

N° 776

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 juillet 2014

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

visant à supprimer les alinéas 8 à 10 de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution pour tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel du 1er juillet 2014,

PRÉSENTÉE

Par MM. Jacques MÉZARD, Nicolas ALFONSI, Gilbert BARBIER, Yvon COLLIN, Pierre-Yves COLLOMBAT, François FORTASSIN, Jean-Claude REQUIER et Robert TROPEANO,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

« *Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires.* » Le constat fait par Montesquieu dans *De l'esprit des lois* est toujours d'actualité, comme l'a récemment montré la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-12 FNR du 1^{er} juillet 2014. Et ce, en dépit des volontés politiques et institutionnelles qui ont tenté de mettre au pas la logorrhée législative issue tout à la fois de la complexification du monde, de la multiplication des sources du droit, mais aussi de l'accélération du temps, empêchant l'élaboration de véritables lois nécessaires. Les lois inutiles se sont multipliées, comme en témoigne la législation en millefeuille dans le domaine pénal, le plus souvent initiée à partir de faits divers ayant secoué l'opinion publique, ou dans les domaines économique et fiscal.

Nous pouvons aujourd'hui affirmer que la « révolution » voulue par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'a pas eu lieu. Cette réforme des institutions constituait pourtant le point d'aboutissement d'une longue réflexion sur la qualité de la loi et sur l'inflation normative contemporaine, mais elle est mort-née.

Différents rapports avant elle avaient fait le constat de la dégradation de la qualité de la norme. Dès 1991, le Conseil d'État lançait un avertissement et dénonçait les effets de la « *prolifération des textes* », cette « *logorrhée législative et réglementaire* », dont les corollaires étaient à la fois l'« *instabilité des règles* » et la « *dégradation de la norme* ».

Un consensus s'était donc dessiné autour de la nécessité démocratique de garantir la qualité de la norme, afin de redonner confiance en la loi. Il en allait également du respect du principe à valeur constitutionnelle de sécurité juridique, consacré par le Conseil constitutionnel ainsi que par le Conseil d'État. Les réformes législatives, pour être efficaces, doivent pouvoir reposer sur une analyse préalable des effets attendus de leur mise en œuvre.

Dans son étude annuelle de 2006 intitulée « *Sécurité juridique et complexité du droit* », le Conseil d'État s'interrogeait déjà « *sur l'opportunité de recourir à un instrument juridique de rang plus élevé dans*

la hiérarchie des normes que la circulaire et tendant à fixer quelques obligations de procédure, en particulier à subordonner le dépôt d'un projet de loi devant les assemblées à ce qu'il soit assorti d'une évaluation préalable de l'impact de la réforme ».

La révision constitutionnelle de 2008, tirant les conséquences de ce constat, a ainsi visé à améliorer la qualité du processus d'élaboration de la loi en général. La volonté affichée qui présidait alors à son élaboration était celle d'une modernisation de la fabrique des lois tout au long du processus législatif.

Et c'est dans cette perspective que l'étude d'impact, telle qu'elle a été prévue initialement par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, constitue un dispositif contraignant, puisque le non-respect des règles posées par l'article 39 de la Constitution peut être sanctionné par le refus d'inscrire un projet de loi à l'ordre du jour d'une assemblée. Comme cela a été souligné par la doctrine, « *analyser la nécessité, la faisabilité et les conséquences d'un projet avant de l'adopter, c'est le bon sens même* »¹ et cela participe à l'élaboration d'une loi de qualité.

Mettant en œuvre la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution a précisé le contenu des études d'impact. Aux termes des alinéas 3 à 11 de l'article 8, les études d'impact doivent « *[exposer] avec précision* :

- l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;

- l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;

- les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;

- les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises,

¹ Y. JEGOUZO, « L'étude d'impact : formalité ou garantie de la qualité des lois ? », AJDA 2012 p. 1425.

en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;

- l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;

- l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;

- les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;

- la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaire. »

Ainsi l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 est-il très clair et particulièrement précis quant aux obligations pesant sur le pouvoir exécutif lors du dépôt d'un projet de loi. « L'exigence de « précision » résulte des termes mêmes de la loi organique (article 8, alinéa 3). Elle s'applique à chacun des items qui figurent aux alinéas 4 à 11 de cet article 8 », comme le souligne le rapport d'information des députés GOASGUEN et MALLOT sur « *les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi* »².

Les interprétations des obligations relatives au contenu de l'étude d'impact ont, par ailleurs, été précisées par le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009. En premier lieu, le Conseil a considéré que l'exigence de procéder à une étude correspondant à chacune des rubriques énumérées par l'article 8 ne s'imposait que pour celles de ces rubriques qui apparaissaient pertinentes au regard de l'objet de la loi (cons. 15). Selon l'objet de la loi, certaines rubriques peuvent apparaître totalement inopérantes. Le Conseil a réservé ainsi la faculté que l'étude d'impact puisse contenir des rubriques « état néant ». En second lieu, dans le cas où un projet de loi serait déposé sans être accompagné d'une étude d'impact satisfaisant en totalité ou en partie aux prescriptions de l'article 8, le Conseil constitutionnel a précisé qu'il apprécierait le respect de ces dispositions au regard des exigences de la continuité de la vie de la Nation (cons. 17).

² Rapport d'information n° 2094 de MM. Claude GOASGUEN et Jean MALLOT sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi, Assemblée nationale, novembre 2009.

*

Toutefois, saisi pour la première fois sur l'article 39 de la Constitution par le Premier ministre suite au refus de la Conférence des Présidents du Sénat, en vertu de l'alinéa 5 de l'article 29 du Règlement du Sénat, d'inscrire le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, le Conseil constitutionnel a retenu, par la décision n° 2014-12 FNR du 1^{er} juillet 2014, une vision purement formelle de l'étude d'impact, vidant *de facto* ce document de son sens initial.

Concernant l'étude d'impact relative à ce projet de loi, le Conseil constitutionnel a estimé, sans même procéder à un examen qualitatif au fond de l'étude d'impact, « *que les règles fixées par la loi organique du 15 avril 2009 pour la présentation des projets de loi en application du troisième alinéa de l'article 39 de la constitution n'ont pas été méconnues* ».

Le Conseil constitutionnel a, de manière tautologique, considéré que l'étude d'impact « *expose les raisons des choix opérés par le gouvernement et en présente les conséquences prévisibles ; que, d'autre part, le contenu de cette étude d'impact répond à celles des autres prescriptions de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 qui trouvent effectivement à s'appliquer compte tenu de l'objet des dispositions du projet de loi en cause* ».

Concernant un projet de loi qui devait pourtant amener des économies sur l'emploi public, estimées selon les déclarations successives du gouvernement « *de 12 à 25 milliards d'euros* » ou d' « *une dizaine de milliards d'euros* », le Conseil constitutionnel a notamment considéré « *qu'il ne saurait en particulier être fait grief à cette étude d'impact de ne pas comporter de développements sur l'évolution du nombre des emplois publics dès lors que le gouvernement ne mentionne pas la modification de ce nombre dans les objectifs poursuivis par ce projet de loi* ».

Le rapport d'information des députés GOASGUEN et MALLOT précise, s'agissant de l'évaluation des conséquences, des coûts et des bénéfices attendus des dispositions envisagées, que « *la méthode de calcul retenue* » est un « *élément essentiel [...] pour assurer la crédibilité des évaluations quantitatives avancées* ».

Ainsi, s'il est « *admis que toutes les incidences d'une réforme ne peuvent être exprimées de manière fiable sous forme monétaire* », il convient pourtant de « *rechercher une quantification des types d'impact en*

termes physiques ou matériels, voire de se livrer à une description aussi précise que possible de l'effet en cause : impact juridique, conséquences macro et micro-économiques, financières (pour le budget de l'État, les budgets des collectivités territoriales et, le cas échéant, pour d'autres personnes publiques ou privées), sociales (au regard de l'intérêt général et des intérêts particuliers en cause) et environnementales (coût pour le climat, la biodiversité, y compris, lorsque c'est possible, leur « coût carbone ») de la réforme envisagée, conséquences sur l'emploi public »³.

Or, en l'espèce, aucune évaluation de ce type n'était réalisée par l'étude d'impact du projet de loi, qui se contentait de présenter les principales caractéristiques de la réforme et d'asséner des affirmations non argumentées et non documentées quant aux conséquences économiques, financières et sociales. L'étude d'impact se confondait ainsi quasiment avec l'exposé des motifs, ignorant les tenants et aboutissants respectifs de ces deux éléments nécessairement différents et complémentaires du processus législatif.

S'il est vrai que sur le plan de la forme, l'étude d'impact accompagnant le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral se penche sur les rubriques pertinentes ; sur le plan du fond, elle n'apporte aucune information. Elle s'inscrit donc en total décalage avec la définition formelle de ce que doit être une étude d'impact et ne fait au mieux que compléter et détailler l'exposé des motifs.

Dans ce cas d'espèce, cette étude d'impact s'apparente ainsi largement à « un document qui se contente de présenter les caractéristiques du texte, les raisons de l'intervention de l'autorité normative et les objectifs recherchés », pour reprendre la définition de l'exposé des motifs⁴ et s'inscrit donc en total décalage avec ce que doit être une étude d'impact au sens de la loi organique.

La présente proposition de loi organique vise ainsi à tirer toutes les conséquences de la décision n° 2014-12 FNR du Conseil constitutionnel qui valide une conception formelle des études d'impact.

³ Idem.

⁴ Arnaud HAQUET, « les études d'impact des projets de loi : espérances, scepticisme et compromis », AJDA 2009.

Puisque les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires, il est proposé que les alinéas 8 à 10 de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009, dans leur inutilité actée, soient supprimés.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article unique

Les huitième à dixième alinéas de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution sont supprimés.