



HAL
open science

L'obligation d'étude d'impact améliore-t-elle l'exercice de la fonction législative du Parlement ?

Bertrand-Léo Combrade

► To cite this version:

Bertrand-Léo Combrade. L'obligation d'étude d'impact améliore-t-elle l'exercice de la fonction législative du Parlement ?. ENA Hors les murs, magazine des anciens élèves de l'ENA, 2015. <hal-05019007>

HAL Id: hal-05019007

<https://hal.science/hal-05019007v1>

Submitted on 3 Apr 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Pour citer cet article : B.-L. COMBRADE, *L'obligation d'étude d'impact améliore-t-elle l'exercice de la fonction législative du Parlement ?*, in L'ENA hors les murs, « Parlement/Gouvernement : de nouveaux équilibres ? », n° 449, mars 2015, p. 13-14.

Tous droits réservés

L'obligation d'étude d'impact améliore-t-elle l'exercice de la fonction législative du Parlement ?

Bertrand-Léo Combrade
Doctorant en droit public chargé d'enseignements
École de droit de la Sorbonne (Université Paris 1)

L'obligation d'étude d'impact figure parmi les mécanismes introduits par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 destinés à « *améliorer la qualité de la loi en même temps qu'à renforcer le Parlement* »¹. Introduit par l'article 8 d'une loi organique adoptée le 15 avril 2009 sur renvoi de l'article 39 alinéa 3 de la Constitution, le mécanisme impose au Gouvernement, en son article 8, d'accompagner la présentation de la majorité de ses projets de loi devant le Parlement d'une étude d'impact, c'est-à-dire d'un document rendant compte, en particulier, de la nécessité, des objectifs et des incidences attendues de ces projets dans les domaines juridique, économique, social et environnemental. La distribution de ce document permettrait au Parlement de légiférer en meilleure connaissance de cause et renforcerait, en définitive, sa place dans le processus législatif.

Un bilan contrasté

À l'issue de plus de cinq ans d'application, les références toujours plus nombreuses aux études d'impact dans les rapports de commission, les débats parlementaires, les propositions d'amendements ou encore dans les saisines du Conseil constitutionnel révèlent que la réforme n'est pas sans influence sur l'activité des assemblées. Le développement des renvois aux données contenues dans les études d'impact peut être interprété positivement, au sens où ils permettraient aux débats parlementaires de sortir « *...du manichéisme pour aller vers plus de pragmatisme* »². Difficile de ne pas percevoir, cependant, la dimension stratégique de ces références. Ainsi l'opposition se réfère-t-elle principalement à l'étude d'impact pour en souligner les carences et discréditer l'action du Gouvernement³, tandis que la majorité s'appuie souvent sur le document dans le but de souligner la rationalité des choix de celui-ci⁴.

En tout état de cause, la diffusion d'une véritable « culture de l'étude d'impact » au sein des chambres est pour l'heure contrariée par les insuffisances de la plupart des documents transmis. Une telle situation trouve son origine dans les difficultés d'application de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution, qui attribue à la Conférence des présidents de la première assemblée saisie d'un projet de loi la faculté de refuser son inscription à l'ordre du jour lorsque l'étude d'impact qui l'accompagne n'est pas conforme aux exigences fixées par la loi organique du 15 avril 2009.

¹ Exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, 23 avril 2008, p. 7.

² ASSEMBLÉE NATIONALE, Compte rendu intégral, 13 janvier 2009, JORF du 14 janvier 2009, p. 275.

³ V. par ex. ASSEMBLÉE NATIONALE, 19 novembre 2013, JORF du 20 novembre 2013, p. 11782.

⁴ V. par ex. SÉNAT, 21 janvier 2014, p. 18.

L'usage de ce « droit de veto » est conditionné par la réunion d'une majorité de voix qui, compte tenu de la configuration politique de cette instance⁵, est à peu près impossible à obtenir. L'article 39 alinéa 3 n'a pu être mis en œuvre qu'à une seule reprise, à l'occasion de la présentation du projet de loi de délimitation des régions⁶. À la suite d'une alliance de circonstance entre l'UMP⁷, le RDSE⁸ et le CRC⁹, la Conférence des présidents du Sénat a refusé d'inscrire le texte à l'ordre du jour. En l'espèce, toutefois, le Conseil constitutionnel a été saisi par le Gouvernement dans les conditions prévues à l'article 39 alinéa 3 et a jugé, à la suite d'un contrôle empreint de la plus grande retenue, que l'étude d'impact du projet de loi de délimitation des régions – pourtant notoirement incomplète – n'avait pas méconnu les exigences de la loi organique¹⁰.

Des perspectives prometteuses

La qualité inégale des études d'impact a conduit plusieurs acteurs du processus législatif à formuler des propositions d'amélioration du dispositif introduit par le constituant et le législateur organique qui apparaissent de nature à conforter la place du Parlement dans l'élaboration de la loi.

Il en est ainsi de l'organisation d'un débat d'orientation préalable au sein des chambres deux à trois mois avant à l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour, préconisée par le secrétaire d'État à la simplification¹¹. Cette proposition, qui permettrait d'associer le Parlement à la détermination des options législatives à envisager dans l'étude d'impact, a été expérimentée le 14 janvier 2015 à l'Assemblée nationale dans le cadre de la préparation du projet de loi relatif au numérique. À l'issue du débat, la secrétaire d'État chargée du numérique s'est engagée à présenter aux assemblées l'étude d'impact « *la plus complète possible* »¹². Une telle pratique mériterait d'être systématisée. Elle permettrait, en effet, d'associer le Parlement à l'élaboration de la loi en amont du processus.

Les propositions émises dans un rapport parlementaire sur la simplification législative¹³ visant à soumettre à des contre-expertises rendues publiques les études d'impact du Gouvernement permettraient, quant à elles, d'améliorer la pertinence des informations à la disposition du Parlement lorsqu'il légifère. Dans le sens de ces préconisations, le secrétaire d'État à la simplification a annoncé la création d'un organisme indépendant composé d'experts chargés d'émettre un avis sur les études d'impact¹⁴. Lors de ses vœux aux corps constitués et aux

⁵ La Conférence des présidents reproduisant, par sa composition, la configuration politique de l'assemblée par un système de pondération des voix, le phénomène majoritaire s'y exprime avec la même prégnance.

⁶ Projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, déposé devant le Sénat le 26 juin 2014.

⁷ Union pour un mouvement populaire.

⁸ Rassemblement démocratique et social européen.

⁹ Communiste, républicain et citoyen.

¹⁰ Déc. n° 2014-12 FNR, 1^{er} juill. 2014, présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, JORF du 3 juillet 2014, p. 11023, texte n° 100. La position qu'il adopte est identique lorsqu'il est saisi d'un moyen tiré du non-respect de l'obligation d'étude d'impact dans le cadre de l'article 61 de la Constitution. V. par ex. déc. n° 2013-667 DC, 16 mai 2013, JORF 18 mai 2013, p. 8258, cons. 4.

¹¹ T. MANDON, intervention au colloque « Mieux légiférer, mieux évaluer », Assemblée nationale, 28 novembre 2014.

¹² ASSEMBLÉE NATIONALE, 14 janvier 2015, JORF du 15 janvier 2015, p. 63.

¹³ ASSEMBLÉE NATIONALE, Rapport d'information de la Mission d'information sur la simplification législative, R. Juanico, 9 octobre 2014, 399 p.

¹⁴ T. MANDON, *op. cit.*

bureaux des assemblées, le président de la République a, quant à lui, déclaré que les avis du Conseil d'État rendus sur les projets de loi, qui portent également sur l'étude d'impact qui les accompagne, seraient bientôt rendus publics. Sans attendre la mise en œuvre de ces réformes, le ministre de l'économie a pris l'initiative de soumettre les principales dispositions du projet de loi relatif à la croissance et à l'activité à une contre-expertise réalisée par une « *commission d'experts indépendante* » réunie par France-Stratégie. Les résultats ont été communiqués aux assemblées en complément de l'étude d'impact et ont servi de support au travail parlementaire¹⁵. Le développement des contre-expertises à destination du Parlement apparaît, en définitive, de nature à éclairer l'exercice de sa fonction législative. Il ne doit pas occulter, cependant, le risque d'un trop-plein d'informations que le Parlement ne serait pas en mesure de traiter.

Enfin, les propositions de ce même rapport visant à soumettre à étude d'impact les propositions de loi et les amendements substantiels des assemblées sont susceptibles de dynamiser leur droit d'initiative législative¹⁶. La réalisation d'études d'impact des propositions de loi implique, néanmoins, que le Parlement dispose de ressources matérielles et financières suffisantes. La soumission des amendements substantiels à une telle démarche apparaît, quant à elle, difficile à mettre en œuvre compte tenu des délais très stricts dans lesquels les projets de loi sont examinés. Une proposition plus réaliste, à laquelle semble finalement se ranger le secrétariat général à la simplification¹⁷, consisterait à actualiser l'étude d'impact après chaque lecture du projet de loi en fonction des modifications adoptées. Pour l'heure, ce n'est que dans un cas ponctuel que le rapporteur pour avis sur un projet de loi a conditionné son avis favorable sur un amendement à la présentation par le Gouvernement d'un complément à l'étude d'impact¹⁸.

Un Parlement mieux informé légifère mieux. À ce titre, il y a tout lieu de penser que le perfectionnement de l'obligation d'étude d'impact constitue bien l'une des clés de l'amélioration de la fonction législative du Parlement.

¹⁵ ASSEMBLÉE NATIONALE, 13 février 2015, JORF du 14 février 2015, p. 1625.

¹⁶ *Op. cit.*, p. 81-83 et p. 102-104.

¹⁷ T. MANDON, *Si l'on veut accorder le rôle qui est dû aux études d'impact, il faudra réussir à mettre en place un système de mise à niveau après chaque lecture*, JCP G, 2015, supplément au n° 4, p. 3.

¹⁸ ASSEMBLÉE NATIONALE, compte rendu de la commission des affaires économiques, 29 octobre 2014, p. 2.