

Alexis Goin

## QUE PEUT-ON ENCORE FAIRE POUR LA QUALITE DU DROIT ? CONSULTER, EXPERIMENTER, EVALUER TOUJOURS PLUS EFFECTIVEMENT: NOUVELLES PERSPECTIVES POUR LA QUALITE DU DROIT

UDK: 342.924(44)  
DOI: 10.31141/zrpf.2023.60.148.441  
Izlaganje sa znanstvenog skupa  
Primljeno: 10. 2. 2023.

Kontinuirani razvoj zakonodavnog okvira u Republici Francuskoj rezultirao je formiranjem općeg stava o potrebi uspostavljanja „načela kvalitete pravnih propisa“. Ograničenja tog načela i načina njegove provedbe, u procesu donošenja od strane javnopravnih tijela, istakla su se posebno kroz primjedbe iznesene tijekom javnog savjetovanja s ciljem poboljšanja kvalitete njegove učinkovitosti. Usprkos svim nastojanjima, može se zaključiti kako kvaliteta pravnog sustava u posljednje vrijeme nije pokazala znatan napredak.

**Ključne riječi:** kvaliteta, pravni propisi, načelo kvalitete pravnih propisa

### 1. INTRODUCTION

Lors de son discours à la rentrée solennelle du Conseil d'Etat de septembre 2022, la Première ministre française, Elisabeth Borne, rappelait que la culture du recours systématique à la norme est « *rarement le fait des juristes* » et constitue un mal « *français, voire politique, qui consiste à croire que (...) l'on mesure un bilan à la quantité de textes adoptés* ».

Faisant allusion à la crise énergétique, elle considérait que la « *sobriété* » devait aussi « *s'appliquer à nos textes* », au nom d' un triple impératif : impératif d'efficacité, d'abord, impératif de clarté, ensuite, et impératif démocratique, enfin. Cette prise de position n'est pas anodine dans le contexte constitutionnel français, où la Première ministre et ses équipes, placées au cœur l'appareil administratif, sont conduites à rendre des arbitrages sur tous les textes importants, s'agissant tant de leur principe que de leur contenu.

Cette ambition affichée par la nouvelle Première ministre risque toutefois de se heurter à la difficulté d'améliorer effectivement la qualité du droit, malgré des efforts sans cesse renouvelés. Deux participants chevronnés à un colloque de

---

\* Maître des requêtes au Conseil d'État

2020, l'un député depuis 1993, l'autre présidente de section au Conseil d'Etat et ancienne directrice des affaires juridiques du ministère de l'économie, évoquaient respectivement le « *mythe de Sisyphe* » et la construction d'un « *barrage contre le Pacifique* » pour évoquer l'apparente vanité de la politique de qualité du droit. Face à ce constat désabusé, il faut s'interroger : que peut-on encore faire pour la qualité du droit ? Une nouvelle approche peut-elle permettre de dépasser ces limites ?

## **2. LA QUALITÉ DU DROIT EN FRANCE EST MARQUÉE PAR UNE VISION PARFOIS DITE « FORMELLE » QUI NE REND PAS FACILE LA CONSOLIDATION DE L'ENSEMBLE DES INSTRUMENTS VISANT À AMÉLIORER LES PROCÉDURES DE PRODUCTION NORMATIVE**

Avant d'en arriver à la qualité du droit, il faut d'abord entendre ce que l'on souhaite dire par-là, non dans l'objectif d'en dégager une définition générale – l'étude du Conseil d'Etat dédiée au sujet en 2016 ne l'avait pas osé – mais, plus modestement, de donner le sens particulier dans lequel on prendra la notion pour les besoins de ce propos. Derrière une expression devenue très répandue se cachent en effet des objets assez différents, selon les connotations dont les teintent les traditions juridiques nationales.

En France, la réflexion sur la qualité du droit est historiquement marquée par la question de la qualité des textes et du corpus juridique eux-mêmes, davantage que de leur procédure d'élaboration. Le discours français sur la qualité du droit se concentre ainsi sur l'inflation normative et le foisonnement de règles inutiles ou rendues illisibles qu'elle est supposée traduire. Il s'interroge volontiers tant sur la nécessité de produire la norme en question, sur son principe, que sur sa lisibilité ou sur le point de savoir si elle constitue vraiment la manière la plus économe d'arriver à un résultat donné, et si elle ne pêche pas au contraire par l'excès de sophistication.

C'est ce que disait, en d'autres termes, l'étude consacrée au sujet par le Conseil d'Etat en 2016, selon laquelle l'approche française était dominée par la question de la « *qualité formelle* »<sup>1</sup> des textes. Elle peut s'expliquer par différents facteurs, d'ordre culturel – la sacralisation de la loi dans la culture politique française – et sociologiques – la place laissée à l'écrit dans la culture administrative française, mais aussi le rôle du Conseil d'Etat, observateur privilégié de la qualité des textes à travers son double rôle consultatif et contentieux, dans la formation du discours sur la qualité du droit.

Cette approche « formelle » s'est traduite par plusieurs initiatives à forte visibilité politique centrée sur les qualités extérieures des règles de droit. On peut citer, à ce titre, le principe du « *one in, two out* » en place depuis 2017 consistant à supprimer ou simplifier deux normes équivalentes lorsqu'une nouvelle réglementation est

---

<sup>1</sup> Conseil d'Etat, *Simplification et qualité du droit*, 2016, p. 13.

créée<sup>2</sup>, ou des initiatives de simplification du droit substantiel tel que la suppression des « surtranspositions » des directives européennes, qui a fait l'objet d'un projet de loi de 2018<sup>3</sup>.

En revanche, et paradoxalement, la discussion sur la qualité du droit en France part rarement d'une définition moderne de ce qu'est la *qualité*, au sens apparemment un peu abscons que lui donne l'Organisation internationale de normalisation (ISO) : l'« *aptitude d'un ensemble de caractéristiques intrinsèques à satisfaire des exigences* ». La qualité, selon l'ISO, revêt alors un double sens : la qualité externe, c'est-à-dire la réponse aux attentes des citoyens ; la qualité interne, à savoir l'amélioration du fonctionnement interne. Ce dernier enjeu, celui de la qualité interne, est rarement analysé en tant que tel dans le discours sur la qualité du droit. C'est pourtant lui qui est en cause avec la présente table ronde, et il constitue à l'évidence une condition nécessaire pour assurer durablement la qualité du droit.

Il serait pourtant erroné de dire que ces enjeux de processus constituent un impensé dans la tradition administrative et juridique française, car de nombreuses réformes ont renforcé le processus d'élaboration de la norme en France. Il est pourtant difficile d'en avoir une vision d'ensemble.

C'est l'objet que se donnera, dans un premier temps, la présente intervention, tout en soulignant, dans un deuxième temps les limites aux mesures déjà mises en place. Dans un troisième temps, elle mettra en avant diverses pistes qui animent le débat juridique et administratif sur l'approfondissement de la politique de la qualité du droit, perçue là encore du point de vue de la qualité interne, pour répondre au blocage qui a été diagnostiqué en introduction.

## **2. LA POLITIQUE DE LA QUALITÉ DU DROIT EN FRANCE S'EST STRUCTURÉE EN COMBINANT DES INSTITUTIONS ANCIENNES ET DES RÉFORMES PLUS RÉCENTES**

L'une des originalités de la politique de la qualité du droit en France tient à la combinaison originale qu'elle opère entre des institutions anciennes – qui garantissent son ancrage dans le tissu juridique et administratif français – et des réformes plus récentes.

Premièrement, la politique de la qualité du droit en France repose sur des acteurs placés au cœur du processus normatif, et qui ont pleinement intégré les enjeux de qualité du droit dans l'exercice de leur mission.

---

<sup>2</sup> Circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact.

<sup>3</sup> Projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français, enregistré à la présidence du Sénat le 3 octobre 2018 ; avis n° 395785 de l'assemblée générale du Conseil d'Etat du 27 septembre 2018. Adopté en première lecture au Sénat, le projet n'a pas été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

C'est le cas, d'abord, du Conseil d'Etat français, dans sa fonction de conseiller du Gouvernement. Il est chargé par les articles 38 et 39 de la Constitution d'examiner les projets d'ordonnance et de loi, c'est-à-dire les principaux textes de valeur législative. Il est par ailleurs compétent pour examiner les projets de décret les plus importants. Dans ce cadre, deux des filtres d'examen appliqués par le Conseil d'Etat – la qualité rédactionnelle et « l'opportunité administrative », c'est-à-dire le réalisme et la simplicité du dispositif – contribuent directement à la qualité du droit. A titre d'exemple, en 2021, le Conseil d'Etat a donné un avis défavorable à des dispositions qui créaient un enchevêtrement des compétences en matière de dialogue social dans des administrations locales ou à la mise en place de procédures redondantes sur la communication du casier judiciaire.

Doit également être mentionné, à cet égard, le rôle du secrétariat général du Gouvernement, qui assiste le Premier ministre dans l'exercice de sa fonction normative, et qui comporte un service de la législation et de la qualité du droit. Un département y est spécialement chargé de vérifier le respect, par les ministères, des règles transversales qui assurent la qualité du droit.

Enfin, le Conseil national d'évaluation des normes, créé en 2013<sup>4</sup> par le législateur, est compétent pour évaluer les normes applicables aux collectivités locales. Compte tenu de l'ampleur de leurs responsabilités, ce conseil est consulté sur de nombreux textes, ce qu'a renforcé l'interprétation large qu'a donné le Conseil d'Etat statuant au contentieux de ses compétences (CE, 26 octobre 2018, *Association Regards citoyens*, n° 403916). Les avis motivés qu'il rend sur les textes à enjeu sont précieux pour éclairer le Gouvernement et le Conseil d'Etat. Dans certains cas, leur impact peut être relayé par une prise de position politique des associations d'élus, qui contribue à installer le thème dans le débat public, ainsi que cela a récemment été le cas, à titre d'exemple, pour un important projet de décret relatif à la lutte contre l'artificialisation des sols.

Deuxièmement, la politique de la qualité du droit passe également par l'implication des parties prenantes à travers des obligations consultatives, qui ne sont toutefois pas généralisées.

En effet, il n'existe pas en droit français d'obligation générale de « *notice-and-comment* » sur le modèle du droit américain, assurant que les personnes concernées par un texte puissent formuler des observations à son propos avant son adoption. En revanche, en matière environnementale, l'article 7 de la Charte de l'environnement, texte à valeur constitutionnelle, prévoit que toute personne a droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Ce principe, largement entendu au contentieux (par exemple : CE, 22 octobre 2018, *Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction*, n° 408943, T.), se traduit pour les projets de règles nationales par l'organisation de consultations ouvertes en ligne dans lesquelles tout citoyen, toute entreprise, tout représentant d'intérêt, peut contribuer (article L. 123-19-1 du code de l'environnement).

---

<sup>4</sup> Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013.

Comme peut en témoigner l'auteur de ses lignes, qui examine des textes en matière environnementale dans une des sections du Conseil d'Etat, les observations laissées par le public conduisent très fréquemment l'administration à amender ses projets avant même d'arriver au Conseil d'Etat, sur le plan de la clarté et de la plénitude du texte comme sur celui de la charge réglementaire qu'il impose.

L'absence de principe transversal imposant à l'administration de tenir des consultations ouvertes s'explique en partie par le rôle historique joué en France par des organismes consultatifs spécialisés, associant les acteurs d'un secteur donné, et qui sont le principal mode de consultation des parties prenantes. Pour ne donner qu'un exemple, le Conseil supérieur de l'énergie, récemment réformé par décret et consulté sur tous les actes réglementaires intéressant le secteur de l'électricité et du gaz (article D. 142-21 du code de l'énergie), comprend des représentants des entreprises, des consommateurs et des syndicats.

Enfin, une disposition originale a établi un pont entre les consultations ouvertes et celle d'instances consultatives : depuis 2011, il est possible à l'administration de tenir une consultation ouverte sur internet en lieu et place de la saisine des organismes consultatives (articles L. 132-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration).

Troisièmement, l'administration est tenue d'analyser l'impact de certains des projets de normes qu'elle prépare en amont de leur édicition. Pour les projets de loi, cette obligation a un ancrage constitutionnel introduit à l'initiative du Parlement en 2008 ; elle a été traduite par la loi organique du 15 avril 2009 et s'applique à la plupart des lois. Ces études doivent notamment comprendre « *l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales* » des mesures envisagées et les coûts et bénéfices financiers attendus pour chaque catégorie de personne concernée. Pour les textes réglementaires, l'obligation faite de préparer des fiches d'impact résulte, à deux exceptions près<sup>5</sup>, de simples circulaires.

#### **4. CETTE POLITIQUE PRÉSENTE TOUTEFOIS DES LIMITES, QUE LES REMÈDES TECHNIQUES NE SONT SANS DOUTE PAS SUFFISANTS POUR SURMONTER, POUR SOUHAITABLE QUE PUISSE ÊTRE LEUR MISE EN ŒUVRE**

Malgré ce dispositif apparemment complet, des limites propres à chaque instrument de la politique de qualité du droit font l'objet de diagnostics convergents des principaux acteurs de la chaîne normative. Ces diagnostics et les propositions qui en résultent n'ont toutefois pas toujours été transcrits en droit positif.

---

<sup>5</sup> Les normes relatives aux collectivités locales (R. 1213-27 du code général des collectivités territoriales) et les normes ayant des conséquences sur les missions et l'organisation des services déconcentrés de l'Etat (article 8 du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015).

En ce qui concerne les acteurs de la qualité du droit, la limite la plus évidente tient sans doute à l'absence d'une instance indépendante tournée exclusivement vers la mesure de la qualité du droit et de son impact. L'intérêt du rôle joué, pour les collectivités territoriales, par le Conseil national de l'évaluation des normes, ne fait que le souligner. L'étude de 2016 du Conseil d'Etat sur la qualité du droit proposait à cet égard la création d'un Conseil unique d'évaluation des normes représentant les citoyens, les entreprises et les collectivités.

La consultation du public, ainsi qu'il a été dit, n'est pas garantie par un principe de participation transversal<sup>6</sup>, contrairement à ce qui prévaut dans d'autres ordres juridiques. Le recours facultatif aux consultations ouvertes, y compris pour remplacer des consultations « traditionnelles », n'a pas connu le succès escompté : pour s'en tenir à la période récente, il ne semble pas qu'elle ait été mobilisée par l'administration entre août 2021 et août 2022<sup>7</sup>. Cet insuccès s'explique par divers facteurs, notamment l'intérêt aléatoire que suscitent les consultations et la difficulté de traiter leur résultat<sup>8</sup> – qui peuvent toutefois s'expliquer, précisément, par le fait que l'outil n'est pas souvent utilisé.

Quant aux organes consultatifs traditionnels, une politique résolue, d'ailleurs poursuivie au nom de la simplification, a divisé par deux leur nombre depuis 2012<sup>9</sup>, compte tenu de constats globalement dubitatifs sur leur valeur ajoutée. Encore faut-il nuancer cette évolution, qui n'a pas appauvri la concertation menée par les pouvoirs publics : les organes consultés sur les projets de textes font rarement l'objet d'une suppression « sèche », mais plutôt d'une fusion dans une instance aux compétences plus larges<sup>10</sup>.

C'est sans doute, enfin, l'évaluation des textes qui suscite les réserves les plus fréquentes. Les études d'impact voulues par le Constituant en 2008 pour les lois, s'il ne faut pas en dresser un portrait trop noir – elle fournissent de nombreuses informations et des analyses denses et précieuses<sup>11</sup> –, n'ont pas rempli tous leurs objectifs. Deux griefs principaux leur sont adressés : préparées tardivement, elles

---

<sup>6</sup> V., p. un exemple récent : Martin Morales, « La constitutionnalisation de la procédure administrative non contentieuse », *RFDA* 2021, p. 1077.

<sup>7</sup> Par exemple, les nouveaux contrats-type applicables à la majorité des contrats de la commande publique en France ont été soumis à une procédure de consultation ouverte : bien que certains textes à enjeu aient pu, dans le passé, y être soumis.

<sup>8</sup> Catherine Bergeal, « Un barrage contre le Pacifique... », *Changer de culture normative. Actes du e-colloque du 26 novembre 2020*, supplément à *La Semaine juridique – édition générale*, janvier 2021, p. 52 – 53.

<sup>9</sup> V., sur les rapports entre ces différentes évolutions : Hafida Belrhali-Bernard, « Les procédures consultatives face à la simplification », in Frédérique Rueda, Jacqueline Pousson-Petit (dir.), *Qu'en est-il de la simplification du droit*, Toulouse : Presses de l'Université Toulouse-I, 2010, p. 299 – 314.

<sup>10</sup> Par exemple, depuis le 15 septembre 2020, seules deux instances ayant une compétence consultative obligatoire ont été supprimées et toujours au bénéfice de leur intégration dans une instance plus large, en application de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 : le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle, fusionné par le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, et le Conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié.

<sup>11</sup> V., pour un cas exemplaire, l'évaluation préalable (équivalent de l'étude d'impact pour certains articles des projets de loi de finances) du prélèvement à la source (article 38 du PLF 2017), longue de 415 pages.

se bornent à justifier des choix déjà faits par le pouvoir politique sans examiner sérieusement les alternatives ; elles sont parfois insuffisantes, y compris sur des réformes d'une très grande ampleur.

Par ailleurs, les mécanismes de contrôle de ces études d'impact ne permettent pas d'améliorer durablement leur contribution à la qualité normative. Les avis du Conseil d'Etat sur les projets de loi peuvent parfois déplorer la faiblesse de telle ou telle étude d'impact – parfois non sans écho médiatique, comme cela a été le cas pour un projet de réforme des retraites en 2019 – mais ne sont pas contraignants à cet égard. La jurisprudence du Conseil constitutionnel, dans le cadre de son contrôle *a priori* de la procédure législative, est restée en retrait. Enfin, le mécanisme politique prévu par la loi organique de 2009 pour constater en amont l'insuffisance d'une étude d'impact au niveau des assemblées parlementaires a été largement neutralisé par le fait majoritaire.

Les propositions versées dans le débat public à ce propos sont nombreuses. Certaines relèvent l'utilité qu'il y aurait d'accompagner les amendements les plus importants déposés devant le Parlement d'une étude d'impact, ce qui n'est pas aujourd'hui prévu et qui ne pourrait être rendu obligatoire à cadre constitutionnel constant (v. la décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009).

Les plus récurrentes des propositions ne tendent pas à enrichir les études elles-mêmes ou à élargir leur champ, mais à agir sur la qualité de leur réalisation, notamment en créant un organe d'évaluation transversale de la qualité des études, un « évaluateur des évaluateurs ». Pour le Conseil d'Etat en 2016, il pourrait s'agir d'une structure de certification indépendante – selon un modèle répandu dans d'autres Etats mais aussi au niveau de la Commission européenne, dont le Comité d'examen de la réglementation (RSB – *Regulatory Survey Board*) peut contraindre les directions générales à reprendre leurs études d'impact.

Plus généralement, les praticiens s'accordent à dire que le principal défi consiste à changer de culture normative pour faire véritablement évoluer la production du droit. Comme l'illustrent les propos tenus ci-dessus, c'est bien souvent le mésusage, la méconnaissance ou l'indifférence que suscitent les outils qui expliquent les insuffisances de la politique de qualité du droit, plus que des défauts dans leur conception. Ainsi que l'écrivait Catherine Bergeal, présidente de section au Conseil d'Etat : « le nombre de guides de légistique, chartes diverses de la qualité et autres manuels de bonne pratique augmente à raison inverse de la multiplication des textes n'obéissant (...) à peu près à aucune des recommandations sagement mises en forme »<sup>12</sup>.

Par ailleurs, les propositions évoquées ci-dessus, malgré le consensus qu'elles suscitent en apparence, n'ont pas été mises en œuvre, et les dispositifs de la qualité du droit en France n'ont quasiment pas évolué au cours des cinq dernières années. Ces différentes considérations se conjuguent pour suggérer l'intérêt d'une nouvelle approche.

---

<sup>12</sup> Catherine Bergeal, *op. cit.*, p. 54.



## **5. CE CONSTAT, QUI LAISSE À PENSER QUE LES REMÈDES TECHNIQUES SONT INSUFFISANTS, CONDUIT À METTRE EN VALEUR DE NOUVEAUX OUTILS QUI VISENT À AMÉLIORER PLUS FONDAMENTALEMENT LES PROCESSUS NORMATIFS, PAR L'ÉVALUATION ET L'EXPÉRIMENTATION**

Un outil potentiel de ce changement de culture normative, mis en avant dans deux récentes études du Conseil d'Etat (2019 et 2021), est celui d'une meilleure intégration de l'évaluation et de l'expérimentation à la conception des textes. Suivre l'évolution des études du Conseil d'Etat entre 1991 et 2021 est d'ailleurs instructif : le parcours allant de la sécurité juridique (1991) à l'expérimentation et l'évaluation, en passant par la complexité du droit (2006) puis sa simplification (2011), montre une vision de plus en plus globale des enjeux de la qualité du droit.

En premier lieu, l'expérimentation apparaît comme une façon élégante de dépasser certaines apories de la politique de qualité du droit.

En effet, il est largement reconnu que, d'une part, l'administration a du mal à envisager sérieusement « l'option zéro », c'est-à-dire la possibilité de ne pas produire une norme. D'autre part, la production de normes reste un signal politique indépassable dans l'esprit de beaucoup de décideurs. De ce point de vue, l'expérimentation permet de créer un droit provisoire, répondant donc aux impératifs politiques qui nourrissent la production de normes, tout en ouvrant la voie à ce que celle-ci ne soit pas pérennisée, notamment sous l'éclairage des données recueillies pendant l'expérimentation. Elle constitue en théorie une manière idéale de répondre à des impératifs apparemment contradictoires.

Certes, encore faut-il que l'expérimentation soit prise au sérieux par ses initiateurs : elle ne résiste pas toujours à la volonté politique, soit qu'elle soit généralisée avant d'être évaluable – comme ce fut le cas lors d'une refonte majeure du premier minima social français, en 2009 –, soit qu'elle soit engagée sans réflexion sérieuse sur ses objectifs. A cet égard, l'étude de 2019 du Conseil d'Etat relevait que les dispositifs expérimentaux présentaient souvent des faiblesses tenant à l'insuffisance de leur préparation – définition des indicateurs et des hypothèses à tester, notamment –, de leur pilotage et à une évaluation lacunaire – par exemple, basée sur les seuls retours de policiers volontaires en ce qui concerne la mise en place de caméras piétons.

Néanmoins, le succès constaté des dispositifs expérimentaux, qui ne se dément pas, témoigne du potentiel de l'outil. Entre 2017 et 2022, sous le dernier mandat en date de l'Assemblée nationale française, 158 articles de loi expérimentaux ont été votés<sup>13</sup>, soit 50 % de plus que sur les cinq années précédentes. Bien que cela ne représente que 2,5 % environ des articles législatifs<sup>14</sup>, des dispositifs essentiels

---

<sup>13</sup> Calcul personnel pour la période 2019 – 2022, selon la méthode utilisée par l'étude du Conseil d'Etat (2016) dont les chiffres sont repris pour la période antérieure.

<sup>14</sup> Les indicateurs du secrétariat général du Gouvernement pour 2021 et 2022 n'étant pas encore disponibles, ce taux est estimé sur la base du nombre d'articles législatifs votés entre 2017 et 2021.



sont ainsi mis à l'épreuve, comme la recentralisation du versement du revenu de solidarité active, le principal minimum social français, aujourd'hui géré par les collectivités, et qui est expérimentée dans deux départements. On peut aussi relever, parmi les indices encourageants, l'attention portée par le législateur à la qualité des expérimentations, qui l'a poussé à créer en 2021 un comité d'évaluation d'une importante réforme de la justice pénale, actuellement en cours d'expérimentation.

Par ailleurs, les outils du droit français pour expérimenter ont eux-mêmes été réformés par le législateur, témoignant là encore de sa volonté d'encourager leur recours. Une loi organique du 19 avril 2021 a largement libéralisé les expérimentations applicables aux compétences des collectivités locales, en allégeant la procédure applicable et surtout en supprimant l'alternative entre « généralisation » et « abandon » du droit expérimental. Les mesures expérimentées pourront donc être pérennisées dans certaines collectivités seulement, sous réserve du principe d'égalité – conformément aux recommandations formulées par le Conseil d'Etat en 2019. On peut également citer, dans le même esprit, le dispositif original qui permet aux représentants locaux de l'Etat de déroger à des règles nationales sur demande, par exemple d'un acteur économique ou d'une collectivité, et qui constitue une sorte d'expérimentation spontanée de mesures de simplification, ou encore les « bacs à sable réglementaires » mis en place par les autorités de régulation.

En second lieu, et plus généralement, la politique de la qualité du droit doit être replacée dans l'enjeu plus général de l'évaluation des politiques publiques que la norme ne fait que porter.

Certaines des propositions formulées à ce titre rejoignent des préoccupations proches de celles qui ont été exprimées plus haut, au titre des instruments plus classiques de la qualité du droit. Ainsi, le Conseil d'Etat a pu recommander en 2021 plusieurs évolutions du contenu des études d'impact législatives, pour faciliter l'évaluation : il s'agirait de renforcer les exigences pesant sur les textes les plus importants, et de prévoir que les études d'impact fixent à l'avance les indicateurs d'une future évaluation. Une autre piste de réflexion tient au développement d'une évaluation indépendante, là où l'étude d'impact constitue toujours une auto-évaluation. Cela pourrait passer par un recours plus intense au monde de la recherche, comme le recommandait le Conseil d'Etat en 2021, mais aussi à de nouveaux acteurs publics, comme une éventuelle « Agence parlementaire d'évaluation » préfigurée en 2018 par une mission parlementaire.

Mais l'apport de l'évaluation à la qualité du droit pourrait aussi venir d'outils qui ne sont pas directement liés à la production de la norme. A titre d'exemple, une proposition très novatrice de l'étude du Conseil d'Etat de 2021 est de favoriser l'évaluation des programmes des partis politiques. La formule proposée, à titre exploratoire, serait de flécher une partie des fonds publics qui leur sont versés à des travaux d'évaluation, solution qui resterait respectueuse de leur autonomie puisqu'elle ne les soumettrait pas à un évaluateur extérieur.

Cette proposition se place en extrême amont de la production normative, mais son effet de levier est potentiellement très grand. En effet, une des limites de la

politique de la qualité du droit tient à l'impossibilité d'infléchir sérieusement une mesure qui a fait l'objet d'une annonce ou d'une promesse, notamment lors de la campagne de l'élection présidentielle, quels que soient les obstacles décelés lors de sa préparation ou de son évaluation *ex ante*. L'intégration d'une démarche qualité dès leur conception pourrait, indirectement, produire des effets très bénéfiques. Elle constitue un exemple de ce que le monde de la production normative pourrait gagner à une intégration plus systématique avec celui de la conception des politiques publiques.

\*

Les évolutions successives du droit et des institutions français ont fini par dessiner une politique de la qualité du droit, bien que celle-ci n'ait pas été conçue selon un plan d'ensemble. Les limites de ses résultats et de ses instruments, mais surtout de l'appropriation qui en est faite par les pouvoirs publics, expliquent les nombreuses propositions versées au débat public pour en améliorer l'efficacité. Malgré ces propositions, force est de constater que le dispositif de la qualité du droit a peu évolué dans les dernières années.

Cela explique sans doute l'intérêt croissant des juristes français pour des outils qui ne visent pas tant à discipliner formellement la production normative qu'à donner les moyens de produire une norme mieux conçue, par l'expérimentation et l'évaluation. Il s'agit, en quelque sorte, non d'imposer la vertu normative, mais de donner envie de cette vertu. Sans attendre de ces évolutions une rupture totale, car la « non-qualité » du droit s'explique largement par des facteurs structurels sur lesquels il est difficile d'agir, elles constituent des pistes bienvenues pour renouveler un vieux débat.

## **CONSULT, EXPERIMENT, EVALUATE EVER MORE EFFECTIVELY: NEW PERSPECTIVES FOR THE QUALITY OF LAW**

The continuous development of the legislative framework in the Republic of France resulted in the formation of a general position on the need to establish the “principle of the quality of legal regulations”. The limitation of this principle and the way it is implemented in the process of adoption by public law bodies is highlighted especially through the remarks that were made during public consultation with the aim of improving the quality of their effectiveness. Despite all efforts, it can be concluded that significant progress has not been made in the quality of the legal system in recent times.

**Key words:** *quality, legal regulations, principle of the quality of legal regulations*