

Concours : 1<sup>er</sup> Concours ENM 2021

Epreuve : C.C.M.C.

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de la feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.



Publiés par le Gouvernement en mars 2021, les indicateurs de l'activité normative révèlent entre 2001 et 2020 une hausse de l'ordre de 65 % de la production législative et de 45 % de la production réglementaire. Les données témoignent de la difficulté à appréhender les normes : répondant à des besoins sociaux nombreux, elles sont susceptibles de constituer un frein au fonctionnement des institutions.

Issu du mot grec « norma », désignant la règle comme instrument géométrique, le terme « norme » continue de faire référence à ce qui est droit. Il fait référence aux règles en vigueur au sein d'un groupe social : la norme peut être de droit et comporter une sanction juridique à l'encontre de celui qui l'enfreint (normes législatives ou réglementaires) ; la norme peut également être de nature sociale, dépourvue de sanction juridique : elle recouvre alors les règles de bienséance ou de politesse.

Les normes répondent à des besoins de protection de l'individu et du corps social : pour être harmonieuse, une société doit s'ordonner autour de règles impératives. Les normes, juridiques ou sociales, répondent à la crainte que survienne un état de fait caractérisé par la violence, aboutissant à une oppression des plus faibles par les plus forts. La Révolution française a ainsi, dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, posé les normes les plus impératives, auxquelles les pouvoirs publics sont astreints. Les normes adoptées au cours de la crise sani-



faire actuelle illustrent l'actualité de ce besoin de protection.

Toutefois, par leur nombre ou leur contenu, les normes ne doivent pas devenir un frein aux activités du corps social. Les normes doivent donc faire l'objet d'un encadrement visant à garantir l'effectivité des droits et libertés fondamentaux des individus, ce qui implique de les hiérarchiser et de les contrôler. Par leur accumulation, les normes risquent de constituer un frein au développement économique et à l'accès aux droits subjectifs. Leur procédure d'édiction implique donc un encadrement.

Il importe d'identifier comment éviter que les normes, tout en répondant aux impératifs de protection de l'individu et du corps social, ne constituent un frein à leur encontre.

Si les normes couvrent des besoins sociaux nombreux et variables (I), leur nombre ou leur contenu risquent de constituer un frein aux activités sociales et individuelles (II), ce qui implique de prendre en compte ce danger (III).

I - Les normes répondent à de nombreux besoins de protection.

Les besoins de protection de l'individu ou des groupes sociaux sont nombreux et évoluent dans le temps. Y répondent tant les normes sociales que les normes juridiques.

Les normes sociales observées répondent à un besoin de protection contre la violence dont peuvent faire preuve certains membres du groupe. Dans La Civilisation des mœurs, le sociologue allemand Norbert Elias a démontré comment l'émergence progressive de normes sociales de comportement avait, depuis l'Ancien régime, imprégné la société et contribué à un processus de civilisation. Tout d'abord, au XVII<sup>e</sup> siècle, le roi Louis XIV a attiré la haute noblesse à sa cour et créé une relation de dépendance économique de la petite noblesse à son égard : le roi distribue les charges lucratives et impose à ses courtisans le respect d'une stricte étiquette. Celle-ci



comporte des conventions sociales nouvelles : respect de distance, de règles de politesse et dissimulation des fonctions corporelles. Par ces règles, le roi s'attribue un monopole sur la violence (lui seul fixe les règles et peut punir). Ensuite, ces règles se diffusent dans la bourgeoisie, désireuse d'imiter la noblesse ou de l'intégrer en acquérant des charges anoblissantes. Ce faisant, les normes sociales protectrices de la souveraineté du roi se diffusent dans la société. Dans son dernier ouvrage, Les Allemands (1989), Norbert Elias a tenté d'expliquer par un reflux de ces normes sociales comment la violence avait imprégné la société allemande pendant le nazisme. Il développe l'idée que l'abandon de courtoisies sociales a contribué à affaiblir la protection de l'individu face au groupe.

Ainsi, la norme sociale, observée quotidiennement, répond à un important besoin de protection de l'individu dans le groupe.

Ce rôle de protection est partagé par la norme juridique. La norme juridique, en s'appliquant à l'action des pouvoirs publics, garantit une protection des droits et libertés de l'individu. Ce besoin de protection s'affirme à travers les déclarations des droits, imprégnées d'une forte dimension philosophique. Ainsi, au sortir de l'Ancien régime, l'assemblée constituante proclame une série de droits individuels sur lesquels l'autorité ne doit avoir de prise arbitraire : liberté religieuse, droit à la sûreté personnelle, liberté d'expression. Ces normes protectrices sont placées en tête de la constitution du 3 septembre 1791 : la protection de l'individu contre l'arbitraire est au cœur du contrat social. À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, l'assemblée constituante rédige une nouvelle déclaration, inscrite dans le préambule de la constitution du 27 octobre 1946 : sont proclamées la protection de la dignité de la personne humaine, le droit à une protection sociale. La norme nouvelle est donc pensée comme un instrument de protection. Cette vocation demeure vivace : dans sa décision du 11 mai 2020, le Conseil constitutionnel a rappelé l'existence d'un objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé publique, permettant au législateur d'adopter de



nouvelles normes protectrices.

Variables dans le temps, les normes répondent à un impératif de protection exprimé par le corps social. Pour autant, elles sont susceptibles de dévier de cet objectif et de constituer une entrave à d'autres impératifs sociaux.

II - Par leur nombre ou leur contenu, les normes peuvent constituer un frein

Appelées à réguler les activités sociales et individuelles, les normes sont susceptibles de freiner l'épanouissement de l'individu ou le développement économique.

Facteurs de contrainte, les normes sociales risquent de perdre leur vocation protectrice de l'individu si elles se confondent avec d'autres éléments contraignants tels que la morale ou le droit. Tel est l'enseignement que tire C. Lagandré de son étude du cache totalitaire dans La Société intégrale : l'auteur dresse le constat d'une confusion complète des ordres de contrainte que sont les conventions sociales, la morale et le droit dans l'Allemagne nazie. Aucune distance n'est mise entre l'idée de justice, promue par le droit et l'idéologie politique totalitaire. Le but de toute norme juridique est de sanctionner les écarts aux normes sociales et d'isoler puis de neutraliser l'individu jugé dangereux, en faisant usage des moyens les plus coercitifs, sans souci de proportionnalité. Les normes perdent leur dimension protectrice de l'individu pour devenir des instruments de stigmatisation des individus déviants. Le champ lexical employé par le pouvoir contribue à ce climat de confusion : les individus sont jugés « irréductibles » ou non, l'art ou les éléments d'expression hostiles sont qualifiés de « dégénérés » et le terme « norme » s'impose sans que soit distinguée la nature de la règle à laquelle elle fait référence. L'historien achève son ouvrage en rappelant que cette confusion des normes dans un but répressif s'est achevée avec les régimes totalitaires mais qu'il en reste un héritage contemporain à travers les États illibéraux, dans lesquelles l'oppo-



Concours : 1<sup>er</sup> concours ENM

Epreuve : CCME

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de la feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.



sition politique est insciminée.

La garantie des droits et libertés fondamentaux par des normes de rang supérieur exclut cette dérive du contenu de la norme dans le cadre démocratique. Pour autant, les normes démocratiques peuvent être atteintes par d'autres maux, tels l'inflation législative. Cette notion est apparue dans le rapport annuel du Conseil d'État en 1991 : elle désigne l'accumulation des normes juridiques. « On multiplie les lois parce qu'on ne sait plus les faire. Leur multiplication avant la législation » affirmait Pothier, expliquant la nécessité de procéder à la codification. Dans Droit et passion du droit sous la II<sup>e</sup> République, le doyen Jean Carbonnier tentait d'expliquer le phénomène de l'inflation normative : plusieurs causes ont été avancées. En premier lieu, la croyance, partagée par les responsables politiques et une haute fonction publique issue de l'École nationale d'administration, en une efficacité de la règle de droit face aux problèmes économiques et sociaux rencontrés. En deuxième lieu, la nécessité politique pour les ministres et parlementaires d'attacher leur nom à une loi, preuve d'un volontarisme. En troisième et dernier lieu, le doyen Carbonnier évoquait la théorie de l'autopoïèse : le droit appelle le droit ; la norme législative appelle la norme réglementaire, qui appelle à son tour l'interprétation du juge.

Cette tendance à l'inflation conduit à des difficultés concrètes : difficulté d'accès à la norme, qui peut priver un individu d'un droit ou l'empêcher de connaître le comportement qu'il doit adopter ; complexité à légiférer et diminution de la portée symbolique de la norme. L'inflation législative demeure ancrée dans l'actualité : en 2029, la Commission des lois du Sénat constatait que le délai



moyen d'adoption d'un décret d'application de la loi s'établissait à six mois.

La nécessité de faire face à des problèmes économiques et sociaux urgents accroît cette propension des pouvoirs publics à recourir à la norme juridique: la loi du 23 mars 2020 a permis d'adopter une trentaine d'ordonnances sur le fondement de l'article 38 de la Constitution pour faire face à l'épidémie de coronavirus.

Les problématiques rencontrées par la société contemporaines impliquent de penser les normes au regard de leur utilité.

III Afin de ne pas constituer un frein, les normes doivent être pensées comme des éléments de protection

Afin que la norme atteigne sa finalité protectrice des besoins individuels et sociaux, doivent être envisagés tant ses modalités d'édiction que son contenu.

S'agissant des modalités de création de la norme juridique, plusieurs éléments concourent à un impératif de clarté. Tout d'abord, le Conseil constitutionnel a, dans le cadre de son contrôle a priori de la constitutionnalité des lois, dégagé un impératif de clarté et d'intelligibilité de la loi. Ce faisant, le président Pierre Mazeaud avait entendu lutter contre le phénomène des « lois barbares », dépourvues de contenu normatif. Ensuite, le rapport annuel 2020 du Conseil d'Etat suggère d'orienter les politiques publiques vers une évaluation de la qualité et de l'effectivité des normes existantes dans le cadre du processus législatif. Pour cela, il suggère un mini-acron des expérimentations législatives locales et met en valeur le rôle de l'Office parlementaire <sup>d'évaluation</sup> des choix techniques et scientifiques. Afin d'améliorer la clarté de la norme, la loi organique du 25 janvier 2021 a modifié les conditions de saisine et le fonctionnement du Conseil Economique, social et environnemental. Le Conseil rend désormais un avis dispensant d'interroger d'autres institutions et peut organiser des conventions citoyennes, réunissant des citoyens tirés au sort. Cette volonté d'accroître le rôle de cette institution consultative procède de l'intention de « mieux légiférer ».

D'autres initiatives tendent à assurer le rôle protecteur



de la norme juridique, telle la lutte par l'information juridique contre le non-recours aux aides publiques. Cette lutte implique une information des bénéficiaires via la diffusion d'indications sur les sites Internet des organismes de protection sociale et les commissions départementales d'accès au droit.

La dimension protectrice de la norme se révèle surtout à travers son contenu.

Dans Le Contrat naturel, le philosophe Michel Serres proposait d'intégrer la protection de la nature parmi les normes juridiques. Il considérait que cette intégration de la nature parmi les sujets de droit à protéger s'inscrit dans la continuité de la philosophie révolutionnaire des droits de l'homme. L'impératif de protection de la nature a été intégré aux normes constitutionnelles en 2005 : depuis lors, le préambule de la Constitution fait référence à la Charte de l'environnement rédigée en 2004. Cette modification permet au législateur d'adopter des mesures protectrices de l'environnement, même restrictives de libertés protégées par la Constitution, telles la liberté d'entreprendre. Ainsi, le projet de loi « climat et résilience » en discussion devant le Parlement intègre soixante-quinze mesures proposées par la Convention citoyenne pour le climat en juin 2020 (objectif de vente en vrac dans les commerces alimentaires, restrictions sur l'ouverture de lignes aériennes), restreignant parfois la liberté d'entreprendre.

Pour déployer leur effet protecteur, les normes sociales et juridiques doivent être pensées dans leur globalité.

Par exemple, s'agissant de la lutte contre les violences conjugales, ont été mobilisées les normes juridiques à travers les lois du 3 août 2018 et du 30 juillet 2020, permettant le prononcé de nouvelles mesures judiciaires et facilitant la répression des violences, mais également les normes sociales, à l'occasion du « Grenelle des violences conjugales », tenu en 2019, à l'issue duquel quarante-neuf mesures ont été mises en place, telles la conclusion de partenariats entre pouvoirs publics et associations, ou encore le lancement de campagnes de sensibilisation.

Normes juridiques et normes sociales devraient alors couvrir dans le sens d'une efficacité accrue.

