
Rapport au Premier ministre

Simplifions nos lois pour guérir un mal français

Rapport sur la qualité
et la simplification du droit

JEAN-LUC WARSMANN

DÉPUTÉ DES ARDENNES,
PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

JEAN-LUC WARSMANN
A ÉTÉ ACCOMPAGNÉ POUR LA RÉALISATION DE LA MISSION PAR :

MICHEL HAINQUE,
CONTRÔLEUR GÉNÉRAL ÉCONOMIQUE ET FINANCIER
RAPPORTEUR

VÉRONIQUE BELOULOU,
RAPPORTEURE ADJOINTE

ÉTIENNE DELAGENESTE,
RAPPORTEUR ADJOINT

Sommaire

Lettre de mission	7
Synthèse des propositions	9
Première partie	
Stratégie pour une norme de meilleure qualité, plus simple et plus accessible	21
Chapitre I	
Produire un droit de plus grande qualité	23
Une plus grande attention doit être portée à la phase préparatoire de conception des textes normatifs	23
L'étude d'impact s'impose comme une contrainte forte de la qualité du droit	23
– <i>Évaluation préalable ou étude d'impact ?</i>	25
– <i>Une définition exigeante de l'étude d'impact</i>	26
– <i>Proportionner le contenu et le degré de précision de l'étude d'impact</i>	26
– <i>Mieux faire participer le citoyen et les parties prenantes</i>	27
– <i>Le champ du normatif doit être totalement couvert par les études d'impact</i>	28
– <i>Faire évoluer l'étude d'impact au cours de la procédure législative</i>	31
Faut-il limiter quantitativement le flux de normes ?	33
Les méthodes actuelles de consultation s'inspirent d'un formalisme excessif, source de contentieux et d'insécurité, et mériteraient d'être remplacées par des consultations ouvertes	34
– <i>Des procédures consultatives devenues excessivement procédurales</i>	35
– <i>De récentes innovations pour rationaliser les consultations</i>	35
– <i>Adopter le principe des consultations ouvertes</i>	36
– <i>Établir un droit commun souple pour les consultations subsistantes</i>	38
L'anticipation de la transposition des directives pourrait être améliorée	40
L'introduction récente d'un corpus de « légistique » a permis une amélioration sensible de la qualité de la norme	42
– <i>Une récente prise en compte de la légistique à accentuer</i>	42
– <i>Le trop grand éclatement de notre production normative nuit à la qualité du droit</i>	43
– <i>Des pistes d'amélioration des méthodes de légistique</i>	45
Des progrès notables ont été constatés dans l'application des lois mais des marges de manœuvre existent, notamment sur le stock en retard	47
– <i>Des dispositifs récents ont permis des évolutions encourageantes</i>	47
– <i>Une plus grande anticipation des mesures d'application est indispensable</i>	50
– <i>Un contrôle renforcé du Parlement</i>	52
– <i>Le stock de lois inappliquées demeure préoccupant</i>	53
Mieux évaluer ex post les dispositions législatives	54

Chapitre II

Une politique de simplification rénovée **57**

La simplification : une politique mal comprise en quête d'une redéfinition **57**

- Les limites, réelles ou supposées, opposées à la politique de simplification **57**
 - *Des critiques globalement pertinentes* **58**
 - *Des enseignements utiles peuvent être tirés de ces critiques* **59**
 - *Des succès réels de la politique de simplification* **59**
- Éléments de définition de la politique de simplification :
bannir la complexité inutile par la réduction du « fardeau administratif »
et le renforcement de la sécurité et de la cohérence juridiques **60**
 - *Une politique qui revêt plusieurs formes* **60**
 - *Une politique qui vise à expertiser et à réduire le « fardeau administratif »...* **61**
 - *...et à améliorer la cohérence et la sécurité juridiques* **62**

L'ambition de la simplification nécessite une nouvelle stratégie appuyée sur des structures fortes **64**

- Pour une nouvelle méthode d'identification des attentes en matière de simplification **64**
 - *L'élaboration des programmes de simplification nécessite...* **64**
 - *... de s'appuyer sur les administrations de terrain...* **65**
 - *...de consulter directement les citoyens...* **67**
 - *...et d'analyser les bonnes pratiques étrangères* **67**
 - *Mettre en œuvre une expertise approfondie de l'ensemble des propositions ainsi recueillies* **68**
- Le vecteur législatif de la simplification doit s'ancrer dans le paysage institutionnel **69**
 - *De la bonne utilisation des lois de simplification* **69**
 - *Prévoir, au minimum, une loi de simplification par an* **70**
 - *Structurer les lois de simplification* **71**
 - *Un recours limité aux ordonnances de simplification* **72**
 - *Développer les outils de simplification de nature réglementaire et organisationnelle* **73**
- Faire vivre et mettre en œuvre la simplification au plus près du terrain **74**
- Un nouveau portage politique et administratif de la simplification est indispensable **75**
 - *La politique de simplification doit reposer sur des structures ministérielles ad hoc* **76**
 - *Une nouvelle structure au service de la politique de simplification : la Commission supérieure de simplification* **76**

Chapitre III

Une accessibilité du droit applicable encore insuffisante **81**

Le travail de codification doit être poursuivi car il constitue un facteur de plus grande lisibilité et d'accessibilité de notre droit **81**

- *La codification est une technique efficace d'amélioration de la lisibilité du droit* **81**
- *Mener rapidement à terme les codifications en cours* **82**
- *Des codifications ou des refontes de codes urgentes* **83**
- *Assurer la « maintenance » régulière des codes* **84**
- *Encourager la technique de micro-codification* **85**
- *Annexer le droit international et le droit communautaire à nos codes* **86**

L'accessibilité du droit passe par un plus grand effort de pédagogie à destination de tous les usagers et par de nouvelles missions qui pourraient être confiées à Légifrance **87**

- *Développer de nouvelles actions de pédagogie destinées aux citoyens* **87**
- *De nouvelles ambitions pour Légifrance* **88**

L'importance du « droit souterrain » – instructions, circulaires – dans la vie des usagers incite à améliorer son accessibilité, sa lisibilité, et à clarifier les conditions dans lesquelles les usagers peuvent s'en prévaloir	91
– Un droit souterrain qui doit être combattu	91
– Des progrès encourageants en matière de publication des circulaires	92
– Soumettre les circulaires à des contraintes strictes	93
– Réfléchir à un nouveau statut juridique des circulaires	93
Les règles de publication du droit territorial ne paraissent pas satisfaire à l'objectif d'accessibilité du droit	95
– Renover les modalités de publication et d'accessibilité du droit territorial	95
– Réformer le régime de délégation de signature des autorités déconcentrées	97
Chapitre IV	
Quelques propositions de simplification	99
Systématiser les échanges de pièces justificatives ou d'informations entre les administrations	99
Mettre en œuvre des mesures d'harmonisation des multiples procédures de recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) et étendre la procédure du RAPO à de nouveaux domaines	102
L'hétérogénéité des recours administratifs préalables nécessite un effort d'harmonisation	102
L'extension du recours administratif préalable obligatoire à de nouvelles matières est justifiée et mérite d'être mise en œuvre rapidement	103
Réduire le nombre de rapports obligatoires déposés par le Gouvernement devant le Parlement	105
Supprimer les déclarations de revenus multiples à souscrire dans les situations de mariage, de PACS, de divorce, de séparation, de rupture de PACS ou de décès	107
Prévoir un dispositif d'abrogation de tous les textes obsolètes concernant le droit de l'outre-mer	109
Favoriser la consultation des tribunaux administratifs par les autorités administratives locales	111
Accepter la régularisation des demandes des usagers lorsqu'elles sont irrecevables du fait d'un vice de forme ou de procédure	112
Prendre les mesures attendues par les précédentes lois de simplification concernant le régime des groupements d'intérêt public et le retrait des actes administratifs	113
Seconde partie	
Simplifications relatives à la comptabilité des sociétés, à la taxe sur la valeur ajoutée et aux marchés publics	117
Propositions en matière de comptabilité des sociétés	119
Propositions en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	133
Propositions en matière de marchés publics	147
Annexes	165