principe posé par le Conseil constitutionnel dans une décision du 16 décembre 1999.

La règle doit aussi être stable et ne pas conduire à des incertitudes. Et c'est là l'une des difficultés principales rencontrée dans les travaux de simplification. Le temps administratif étant plus long que celui législatif, il arrive souvent que les normes s'entrechoquent et se contredisent, laissant parfois le justiciable dans le flou. « Les causes de la difficile mise en œuvre de la simplification sont systémiques. Il faut des conditions particulières à sa réussite : un soutien politique à très haut niveau, une conduite de projet agile et associer de manière permanente les acteurs concernés au-delà des leurs instances syndicales », constate Célia Verot, maître des requêtes au Conseil d'État et ancienne vice-présidente de Veolia Eau au Japon.

La timide méthode des consultations publiques

Même si les travaux entrepris ont essayé de concentrer la simplification des normes au plus proche de la vie quotidienne des citoyens, les intervenants ont reconnu unanimement que de nombreux progrès restaient à faire. « Il faudrait inventer un délit d'abus de normes », suggère Yann Aguila, associé du cabinet Bredin Prat et ancien membre du Conseil d'État. « Il est important que la mise en œuvre de la règle soit partenariale », insiste Antoine Gosset-Grainville, avocat fondateur du cabinet BDGS.

Il est vrai que la France, contrairement à ses voisins anglo-saxons accuse un retard important en matière d'outils de participation des acteurs économiques et sociaux à l'élaboration de la norme. « Le principe en France est celui du secret des délibérations du gouvernement dont découle le droit de réserve des hauts fonctionnaires », continue Yann Aguila. Les consultations publiques, obligatoires en matière environnementale et de plus en plus utilisées pour les normes législatives (réforme du droit des contrats, projet de réforme de la responsabilité civile, projet de loi Sapin II), se font encore rares sur les projets réglementaires. Face à ce constat Célia Verot propose de « penser à une plateforme numérique sur laquelle tous les textes législatifs et réglementaires seraient disponibles et ouverts aux commentaires ».

En attendant de la mise en pratique de tels outils, le Premier ministre a d'ores et déjà annoncé de nouvelles mesures de simplification pour septembre prochain. Selon la conseillère du secrétariat d'État à la Réforme d'État et à la simplification ces dernières concerneraient les énergies vertes, l'économie sociale et solidaire, la création d'un rescrit d'installation à destination des entreprises artisanales qui veulent démarrer une activité ainsi que la création d'une « Silicon Valley réglementaire ».

Pour autant, rien n'a été précisé sur un éventuel changement de méthode.

 Delphine Iweins

Source URL: <http://www.actuel-direction-juridique.fr/content/simplification-pourquoi-ca-bloque>