

Audience solennelle de rentrée

« L'office du juge dans la simplification du droit »

Tribunal administratif de Marseille

17 juin 2022

Discours de M. Alain Lambert,

Ancien ministre du Budget, président du Conseil national d'évaluation des normes

(Seul le prononcé fait foi)

Madame la présidente du tribunal administratif de Marseille,

Mesdames, Messieurs les parlementaires,

Mesdames, Messieurs les élus,

Mesdames, Messieurs les magistrats et membres de ce tribunal,

Mesdames, Messieurs,

Chers collègues,

Je suis sincèrement très heureux de pouvoir partager avec vous cette séance solennelle, moment précieux pour votre juridiction phocéenne. Et, à ce titre, je tiens très chaleureusement à remercier la présidente, Mme Dominique BONMATI, pour son invitation ancienne qu'elle a maintenue malgré les vicissitudes de la crise sanitaire.

Afin de m'imprégner du vécu de votre juridiction, je me suis renseigné sur sa récente activité qui n'a pas manqué de mobiliser votre dévouement. Les chiffres en attestent : en 2020, **170 requêtes** ont été enregistrées en lien avec la crise sanitaire. L'office du juge du référé-liberté a démontré particulièrement son intérêt. Un autre chiffre est frappant : **126 médiations**, engagées, soit une **augmentation de 142 % par rapport à l'année 2019**, illustrant l'irremplaçable évolution des fonctions du juge administratif dans la résolution des litiges. Nous y reviendrons.

Juger l'administration exige rigueur, impartialité et curiosité, et ce, toujours au service de l'intérêt général. Vous l'avez démontré tout au long de cette rude période.

A raison du vaste champ d'exploration qu'offre votre mission, je souhaiterais concentrer mon propos sur **l'office du juge dans la simplification du droit**. C'est un sujet majeur de démocratie, trop souvent négligé, sous-estimé, voire incompris.

S'agissant de la santé de notre droit, nous disposons d'un **diagnostic complet**, dressé notamment par le Conseil d'Etat depuis 30 ans au moyen de trois études annuelles, dès **1991 sur « la sécurité juridique »**, en **2006 sur « la complexité du droit »** et en **2016 sur la « simplification et la qualité du droit »**. Les constats sont donc connus. Les difficultés clairement identifiées. Des solutions accessibles et pragmatiques sont proposées. Et pourtant, nous ne progressons pas.

Je ne suis cependant pas venu pour désigner un coupable. Mais, au contraire, pour **reconnaître que nous sommes tous collectivement responsables**. Alors que nous sommes en démocratie, nous laissons la balance des pouvoirs progressivement se dérégler, l'Exécutif et le Législatif tendant vers une forme de fusion. L'un envahissant jobardement le domaine de l'autre et inversement. L'incantation et le verbe servent de substitut à l'action. Le manque de courage et de volonté politique se déroberent face au **rendez-vous pourtant devenu urgent : celui du changement de notre culture normative**.

Devant cette situation, plutôt que nous désespérer des autres, essayons de **voir quel rôle chacun d'entre nous pourrait jouer pour l'améliorer**.

*

* *

I. Acceptons le constat : nous participons tous à la dégradation sourde et progressive de la réglementation.

Un soir de 1966, il y a 55 ans, Georges POMPIDOU, alors Premier ministre, admoneste un jeune conseiller inconnu, Jacques CHIRAC, qui lui présente un parapheur débordant de décrets : **« Arrêtez d'emmerder les Français ! Il y a trop de lois dans ce pays, on en crève, laissez-les vivre, et vous verrez ça ira beaucoup mieux. »**

Il s'agissait alors d'un parapheur, nous sommes aujourd'hui **face à un tsunami de parapheurs**. Et j'entends dans les allées du pouvoir, à l'image du réchauffement climatique, que ce réchauffement normatif serait inéluctable. La vague de texte enfle, menace de nous ensevelir, et nous regardons ailleurs. Lorsqu'elle frappera nos institutions et notre État de droit, nous ne pourrons pas dire que nous l'avions pas vu arriver.

1. Dans son étude annuelle de 2016, le Conseil d'État identifie différents facteurs à l'origine de la complexification du droit.

Il ne s'agit **pas de confondre simplification et simplisme**. Mais de nous avouer à nous-mêmes que beaucoup de nos facteurs de complexité sont propres à notre machine normative.

Le Conseil d'État identifie d'ailleurs bien les principaux facteurs qui entravent l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité du droit en les observant sous trois angles différents :

- **Un angle sociologique, technique et administratif** : celui de la demande sociale, de la puissance des producteurs de normes, qui constate le défi de vouloir concilier la somme et les contradictions de ces différentes attentes.
- **Un second angle politique et médiatique** qui révèle que le droit est devenu non seulement un support de communication politique, mais aussi une sorte de catharsis nationale, ou de magie, transformant les problèmes en solutions éphémères susceptibles de créer une illusion de solution par l'action publique.
- **Enfin un angle juridique et institutionnel** qui révèle que la complexification du droit résulte souvent du non-respect de principes à valeur constitutionnelle, d'ignorance de la hiérarchie des normes et d'une auto-alimentation d'un système ministériel de production de normes qui conjure ainsi son angoisse existentielle.

*

2. Ces différents maux conduisent à une situation critique fragilisant l'État de droit.

Les chiffres, lorsqu'ils existent, illustrent l'**ampleur du désastre normatif**. En 20 ans, le nombre de lois a augmenté de près de 100 %. Le nombre de décrets d'application a augmenté de 310 %, et le nombre d'ordonnances de 658 %.

Certains codes sont plus infectés que d'autres. Par exemple, le code de la construction et de l'habitation contient aujourd'hui près de 4.000 articles, il a doublé en 20 ans.

La célèbre formule du Conseil d'État : « **Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille discrète** » résonne chaque jour plus fort.

Quotidiennement, notre Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) lutte, pied à pied, contre cette inflation et cette instabilité normatives. Lieu de dialogue entre l'administration centrale et les élus locaux, nos débats mettent à nu l'**obsession d'uniformité du pouvoir central** et sa **résistance à prendre en compte la diversité des territoires...** dans notre

République qui s'est offert le luxe d'inscrire à l'article 1^{er} de sa Constitution que son organisation serait désormais décentralisée !

* *

II. Proposons des solutions pour renforcer l'accès au droit : la simplification relève bien de l'office du Juge

J'en viens à ma 2^{de} partie qui vise à explorer, avec vous, l'**office du juge dans l'œuvre de simplification du droit**. Dans ma culture native de privatiste et de civiliste, cette mission allait de soi. Disciple de Portalis, je n'oublie pas Ses préceptes extraits du discours préliminaire, je le cite : « *L'office de la loi est de fixer, par de grandes vues, les maximes générales du droit : d'établir des principes féconds en conséquence, et non de descendre dans le détail des questions qui peuvent naître sur chaque matière. Une foule de choses sont nécessairement abandonnées à l'empire de l'usage, à la discussion des hommes instruits, à l'arbitrage des juges* ».

La propension des acteurs de la production du droit, Gouvernement, Parlement, administrations centrales à aller au-delà de leurs domaines de compétences confère aujourd'hui à la jurisprudence, et donc au juge, un **rôle accentué pour répondre à l'objectif constitutionnel d'intelligibilité du droit**, de renforcer sa prévisibilité et la sécurité juridique.

Pour avoir participé durant 20 ans à la fabrique de la loi et du règlement, je vous avoue sincèrement avoir perdu toute foi en leur mystique. Je suis devenu une sorte de « pratiquant non croyant ». Voilà pourquoi je crois dans l'irremplaçable discernement du juge qui, en chaque matière, saura trouver le juste équilibre entre l'intérêt général et le respect des intérêts catégoriels.

A dire vrai, je pense même que le temps est venu de démythifier la loi et le règlement pour déclencher le sursaut nécessaire de nouvelle culture juridique dont nous avons tant besoin. Oui, le temps est venu de **cesser de considérer la parole de la loi comme celle d'un oracle ou d'un dieu parfaitement lucide**, qui saurait tout et serait capable de tout prévoir, y compris de délivrer du sens aux textes qu'il édicte sous forme d'un énoncé d'une clarté limpide. Au contraire, reconnaissons que le sens de la loi est **de plus en plus flou**, confusément entretenu par le législateur lui-même, de sorte qu'il serait imprudent de le créditer d'une clairvoyance absolue, aux intentions lumineuses, exprimées dans une langue d'une pureté cristalline.

Cette situation renforce encore l'office du juge pour faciliter l'accès du citoyen au droit. Car, la règle de droit bien appliquée lui restitue, par l'interprétation noble du magistrat, la dignité que la lettre du texte a pu lui faire perdre, en bavardant jusqu'à l'absurde.

Le Conseil d'Etat, dans son étude de 2016 invite d'ailleurs le juge à s'engager dans cette voie en ouvrant des **pistes prometteuses**.

J'en évoquerai deux seulement pour ne pas user votre patience : **l'interprétation et la médiation**.

1. Faire confiance et responsabiliser les acteurs : le juge concourt à l'harmonisation du droit par son pouvoir d'interprétation

Si le juge administratif, dans sa grande sagesse, peut s'interroger sur sa véritable marge d'interprétation, cela ne doit cependant **pas le faire douter de sa légitimité à interroger le sens de la règle et les modalités de son application concrète**, pour atteindre la fin que cette règle s'est fixée. Or, cette fin, dans un édifice juridique sérieusement construit, devrait être énoncée d'une façon abstraite et générale, afin de pouvoir s'appliquer à une infinité de cas, sans chercher à tout dire, ni tout concevoir. Ce qui est hélas de moins en moins le cas ; de sorte que l'office du juge ne peut plus consister à interpréter cette règle, à la fin devenue si énigmatique, surtout quand elle est allée au-delà de son domaine. L'office consiste donc à **trancher les difficultés d'application**. L'accroissement du rôle d'interprétation du juge devient la conséquence mécanique du défaut de plus en plus courant de cette abstraction nécessaire de la règle. Ce qui le conduit à dire si elle s'applique ou non et quel est son sens, pour en déduire une solution appropriée au cas d'espèce. Le pouvoir d'interprétation du juge n'est donc nullement une usurpation puisqu'il tient à **l'inévitable imperfection de la norme générale et impersonnelle**, si nous considérons que le droit doit rester du droit et non un arbitraire ou une loterie. Autrement dit, le fondement du pouvoir d'interprétation du juge se puise dans ce qu'est le droit lui-même, c'est-à-dire un **ensemble d'énoncés qui doivent rester généraux et imparfaits pour permettre au juge de régir tous les cas particuliers qui se présentent**. Il ne s'agit donc pas d'une substitution à la compétence de l'auteur de la norme mais un complément à sa source pour que son texte puisse s'appliquer aux cas particuliers dans le contexte qui les contraint.

Je ferai une digression, à ce propos, sur « **l'interprétation facilitatrice** » des textes qui pourrait devenir une voie féconde. Je sais qu'elle suscite des controverses, mais elle peut délivrer les cas d'espèces parfois kafkaïens de la lettre trop bavarde d'une norme qui, ourlée de détails inutiles, rend la solution pratique inatteignable. Dans les plus nombreuses situations, où il n'existe d'ailleurs aucun risque de conflits ultérieurs, il s'agit plus concrètement de permettre à un texte d'atteindre l'objectif qu'il s'est fixé.

*

2. Assurer un dialogue fructueux entre les parties : le juge participe à la connaissance et à la compréhension du droit par les citoyens par la médiation

A une époque où le citoyen se sent de plus en plus délaissé ou à l'inverse entraîné dans un enfer de labyrinthes administratifs, le juge n'est plus seulement l'arbitre des différends ; il devient le **facilitateur pouvant prévenir une procédure contentieuse**. La procédure contradictoire préalable, le rescrit, la médiation et la conciliation sont des pratiques à encourager, tant elles permettent de rapprocher l'usager de son droit. En effet, l'échange et la concertation avec le juge sont un **moyen rassurant pour concilier voire réconcilier le citoyen avec l'administration et nouer un dialogue apaisé sur les droits des usagers**.

Là également, je sais que la médiation peut susciter des doutes. Pourtant, dans mon esprit, elle ne constitue en rien une atteinte à la prééminence juridictionnelle en matière de résolution des litiges. Elle s'inscrit intégralement dans les mécanismes juridiques préservant le lien entre médiation et office du juge, et n'est en rien un mode substitutif. Les règles du contentieux administratif n'en sont pas amoindries mais enrichies. A ce sujet, je pense que **l'homologation de l'accord issu de la médiation** doit être bien davantage explorée, comme solution originale **pour donner force exécutoire et autorité de la chose jugée à un accord qui peut aider parfois à sortir d'impasses juridiques involontairement ouvertes par le bavardage de nos textes**. La multiplicité, la complexité de certaines règles de droit ou encore la multitude des procédures administratives deviennent source de désaccords ou d'incompréhensions entre l'administration et les citoyens, voire entre les administrations centrales et les administrations décentralisées. Certains de ces désaccords peuvent relever d'incompréhension qui pourraient se régler dans un objectif commun de **recherche d'un compromis acceptable pour toutes les parties**.

*

* *

Mesdames, Messieurs, vous l'aurez compris, je suis un pèlerin de la cause du droit, de son intelligibilité, de son accessibilité et de son opérationnalité, pour préserver ce que nous avons de plus cher : notre liberté et notre démocratie. Je suis venu aujourd'hui à Marseille, dans votre Tribunal, à l'invitation de votre présidente, pour vous dire combien je crois dans le **rôle du juge dans l'œuvre si urgente et si nécessaire de réhabilitation de notre droit**. J'ai été partie prenante des autres acteurs de production des textes et je connais leurs chimères si difficiles à dominer. C'est pourquoi vous devez vous sentir **institués par la République** dans cette mission cardinale de simplification du droit. N'ayez pas peur de vous saisir de toutes les mesures à votre disposition pour rendre notre droit plus adapté à l'attente de nos

compatriotes. Dans cette mission de simplification du droit, le juge a **toute la légitimité pour y prendre une place de premier rang**. De nouvelles voies à la simplification normative sont ouvertes ; j'en ai cité quelques-unes. Mais il en existe beaucoup d'autres. Servir l'État, telle est la noble mission dont vous êtes investis. Elle vous appelle à servir ses citoyens en leur assurant un accès certain et loyal au droit. Les chemins sont tracés. Je ne doute pas que vous saurez les emprunter pour dire le bon droit, selon la formule consacrée : « au nom de la République et du Peuple français ».

Je vous remercie de vous écouter.

SEUL LE PRONONCE FAIT FOI