



...la proposition de loi

TENDANT À ABROGER DES LOIS OBSOLÈTES POUR UNE MEILLEURE LISIBILITÉ DU DROIT

Réunie le 25 mai 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), la commission des lois a examiné le rapport de **Catherine Di Folco** (Les Républicains – Rhône) sur la **proposition de loi n° 68 (2020-2021) tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit**, déposée par Vincent Delahaye (Union centriste – Essonne) et Valérie Létard (Union centriste – Nord).

Cette proposition de loi a été examinée selon la procédure de législation en commission prévue aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement du Sénat, en présence de Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques.

Suivant l'avis de son rapporteur, **la commission des lois a adopté la proposition de loi** après l'avoir modifiée via sept amendements permettant de **conserver 70 % des abrogations initialement prévues**.

1. LA PROPOSITION DE LOI « BALAI 2 » COMME PROLONGEMENT D'UNE DÉMARCHE DE CLARIFICATION DU DROIT INITIÉE PAR LE SÉNAT

A. UNE INITIATIVE SÉNATORIALE RECONDUITE

La présente proposition de loi dite « BALAI 2 » fait suite à une première loi « BALAI » du 11 décembre 2019¹ qui exposait déjà **les résultats de la mission de simplification législative, dite « mission B.A.L.A.I » (« Bureau d'abrogation des lois anciennes inutiles »)**, créée en janvier 2018 par le Bureau du Sénat. Cette mission tend à identifier puis à abroger les dispositions devenues obsolètes ou inutiles *via* des propositions de loi.

Ces deux textes poursuivent ainsi les **objectifs constitutionnels de clarté, d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi**. Ils permettent, en effet, de réduire le stock de normes, d'éviter tout risque de confusion avec des lois ultérieures et d'améliorer la lisibilité de notre droit.

Alors que la loi « BALAI 1 » avait permis d'abroger une cinquantaine de lois adoptées entre 1819 et 1940, **la proposition de loi « BALAI 2 » propose, elle, d'en abroger 163, adoptées entre 1941 et 1980**.

¹ Loi n° 2019-1332 tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes.

B. UNE OPÉRATION TOUJOUR EMPREINTE DE RISQUES

Tout comme pour la proposition de loi « BALAI 1 », l'enjeu du présent texte est **d'amoindrir le stock de lois tout en garantissant une parfaite sécurité juridique**. En effet, le droit français ne prévoit pas d'abrogation expresse par le seul écoulement du temps. Ainsi, le juge, l'administration ou les justiciables peuvent mobiliser ou se prévaloir de textes anciens, parfois antérieurs à la Révolution française, sous réserve de leur compatibilité avec le droit postérieur.

Le risque d'une opération « BALAI » est donc d'abroger par erreur un texte d'apparence obsolète mais qui constituerait toujours, en réalité, la base légale d'un acte ou d'une situation actuels. Rupture dans le paiement d'une pension, nullité d'un acte, mise en œuvre de la responsabilité de l'État du fait des lois, adoption d'une loi de validation... **les conséquences d'une abrogation accidentelle pourraient être particulièrement lourdes et préjudiciables**. C'est la raison pour laquelle le rapporteur de la commission des lois s'est astreint à la plus grande rigueur et à la plus grande prudence lors de l'examen des mesures d'abrogation prévues par cette proposition de loi, **le doute sur les conséquences juridiques concrètes conduisant toujours à renoncer à l'abrogation d'un texte**.

Les travaux du rapporteur ont été conduits sur la base de l'avis que le Conseil d'État a rendu sur le texte, sur la décision du Président du Sénat et avec l'accord de ses auteurs, et en étroite collaboration avec la direction des affaires juridiques de Bercy à qui revenait la coordination des travaux relatifs à la présente proposition de loi pour le compte du Gouvernement. Les 163 lois dont la proposition de loi initiale proposait l'abrogation ont été méthodiquement examinées, article par article, alinéa par alinéa.

2. PLUS DES DEUX TIERS DES ABROGATIONS SUGGÉRÉES FINALEMENT RETENUES PAR LA COMMISSION DES LOIS

In fine, les travaux de la commission de lois ont conduit à **écarter 49 des 163 lois dont la proposition de loi proposait l'abrogation**. Ce nombre peut sembler important mais il doit être regardé à la lueur de l'extrême prudence qui a guidé les travaux du rapporteur. En cela, **il témoigne de la qualité du texte déposé**. Ces retraits ont été motivés par quatre motifs qui se sont parfois cumulés.

A. DES LOIS TOUJOURS UTILISÉES OU QUI POURRAIENT L'ÊTRE

La commission des lois a naturellement écarté les lois dont les conséquences de l'abrogation seraient dommageables ou risquées dès lors que **leurs dispositions produisent toujours des effets de manière certaine ou sont toujours susceptibles de fournir une base légale à des situations ou des actes**.

Elle a, par exemple, écarté l'abrogation de la loi du 27 décembre 1975 portant réforme du régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers communaux non professionnels victimes d'un accident survenu ou d'une maladie contractée en service commandé, puisque **cette loi constitue encore le fondement légal du versement de la pension de 22 anciens sapeurs-pompiers**.

Parmi les **textes qui ne sont pas nécessairement utilisés mais qui pourraient toujours se révéler utiles**, la commission des lois a souhaité conserver la loi n° 78-727 du 11 juillet 1978 de programme sur les musées dont l'article 3 prévoit, au bénéfice du Parlement, des pouvoirs de contrôle spécifiques relatifs au musée d'Orsay.

B. DES LOIS DONT L'ABROGATION NUIRAIT À L'INTELLIGIBILITÉ DU DROIT EN VIGUEUR

Parmi les lois qu'envisage d'abroger la proposition de loi, certaines comportent **des articles ayant introduit ou modifié des dispositions toujours en vigueur** au sein d'un code ou d'une autre loi. Le rapporteur s'est donc interrogé, d'une part, sur l'effet juridique que pourrait avoir l'abrogation d'une disposition introductrice ou modificatrice et, d'autre part, sur l'intelligibilité d'une telle démarche vis-à-vis du public.

À ce sujet, l'avis du Conseil d'État est éclairant puisqu'il indique qu'une disposition « A » qui introduit, modifie ou abroge une disposition « B » épuise ses effets dès son entrée en vigueur. En conséquence, l'abrogation ultérieure de la disposition « A » est sans effet sur la disposition « B », raison pour laquelle « *abrogation sur abrogation ne vaut* »¹.

Si cet adage juridique est aussi connu qu'admis, il n'en va pas de même pour les autres solutions auxquelles ce raisonnement aboutit. Beaucoup ne sont pas instinctives et risquent de **créer de la confusion là où la présente proposition de loi cherche, au contraire, à introduire de la lisibilité**. À la question « Que se passe-t-il si on abroge la loi du 28 décembre 1977 qui a créé l'article 112 du code civil ? », certains juristes, praticiens ou « simples » citoyens répondront que l'article 112 est abrogé, d'autres que cet article est toujours en vigueur, mais tous témoigneront de leur absence de certitude sur la réponse qu'ils fournissent.

Afin d'éviter que cette question se pose et qu'il revienne, le cas échéant, au juge d'y répondre à l'occasion d'un contentieux, **la commission des lois a choisi de ne pas abroger les lois ayant introduit ou modifié des dispositions toujours en vigueur** afin de garantir **l'intelligibilité du droit positif**.

C. DES LOIS DONT L'ABROGATION POURRAIT INTRODUIRE DES RISQUES « PAR RICOCHET »

L'abrogation de certaines lois peut parfois introduire des risques « par ricochet ». En effet, des renvois au sein d'autres textes ont pu être établis par le législateur et il est parfois difficile de mesurer la conséquence de l'abrogation d'une disposition à laquelle un autre article fait référence.

Aussi, afin d'évaluer les problèmes de coordination que pourraient induire les abrogations proposées, les travaux conduits par le rapporteur ont porté sur la recherche de ces renvois, ceux-ci étant particulièrement difficiles à détecter pour les textes anciens.

Lorsque les renvois détectés se sont avérés caduques ou sans risque, la commission des lois n'est pas revenue sur l'abrogation proposée. À l'inverse, **lorsque le problème de coordination soulevé s'est montré complexe ou incertain, la commission des lois a choisi de maintenir en vigueur la loi en cause**.

¹ L'abrogation d'une disposition « A » qui a elle-même abrogé une disposition « B » n'empêche pas le retour en vigueur de la disposition « B ».

D. DES LOIS ÉCARTÉES POUR DES MOTIFS PONCTUELS

Comme lors de l'examen de la proposition de loi « BALAI 1 »¹, le rapporteur de la commission des lois a souhaité maintenir en vigueur des textes pour des **motifs symboliques**. C'est notamment le cas de la loi du 3 juillet 1971 permettant la libre installation des médecins ou la loi du 31 décembre 1975 relative à la sécurité sociale des artistes auteurs d'œuvres littéraires et dramatiques, musicales et chorégraphiques, audiovisuelles et cinématographiques, graphiques et plastiques.

Dans d'autres cas, **la compétence du législateur ordinaire s'est révélée faire défaut pour prononcer l'abrogation de certaines lois** qui relevaient du champ de la loi organique (loi du 11 avril 1946 ayant pour objet de permettre aux femmes d'accéder à la magistrature) ou qui comportaient des dispositions applicables outre-mer qui ne sont plus de la compétence du législateur national (loi n° 78-627 du 10 juin 1978 modifiant diverses dispositions du code civil relatives à l'indivision).

**La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.
Ce texte sera examiné en séance publique le jeudi 3 juin 2021.**

		Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale http://www.senat.fr/commission/loi/index.html Téléphone : 01.42.34.23.37
François-Noël Buffet Président de la commission Sénateur (Les Républicains) du Rhône	Catherine Di Folco Rapporteur Sénateur (App. Les Républicains) du Rhône	Consulter le dossier législatif : http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-068.html

¹ Le rapporteur de la commission des lois, Nathalie Delattre, avait souhaité que ne soit pas abrogée la loi du 31 mai 1854 portant abolition de la mort civile.