

N° 19

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 octobre 2017

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*tendant à créer une commission d'enquête relative à l'inflation législative,*

PRÉSENTÉE

Par M. Alain MARC,  
Sénateur

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La France est la patrie de l'inflation législative. On peut aisément voir ce phénomène à Paris, rue Soufflot, où se trouvent les principales librairies de droit. On y aperçoit partout de gros codes rouges empilés : codes du travail, de la construction, du transport, de l'assurance... des dizaines, des centaines peut-être d'ouvrages de mille pages et plus.

Évidemment, bien des lois sont rendues nécessaires par la multiplication des sources du droit, tant externes – Union européenne (510 directives adoptées entre 2000 et 2004 inclus), Conseil de l'Europe, accords internationaux – qu'internes – autorités administratives indépendantes, collectivités territoriales (Conseil d'État, *Rapport public 2006* : Jurisprudence et avis de 2005. Sécurité juridique et complexité du droit, Paris, La Documentation française, 2006).

Cette prolifération normative s'explique également par l'émergence de nouveaux domaines et l'apparition de contraintes nouvelles. En matière économique, de nombreux aspects du droit font ainsi l'objet d'adaptations à un environnement mondialisé. La libéralisation de nouveaux secteurs (transports, télécommunications, énergie, etc.) requiert l'instauration de règles nouvelles. Dans le domaine scientifique, le développement des biotechnologies rend nécessaire la révision régulière des lois sur la bioéthique. L'essor des technologies de l'information et de la communication a notamment suscité la mise en place d'un cadre juridique adapté au développement de l'économie numérique et une nouvelle approche de la propriété intellectuelle. La nécessité de la sauvegarde de l'environnement et du développement durable entraîne également l'intervention fréquente du législateur.

Néanmoins, le nombre de lois semble connaître une croissance exponentielle.

La longueur moyenne du *Journal Officiel* est ainsi passée de 15 000 pages par an dans les années 1980 à 23 000 pages annuelles ces dernières années, tandis que le *Recueil des lois* de l'Assemblée nationale passait de 433 pages en 1973, à 2 400 pages en 2003 et 3 721 pages en 2004 (Conseil d'État, *Rapport public 2006* : Jurisprudence et avis de 2005. Sécurité juridique et complexité du droit, Paris, La Documentation française, 2006). En 2000, on dénombrait 9 000 lois et 120 000 décrets... Chaque année, ce sont plus de 70 lois, 50 ordonnances et 1 500 décrets qui viennent « enrichir le droit français »... 15 719 modifications des textes (lois, décrets, arrêtés) opérées en une année en 1993, 23 000 en 2005. Le code du travail compte plus de 2 000 pages et le code des impôts plus de 2 500...

Éminent juriste et professeur de droit, Jean CARBONNIER (1908-2003) disait à ce propos, il y a trois décennies : « À peine apercevons-nous le mal que nous exigeons le remède ; et la loi est, en apparence, le remède instantané. Qu'un scandale éclate, qu'un accident survienne, qu'un inconvénient se découvre : la faute en est aux lacunes de la législation. Il n'y a qu'à faire une loi de plus. Et on la fait. Il faudrait beaucoup de courage à un gouvernement pour refuser cette satisfaction de papier à son opinion publique. » Le constat n'a rien perdu de sa pertinence.

Plus récemment, Renaud DENOIX DE SAINT-MARC, haut fonctionnaire français et membre du Conseil constitutionnel, déplorait : « Pour frapper l'opinion ou répondre aux sollicitations des différents groupes sociaux, l'action politique a pris la forme d'une gesticulation législative » (Trop de lois tue la loi, entretien au *Journal du Dimanche*, 21 janvier 2001).

Enfin, pour le constitutionnaliste Guy CARCASSONNE, « tout sujet d'un " vingt heures " est virtuellement une loi ». Celui-ci ajoute : « il faut mais il suffit, qu'il soit suffisamment excitant, qu'il s'agisse d'exciter la compassion, la passion, ou l'indignation, pour qu'instantanément se mette à l'œuvre un processus, tantôt dans les rangs gouvernementaux, tantôt dans les rangs parlementaires, qui va inmanquablement aboutir au dépôt d'un projet ou d'une proposition » (Guy CARCASSONNE, intervention à la conférence « Qui inspire les réformes pénales ? » 23 février 2006). C'est ainsi, par exemple, qu'à la rentrée 2007, à la suite de plusieurs accidents, parfois mortels, impliquant des chiens, cinq propositions de loi sur les chiens dangereux ont été déposées à l'Assemblée nationale (propositions de loi n<sup>os</sup> 204, 208, 211, 213 et 235) et une au Sénat (proposition de loi n<sup>o</sup> 444), avant que le Gouvernement ne dépose à son tour un projet de loi (projet de loi renforçant les mesures de prévention et de protection des

personnes contre les chiens dangereux, n° 29 déposé le 11 octobre 2007 au Sénat) qui sera finalement adopté en juin 2008.

En multipliant les lois, on leur enlève évidemment leur solennité et donc leur efficacité : un grand nombre de nos lois ne sont pas appliquées, soit en raison de leur complexité, soit à cause de leur inutilité, faute de publication de décrets d'application.

Une mission sur l'allègement des normes pesant sur les collectivités territoriales s'est déjà intéressée à ce sujet en 2013.

C'est pourquoi il apparaît indispensable de mener une véritable réflexion sur le phénomène de l'inflation législative dans notre pays.

Aussi, je vous demande de bien vouloir adopter la proposition de résolution suivante.



## **PROPOSITION DE RÉSOLUTION**

### **Article unique**

En application de l'article 51-2 de la Constitution, de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et de l'article 11 du Règlement du Sénat, il est créé une commission d'enquête composée de 21 membres sur la réalité de l'inflation législative dans notre pays, sur ses causes et sur les réponses qui peuvent y être apportées.