



**HAL**  
open science

# L'OBLIGATION D'ÉTUDE D'IMPACT DES PROJETS DE LOI

Bertrand-Léo Combrade

► **To cite this version:**

Bertrand-Léo Combrade. L'OBLIGATION D'ÉTUDE D'IMPACT DES PROJETS DE LOI. Droit. Paris 1 - Panthéon-Sorbonne, 2015. Français. NNT: . tel-01850072

**HAL Id: tel-01850072**

**<https://hal.science/tel-01850072>**

Submitted on 26 Jul 2018

**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.



UNIVERSITÉ PARIS 1  
**PANTHÉON SORBONNE**

École de Droit de la Sorbonne  
École doctorale de Droit de la Sorbonne – Droit public et Droit fiscal

Thèse de doctorat en droit public

## **L'OBLIGATION D'ÉTUDE D'IMPACT DES PROJETS DE LOI**

Présentée par

**M. Bertrand-Léo Combrade**

Dirigée par

**M. le professeur Michel Verpeaux**

Soutenue publiquement le  
8 décembre 2015

Membres du jury :

**M. Jean Gicquel**

Professeur émérite de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

**Mme Anne Levade**

Professeur à l'Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne, rapporteur

**M. Philippe Blachèr**

Professeur à l'Université Jean-Moulin Lyon 3, rapporteur

**M. Thomas Perroud**

Professeur à l'Université Aix-Marseille

**M. Georges Bergougnous**

Directeur du service des Affaires juridiques de l'Assemblée nationale, Professeur associé à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

**M. Michel Verpeaux**

Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Directeur de la recherche



**L'OBLIGATION D'ÉTUDE D'IMPACT DES  
PROJETS DE LOI**



### **Avertissement**

L'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



## REMERCIEMENTS

---

Je voudrais exprimer ma reconnaissance à toutes celles et tous ceux qui m'ont accompagné dans ce travail, par leurs conseils et leur soutien, tout au long de ces années.

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude à Monsieur le professeur Michel Verpeaux pour avoir consenti à diriger mes travaux de recherche. Il m'a guidé et conseillé avec rigueur et bienveillance. Qu'il en soit sincèrement remercié.

J'adresse tous mes remerciements à Madame et Messieurs les professeurs Jean Gicquel, Anne Levade, Philippe Blachère, Thomas Perroud et à Monsieur Georges Bergougnous, directeur du service des Affaires juridiques de l'Assemblée nationale et professeur associé, pour avoir accepté de siéger dans le jury de soutenance de la présente thèse et pour le temps qu'ils y ont consacré.

Mes remerciements vont également aux conseillers d'État, responsables politiques et membres de l'administration qui ont bien voulu partager avec moi leurs expériences et qui ont ainsi contribué à enrichir mes réflexions et la connaissance de mon sujet.

Je remercie chaleureusement Madame le professeur Julie Benetti pour ses précieux conseils tout au long de cette recherche et ses encouragements, ainsi que Messieurs les professeurs Jacques Chevallier, Otto Pfersmann et Dominique Rousseau, qui ont accepté de s'entretenir avec moi de mon sujet de thèse.

Merci à celles et ceux qui m'ont offert la possibilité de rédiger cette thèse en m'accordant un contrat doctoral puis un poste d'attaché temporaire d'enseignement et de recherche à l'Université Paris 1, en particulier au président Jean-Claude Colliard dont je n'oublierai jamais l'attention et la gentillesse. Ils m'ont donné la chance de découvrir l'enseignement. J'en profite pour saluer tous mes étudiants et anciens étudiants, notamment ceux qui ont suivi la progression de mes travaux, et leur témoigner du plaisir que j'ai eu à travailler avec eux.

J'exprime ma profonde reconnaissance à Monsieur Djilali. Il contribue à rendre le monde meilleur.



Je remercie mes « drôles de dames » qui ont vécu avec moi la fin de cette longue marche : Armand Desprairies et Thibaud Mulier, présents jusqu'à l'aube, et aussi François Brunet, Pierre-Olivier Caille, Anaïs Dechambre, Simon Duflos, Jean-Marc Mendel, Benjamin Pouchoux, Anne-Sophie Ranaivo et Guy-Fabrice Holo. Je n'oublie pas non plus mes collègues et amis Frédéric Alhama, Augustin Arrivé, Jean-Baptiste Duclercq, Anne Castéra, Marie Gren, Mathilde Heitzmann-Patin, Nathanaël Le Moal, Olga Mamoudy, Perrine Preuvot, Basile Ridard, Carole Sangalli, Lucie Sponchiado et Chloé Szafran. La richesse de nos échanges, leurs propositions, leurs relectures, leur bonne humeur, leur disponibilité et leur soutien indéfectible ont été des plus précieux.

Mes remerciements vont également au personnel de l'Université Paris 1, en particulier à Mesdames Chantal Bernard, Chantal Joly, Josiane Riga et à Monsieur Elisée Coulibaly, ainsi qu'au personnel de la bibliothèque d'études doctorales juridiques de la Sorbonne et de la bibliothèque Cujas.

Merci infiniment à Marie et à mes parents. Un grand merci, enfin, à Margot, Clément, Gérard, Jean-Luc et Anne, à Marie-Christine Lemarié et à tous les autres.

*À mes parents.*



# ABREVIATIONS

---

Les abréviations utilisées dans la présente thèse sont reproduites ci-dessous.

## Abréviations des principales références utilisées

<i>AJDA</i>	<i>Actualité juridique de droit administratif</i>
<i>APD</i>	<i>Archives de Philosophie du Droit</i>
<i>CCC</i>	<i>Cahiers du Conseil constitutionnel</i>
<i>D.</i>	<i>Recueil Dalloz</i>
<i>Doc. fr.</i>	<i>La Documentation française</i>
<i>EDCE</i>	<i>Études et documents du Conseil d'État</i>
<i>JCl. Administratif</i>	<i>Jurisclasseur Administratif</i>
<i>JCP A.</i>	<i>La semaine juridique - Édition Administrations et Collectivités territoriales</i>
<i>JCP G.</i>	<i>La semaine juridique - Édition générale</i>
<i>JORF</i>	<i>Journal officiel de la République française</i>
<i>JOUE</i>	<i>Journal officiel de l'Union européenne</i>
<i>LPA</i>	<i>Petites affiches (les)</i>
<i>NCCC</i>	<i>Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel</i>
<i>PUAM</i>	<i>Presses universitaires d'Aix-Marseille</i>
<i>PUF</i>	<i>Presses universitaires de France</i>
<i>RAN</i>	<i>Règlement de l'Assemblée nationale</i>
<i>RDP</i>	<i>Revue de droit public et de science politique en France et à l'étranger</i>
<i>Rec.</i>	<i>Recueil Lebon ou Recueil des décisions du Conseil constitutionnel</i>
<i>Rec. T.</i>	<i>Tables du Recueil Lebon</i>
<i>Rev. adm.</i>	<i>Revue administrative</i>
<i>RFAP</i>	<i>Revue française d'administration publique</i>
<i>RFFP</i>	<i>Revue française de finances publiques</i>
<i>RFDA</i>	<i>Revue française de droit administratif</i>
<i>RFDC</i>	<i>Revue française de droit constitutionnel</i>
<i>RFSP</i>	<i>Revue française de sciences politiques</i>
<i>RIDC</i>	<i>Revue internationale de droit comparé</i>
<i>RJE</i>	<i>Revue juridique environnementale</i>
<i>RPP</i>	<i>Revue politique et parlementaire</i>
<i>RRJ</i>	<i>Revue de la recherche juridique et de droit prospectif</i>
<i>RSC</i>	<i>Revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé</i>
<i>RTD. Civ.</i>	<i>Revue trimestrielle de droit civil</i>
<i>RS</i>	<i>Règlement du Sénat</i>

## Abréviations générales en langue française

aff.	affaire
al.	alinéa
AN	Assemblée nationale
art.	article(s)
Ass.	Assemblée du contentieux
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
cf.	confère, <i>confero</i> , comparer
chap.	chapitre(s)
chron.	chronique(s)
coll.	collection
concl.	conclusions
cons.	considérant(s)
Cons. const.	Conseil constitutionnel
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
DDHC	Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, sauf mention d'une autre date
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
dir.	sous la direction de
éd. ou rééd.	édition ou réédition
Fasc.	Fascicule
<i>ibid.</i>	<i>ibidem</i> , dans l'ouvrage cité précédemment
n°	numéro
OCDE	Organisation de coopération et développement économiques
<i>op. cit.</i>	<i>opus citatum</i> , ouvrage cité
p.	page(s)
préc.	précité(es)
prés.	président
not.	notamment
rapp.	rapport ou rapporteur
s. ou <i>sq.</i>	<i>Sequunturque</i> , Suivant(es)
Sect.	Section
Spéc.	spécialement
<i>sic</i>	ainsi écrit dans le texte cité, sans préjuger du caractère étonnant ou fautif de la citation
t.	tome
th. dactyl.	thèse dactylographiée
UE	Union européenne
V.	Voir
vol.	volume(s)

# SOMMAIRE

---

## **Introduction**

### **PREMIERE PARTIE**

#### **L'OBLIGATION D'ETUDE D'IMPACT, SUPPORT D'UNE RENOVATION DE LA PROCEDURE LEGISLATIVE**

##### **Titre premier. L'encadrement du travail gouvernemental**

*Chapitre premier. L'émergence d'un droit gouvernemental*

*Chapitre second. Le renforcement du contrôle de la préparation des projets de loi*

##### **Titre second. Le réaménagement du travail parlementaire**

*Chapitre premier. La revalorisation ambivalente de la fonction législative du Parlement*

*Chapitre second. La consolidation du contrôle parlementaire en matière législative*

### **SECONDE PARTIE**

#### **L'OBLIGATION D'ETUDE D'IMPACT, METHODE D'AMELIORATION DE LA QUALITE DE LA LOI**

##### **Titre premier. La promotion de qualités législatives intrinsèques**

*Chapitre premier. La maîtrise de l'inflation législative*

*Chapitre second. La cohérence de la loi au regard de son environnement juridique*

##### **Titre second. La promotion de qualités législatives extrinsèques**

*Chapitre premier. L'effectivité de la loi*

*Chapitre second. La performance législative*

## **Conclusion générale**

## **Index**

## **Table des matières**



*« Ce que je propose est donc très simple : rien de plus que penser ce que nous faisons. [...] C'est dans le vide de la pensée que s'inscrit le mal ».*

H. Arendt, prologue de *La condition de l'homme moderne*, Calmann-Lévy, 1994 (1re éd. 1961), p. 38.





# **INTRODUCTION**

---



L'inscription de l'obligation d'étude d'impact des projets de loi à l'article 39 alinéa 3 de la Constitution<sup>1</sup>, par renvoi à une loi organique adoptée le 15 avril 2009<sup>2</sup>, résonne comme un aveu. Celui de l'incapacité du Gouvernement à faire preuve de suffisamment de rigueur dans l'élaboration de la loi. Critiquée de manière unanime pour sa complexité, son ambiguïté, son inefficacité, son instabilité, sa longueur, la loi constituerait le témoignage de cette incapacité.

Comment faire de bonnes lois ? Longtemps, la question ne s'est pas posée. Le régime parlementaire, parce qu'il confiait le vote de la loi au Parlement, détenteur de la souveraineté, était censé conduire naturellement à l'adoption de lois de qualité<sup>3</sup>. La multiplication des discours dénonçant le « *déclin de la loi* »<sup>4</sup> a cependant conduit les pouvoirs publics à créer un arsenal de moyens juridiques destinés à mieux légiférer : développement d'une jurisprudence constitutionnelle attentive à la qualité des lois votées<sup>5</sup>, adoption de lois de simplification du droit<sup>6</sup>, relance du processus de codification des textes<sup>7</sup>... Toutes ces initiatives, constitutives d'un véritable « *droit des techniques d'élaboration du droit* »<sup>8</sup>, n'ont cependant pas fait taire la critique. Les pouvoirs publics sont donc toujours à la recherche du « *Graal juridique qui leur livrerait enfin l'accès à la loi parfaite* »<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, *JORF* du 24 juillet 2008, p. 11890.

<sup>2</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>3</sup> C.-A. Morand, « Les exigences de la méthode législative et du droit constitutionnel portant sur la formation de la législation », *Droit et société*, n°10, 1988, p. 395 ; F. Ost, « La régulation : des horloges et des nuages », in B. Jadot et F. Ost (dir.), *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, Bruxelles, Publication des facultés universitaires de Saint-Louis, 1999, p. 13.

<sup>4</sup> G. Burdeau, « Le déclin de la loi », *APD*, 1963, n° 8, p. 38.

<sup>5</sup> Le Conseil constitutionnel censure, par exemple, les lois dépourvues de « *portée normative* » (Cons. const., n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, *Rec.*, p. 116, cons. 15) et les lois méconnaissant l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (Cons. const., n° 99-421 DC du 16 novembre 1999, Loi habilitant le gouvernement à procéder par voie d'ordonnances à l'adoption de certains codes, *Rec.*, p. 136, cons. 13).

<sup>6</sup> Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, *JORF* du 3 juillet 2003 p. 11192 et s. ; Loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, *JORF* du 10 décembre 2004 p. 20857 et s. ; Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, *JORF* du 21 décembre 2007, p. 20639 et s. ; Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, *JORF* du 13 mai 2009, p. 7920.

<sup>7</sup> Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification, *JORF* du 13 septembre 1989, p. 11560.

<sup>8</sup> Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Rapport public 2006, EDCE, Doc. fr., n° 57, p. 313.

<sup>9</sup> F. Ost, « L'amour de la loi parfaite », in M. Dion, J. Boulad-Ayoub, B. Melkevik, P. Robert, *L'amour des lois. La crise de la loi moderne dans les sociétés démocratiques*, Presse universitaire de Laval et l'Harmattan, 1996, p. 52.

Promue par les instances internationales, par le Conseil d'État et les administrations centrales, par la doctrine et par le personnel politique lui-même, la démarche d'étude d'impact des projets de loi est apparue, à bien des égards, comme la « *pierre philosophale du mieux légiférer* »<sup>10</sup> tant recherchée.

Afin de comprendre l'intérêt qui s'attache à une recherche sur l'obligation d'étude d'impact des projets de loi (II) et avant d'exposer la façon dont elle sera conduite (III), il convient d'identifier cet objet d'étude (I). À l'issue de cette présentation sera présentée la thèse défendue dans la présente recherche (IV).

## I. DÉTERMINATION DE L'OBJET D'ÉTUDE

Sur renvoi de la Constitution, la loi organique du 15 avril 2009 prévoit que « *les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact* »<sup>11</sup>. Le choix de l'expression « *étude d'impact* » pour désigner l'examen des effets d'un projet de loi est peu répandu. L'expression « *analyse d'impact* » (*Impact Assessment*) lui a été préférée par l'Organisation de coopération et de développement en Europe (OCDE), l'Union européenne et la majorité des États dans lesquels une telle démarche a été introduite. L'« *étude* » peut être définie comme « *l'application méthodique de l'esprit, cherchant à comprendre et à apprendre* »<sup>12</sup>. Le terme d'« *analyse* » désigne, quant à lui, la « *décomposition d'une chose en ses éléments, d'un tout en ses parties* »<sup>13</sup>. Ainsi, en dépit de la différence de termes, « *étude d'impact* » et « *analyse d'impact* » relèvent d'un même concept défini par l'OCDE comme une « *méthode consistant à (i) examiner systématiquement et de manière constante les impacts potentiels sélectionnés découlant de l'action gouvernementale et à (ii) communiquer les informations aux décideurs* ». Il s'agit donc d'une démarche de réflexion.

L'étude ou l'analyse portent sur l'« *impact* ». D'un point de vue sémantique, l'impact désigne la « *collision, [le] heurt entre deux corps* » ainsi que les effets produits par ce choc, la

---

<sup>10</sup> L'expression est empruntée à E. Thiers in « Les règles de la concurrence et l'élaboration des textes ? », Table ronde, *Concurrence et choix publics. Étude d'impact, avis : la prise en compte de la concurrence dans l'élaboration des textes et la conduite des réformes* », Colloque organisé par l'Autorité de la concurrence, mardi 22 janvier 2013 (non publié).

<sup>11</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, *op. cit.*

<sup>12</sup> Centre national de ressources textuelles et lexicales, disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.cnrtl.fr/definition/%C3%A9tude>.

<sup>13</sup> Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.cnrtl.fr/definition/analyse%20/substantif>.

trace laissée par celui-ci<sup>14</sup>. Par extension, il est défini comme l'« *effet de choc, [le] retentissement (d'une action forte) (sur quelqu'un ou quelque chose)* »<sup>15</sup>. Dans un tel sens, le vocable « impact » recèle une certaine connotation négative. Toutefois, le terme « impact » peut également être entendu au sens d'« effet », sans considération de son caractère positif ou négatif. L'étude d'impact désigne alors l'étude des effets potentiels d'un projet.

La pratique des études d'impact a cependant précédé la consécration du terme en droit positif. Un retour aux sources du mécanisme (§1) permet de mieux comprendre les raisons de l'introduction en droit français d'une obligation d'étude d'impact des projets de loi (§2).

## **§1. LES ORIGINES DE L'OBLIGATION D'ETUDE D'IMPACT DES PROJETS DE LOI**

À un ami qui lui demandait conseil sur une décision à prendre, Benjamin Franklin répondit dans un courrier qu'il n'était pas en mesure de lui indiquer le bon choix, mais qu'il pouvait, en revanche, lui dire *comment* décider. Le principal problème dans la prise d'une décision difficile, expliqua-t-il, est qu'il n'est pas possible d'avoir simultanément en tête tous les éléments qui doivent déterminer le choix. Il invita alors son correspondant à diviser une feuille de papier en deux colonnes et à inscrire en « *tête de l'une de ces colonnes le mot pour et en tête de l'autre le mot contre* »<sup>16</sup>. Pendant deux à trois jours, ajouta-t-il, il faut inscrire dans chaque colonne les arguments en faveur de la décision envisagée et les arguments contre celle-ci. Il convient, enfin, de s'attacher à comparer la valeur respective de chaque argument avant de prendre sa décision, selon une méthode qu'il qualifia d'« *algèbre morale* »<sup>17</sup>.

La démarche proposée par Benjamin Franklin s'analyse comme la formalisation d'une démarche de bon sens, faisant écho à certains proverbes issus de la sagesse populaire, telles que « réfléchir avant d'agir », « un homme averti en vaut deux », ou encore « mieux vaut prévenir que guérir ». Assurément, les mécanismes d'étude d'impact, parce qu'ils prescrivent de

---

<sup>14</sup> Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.cnrtl.fr/definition/impact>.

<sup>15</sup> Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.cnrtl.fr/definition/impact/substantif>.

<sup>16</sup> « [...] *my Way is, to divide half a Sheet of Paper by a Line into two Columns, writing over the one Pro, and over the other Con* » (traduction personnelle), in « Benjamin Franklin's letter to Joseph Priestley, London, September 19, 1772 », cité par T. Chappell, *Knowing What To Do: Imagination, Virtue, and Platonism in Ethics*, Oxford University Press, 2014, p. 7.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 8.

précéder la prise d'une décision de la rédaction d'un document rendant compte des éléments qui l'ont déterminée, s'inscrivent dans le prolongement de ces préceptes de bon sens formalisés par Benjamin Franklin<sup>18</sup>.

Pour autant, comme le souligne le professeur Lianos<sup>19</sup>, les mécanismes d'étude d'impact n'avaient pas nécessairement vocation à s'immiscer dans la sphère des prises de décision politiques. La démarche d'étude d'impact a d'abord été conçue, en effet, pour accompagner l'élaboration de certains projets techniques (A). Cependant, elle s'est rapidement étendue aux projets de réglementation (B).

## A. L'EMERGENCE DE LA DEMARCHE D'ETUDE D'IMPACT POUR LES PROJETS TECHNIQUES

La paternité de la démarche d'étude d'impact est attribuée à l'ingénieur des ponts et chaussées Jules Dupuit<sup>20</sup>. Dans un article publié en 1844, il critiqua la procédure traditionnelle d'appréciation de l'utilité publique des projets d'aménagement, qui consistait à faire précéder la prise de décision d'enquêtes « *de commodo et incommodo* », c'est-à-dire de consultations des populations locales<sup>21</sup>. Des « *enquêtes plus ou moins multipliées, estim[ait]-t-il, [...] ne feront pas qu'une route, qu'un chemin de fer, un canal, soient utiles* »<sup>22</sup>. Il en appela à mesurer l'utilité publique des projets par le biais d'un calcul économique préalable, précurseur de l'analyse coûts-bénéfices, systématiquement reproduite dans les mécanismes d'étude d'impact.

Cette préconisation a trouvé un écho aux États-Unis dans les années 1920 avec le développement des analyses coûts-avantages à l'initiative de l'US Army Corps of Engineers dans le cadre de projets d'infrastructures d'adduction d'eau<sup>23</sup>. Par la suite, le Congrès a imposé

---

<sup>18</sup> La même remarque vaut pour les études d'impact en matière environnementale. V. M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, 2011, 6<sup>e</sup> éd., p. 94.

<sup>19</sup> I. Lianos et M. Karliuk, « L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs », *RFAP*, n° 149, 2014, p. 6.

<sup>20</sup> Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, Centre d'études et de prospective, *Analyse socio-économique et décision publique en matière d'alimentation*, n° 20, 2010, p. 2 ; I. Lianos et M. Karliuk, « L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs », *RFAP*, n° 149, 2014, p. 6.

<sup>21</sup> Article 7 du décret impérial du 15 octobre 1810.

<sup>22</sup> J. Dupuit, *De la mesure de l'utilité des travaux publics*, *Annales des Ponts et Chaussées*, 1844, s. II, p. 55.

<sup>23</sup> T. Perroud, « L'évaluation en droit comparé : les études d'impact aux Etats-Unis », in D. Dero-Bugnyet A. Laget-Annamayer (dir.), *L'évaluation en droit public (actes du colloque du 16 mai 2014)*, Presses Universitaires de la faculté de droit de Clermont Ferrand, LGDJ/Lextenso, 2015, p. 132 ; S. Rose-Ackerman, « Putting Cost-Benefit Analysis in Its Place: Rethinking Regulatory Review », in *Economic Analysis of Public*

lors du New Deal la réalisation d'analyses coûts-avantages destinées à accompagner la relance de l'économie dans le contexte de la grande dépression<sup>24</sup>. Le mécanisme a ensuite été diffusé à la matière environnementale avec le National Environmental Policy Act de 1969<sup>25</sup>, qui a imposé aux agences fédérales de réaliser une étude d'impact environnementale des projets susceptibles d'affecter sensiblement l'environnement. L'article 102 prescrit, notamment, de rendre compte du contexte dans lequel s'inscrit le projet, de ses conséquences sur l'environnement et des solutions alternatives envisageables<sup>26</sup>.

Le mécanisme d'étude d'impact environnementale a ensuite conquis l'Australie, le Canada, la République fédérale d'Allemagne, la Suède puis la France<sup>27</sup> avec l'adoption de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature qui disposait, en son article 2, que « *les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences* »<sup>28</sup>. L'article 2 du décret du 12 octobre 1977 pris pour application de la loi fixait les différentes rubriques qui devaient être renseignées dans l'étude d'impact, au nombre desquelles une analyse des effets du projet sur l'environnement et la présentation des mesures envisagées pour « *supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement* »<sup>29</sup>. Ce sont donc initialement des projets de travaux et d'ouvrages qui ont fait l'objet d'une étude d'impact. À compter des années 1970, cependant, la démarche d'étude d'impact s'est diffusée à la sphère politique et a été appliquée aux projets de textes législatifs ou réglementaires.

---

*Law and Policies*, Seminar co-organised by Governance and Public Law Center & Fondation pour le Droit Continental, Sciences-Po Paris, 24 November 2010, p. 12.

<sup>24</sup> T. Perroud, « L'évaluation en droit comparé : les études d'impact aux Etats-Unis », *op. cit.*

<sup>25</sup> Loi sur la protection de l'environnement.

<sup>26</sup> A. Ch. Kiss et C. Lambrechts, « Les procédures d'étude d'impact en droit comparé », *RJE*, 1976, p. 241.

<sup>27</sup> L. Fonbaustier, « Études d'impact écologiques », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, 16 avril 2014, Fasc. 2500, n° 31.

<sup>28</sup> Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976, *JORF* du 13 juillet 1976, p. 4203.

<sup>29</sup> Décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, *JORF* du 13 octobre 1977 p. 4948.



## B. L'EXTENSION DU CHAMP DE LA DEMARCHE D'ETUDE D'IMPACT AUX PROJETS DE TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

Sans doute « *le premier droit était[-il] irrationnel. Il y avait des ordalies, des conceptions magiques, des oracles* »<sup>30</sup>. Cependant, la matière juridique s'est progressivement rationalisée en suivant un processus de « *mise en forme logique* »<sup>31</sup>. Désormais, le droit « *s'affirme comme une discipline rationnelle et donc logique* », observe le professeur Picard<sup>32</sup>. En effet, « *la notion même de règle, en tant qu'elle est générale et impersonnelle, renvoie à l'abstraction et donc au raisonnement* »<sup>33</sup>. L'extension de la démarche d'étude d'impact aux projets d'acte réglementaire ou législatif s'inscrit clairement dans ce mouvement de rationalisation du droit.

L'application de l'étude d'impact aux projets de loi ou de règlement se fait, là encore, l'écho des préceptes de bon sens censés guider l'action politique, tels que « *Gouverner, c'est prévoir ; et ne rien prévoir, c'est courir à sa perte* »<sup>34</sup>. À cet égard, l'histoire enseigne que le souverain a parfois fait, comme Monsieur Jourdain de la prose, des études d'impact sans même s'en rendre compte. C'est ainsi que dans le préambule de son édit de juin 1724 rétablissant les commissions d'intendants du commerce, chargés de l'inspection des affaires commerciales, le roi Louis XV explique avoir été confronté à des intérêts opposés qu'il a dû concilier pour rechercher le bien commun. Après avoir précisément exposé le problème ayant requis son intervention, il énonce les éléments qu'il a pris en considération avant de se déterminer. Ainsi a-t-il dû notamment tenir compte, explique-t-il, « *des intérêts des prêteurs, des besoins du commerce, de la capitalisation des biens-fonds et de rentes sur le roi* »<sup>35</sup>.

Si les racines de l'étude d'impact en matière de prise de décision politique sont anciennes, l'inscription en droit positif d'une obligation d'étude d'impact des projets de loi trouve plus directement son origine dans un contexte international contemporain de diffusion de cette démarche aux projets de réglementation (1), à laquelle la France a d'abord répondu en

---

<sup>30</sup> A. Buss, « Les rationalités du droit et de l'économie dans la sociologie du droit de Max Weber », *Revue juridique Thémis*, 2005, n° 39, p. 131.

<sup>31</sup> M. Weber, *La sociologie du droit*, PUF, 1986 (1<sup>re</sup> éd. 1922), p. 202. V. également F. Mazuir, « Le processus de rationalisation chez Max Weber », *Sociétés*, 4/2004 (n° 86), p. 119-124.

<sup>32</sup> E. Picard, « Préface », in D. Costa, *Les fictions juridiques en droit administratif*, L.G.D.J., 2000, p. XI-XII.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> La paternité de cette maxime est attribuée à Émile de Girardin.

<sup>35</sup> F. Olivier-Martin, *Les lois du roi*, LGDJ, Reprint, 1997, p. 220.

introduisant un procédé d'étude d'impact des projets de loi et décrets dans des circulaires du Premier ministre à partir des années 1990 (2).

## 1. LA SYSTEMATISATION DES MECANISMES D'ETUDE D'IMPACT DES PROJETS DE REGLEMENTATION DANS LE CADRE INTERNATIONAL

C'est d'abord par le biais de l'analyse coûts-bénéfices, consistant à traduire en termes de gains et de dépenses monétaires les effets prévisibles d'un projet, que la démarche d'étude d'impact s'est diffusée dans la sphère des projets de réglementation. À la fin des années 1960, l'OCDE et la Banque mondiale ont publié des manuels à destination des pays en développement les invitant à utiliser cet instrument dans le processus de réglementation<sup>36</sup>. Ces pratiques ont inspiré la diffusion des analyses coûts-bénéfices aux États-Unis au-delà de la sphère des projets d'aménagement. Dans son programme Quality of Life Review Process de 1971, le président Nixon a demandé aux Agences<sup>37</sup> intervenant dans le domaine de l'environnement, de la protection des consommateurs, de la santé et de la sécurité des travailleurs de prendre en considération l'impact de leurs projets de réglementation sur les entreprises en réalisant des analyses coûts-bénéfices<sup>38</sup>. Au cours des années 1970 et 1980, le mécanisme a été étendu à la majorité des projets de réglementation des agences. Dans le contexte de crises financières faisant suite aux chocs pétroliers, les analyses coûts-bénéfices ont été avant tout destinées à évaluer les conséquences des projets de réglementation sur l'inflation monétaire et ont accompagné les programmes de réduction des dépenses publiques<sup>39</sup>.

S'inspirant à son tour de ces pratiques, l'OCDE a encouragé l'utilisation de l'analyse coûts-bénéfices dans le cadre des décisions publiques à partir des années 1990. Cependant, alors qu'aux États-Unis le mécanisme est resté cantonné aux projets réglementaires – l'objectif étant de contrôler la façon dont les agences utilisent leur pouvoir réglementaire –, l'OCDE a préconisé l'utilisation de l'analyse coûts-bénéfices pour l'ensemble des projets de

---

<sup>36</sup> I. Lianos et M. Karliuk, « L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs », *RFAP*, n° 149, 2014, p. 7.

<sup>37</sup> Il existe deux grandes catégories d'agence aux États-Unis. Les « agences exécutives », qui dépendent de l'exécutif et sont soumises aux *executive order* (décrets du Président des États-Unis), et les « agences indépendantes », créées par le Congrès, qui ne sont pas soumises à ces *executive order*. V. E. Valles, *L'évaluation des politiques publiques aux États-Unis*, mémoire dactyl., Toulouse School of Economics, p. 65.

<sup>38</sup> P. de Meneval, « Réglementer intelligemment. Les analyses d'impact et la préparation des réglementations publiques aux États-Unis », *Document de travail de l'ambassade de France aux États-Unis*, août 2004, p. 6.

<sup>39</sup> J.-B. Auby and T. Perroud, "Introduction", in J.-B. Auby and T. Perroud, *Regulatory Impact Assessment*, Red Series, Global Law Press, 2013, p. 16.

« réglementation », le terme désignant ici, tout à la fois, les textes adoptés par le Gouvernement et ceux votés par le Parlement<sup>40</sup>. En effet, l'activité législative « *se voit à l'époque reprocher son emprise intempestive, coûteuse et irréfléchie sur les comportements des [...] acteurs économiques* »<sup>41</sup>. Rapidement, l'OCDE a recommandé d'adjoindre à cette analyse des évaluations non quantifiées portant sur les effets attendus du projet dans les domaines sociaux, environnementaux ou encore juridiques<sup>42</sup>. Compte tenu de cet enrichissement, les analyses coûts-bénéfices ont été rebaptisées « analyses d'impact de la réglementation »<sup>43</sup>.

De son côté, la Commission européenne a progressivement accompagné ses propositions de texte d'une analyse d'impact et a recommandé aux États membres de faire de même<sup>44</sup>. Ses préconisations ont été relayées au niveau du Conseil de l'Europe par la Cour européenne des droits de l'Homme qui a relevé, dans un arrêt en date du 8 juillet 2003, que « *lorsqu'il s'agit pour un Etat de traiter [...] des questions complexes de politique environnementale et économique, le processus décisionnel doit nécessairement comporter la réalisation d'enquêtes et d'études appropriées, de manière à permettre l'établissement d'un juste équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu* »<sup>45</sup>.

Les encouragements de ces différentes instances internationales à développer les analyses d'impact de la réglementation ont conduit la majorité des États membres de l'OCDE, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne à accompagner leurs projets de loi et de règlement d'une analyse d'impact de la réglementation<sup>46</sup>. La France n'est pas restée à l'écart de ce mouvement et a mis en place, à partir de 1995, des mécanismes d'étude d'impact des projets de loi et de décrets.

---

<sup>40</sup> OCDE, *Recommandation concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, 1995, cité par OCDE, *L'analyse d'impact de la réglementation. Un outil au service de la cohérence des politiques*, 2009, Éditions OCDE, p. 12.

<sup>41</sup> P. Issalys, « Analyse d'impact et production normative : de l'efficacité à la légitimité », *Rev. Fac. Direito*, 2013, Numéro Spécial : Jornadas Jurídicas Brasil-Canadá, p. 251.

<sup>42</sup> OCDE, *L'analyse de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, OECD Publishing, 1997, 344 p.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Commission des communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne*, 2005, p. 9.

<sup>45</sup> CEDH, 8 juillet 2003, *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, req. n° 36022/97, p. 37, § 128.

<sup>46</sup> C. A. Dunlop et al., « Étudier l'étude d'impact », *RFAP*, n° 149, 2014, p. 164.

## 2. LA RECEPTION DU MECANISME D'ETUDE D'IMPACT DES PROJETS DE LOI ET DE DECRET EN FRANCE

En France, l'utilisation des études d'impact dans le cadre de l'élaboration des projets de loi a été préconisée par le rapport Picq de 1994, lequel a invité à prendre en considération, en particulier, l'« *environnement juridique* » dans lequel doit s'insérer le projet de loi, ainsi que les « *conséquences budgétaires et sur les coûts induits pour la société et pour l'économie* »<sup>47</sup>. Dans le prolongement de plusieurs circulaires qui envisageaient déjà la constitution par les services du Gouvernement de dossiers analysant la nécessité et les incidences attendues des textes, la circulaire primo-ministérielle du 21 novembre 1995 a expérimenté un mécanisme d'étude d'impact systématique des projets de loi et de décrets, cette étude devant notamment comporter une analyse « *des avantages attendus et des multiples incidences du texte* »<sup>48</sup>. Selon le Premier ministre, l'étude d'impact avait vocation à « *endiguer la prolifération des textes législatifs et réglementaires* »<sup>49</sup>. Le système a été pérennisé par la circulaire du 26 janvier 1998, qui a enrichi le contenu de l'étude d'impact mais aussi les objectifs poursuivis, le Premier ministre soulignant qu'« *il s'agi[ssait] ainsi d'obtenir une meilleure adéquation des mesures proposées aux objectifs poursuivis pour une plus grande efficacité de l'action de l'Etat* »<sup>50</sup>. En revanche, la circulaire du 26 août 2003 est revenue sur le caractère systématique de la démarche d'étude d'impact et des rubriques qu'elle devait renseigner. En effet, elle prévoyait que « *pour chaque projet de texte, il conviendra désormais d'apprécier, compte tenu de la nature et de la portée du dispositif envisagé, d'une part, s'il convient de lancer une étude d'impact, d'autre part, sur quels aspects doit porter cette étude et selon quelles modalités elle sera réalisée* »<sup>51</sup>.

Selon plusieurs rapports, l'expérience des études d'impact des projets de loi et de décret s'est révélée pour le moins mitigée et n'a pas fondamentalement amélioré, en France, les conditions de confection des textes<sup>52</sup>. Dans un rapport de 2004, l'OCDE, partageant ce point de

---

<sup>47</sup> Rapport de la mission sur la responsabilité et l'organisation de l'État (prés. J. Picq), *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, Doc. fr., 1994, p. 29.

<sup>48</sup> Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* du 1<sup>er</sup> décembre 1995, p. 17566.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* du 6 février 1998, p. 1912.

<sup>51</sup> Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation, *JORF* du 29 août 2003, p. 14720.

<sup>52</sup> V. not. D. Mandelkern (prés.), Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation, Doc. fr., 2002, p. 31 et s. ; Conseil d'État, *Rapport public 1996. Sur le principe d'égalité*, Doc. fr., n° 48, 1997, p. 157 ; Conseil d'État, *Bilan de l'application de la circulaire du 21 novembre 1995 relative aux études d'impact*, Étude de la Section du rapport et des études, mars 1997, 68 p.

vue, estimait « *souhaitable de [...] redonner tout leur sens aux études d'impact* »<sup>53</sup>. Faisant suite à ce constat, le rapport du Conseil d'État de 2006, un rapport au Premier ministre en date de 2007 ainsi que le rapport « Balladur I » ont proposé d'inscrire la démarche d'étude d'impact des projets de loi dans un texte de valeur organique, par renvoi de la Constitution<sup>54</sup>. Le constituant a donné suite à ces préconisations en 2008.

## **§2. LES CARACTERES DE L'OBLIGATION D'ETUDE D'IMPACT DES PROJETS DE LOI**

La démarche d'étude d'impact des projets de loi a été constitutionnalisée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Les alinéas 3 et 4 de l'article 39 de la Constitution renvoient à une loi organique qui a été adoptée le 15 avril 2009<sup>55</sup>. Si la nature et le régime juridique de l'obligation d'étude d'impact des projets de loi constitueront le cœur de cette recherche, il convient dès à présent de mettre en lumière les traits distinctifs de ce mécanisme. En application de l'article 39 alinéa 3 de la Constitution, la loi organique impose, en ses articles 8 à 12, une démarche d'étude d'impact des projets de loi obligatoire (A), dont il convient d'étudier la nature (B) et le contrôle dont elle fait l'objet (C).

### **A. UNE DEMARCHE OBLIGATOIRE**

Aux termes de l'article 39 alinéa 3 de la Constitution : « *La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique* ». La loi organique à laquelle renvoie cette disposition énonce, quant à elle, en son article 8 alinéa 1<sup>er</sup>, que « *Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact* »<sup>56</sup>. Il résulte de ces dispositions que la réalisation d'une étude d'impact est une exigence et non une faculté. En

---

<sup>53</sup> Rapport OCDE 2004, disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/32495607.pdf>.

<sup>54</sup> Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit, Rapport public 2006*, Etudes et documents, Doc. fr., 2006, n° 57, p. 313 et s. ; Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, Rapport au Premier ministre du Groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public de 2006 du Conseil d'État, Doc. fr., janvier 2007, p. 21 et s. ; Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, dit « Rapport Balladur I », *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, 2007, p. 38.

<sup>55</sup> Loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

effet, selon les usages conventionnels du langage légal rappelés par le guide de légistique, le présent de l'indicatif a valeur impérative<sup>57</sup>. L'attribution d'une valeur obligatoire au mécanisme d'étude d'impact des projets de loi marque à cet égard une rupture avec les régimes d'études d'impact précédemment établis dans le cadre des circulaires primo-ministérielles de 1995, 1997 et 2003, qui n'étaient pas impératives.

En sus de son caractère obligatoire, la démarche prévue par la loi organique du 15 avril 2009 a pour deuxième caractéristique de revêtir une double nature.

## **B. UNE OBLIGATION DUALE**

L'expression « obligation d'étude d'impact » a été retenue dans cette recherche pour désigner le mécanisme introduit par la loi organique du 15 avril 2009 à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. L'obligation qu'il institue est à la fois une obligation de *réaliser* une étude des impacts d'un projet de loi (1) et une obligation de *rendre compte* des résultats de cette étude dans un document formalisé (2).

### **1. UNE OBLIGATION DE METHODE**

En vertu de l'article 8 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi organique du 15 avril 2009, « *les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact* ». Le contenu de cette étude d'impact est précisé aux alinéas suivants, qui constituent le régime général introduit par la réforme<sup>58</sup> :

[Les documents rendant compte de l'étude d'impact] définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation.

---

<sup>57</sup> G. Cornu, *Linguistique juridique*, Montchrestien, coll. Domat Droit privé, 1990, p. 271 ; Consulter le guide de légistique à l'adresse suivante : <http://www.legifrance.gouv.fr>.

<sup>58</sup> Les articles 11 et 12 de la loi organique prévoient des régimes d'étude d'impact aménagés pour certains projets de loi, qui seront étudiés dans le cœur de la recherche.

Ils exposent 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, 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 ;
- s’il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l’avis du Conseil économique, social et environnemental<sup>59</sup> ;
- la liste prévisionnelle des textes d’application nécessaires<sup>60</sup>.

Ces prescriptions témoignent de la volonté du législateur organique de guider le raisonnement suivi par le Gouvernement lors de l’élaboration du projet de loi. Partant, l’obligation d’étude d’impact s’analyse d’abord comme une exigence de méthode, définie comme « *l’ensemble des opérations par lesquelles, pas à pas, suivant un schéma rationnel, on avance vers un but* »<sup>61</sup>.

Par l’introduction de règles de méthode destinées à accompagner la confection des projets de loi, la loi organique du 15 avril 2009 marque l’inscription en droit positif de préceptes de légistique, cette discipline qui « *a pour objet d’exposer les connaissances et les méthodes qui peuvent être mises au service de la formation de la législation* »<sup>62</sup>. La paternité de cette

---

<sup>59</sup> Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental, *JORF* du 29 juin 2010, p. 11633.

<sup>60</sup> Les exigences inscrites à l’article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 ont été complétées par deux circulaires primo-ministérielles de 2012 invitant à prendre en compte l’égalité hommes-femmes et le handicap (Circulaire du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d’égalité entre les femmes et les hommes, *JORF* du 24 août 2012, p. 13760 ; circulaire du 4 septembre 2012 relative à la prise en compte du handicap dans les projets de loi, *JORF* du 5 septembre 2012, p. 14345). En outre, l’article 8 du décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration (*JORF* du 8 mai 2015, texte n° 23) précise désormais que « *l’étude d’impact doit permettre, s’agissant des projets de loi ayant des conséquences sur les missions ou l’organisation des services déconcentrés de l’Etat, de vérifier les coûts et bénéfices attendus, notamment l’adéquation entre les objectifs poursuivis et les contraintes et moyens des services déconcentrés* ».

<sup>61</sup> E. P. Haba, « Rationalité et méthode dans le droit », *APD, Formes de rationalité en droit*, 1978, tome 23, p. 269.

<sup>62</sup> C.-A. Morand, « Eléments de légistique formelle et matérielle », in C. Morand (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, PUAM, 1999, p. 17.

discipline, conçue, selon les cas, comme une véritable science de la législation<sup>63</sup> ou un art de bien légiférer<sup>64</sup>, est attribuée à Gaetano Filangieri, juriste et philosophe italien du XVIII<sup>e</sup> siècle. Dans son ouvrage *Science de la législation*, après avoir fait l'inventaire des défauts de la loi, il propose aux souverains « *un système complet et raisonné de législation* »<sup>65</sup>. La discipline s'est diffusée à partir des années 1970 à l'initiative d'auteurs tels que Peter Noll<sup>66</sup>. Sous l'influence du professeur Morand, elle a été scindée en deux branches. La légistique formelle « *s'intéresse aux procédés de mise en forme d'un projet normatif* »<sup>67</sup>, c'est-à-dire à son esthétique au sens de qualité formelle, tandis que la légistique matérielle s'attache au contenu de la loi, à sa qualité substantielle, et cherche à en optimiser les effets<sup>68</sup>. À la lumière des exigences prescrites par la loi organique, l'obligation d'étude d'impact s'analyse principalement comme un instrument de légistique matérielle<sup>69</sup>. Il est en effet prescrit au Gouvernement d'évaluer, en particulier, les incidences du projet de loi dans les domaines juridiques, économiques, financiers, sociaux et environnementaux.

En sus d'imposer le suivi d'une méthode dans le cadre de l'élaboration d'un projet de loi, la loi organique du 15 avril 2009 impose la communication des résultats de l'étude d'impact réalisée dans un document formalisé.

## 2. UNE OBLIGATION D'INFORMATION

L'article 8 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi organique du 15 avril 2009 impose, outre la réalisation d'une étude d'impact, la présentation des « *documents rendant compte de cette étude* » au Conseil d'État lors de sa consultation sur le projet de loi et à la première assemblée saisie du texte<sup>70</sup>. En pratique, les études d'impact sont publiées en ligne sur le site des assemblées et sur Légifrance. L'obligation de communication des documents tranche par rapport aux régimes

---

<sup>63</sup> P. Delnoy, « De la légistique conçue comme la science de la création du droit écrit », in *Aux confins du droit. Mélanges en l'honneur du professeur C.-A. Morand*, Collection genèvoise, 2001, p. 69.

<sup>64</sup> C.-A. Morand, « Éléments de légistique formelle et matérielle », *op. cit.*, p. 17 et s.

<sup>65</sup> G. Filangieri, *Œuvres de Filangieri*, trad. J.-A. Gallois, Didot L'Ainé, Paris, 1822, tome 1, p. 12.

<sup>66</sup> P. Noll, *Gesetzgebungslehre*, Reinbek bei Hamburg, Rowohlt, 1973, 313 p.

<sup>67</sup> A.-M. Leroyer, « Légistique », in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de culture juridique*, PUF, 2003, p. 924.

<sup>68</sup> C.-A. Morand, *Formes et fonctions de l'évaluation législative*, in B. Jadot, et F. Ost (dir.), *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, Bruxelles, Publication des facultés universitaires de Saint-Louis, 1999, p. 208.

<sup>69</sup> L. Eck, *Les études d'impact et la légistique*, in M. Philip-Gay (dir.), « Les études d'impact accompagnant les projets de loi », LGDJ, Lextenso Editions, 2012, p. 41.

<sup>70</sup> Loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528.



d'étude d'impact prévus par les circulaires primo-ministérielles de 1995, 1998 et 2003, qui n'exigeaient pas la transmission systématique du document au Conseil d'État et aux parlementaires. Elle oblige le Gouvernement à rendre compte de la façon dont il a appliqué l'exigence d'étude d'impact et les raisonnements qu'il a suivis lors de l'élaboration du projet de loi.

L'obligation de communication des études d'impact des projets de loi apparaît comme un facteur d'effectivité de la réforme, à laquelle contribue également l'existence de mécanismes de contrôle du respect des exigences inscrites dans la loi organique du 15 avril 2009.

### **C. UNE OBLIGATION CONTROLEE**

Aux termes de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution, introduit par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 :

Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

La procédure de contrôle introduite par cette disposition est novatrice, les circulaires primo-ministérielles n'ayant pas institué de mécanisme de contrôle parlementaire de l'étude d'impact. En vertu de ce nouveau dispositif, la Conférence des présidents de l'assemblée saisie en premier lieu d'un projet de loi est habilitée à apprécier le respect des règles fixées par la loi organique du 15 avril 2009. Parmi ces règles figure, en particulier, l'obligation d'accompagner le dépôt du projet de loi d'une étude d'impact répondant aux exigences prescrites par la loi organique. En cas de non-respect de l'obligation d'étude d'impact, la Conférence des présidents peut s'opposer à l'inscription du projet de loi à l'ordre du jour et ainsi empêcher son examen en séance. Si la sanction prononcée par la Conférence des présidents n'obtient pas l'assentiment du Gouvernement, le Conseil constitutionnel peut être saisi pour trancher le désaccord. Il statue alors lui-même sur la conformité de l'étude d'impact aux exigences fixées par la loi organique.

En outre, en vertu de l'article 8 alinéa 2, « *les documents rendant compte de [l']étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État* ». Dans le cadre de sa saisine pour avis, le Palais Royal apprécie alors le respect de loi organique par l'étude d'impact.

L'objet de la recherche ayant ainsi été déterminé, il importe à présent de mettre en lumière l'importance qui s'attache à son étude dans le cadre d'une thèse de doctorat.

## **II. INTÉRÊT D'UNE ANALYSE JURIDIQUE DE L'OBLIGATION D'ÉTUDE D'IMPACT DES PROJETS DE LOI**

Deux intérêts majeurs président à la conduite d'une recherche sur l'obligation d'étude d'impact des projets de loi, telle que prévue par les alinéas 3 et 4 de la Constitution et mise en œuvre par la loi organique du 15 avril 2009. En premier lieu, l'obligation d'étude d'impact des projets de loi n'a été que peu commentée dans la doctrine juridique française (**A**). En second lieu, la réforme suscite des réactions contrastées parmi les acteurs institutionnels et au sein de la doctrine qui l'a commentée (**B**).

### **§1. UN OBJET D'ÉTUDE PEU APPREHENDÉ EN DOCTRINE**

Il convient de souligner un certain paradoxe entre, d'une part, l'intérêt porté à l'obligation d'étude d'impact par le personnel politique, l'administration et le grand public et, d'autre part, la faible curiosité qu'elle suscite au sein de la communauté scientifique française.

Incontestablement, les mécanismes d'analyse d'impact de la réglementation sont devenus un objet d'étude incontournable au sein de la recherche étrangère, au point qu'il est possible d'évoquer l'existence d'un « *marronnier* » de l'étude d'impact<sup>71</sup>. Les travaux traitent, en particulier, de la pertinence du recours aux analyses coûts-bénéfices des projets de

---

<sup>71</sup> L'expression est empruntée à J. Chevallier, évoquant l'intérêt suscité par ce mécanisme lors d'une communication. J. Chevallier, « Conclusion », Colloque, *L'évaluation en droit public*, Université Paris Descartes, vendredi 16 mai 2014 (à paraître).

réglementation dans une perspective de science économique<sup>72</sup>, de la qualité des évaluations produites au regard des standards guidant leur rédaction<sup>73</sup> ou encore, suivant la méthode des sciences politiques, de la façon dont l'étude d'impact influe sur les rapports entre le politique et son administration<sup>74</sup>. Au niveau de la recherche juridique, deux thèses ont été spécifiquement consacrées à l'utilisation des analyses d'impact de la réglementation dans le cadre du processus législatif suivi au sein de l'Union européenne<sup>75</sup>. La recherche s'intéresse, plus particulièrement à la prise en compte des analyses d'impact de la réglementation par le juge<sup>76</sup>, ou encore à la mesure des écarts entre l'institutionnalisation formelle du mécanisme et les pratiques qu'il induit<sup>77</sup>. Plus généralement, l'examen des analyses d'impact de la réglementation a suscité la création de groupes de recherche et l'organisation de colloques dans une perspective comparatiste et pluridisciplinaire. En Suisse, la démarche d'étude d'impact des projets de texte est étudiée dans le cadre de la légistique, qui constitue un domaine de recherche autonome et assez développé<sup>78</sup>. En France, il est vrai que la chaire « Mutations de l'action publique et du droit public » de Sciences Po a consacré une journée d'étude aux analyses d'impact de la réglementation en 2010<sup>79</sup>. En outre, de 2012 à 2013, la chaire Gutenberg<sup>80</sup> consacrée aux études d'impact, composée de chercheurs de plusieurs nationalités, a analysé d'un point de vue

---

<sup>72</sup> V. par exemple S. Farrow and R. O. Zerby Jr. (ed.), *Principles and Standards for Benefit-Cost Analysis*, Edward Elgar, 2013, 480 p. ; H. S. Richardson, « The Stupidity of the Cost-Benefit Standard », *The Journal of Legal Studies*, Vol. 29, n° S2, 2000, p. 971-1003.

<sup>73</sup> V. par exemple A. Renda, *Impact Assessment in the EU: the State of the Art and the Art of the State*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2006, 174 p. ; C. Cecot, R. Hahn, A. Renda and L. Schrefler, « An evaluation of the quality of impact assessment in the European Union with lessons for the US and the EU », *Regulation and Governance*, 2008, vol. 2, p. 405-424.

<sup>74</sup> V. par exemple G. C. Rowe, « Tools for the control of political and administrative agents: impact assessment and administrative governance in the European Union », in H.C. Hofmann and A.H. Turk (ed.), *EU Administrative Governance*, p. 448-511 ; C. Radaelli and F. De Francesco, « Regulatory Impact Assessment, Political Control and the Regulatory State », *Paper delivered to the 4<sup>th</sup> general conference of the European Consortium for Political Research*, Pisa, Italy, 2007, 40 p. ; P. Larrouche, « Ex Ante Evaluation of Legislation Torn Among its Rationales », in J. Verschuuren (ed.), *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 39-62.

<sup>75</sup> A. C. M. Meuwese, *Impact Assessment in European Union Lawmaking*, European Monographs, 2008, 338 p. ; T. Delille, *L'analyse d'impact des réglementations dans le droit de l'Union européenne*, Larcier, 2014, 725 p.

<sup>76</sup> A. Alemanno, « A Meeting of Minds on Impact Assessment: When Ex Ante Evaluation Meets Ex Post Judicial Control », *European Public Law*, Vol. 17, n° 3, 2011, p. 485-505 ; R. Munday, « In the Wake of 'Good Governance': Impact Assessments and the Politicisation of Statutory Interpretation », *The Modern Law Review*, vol. 71, n° 3, 2008, p. 385-412.

<sup>77</sup> R. Katarína Staroňová, « Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice », *Journal of Public Policy*, vol. 30, avril 2010, p. 117-136.

<sup>78</sup> V. par exemple les nombreuses publications des membres du centre d'étude, de technique et d'évaluation législative de l'Université de Genève. Consulter la page internet du site : <http://www.unige.ch/droit/cetel/publications.html>.

<sup>79</sup> La journée d'étude a fait l'objet d'une publication : J.-B. Auby and T. Perroud (ed.), *Regulatory Impact Assessment*, Red Series, Global Law Press, 2013, 256 p.

<sup>80</sup> Les Chaires Gutenberg ont été mises place par les collectivités locales d'Alsace. Elles accueillent pendant un an des chercheurs « de niveau international » et financent des recherches collectives dans toutes les disciplines. V. le communiqué publié en ligne : [http://www.unistra.fr/uploads/media/Documents\\_Chaires\\_Gutenberg\\_2013.pdf](http://www.unistra.fr/uploads/media/Documents_Chaires_Gutenberg_2013.pdf).

comparatiste et pluridisciplinaire « *le développement de la pratique des études d'impact au sein de l'UE [Union européenne] en tant que norme de bonne gouvernance* »<sup>81</sup>. Pour autant les chercheurs français restent très minoritaires dans ce type de rencontres.

En dehors même de la communauté juridique, la recherche française n'a en effet pas marqué de réel intérêt pour cette thématique<sup>82</sup>. Selon le professeur Perroud, « *en France il n'y a pas de débat sur l'opportunité, la qualité, les méthodes de l'étude d'impact qui concerne pourtant ici la loi, l'instrument de l'expression de la volonté générale* »<sup>83</sup>. Au sein de la recherche juridique, plus précisément, le professeur Deumier a relevé que la doctrine ne s'était pas vraiment saisie du mécanisme<sup>84</sup>.

En effet, si l'obligation d'étude d'impact n'est pas totalement ignorée, notamment en raison de sa constitutionnalisation, la science juridique n'a pas focalisé son attention sur cette réforme depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 15 avril 2009<sup>85</sup>.

Parmi les ouvrages de droit, les manuels de droit constitutionnel et de droit parlementaire<sup>86</sup> sont ceux qui consacrent le plus de développements à ce nouveau mécanisme, dans le cadre de l'exposé des règles encadrant l'initiative législative du Gouvernement<sup>87</sup>. Toutefois, ces ouvrages n'ont pas pour objet de procéder à une analyse exhaustive de

---

<sup>81</sup> Consulter le site internet de la chaire :

<http://www.ena.fr/index.php?/fr/recherche/La-recherche/Chaire-sur-les-etudes-d-impact>.

La recherche a donné lieu à un colloque à l'École nationale d'administration le 10 juin 2013 (*Theory and Practice of Regulatory Impact Assessments in Europe: A Comparative and Interdisciplinary Perspective*, (non publié) et un numéro de la Revue française d'administration publique a été consacré à cette thématique (*Études d'impact et production normative*, n° 149, 2014, 292 p).

<sup>82</sup> V. cependant, par exemple, S. Grobon, « Quelles évolutions récentes en France, dans l'anticipation de l'impact des projets de lois sur la situation respective des femmes et des hommes ? », *Regards croisés sur l'économie*, n° 15, 2014, p. 69-72 ; D. Alfier, « Un rapport "libéral" au droit. », *Revue Projet*, n° 303, 2008, p. 50-56 ; L. Gaussat et O. Chemla, « Les programmes de qualité et d'efficience, des instruments au service de l'évaluation des politiques de sécurité sociale et de la mobilisation de leurs acteurs », *Revue française des affaires sociales*, 2010, n° 1-2, Doc. fr., p. 161-185.

<sup>83</sup> T. Perroud, « L'évaluation en droit comparé : les études d'impact aux Etats-Unis », *op.cit.*, p. 128.

<sup>84</sup> P. Deumier, intervention à la table ronde « Contrôler et évaluer la loi », in Assemblée nationale, colloque « Mieux légiférer », Hôtel de Lassay, 28 novembre 2014, compte rendu disponible sur le site de l'Assemblée nationale, p. 26.

<sup>85</sup> Deux articles substantiels avaient cependant été consacrés à l'analyse des mécanismes d'étude d'impact des projets de loi et de règlement introduits par les circulaires de 1995 et 1998. V. A. Noury, « L'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État : une tentative de rationalisation du travail gouvernemental », *RRJ. Droit prospectif*, 1er avril 2000, n° 2, p. 599-631 ; S. Braconnier, « La technique de l'étude d'impact et le renouveau de l'action publique », *RDP*, 1er juin 1998, n° 3, p. 817-843.

<sup>86</sup> P. Avril, J. Gicquel et J.-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, Domat droit public, 5<sup>e</sup> éd., 2014, p. 150 et p. 207-208 ; P. Blachère, *Le Parlement en France*, LGDJ, 2012, p. 78-79.

<sup>87</sup> V. cependant, en dehors du droit constitutionnel et du droit parlementaire : P. Gonod, « L'administration et l'élaboration des normes », in P. Gonod, F. Melleray et Ph. Yolka, *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, tome 1, p. 529-561 ; P. Deumier, *Introduction générale au droit*, LGDJ, 2015, 3<sup>e</sup> éd., p. 183 ; M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Dalloz, 2011, 6<sup>e</sup> éd., p.121-122.

l'obligation d'étude d'impact et se bornent donc logiquement, le plus souvent, à restituer la nature des exigences inscrites à l'article 8 de la loi organique et à évoquer, dans certains cas, le contrôle susceptible d'être exercé par le Conseil constitutionnel<sup>88</sup>.

Les ouvrages spécialisés et les articles spécifiquement consacrés à ce mécanisme, quant à eux, n'ont pas eu vocation à procéder à une analyse complète de l'obligation d'étude d'impact des projets de loi. L'adoption de cette réforme a logiquement suscité un certain intérêt au sein de la doctrine. En témoigne l'organisation d'un colloque consacré à cette thématique par le centre de droit constitutionnel de l'Université Lyon 3 en 2010<sup>89</sup> et la publication d'un mémoire de recherche dans cette même Université<sup>90</sup>. Au sein des articles de doctrine, les auteurs ont alors décrit le mécanisme introduit mais n'ont pu envisager son application que d'un point de vue principalement prospectif<sup>91</sup>. Par la suite, l'obligation d'étude d'impact a été envisagée à la lumière des premières pratiques qu'il a induites, mais les auteurs se sont principalement concentrés sur un aspect de la réforme, à savoir le plus souvent sa dimension contentieuse, du point de vue du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel<sup>92</sup>.

---

<sup>88</sup> V. par exemple L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2014, 17<sup>e</sup> édition, p. 850 ; O. Gohin, *Droit constitutionnel*, Litec, 2010, p. 993-994 ; M. Verpeaux, *Manuel de Droit constitutionnel*, PUF, 2015, p. 224-225 ; H. Portelli, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 11<sup>e</sup> éd., 2015, p. 321 ; J.-P. Jacqué, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Dalloz, 10<sup>e</sup> éd., 2014, p. 224 ; J. Gicquel et J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, Lextenso, 29<sup>e</sup> éd., 2015, p. 717 ; P. Ardant et B. Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 27<sup>e</sup> éd., 2015-2016, p. 509 ; M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, Montchrestien, 4<sup>e</sup> éd., 2013, p. 556 ; F. Hamon et M. Troper, *Droit constitutionnel*, 36<sup>e</sup> éd., 2015, p. 692 et 722 ; P. Avril et J. Gicquel, *Lexique de droit constitutionnel*, 4<sup>e</sup> éd., 2013, p. 52 ; G. Champagne, *Petit lexique de droit constitutionnel*, Lextenso, 2014, p. 22.

<sup>89</sup> Le colloque a fait l'objet d'une publication : M. Philip-Gay (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, Lextenso Editions, 2012, 178 p.

<sup>90</sup> G. Faure, *Les études d'impact des projets de loi : premier bilan de la réforme*, Collection des mémoires de l'Équipe de droit public, n° 17, 2012, Université Jean Moulin Lyon 3, 158 p.

<sup>91</sup> F. Chaltiel, « La loi organique relative aux articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution devant le Conseil constitutionnel : revalorisation du Parlement ou protection du gouvernement ? », *LPA*, 28 mai 2009, n° 106, p. 4 et s. ; L. Baghestani, « À propos de la loi tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques », *LPA*, 20 avril 2011, n°78, p. 3 et s. ; P. Mbongo, « La constitutionnalisation des études d'impact préalables à la loi, un mirage légistique », *Recueil Dalloz* 2009, p. 108-110 ; A. Haquet, « Les études d'impact des projets de loi : espoirs, scepticisme et compromis », *AJDA*, 2 novembre 2009, p. 1986-1993 ; A.-S. Denolle, « Les études d'impact : une révision manquée ? », *RFDC*, n° 87, 2011, p. 499-514 ; X. Vandendriessche, « L'initiative législative, garante de la qualité de la loi (Le nouvel article 39 de la Constitution) », *LPA*, 19 décembre 2008, n° 254, p. 62-64 ; B. Du Marais, « L'obligation d'étude d'impact, une autre révolution constitutionnelle ? », *Droit administratif*, n° 2, février 2011, chron.1, p. 8.

<sup>92</sup> S. Hutier, « Retour sur un moyen récurrent : les malfaçons de l'étude d'impact des projets de loi », *RFDC*, 2015/1, n° 101, p. 73-86 ; S. Hutier, « Première décision FNR relative à une étude d'impact : déception ou espérance ? », *RFDC*, avril 2015, n° 101, p. 194-201 ; J. Sirinelli, « La justiciabilité des études d'impact des projets de loi », *RDP*, 2010, n° 5, p. 1367-1397. Au-delà de l'aspect contentieux, les professeurs Rose-Ackerman et Perroud ont cependant analysé les études d'impact à partir des analyses coûts-bénéfices dont elles sont censées rendre compte, in « Les études d'impact et l'analyse 'coûts-avantages' : modèles américains et traditions juridiques françaises », in I. Lianos (dir.), *Études d'impact et production normative*, *RFAP* n° 149, 2014, p. 105-122.

L'obligation d'étude d'impact n'a donc pas été, à ce jour, appréhendée de façon exhaustive dans le cadre d'une recherche. Or, suivant par là l'opinion du professeur Issalys, il est permis d'estimer que « *la diffusion rapide et le raffinement croissant de l'évaluation prospective des projets de loi* » impose aux juristes de s'intéresser à ce mécanisme<sup>93</sup>. À cet égard, un parallèle peut être établi avec l'intérêt limité suscité par l'adoption de la procédure d'étude d'impact environnemental en 1976. Six ans après son introduction en droit français, Serge Hébrard relevait que « *la réflexion juridique sur les études d'impact, tout en n'étant pas inexistante, [était] très largement fragmentaire* »<sup>94</sup>. La recherche entend donc procéder à une analyse transversale et approfondie de l'obligation d'étude d'impact des projets de loi, en tenant compte des leçons de la pratique menée depuis son entrée en vigueur.

La conduite d'une telle recherche sur l'obligation d'étude d'impact des projets de loi s'impose, en outre, en raison des commentaires contrastés dont fait l'objet cette réforme.

## **§2. UN OBJET D'ETUDE DIVERSEMENT APPREHENDED**

Conçue *a priori* comme une réforme de bon sens, visant à s'assurer que les lois votées ont bien été précédées de réflexions suffisantes, l'introduction de l'obligation d'étude d'impact fait cependant l'objet d'appréciations divergentes chez les acteurs institutionnels et au sein de la doctrine. Ces divergences ont trait à la question de l'efficacité du mécanisme, mais aussi à la philosophie qui le sous-tend.

À l'analyse des discours de son vice-Président, l'obligation d'étude d'impact semble perçue de façon positive au sein du Conseil d'État<sup>95</sup>. Il en va de même au sein de la haute administration, qui y voit un dispositif permettant de renforcer la cohérence du processus législatif en dépassionnant le débat politique<sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup> P. Issalys, « Analyse d'impact et production normative : de l'efficacité à la légitimité », *Rev. Fac. Direito*, 2013, Numéro Especial: Jornadas Jurídicas Brasil-Canadá, p. 274.

<sup>94</sup> S. Hébrard, *Etude d'impact sur l'environnement : révolution ou évolution dans l'aménagement du territoire ?*, th. dactyl., soutenue publiquement le 4 février 1982, Université Paris II Panthéon-Assas, t. 1, p. 5.

<sup>95</sup> J.-M. Sauvé, « Le rôle du Conseil d'État dans la mise en œuvre des études d'impact », intervention du 29 novembre 2010 lors de la conférence *L'impact du droit : l'évaluation économique comparée de la norme juridique*, organisée par l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense au Cercle France Amériques, p. 2.

<sup>96</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Rapport au Premier ministre du Groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public de 2006 du Conseil d'État*, Doc. fr., janvier 2007, p. 5-9 ; J.-E. Schoettl, « Les causalités enchevêtrées du désordre normatif », *Pouvoirs*, n°116, 2006, p. 158.

La perception de l'obligation d'étude d'impact au sein du personnel politique est, en revanche, plus contrastée. Lors des débats qui ont précédé la réforme constitutionnelle de 2008 et ceux relatifs au projet de loi organique, le Gouvernement et les parlementaires de la majorité ont fait part de leur adhésion au nouveau mécanisme. Le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement d'alors a vu dans l'inscription de l'étude d'impact en droit positif une « révolution [...] en germe »<sup>97</sup>. Le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale de l'époque, principal promoteur du mécanisme, a surenchéri en qualifiant ce mécanisme de « révolution totale »<sup>98</sup>. La majorité parlementaire au Sénat, quoique plus mesurée sur la pertinence du mécanisme, a semble-t-il partagé l'opinion du président de la commission des lois d'alors, qui considérait que les études d'impact « constitu[aient] incontestablement un progrès »<sup>99</sup>.

À l'inverse, l'opposition parlementaire n'a pas manqué d'exprimer les plus vives réserves à l'égard de ce mécanisme. Le principe même de l'obligation d'étude d'impact a été vivement contesté par des sénateurs. « *L'impact d'une mesure* », estimait le sénateur Jean-Pierre Sueur, « c'est justement l'objet du débat politique »<sup>100</sup>. Il ajoutait : « croire qu'il pourrait y avoir, préalablement au débat politique, une sorte d'étude « objective » qui détaillerait l'impact prévisible des mesures proposées dans ledit projet de loi relève de la pure illusion ! »<sup>101</sup>. À l'Assemblée nationale, c'est moins la philosophie même du dispositif qui a suscité la critique de l'opposition que la confiscation *de facto* de la procédure de sanction prévue à l'article 39 alinéa 4 de la Constitution par la majorité. Ainsi, selon Laurent Fabius alors député, l'attribution du pouvoir de sanction de la méconnaissance de l'obligation d'étude d'impact à la Conférence des présidents, dominée par la majorité, donnait à la réforme l'aspect d'un « couteau sans manche » ou d'une « valise sans poignée »<sup>102</sup>. Cinq ans après son entrée en vigueur, l'obligation d'étude d'impact continuait à faire l'objet d'appréciations divergentes au sein des chambres. En témoignent une proposition de loi déposée au Sénat le 23 juillet 2014 et

---

Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Rapport au Premier ministre du Groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public de 2006 du Conseil d'État*, Doc. fr., janvier 2007, p. 5-9 ; J.-M. Sauvé, « Le rôle du Conseil d'État dans la mise en œuvre des études d'impact », intervention du 29 novembre 2010 lors de la conférence *L'impact du droit : l'évaluation économique comparée de la norme juridique*, organisée par l'Université Paris-Ouest Nanterre La Défense au Cercle France Amériques, p. 2.

<sup>97</sup> Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 13 janvier 2009, JORF du 14 janvier 2009, p. 272.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 275.

<sup>99</sup> Sénat, Compte-rendu intégral, 10 février 2009, JORF du 11 février 2009, p. 1678.

<sup>100</sup> Sénat, Compte-rendu intégral, 16 juillet 2008, JORF du 17 juillet 2008, p. 4725.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 17 janvier 2009, JORF du 18 janvier 2009, p. 591.

visant à supprimer les dispositions les plus emblématiques de cette réforme<sup>103</sup>, ainsi qu'un rapport du 9 octobre 2014 de la mission de simplification législative de l'Assemblée nationale, préconisant de donner un nouvel élan à cette réforme en confortant ce dispositif dans le droit positif<sup>104</sup>.

De façon comparable, l'obligation d'étude d'impact a été diversement reçue chez les auteurs qui s'y sont intéressés. À la veille de son entrée en vigueur, là où le professeur Mbongo voyait un « *mirage légistique* »<sup>105</sup>, Laurence Baghestani considérait que la réforme disposait « *du potentiel nécessaire pour mieux éclairer le travail du Parlement* »<sup>106</sup>. Après plusieurs années d'application, la portée des changements introduits par l'obligation d'étude d'impact demeure très diversement appréciée. Selon Guy Carcassonne qui s'exprimait lors d'un colloque organisé en 2011, les études d'impact « *occupent une place qui ne va cesser de croître et qui est déjà très importante* »<sup>107</sup>. Le professeur Drago a récemment considéré, au contraire, que les indications fournies par les évaluations législatives « *n'améliorent en rien l'art de légiférer* »<sup>108</sup>.

La divergence parfois radicale des opinions exprimées sur l'obligation d'étude d'impact des projets de loi, tant par les acteurs politiques que par la doctrine, suscite l'étonnement et justifie la conduite d'une recherche, dont il convient à présent d'exposer la démarche.

---

<sup>103</sup> Plus précisément les exigences portant sur l'évaluation des incidences prévisibles des projets de loi : l'obligation d'exposer « *les 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* » (article 8 alinéa 8 de la loi organique du 15 avril 2009), « *l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public* » (article 8 alinéa 9) et l'obligation de rendre compte des « *consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État* ». V. Sénat, 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. J. Mézard, N. Alfonsi, G. Barbier, Y. Collin, P.-Y. Collombat, F. Fortassin, J.-C. Requier et R. Tropeano, 23 juillet 2014, 9 p.

<sup>104</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information de la Mission d'information sur la simplification législative, R. Juanico, 9 octobre 2014, 399 p.

<sup>105</sup> P. Mbongo, « La constitutionnalisation des études d'impact préalables à la loi, un mirage légistique », *D.*, 2009, p. 108-110.

<sup>106</sup> L. Baghestani, « À propos 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 », *LPA*, 26 juin 2009, p. 6

<sup>107</sup> G. Carcassonne, « Conclusion », in *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008, Jus Politicum*, n° 6, 2011, p. 3.

<sup>108</sup> G. Drago, « Le domaine de la loi : brève histoire d'une dérive constitutionnelle », in *Mélanges Didier Truchet, L'intérêt général*, Dalloz, 2015, p. 170.



### **III. MÉTHODE DE LA RECHERCHE**

La présente analyse de l'obligation d'étude d'impact des projets de loi entend proposer une approche compréhensive de cette réforme sous l'angle juridique. Cette démarche implique, dans un premier temps, de mettre en lumière la diversité des objectifs poursuivis par l'obligation d'étude d'impact des projets de loi. Elle suppose, dans un deuxième temps, d'analyser les moyens juridiques mis en œuvre pour les atteindre en examinant le contenu de l'obligation d'étude d'impact et la façon dont elle s'insère parmi les règles encadrant l'élaboration de la loi en France. Enfin, les effets produits par la réforme doivent être étudiés afin d'apprécier dans quelle mesure les objectifs poursuivis par cette réforme ont été atteints.

Les finalités de la présente étude ayant été esquissées, il convient d'exposer la démarche retenue en présentant le cadre de la recherche (A), la posture théorique retenue (B) et l'appareil documentaire sollicité (C).

#### **§1. DELIMITATION DU CHAMP DE L'ETUDE**

Il importe de délimiter le champ de la recherche entreprise d'un point de vue disciplinaire (A), géographique (B), matériel (C) et temporel (D).

##### **A. UNE ETUDE JURIDIQUE**

Parce qu'elle constitue un objet proprement juridique depuis son inscription dans le droit positif et parce qu'elle a vocation à rénover la confection de la loi, l'obligation d'étude d'impact est une réforme qui d'être analysée dans le cadre d'une recherche juridique.

Pour autant, l'obligation d'étude d'impact des projets de loi présente un intérêt qui dépasse le champ juridique. Compte tenu de la diversité des domaines que la loi organique du 15 avril 2009 oblige à prendre en compte dans l'étude d'impact, le dispositif et, en particulier, la pertinence des évaluations menées peut constituer un objet d'étude pour de nombreuses disciplines. L'obligation d'évaluer prospectivement les conséquences économiques et de traduire dans une analyse coûts-bénéfices les effets attendus du projet pour chaque catégorie de personnes qu'il vise intéresse au premier chef la science économique. De même, l'obligation

d'évaluation *ex ante* des conséquences sociales attendues du projet de loi peut mobiliser la sociologie. Par ailleurs, l'introduction de l'obligation d'étude d'impact dans le processus de confection des projets de loi est susceptible d'être appréhendée par la science politique ou la science administrative, afin d'apprécier, par exemple, dans quelle mesure la démarche d'étude d'impact influe sur les rapports entretenus par l'administration et le politique dans le cadre de l'élaboration des réformes. Dans l'idéal, une analyse exhaustive de l'obligation d'étude d'impact impliquerait la conduite d'une recherche pluridisciplinaire mobilisant les connaissances de chaque discipline intéressée. Une telle démarche a été entamée par Bertrand du Marais, avec l'aide des étudiants du Master 2 « Droit et économie » de l'Université Paris-Ouest Nanterre La Défense, sans que cette étude n'ait encore abouti<sup>109</sup>.

Bien qu'elle se concentre sur l'analyse juridique du mécanisme d'étude d'impact des projets de loi, la recherche entreprise n'entend nullement nier l'intérêt de ces regards disciplinaires croisés sur cette réforme. C'est la raison pour laquelle l'analyse conduite sera, le cas échéant, nourrie par les travaux de recherche portant sur la réforme du 15 avril 2009 dans le cadre d'une autre discipline. Ces travaux pourront, en particulier, éclairer l'appréciation de la qualité des études d'impact produites au regard des exigences fixées dans la loi organique.

## **B. UNE ETUDE DE DROIT INTERNE ECLAIREE PAR LES EXPERIENCES ETRANGERES**

Selon le professeur Roland Drago, le droit comparé est « *une discipline intellectuelle qui permet au juriste d'élargir son champ de recherche et d'approfondir la connaissance des fondements de son propre système juridique* »<sup>110</sup>. Au cas présent, si elle porte sur le régime français d'étude d'impact des projets de loi, la recherche entreprise sera nourrie par les expériences étrangères en matière d'évaluation préalable des effets de la réglementation. La mise en perspective de l'obligation française d'étude d'impact des projets de loi avec les dispositifs étrangers permettra d'approfondir la connaissance de l'objet d'étude. La recherche de correspondances et de dissemblances dans les mécanismes juridiques et les pratiques qu'ils

---

<sup>109</sup> La conduite d'une telle recherche a été annoncée à l'occasion d'une audition par une mission d'information de l'Assemblée nationale sur la simplification législative (*Rapport d'information de la Mission d'information sur la simplification législative*, R. Juanico, 9 octobre 2014, p. 239).

<sup>110</sup> R. Drago, « Droit comparé », in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 455.

induisent permettra de porter un autre regard sur le mécanisme français d'étude d'impact<sup>111</sup>, de dégager ses éventuelles spécificités et, le cas échéant, d'envisager des voies éventuelles d'adaptation du dispositif français d'étude d'impact des projets de loi.

Néanmoins, afin que la comparaison soit pertinente, il importe de déterminer les systèmes juridiques étrangers susceptibles de véritablement éclairer l'analyse du modèle français d'étude d'impact. En effet, si l'analyse d'impact de la réglementation est un mécanisme qui s'est diffusé dans la majorité des États, les objectifs qu'elle poursuit<sup>112</sup>, sa nature juridique, la façon dont elle s'insère dans le processus normatif, les directives de méthode qui l'encadrent et son influence réelle sur les pratiques peuvent fondamentalement diverger d'un État à l'autre. Pour reprendre en substance la métaphore viticole du professeur Radaelli, l'utilisation du même format de bouteille pour l'analyse d'impact de la réglementation n'a pas produit les mêmes vins selon les systèmes juridiques<sup>113</sup>. A cet égard, les mécanismes d'étude d'impact institués dans les États membres de l'OCDE et dans l'Union européenne seront privilégiés dans le cadre de l'analyse de droit comparé. Ces mécanismes sont, en effet, tous inspirés des préconisations de cette organisation internationale. Même s'il ne s'agit pas de négliger les éventuelles spécificités nationales, leur lien de parenté commun leur confère un certain degré de similitude qui rend la comparaison plus éclairante.

### **C. UNE ETUDE ECLAIREE PAR LES AUTRES MECANISMES D'ETUDE D'IMPACT PREVUS EN DROIT FRANÇAIS**

À l'instar des démarches d'étude d'impact des projets normatifs introduits dans les droits étrangers, les mécanismes d'étude d'impact des projets non législatifs pourront nourrir l'analyse de la réforme du 15 avril 2009.

Seront sollicités, en premier lieu, les mécanismes prévus pour les projets de textes réglementaires. Après avoir été modifié à cinq reprises entre 2008 et 2015<sup>114</sup>, le dispositif en

---

<sup>111</sup> M.-C. Ponthoreau, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Economica, 2010, p. 70.

<sup>112</sup> C. M. Radaelli, "Rationality, Power, Management and Symbols: Four Images of Regulatory Impact Assessment", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 33, n° 2, 2010, spéc. p. 177.

<sup>113</sup> "The diffusion of a common RIA 'bottle' has not produced similar 'wines'", in C.M. Radaelli, "Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment", *Journal of European Public Policy*, Vol.12/5, 2005, p. 924

<sup>114</sup> Circulaire du 22 septembre 2008 relative à la mise en place de la commission consultative d'évaluation des normes, *JORF* du 23 septembre 2008, p. 14663 ; Circulaire du 6 juillet 2010 relative au moratoire applicable à

vigueur figure désormais dans un décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration et une circulaire primo-ministérielle du 12 octobre 2015<sup>115</sup>. En vertu de l'article 8 de ce décret, les projets de texte réglementaire « *ayant des conséquences sur les missions et l'organisation des services déconcentrés de l'État* » doivent être accompagnés d'une fiche d'impact<sup>116</sup>. La circulaire prévoit, quant à elle, la réalisation d'une « *évaluation préalable* » pour les projets de textes réglementaires applicables aux collectivités locales et d'une « *fiche d'impact* » pour les projets de textes réglementaires ayant un impact significatif sur les entreprises et le public<sup>117</sup>.

En dépit de différences notables au regard de leur contenu et de la procédure au terme de laquelle ils sont édictés, les projets de textes réglementaires constituent, à l'instar des projets de loi, des textes normatifs en devenir. Par conséquent, l'analyse des méthodes encadrant leur élaboration pourra, le cas échéant, être comparée avec les exigences inscrites dans la loi organique du 15 avril 2009 s'agissant des projets de loi.

Seront également étudiées les procédures d'étude d'impact de projets d'ampleur plus circonscrite.

La procédure d'étude d'impact des projets de travaux et aménagements susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, introduite en 1976 et modifiée à plusieurs reprises jusqu'à la réforme introduite par la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle 2 »<sup>118</sup>, constitue le précurseur de l'obligation d'étude d'impact des projets de loi. En dépit de nombreuses spécificités tenant en particulier à la nature des projets qui en font l'objet<sup>119</sup> et aux procédures dans le cadre desquelles elle est requise, l'étude d'impact environnemental répond à la même philosophie que l'étude d'impact des projets de loi, à savoir l'évaluation des incidences prévisibles d'un projet dans certains domaines prédéterminés par les textes. La

---

l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, *JORF* du 7 juillet 2010, texte n° 1 ; Circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, *JORF* du 18 février 2011, texte n° 3 ; Circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation, *JORF* du 18 juillet 2013 p. 11993.

<sup>115</sup> Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, *JORF* du 8 mai 2015, texte n° 23 ; Circulaire du 12 octobre 2015, n° 5817 SG, 3 p.

<sup>116</sup> Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, *op. cit.*.

<sup>117</sup> Circulaire du 12 octobre 2015, *op. cit.*.

<sup>118</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, *JORF* du 13 juillet 2010, p. 12905.

<sup>119</sup> Les projets soumis à une procédure d'étude d'impact prévue par le code de l'environnement sont de nature variée. Il s'agit, par exemple, des projets soumis à autorisation au titre de la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, des constructions de routes d'une longueur égale ou supérieure à 3 kilomètres ou encore des projets de construction de salles de cinéma de plus de 5000 places (tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, rubriques 1°, 6° et 38°).

sollicitation du droit de l'environnement permettra d'approfondir la réflexion sur certains aspects du mécanisme prévu par l'article 39 alinéa 3 de la Constitution, notamment sur les méthodes de contrôle de l'étude d'impact déployées par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel.

Au-delà des projets soumis à étude d'impact exclusivement en raison des effets sur l'environnement qu'ils sont susceptibles d'avoir, d'autres types de projets sont soumis à une démarche d'étude d'impact. Sans que la liste ne prétende à l'exhaustivité, peuvent être cités les projets d'aménagement commercial<sup>120</sup>, les projets de recours à un contrat de partenariat<sup>121</sup>, les projets de restructuration de service ou d'établissement public de l'Etat pouvant avoir des conséquences significatives sur l'équilibre économique d'un bassin d'emploi<sup>122</sup> ou encore certains projets de décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel<sup>123</sup>. Si les études d'impact de ces projets répondent, eux aussi, à la même philosophie que l'obligation d'étude d'impact des projets de loi, leur champ d'application est plus restreint et ils ont donné lieu à une jurisprudence moins abondante. C'est la raison pour laquelle le choix a été fait de ne pas envisager ces mécanismes dans le cadre de cette recherche.

#### **D. UNE ETUDE CENTREE SUR LE REGIME ISSU DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE DU 23 JUILLET 2008**

Il convient de souligner, enfin, que la recherche sera focalisée sur l'analyse du dispositif d'étude d'impact des projets de loi tel qu'il est issu de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et de la loi organique du 15 avril 2009. Sans constituer le cœur de cette étude, les mécanismes d'étude d'impact des projets de texte introduits dans le cadre des circulaires de 1995, 1998 et 2003 seront très largement évoqués afin d'apprécier la façon dont ils ont inspiré le dispositif

---

<sup>120</sup> Article R. 752-6 du code de commerce.

<sup>121</sup> Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, article 40, *JORF* du 24 juillet 2015, p. 12602 (application différée au 1<sup>er</sup> avril 2016).

<sup>122</sup> Article 128 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, *JORF* du 5 août 2008, p. 12471.

<sup>123</sup> Loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public, *JORF* du 16 novembre 2013, article 19, 23 et 27, p. 18622 et s.

actuel, mais aussi afin de mesurer l'ampleur des changements juridiques et pratiques résultant de la réforme de 2008.

Le champ de l'étude ayant été délimité, il importe à présent de présenter le cadre épistémologique dans lequel s'inscrit cette recherche.

## **§2. DETERMINATION DU CADRE EPISTEMOLOGIQUE**

Le choix du cadre épistémologique retenu pour une recherche doit être animé par la volonté de permettre la meilleure connaissance possible de l'objet d'étude<sup>124</sup>. Au cas présent, il est apparu indispensable d'examiner de concert les textes imposant l'obligation d'étude d'impact et les pratiques qu'ils sont susceptibles d'avoir induites. Suivant en cela le point de vue du professeur Supiot concernant l'analyse du droit, la recherche n'entend ni « *dissoudre le texte dans son contexte* », ni « *davantage couper le texte de son contexte* »<sup>125</sup>, et ce afin d'appréhender l'objet d'étude de façon exhaustive. Cette double appréhension de l'objet d'étude doit conduire « *à déterminer le champ des possibles du devoir être, mais aussi à l'éclairer notamment par ce qu'il est dans la pratique, pourvu que le discours soit situé dans l'un et l'autre cas* »<sup>126</sup>. Il s'agira donc de procéder à l'examen du contenu des textes, en tenant compte des objectifs poursuivis (**A**), avant de confronter ces textes à leur mise en œuvre pratique, autant de la part des organes politiques que des institutions juridiques (**B**). L'analyse de l'obligation d'étude d'impact à travers cette « double focale » permettra de mettre à jour d'éventuelles défaillances du dispositif, au regard desquelles des propositions d'amélioration du dispositif pourront être formulées (**C**).

### **A. L'ANALYSE DES TEXTES**

Le choix d'une approche positiviste de l'obligation d'étude d'impact répond à la volonté de choisir une méthode « *objective, ou éthiquement neutre* »<sup>127</sup> par opposition à la démarche *jusnaturaliste* qui entend apprécier le bien-fondé des règles juridiques au regard de principes

---

<sup>124</sup> M.-L. Mathieu-Izorche, *Le raisonnement juridique. Initiation à la logique et à l'argumentation*, PUF, 2001, p. 148.

<sup>125</sup> A. Supiot, *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Fayard, 2015, p. 17.

<sup>126</sup> X. Magnon, « Orientation théorique et choix méthodologique de l'école aixoise de droit constitutionnel : réflexions et tentative de reconstruction », in *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 238.

<sup>127</sup> N. Bobbio, *Sur le positivisme juridique*, Mélanges P. ROUBIER, Dalloz, t. 1, 1961, p. 56.

de droit naturel qu'il reviendrait à l'homme de découvrir<sup>128</sup>. Si la recherche n'a ainsi pas pour objet d'apprécier la légitimité de l'obligation d'étude d'impact, elle n'entend pas pour autant occulter les valeurs auxquelles le constituant et le législateur organique ont voulu se conformer lors de l'adoption de l'obligation d'étude d'impact des projets de loi

Au sein du positivisme juridique coexistent deux courants théoriques dominants : la théorie réaliste de l'interprétation<sup>129</sup> et le normativisme. Ces deux positions doctrinales divergent frontalement s'agissant de l'interprétation des textes. Selon la théorie normativiste, l'interprétation est un acte de connaissance. Un texte possède une ou plusieurs significations que l'interprète doit identifier en analysant son contenu, si besoin en recherchant sa finalité et les intentions de son auteur<sup>130</sup>. Selon la théorie réaliste, telle que développée en particulier par le professeur Troper, l'interprétation est un acte de volonté. Un texte n'a pas de signification en soi et ce sont les interprètes authentiques<sup>131</sup> qui lui donnent un sens<sup>132</sup>. Des critiques peuvent être opposées à ces deux approches. En considérant que le texte constitutionnel contient « *tout le droit constitutionnel fondamental et fait système de manière opératoire et concrète* »<sup>133</sup>, le normativisme ne rendrait pas compte de « *la vie du droit* »<sup>134</sup> et s'exposerait « *à dissimuler les inévitables abus des gouvernants sous les apparences du légalisme* »<sup>135</sup>. La théorie réaliste de l'interprétation, quant à elle, nierait l'existence même de son objet d'étude, en n'appréhendant le droit constitutionnel qu'à travers la façon dont il est effectivement interprété et appliqué par

---

<sup>128</sup> B. Oppetit, *Philosophie du droit*, Précis Dalloz, 1999, p. 46.

<sup>129</sup> La théorie réaliste de l'interprétation connaît de très nombreuses déclinaisons. V. E. Millard, « Réalisme », in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 1297-1299. Parmi ces différentes variantes, il convient d'évoquer l'école du droit politique, qui déplore le « *barbelé* » érigé entre la science politique et le droit constitutionnel et entend « *appréhender de la façon la plus vaste et la plus diversifiée le phénomène des constitutions politiques* ». Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://juspoliticum.com/Presentation-de-la-revue.24.html>.

<sup>130</sup> O. Pfersmann, « De l'impossibilité du changement de sens de la constitution », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, p. 427.

<sup>131</sup> L'interprète authentique est l'autorité qui détient le monopole de l'interprétation d'un texte. L'interprétation ne peut alors plus être contestée et s'incorpore au texte in M. Troper, « Une théorie réaliste de l'interprétation », in *La théorie du droit, le droit, l'État*, PUF, coll. « Léviathan », 2001, p. 80.

<sup>132</sup> M. Troper, *Pour une théorie juridique de l'État*, PUF, coll. « Léviathan », 1994, p. 304.

<sup>133</sup> A. Le Divellec, « À la recherche du (ou d'un) concept de mutation constitutionnelle ou : les mystères de la notion de constitution », in *Les mutations constitutionnelles*, Société de législation comparée, actes de la journée d'étude du 5 avril 2013, 2013, p. 31.

<sup>134</sup> D. Baranger, « Normativisme et droit politique face aux changements constitutionnels informels. À propos de l'ouvrage de Manon Altwegg-Boussac », *Jus Politicum*, 2013, n° 11, p. 6. Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.juspoliticum.com/Normativisme-et-droit-politique.html>.

<sup>135</sup> D. Baranger, « Le dépérissement de la pensée institutionnelle sous la V<sup>e</sup> république », *Droits*, n° 44, 2007, p. 35.

les gouvernants et en ne le distinguant donc pas, en tant qu'ordre normatif, des rapports de pouvoirs et donc de situations factuelles. Elle légitimerait *in fine* la violation des normes<sup>136</sup>.

Néanmoins, il convient de souligner, avec le professeur François Brunet, que « *les théories juridiques dominantes sont aujourd'hui enfermées dans une série d'oppositions qui sont pensées de façon trop radicale, en tant qu'elles réduisent abusivement la complexité des objets examinés* »<sup>137</sup>. Dans le même sens, le professeur Disant considère que « *cette opposition entre l'hyperpragmatisme du réalisme et ce défaut de réalisme du normativisme est une opposition qui n'a abouti à aucune avancée significative* »<sup>138</sup>. Du reste, au-delà de la théorie de l'interprétation les deux doctrines ne divergent pas fondamentalement dans les démarches qu'elles poursuivent en pratique. Significativement, le professeur Baranger relève que le normativisme a tendance à « *raffiner sans cesse ses précautions de pensées* »<sup>139</sup>, pour finalement retomber « *dans l'étude des discours justificatifs ou des contraintes dites causales, pourtant soigneusement écartées dans un premier temps comme n'étant pas de nature à proprement parler juridique* »<sup>140</sup>. À l'inverse, les auteurs du précis *Droit constitutionnel* à l'initiative de Louis Favoreu constatent que les réalistes, tout en considérant que le droit ne se distingue pas de la sociologie, « *continuent de parler du droit comme d'un domaine spécifique* » [et, en définitive] *commentent les décisions comme le font les juristes traditionnels* »<sup>141</sup>.

C'est la raison pour laquelle il apparaît nécessaire de concilier l'analyse des textes et l'analyse de la pratique. Pour autant, l'approche retenue dans cette étude est d'abord inspirée du normativisme en ce qu'elle n'entend pas rejeter l'analyse des textes qui ont institué l'obligation d'étude d'impact des projets de loi. À la différence de la théorie réaliste de l'interprétation, la position défendue dans cette recherche est que les textes ont un sens - ou, à tout le moins, « *du sens* »<sup>142</sup> - préexistant à l'interprétation qui leur est donnée en pratique par un interprète authentique. Dans cette perspective, le rôle de la doctrine consiste alors à

---

<sup>136</sup> M.-A. Cohendet, « Science et conscience. De la neutralité à l'objectivité », in *Pour un droit commun de l'environnement. Mélanges en l'honneur de M. Prieur*, Dalloz, 2007, p. 79.

<sup>137</sup> F. Brunet, *La normativité en droit*, Mare et Martin, 2011, p. 210.

<sup>138</sup> L'auteur a plus précisément exprimé ce point de vue à l'occasion d'un débat consacré à l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel. V. B. Mathieu et M. Verpeaux (dir.), *L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz 2010, p. 87.

<sup>139</sup> D. Baranger, « Normativisme et droit politique face aux changements constitutionnels informels. À propos de l'ouvrage de Manon Altwegg-Boussac », *Jus Politicum*, 2013, n° 11, p. 4. Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.juspoliticum.com/Normativisme-et-droit-politique.html>.

<sup>140</sup> *Ibidem*.

<sup>141</sup> L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2014, 17e édition, p. 102.

<sup>142</sup> M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, LGDJ, Lextenso, 2013, p. 73.



rechercher les différentes significations possibles d'un texte<sup>143</sup>, c'est-à-dire à identifier les « *bordures de cadre* » qui séparent les interprétations conformes à la norme et les interprétations contraires<sup>144</sup>.

Cette attention portée au contenu des textes ne doit nullement être entendue, cependant, comme un renoncement à prendre en considération la façon dont l'obligation d'étude d'impact est effectivement appliquée. En effet, comme le soulignent les professeurs Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, l'analyse du droit constitutionnel « *doit intégrer, au-delà des apparences formelles, le fonctionnement réel d'un régime ; pénétrer et révéler son intimité* »<sup>145</sup>. Par conséquent, il importe d'exposer la façon dont la pratique sera prise en considération dans cette recherche.

## **B. L'ANALYSE DE LA PRATIQUE**

L'analyse de la réception de l'obligation d'étude d'impact des projets de loi par les acteurs intervenant dans le processus législatif, loin d'être écartée au motif qu'elle ne pourrait pas être prise en compte dans une recherche juridique, constitue une partie intégrante de l'étude entreprise. Néanmoins, il existe plusieurs façons d'analyser la pratique. Selon la théorie réaliste de l'interprétation, cette dernière est constitutive de la norme et l'analyse des faits se confond avec l'analyse du droit. Suivant une posture normativiste, les textes ont du sens indépendamment de la pratique et c'est à la lumière des significations qu'il est possible de donner au texte que les pratiques doivent être examinées. En cohérence avec l'approche retenue en matière d'analyse des textes, les pratiques seront d'abord étudiées dans cette recherche à la lumière des textes qui sont censés les encadrer, et ce afin de mettre en lumière « *l'écart entre ces représentations formelles et l'état réel du monde* »<sup>146</sup>. Pour autant, ainsi que le soulignait le doyen Vedel, « *dans des domaines essentiels, l'application même correcte de la norme juridique sert à toute autre chose que ce à quoi on la destinait* »<sup>147</sup>. C'est pourquoi il conviendra d'identifier de telles situations de divergence entre les ambitions normatives du droit et son

---

<sup>143</sup> L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 100.

<sup>144</sup> T. Hochmann, *Le négationnisme face aux limites de la liberté d'expression. Étude de droit comparé*, préf. O. Pfersmann, éditions A. Pedone, 2013, p. 50.

<sup>145</sup> J. Gicquel et J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, Lextenso, 29<sup>e</sup> éd., 2014, p. 29.

<sup>146</sup> A. Supiot, *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Fayard, 2015, p. 18.

<sup>147</sup> G. Vedel, *Le hasard et la nécessité*, Pouvoirs, n° 50, 1989, p. 28.

application effective et de tenter d'en expliquer les causes. La recherche entreprise entend donc dépasser le « *point de vue "interne", qui étudie le droit tel qu'en lui-même* »<sup>148</sup>, sans pour autant considérer que les pratiques étudiées sont constitutives du droit lui-même. Cette analyse des textes et de la pratique conduira à tirer des conséquences des phénomènes constatés en réfléchissant à des modalités d'amélioration de l'obligation d'étude d'impact.

### C. LA RECHERCHE DE VOIES D'AMELIORATION DU DISPOSITIF

Selon la professeure Cohendet, la doctrine « *peut et doit [...] constater et analyser les écarts entre règle et pratique pour proposer des solutions visant à les réduire. Donc, la doctrine peut tout à fait légitimement et même doit, de ce point de vue, énoncer des propositions de lege ferenda* »<sup>149</sup>. Une telle approche du rôle de la doctrine est retenue dans cette recherche, qui entend avancer des pistes de perfectionnement de l'obligation d'étude d'impact à la lumière des textes et des pratiques observées.

La présentation dans une thèse de suggestions d'amélioration du droit positif peut être critiquée comme contraire à la science du droit qui, pour garder sa « pureté », devrait se contenter de décrire le droit<sup>150</sup>. En outre, elle témoignerait d'une adhésion (inconsciente) aux thèses *jusnaturalistes*, précédemment écartées du champ de cette étude. Pour autant, l'approche prescriptive<sup>151</sup> retenue ne saurait nullement être analysée comme la volonté d'énoncer, d'un point de vue subjectif, ce que devrait être l'obligation d'étude d'impact des projets de loi. Les adaptations proposées seront formulées en considération des seules intentions affichées ou reconstruites du constituant et du législateur organique lors de l'élaboration du dispositif. C'est donc au regard de la rationalité interne à ce dispositif que des propositions normatives pourront être formulées.

En définitive, la recherche entend étudier le contenu et le fonctionnement de l'obligation d'étude d'impact<sup>152</sup> et en tirer des conclusions en envisageant les voies d'amélioration du

---

<sup>148</sup> J. Chevallier, « Pour une sociologie du droit constitutionnel », *L'architecture du droit – Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Troper*, Economica, 2006, p. 285.

<sup>149</sup> M.-A. Cohendet, « Science et conscience. De la neutralité à l'objectivité », « Pour un droit commun de l'environnement », *Mélanges en l'honneur de M. Prieur*, Dalloz, 2007, p. 89.

<sup>150</sup> H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, Neuchâtel, éd. de la Baconnière, 1953, rééd. 1988, p. 51.

<sup>151</sup> Le terme est ici entendu au sens d'incitation à agir d'une certaine façon, et non au sens de commandement.

<sup>152</sup> La formule est empruntée à la professeure Cohendet pour décrire le rôle de la science du droit dans une vision instrumentaliste du droit. M.-A. Cohendet, « Science et conscience. De la neutralité à l'objectivité », *op. cit.*, p. 89.

mécanisme afin qu'il remplisse au mieux les finalités que le droit positif lui-même lui a assignées. Le cadre théorique de cette étude ayant été présenté, il importe de préciser la méthode de traitement des sources retenues pour l'analyse de l'obligation d'étude d'impact des projets de loi.

### **§3. PRESENTATION ET MODALITES DE TRAITEMENT DES SOURCES UTILISEES**

La volonté d'appréhender l'objet d'étude retenu dans toutes ses dimensions a nécessité de recourir à un appareil documentaire étendu, composé à la fois d'éléments juridiques et d'éléments non juridiques. Les sources juridiques, ou « discours du droit », comprennent le « langage légal »<sup>153</sup>, produit par « l'activité des organes habilités, dans un système juridique donné, à produire le droit »<sup>154</sup>, ainsi que le « "langage jurisprudentiel" qui correspond au résultat de l'activité des organes habilités à appliquer le droit à des situations particulières »<sup>155</sup>. Les sources non juridiques, entendues comme « discours sur le droit », désignent tout à la fois les travaux scientifiques de la doctrine et les « autres énoncés linguistiques portant sur le droit qui ne peuvent être rattachés à une discipline scientifique, comme le discours des praticiens ou des médias »<sup>156</sup>.

En cohérence avec le cadre théorique de recherche retenu, la recherche se fondera en premier lieu sur les sources juridiques. Les sources formelles seront sollicitées, tout particulièrement les alinéas 3 et 4 de l'article 39 de la Constitution et les articles 7 à 12 de la loi organique du 15 avril 2009. En l'absence de fixation, dans le texte fondamental, d'une méthode d'interprétation des dispositions constitutionnelles et organiques<sup>157</sup>, l'analyse des textes reposera sur les méthodes retenues dans la doctrine. Afin de déterminer le sens d'un texte, la

---

<sup>153</sup> E. Cartier, *La transition constitutionnelle en France (1940-1945). La reconstruction révolutionnaire d'un ordre juridique « républicain »*, LGDJ, 2005, p. 33 ; J. Wroblewski, « Les langages juridiques : une typologie », *Droits et société*, n° 8, 1988, p. 16.

<sup>154</sup> *Ibidem*.

<sup>155</sup> *Ibidem*.

<sup>156</sup> E. Cartier, *La transition constitutionnelle en France (1940-1945). La reconstruction révolutionnaire d'un ordre juridique « républicain »*, *op. cit.*, p. 34 ; J. Wroblewski, « Les langages juridiques : une typologie », *op. cit.*, p. 24-25.

<sup>157</sup> L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2014, 17<sup>e</sup> éd., p. 105.

prévalence doit être donnée à l'interprétation littérale de celui-ci<sup>158</sup>. Dans ce cas, l'interprétation « se fonde sur le langage. Les mots reçoivent le sens qu'ils ont habituellement dans la langue »<sup>159</sup>. Le cas échéant, cette interprétation peut être éclairée par l'interprétation systémique, « qui vise à éclairer un fragment du texte par un autre, voire par d'autres textes »<sup>160</sup>. Si cet examen ne donne aucune certitude sur le sens d'un texte, l'interprétation peut être éclairée par l'analyse génétique, qui consiste à rechercher les intentions de l'auteur dans les travaux préparatoires du texte<sup>161</sup>. Elle peut aussi l'être par l'interprétation téléologique, reposant sur la recherche de la finalité de la règle<sup>162</sup>. L'étude des sources juridiques formelles sera conjuguée avec celle des sources jurisprudentielles, en particulier les décisions rendues par le Conseil constitutionnel.

En complément des sources juridiques, et afin de nourrir la connaissance de l'objet de cette recherche, l'ensemble des « discours sur le droit » sera sollicité<sup>163</sup>.

Le « discours doctrinal » relatif à l'obligation d'étude d'impact, exprimé dans des revues scientifiques ou, le cas échéant, dans la presse, sera largement évoqué. Il en ira de même des discours émis par les acteurs juridiques<sup>164</sup>, qui prennent des formes extrêmement variées. Parmi ceux qui seront pris en considération dans la recherche, il faut citer les diverses orientations établies par le politique et/ou l'administration en application de la loi organique du 15 avril 2009 et dépourvues de valeur normative, telles que les circulaires non impératives du Premier ministre, le Vade-mecum et les lignes directrices successivement établies par le Secrétariat général du Gouvernement. Il convient d'ajouter à cette liste les différentes sources renseignant sur la réception pratique de l'obligation d'étude d'impact. Dans cette catégorie figurent les sources officielles, au premier rang desquelles se classent les études d'impact des projets de loi réalisées en vertu de la loi organique sur renvoi de l'article 39 alinéa 3 de la Constitution. En font également partie les différents travaux parlementaires, les avis rendus par le Conseil d'État et, plus généralement, par l'ensemble des instances consultées sur les projets de loi, les déclarations politiques dans le cadre de discours ou d'interventions dans les médias.

---

<sup>158</sup> Selon Gérard Cornu, « toute interprétation commence par être littérale. 'Par le texte'. 'D'abord le texte' », in *Linguistique juridique*, Montchrestien, Domat droit privé, 3<sup>e</sup> éd., 2005, p. 34-35.

<sup>159</sup> M. Troper, « Interprétation », in D. Alland et S. Rials (dir.), 2003, *Dictionnaires de la culture juridique*, p. 844.

<sup>160</sup> *Ibidem*.

<sup>161</sup> F. Terré, *Introduction générale au droit*, Précis Dalloz, 6<sup>e</sup> éd., 2003, p. 436.

<sup>162</sup> M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, LGDJ, Lextenso, 2013, p. 464.

<sup>163</sup> La distinction entre les discours doctrinaux et les discours tenus par les acteurs juridiques est empruntée à M. Altwegg-Boussac, in *Les changements constitutionnels informels*, th. dactyl., Université Paris-Ouest Nanterre La Défense, 2012, p. 43.

<sup>164</sup> *Ibidem*.

Enfin, dans l'optique d'une meilleure appréhension des pratiques, l'analyse de ces sources officielles a été complétée par des entretiens effectués au cours de la recherche avec des acteurs de cette réforme : personnel politique de la majorité et de l'opposition, membres d'administrations parlementaires ou ministérielles, membres du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État.

Le cadre méthodologique de cette recherche ayant été présenté, il convient à présent d'exposer la problématique à laquelle entend répondre cette étude et la thèse retenue.

## IV. ORIENTATION DE L'ÉTUDE

Six ans d'application de l'obligation d'étude d'impact des projets de loi apportent le recul nécessaire pour analyser le dispositif à la lumière de l'application qui en est faite. La recherche entend appréhender, plus précisément, le concours apporté par cette réforme au processus d'élaboration de la loi, puisque cet objectif était au cœur des ambitions du constituant et du législateur organique. En quoi l'obligation d'étude d'impact constitue-t-elle effectivement un instrument de rénovation de la confection de la loi ? Apporter une réponse à cette problématique implique d'analyser le contenu et le fonctionnement de l'obligation d'étude d'impact des projets de loi à travers le prisme du processus d'élaboration de la loi dans lequel elle s'inscrit. Il apparaît alors que l'obligation d'étude d'impact des projets de loi constitue un mécanisme prometteur de rénovation de la confection de la loi, mais que les moyens juridiques mis en œuvre à cette fin apparaissent à ce jour insuffisamment contraignants pour rénover significativement ses conditions d'élaboration.

L'obligation d'étude d'impact des projets de loi s'inscrit dans la tendance décrite par le professeur Amselek à la « *rationalisation croissante des modes d'élaboration des normes juridiques* », la rationalisation devant ici être entendue comme « *processus indéfini d'utilisation de moyens plus ordonnés et plus appropriés que ceux qu'on employait jusqu'alors* ». Le phénomène décrit « *renvoie donc à une action volontariste de conception des procédures aptes à [...] canaliser les comportements politiques pour les inscrire dans ce qu'on estime être un fonctionnement normal du régime parlementaire* »<sup>165</sup>. La rationalisation mise en œuvre par la réforme prend plus précisément deux formes spécifiques qui se complètent dans l'optique d'une

---

<sup>165</sup> C. Grewe et H. Ruiz-Fabri, *Droits constitutionnels européens*, PUF, coll. Droit fondamental, 1995, p. 525.

amélioration de la confection de la loi. L'obligation d'étude d'impact s'analyse d'abord comme un instrument de rationalisation de la procédure législative, en ce qu'elle redessine le rôle et les rapports entretenus par les pouvoirs publics intervenant dans cette procédure. Elle constitue, en outre, un mécanisme de rationalisation substantielle guidant le processus de composition et d'écriture de la loi. Ces deux facettes de l'obligation d'étude d'impact trouvent un écho dans la distinction opérée par François Gény entre la technique législative « *externe* », consistant en la fixation des cadres de la procédure législative par la réglementation constitutionnelle, et le « *côté substantiel ou interne* » de cette technique, portant directement sur le « *contenu même de l'œuvre législative* »<sup>166</sup>. C'est autour de cette double entreprise de rationalisation que s'articule la démonstration.

D'un point de vue procédural, l'obligation d'étude d'impact marque une nouvelle étape dans le processus de rationalisation du parlementarisme, défini par Boris Mirkine-Guetzévitch comme l'encadrement par le droit écrit du fonctionnement du régime parlementaire<sup>167</sup>. Cependant, alors que, depuis la IV<sup>e</sup> République, la rationalisation a principalement consisté à encadrer l'activité du Parlement, l'obligation d'étude d'impact s'analyse comme un dispositif d'encadrement de l'activité du Gouvernement dans le cadre de la préparation des projets de loi. La réglementation de la phase gouvernementale du processus législatif, couplée aux contrôles que le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel exercent sur elle par le biais de l'examen de l'étude d'impact qui leur est transmise, est censée permettre à la représentation nationale de retrouver une certaine prise sur le processus législatif. Pourtant, si l'obligation d'étude d'impact participe d'un certain renouvellement de la procédure législative, la dynamique qui se dessine est contrariée par le caractère insuffisamment contraignant du nouveau dispositif (**Première partie**).

D'un point de vue substantiel, il apparaît que la rénovation de la procédure législative ne constitue pas tant une fin en soi qu'un moyen de donner toute sa portée à la rationalisation de l'élaboration de la loi, dans la perspective d'une amélioration de la qualité des textes. Derrière les exigences de méthode inscrites dans la loi organique du 15 avril 2009 apparaît en

---

<sup>166</sup> F. Gény, « La technique législative dans la codification civile moderne », in *Le Code civil. 1804-1904. Le livre du centenaire publié par la société d'études comparatives*, t. II, Rousseau, 1904, p. 1018.

<sup>167</sup> B. Mirkine-Guetzévitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Marcel Giard, 1931, spéc. p. 8. Dans le même sens, le professeur Ameller considère que « *rationaliser le Parlement, c'est tout d'abord 'constitutionnaliser' le régime parlementaire* », in « Le parlementarisme rationalisé », *Revue de l'ENA*, octobre 1968, p. 37.

filigrane l'« *idéal législatif* »<sup>168</sup> poursuivi par l'obligation d'étude d'impact. La loi organique entend promouvoir, d'une part, des qualités législatives intrinsèques, à savoir la lutte contre l'inflation législative et la cohérence de la loi au regard de son environnement juridique et, d'autre part, des qualités législatives extrinsèques, par le biais d'une prise en compte des effets de la loi sur la pratique. Pour l'heure, l'analyse des études d'impact produites depuis 2009 révèle néanmoins que l'idéal législatif promu par l'obligation d'étude d'impact demeure essentiellement à l'état de projet. En effet, la contribution de cette obligation à l'amélioration de la qualité de la loi reste largement tributaire de la façon dont elle a été inscrite dans la procédure législative. Par conséquent, les limites relevées dans le cadre de l'analyse de la procédure législative rejaillissent nécessairement sur le contenu des études d'impact et le concours qu'elles apportent au perfectionnement de la loi (**Seconde partie**).

**Première partie : L'obligation d'étude d'impact, support d'une rénovation de la procédure législative.**

**Seconde partie : L'obligation d'étude d'impact, méthode d'amélioration de la qualité de la loi.**

---

<sup>168</sup> L'expression est empruntée à V. Marinese, in *L'idéal législatif du Conseil constitutionnel, Étude sur les qualités de la loi*, th. dactyl., 2007, Université Paris-Ouest Nanterre La Défense, 799 p.







**PREMIÈRE PARTIE. L'OBLIGATION  
D'ÉTUDE D'IMPACT, SUPPORT D'UNE  
RÉNOVATION DE LA PROCÉDURE  
LÉGISLATIVE**

---



L'obligation d'étude d'impact des projets de loi a été adoptée dans le cadre de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, par renvoi à une loi organique. Cette réforme peut être rangée dans la catégorie des mécanismes destinés à « *améliorer la qualité de la loi en même temps qu'à renforcer le Parlement* »<sup>169</sup>.

Aux yeux du constituant et du législateur organique, ces deux objectifs sont liés. La restauration de la place du Parlement dans la procédure législative semble constituer, tout à la fois, un objectif en soi et un moyen de donner toute leur portée aux exigences de méthode relative à la conception de la loi inscrite dans la loi organique du 15 avril 2009. La capacité de l'obligation d'étude d'impact à contribuer à l'amélioration de la qualité de la loi est donc tributaire des conditions de son insertion dans la procédure législative et de sa réception par les différents acteurs de celles-ci. C'est pourquoi il importe d'analyser, dans un premier temps, les effets produits par la greffe de la réforme aux règles de procédure législative existantes et d'étudier la façon dont elle influe sur le rôle et les rapports entretenus par les pouvoirs publics intervenant dans la confection de la loi.

Les moyens retenus par l'obligation d'étude d'impact afin de renforcer la place du Parlement dans la procédure législative retiennent l'attention compte-tenu de leur spécificité. À rebours de la plupart des mécanismes de la révision constitutionnelle de 2008 qui, pour revaloriser le rôle du Parlement dans l'élaboration de la loi, ont desserré « *l'étau du parlementarisme rationalisé* »<sup>170</sup> pesant sur le Parlement, les alinéas 3 et 4 de l'article 39 de la Constitution sont destinés à encadrer le travail gouvernemental. L'obligation d'étude d'impact s'analyse donc bien comme un mécanisme de parlementarisme rationalisé, au sens où, comme le définissait Boris Mirkin-Guetzévitch, elle poursuit l'entreprise de réglementation des rapports politiques<sup>171</sup>, mais elle a pour singularité de viser le Gouvernement, et non le Parlement.

Cette réforme n'a cependant pas uniquement vocation à encadrer le travail gouvernemental. À l'inverse des circulaires de 1995, 1998 et 2003 relatives à l'étude d'impact,

---

<sup>169</sup> Assemblée nationale, Exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, 23 avril 2008, p. 7.

<sup>170</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, dit « Rapport Balladur I », *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, Doc. fr., Fayard, octobre 2007, p. 6.

<sup>171</sup> B. Mirkin-Guetzévitch, *L'échec du parlementarisme rationalisé*, Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle, 1954, p. 102. V. également J. Gicquel et J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, Lextenso, 29<sup>e</sup> éd., 2015, p. 22.

qui avaient d'abord vocation à influencer sur l'activité interne du Gouvernement, l'obligation d'étude d'impact introduite en 2009 entend rayonner sur l'ensemble de la procédure législative.

Par conséquent, il convient d'apprécier la portée des changements introduits par l'obligation d'étude d'impact en examinant, tout d'abord, la portée des règles d'encadrement de la préparation des projets de loi au sein du Gouvernement et le contrôle de leur respect qui est exercé par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel (**Titre Premier**). Il sera nécessaire, dans un second temps, d'apprécier le concours corrélatif apporté par l'obligation d'étude d'impact à la participation du Parlement à la procédure législative (**Titre Second**).

**TITRE PREMIER. L'ENCADREMENT DU  
TRAVAIL GOUVERNEMENTAL**

---



L'adoption de règles destinées à encadrer la préparation des projets de loi répond à un constat largement partagé par la doctrine selon lequel le Gouvernement serait le « *vrai responsable de ce qu'on appelle le 'mauvais travail parlementaire' [...], quelle que soit son orientation politique, que l'on soit ou non en période de cohabitation* »<sup>172</sup>. La distribution aux assemblées d'un nombre toujours plus important de projets de loi insuffisamment préparés contribuerait à la détérioration des conditions du travail parlementaire et, en définitive, à une dévalorisation de cette institution.

L'obligation d'étude d'impact entend répondre à cette situation en encadrant l'activité du Gouvernement lors de la phase pré-parlementaire du processus législatif. La logique de l'extension des règles de parlementarisme rationalisé au stade gouvernemental a été clairement décrite par Guy Carcassonne : « *À l'époque [en 1958], c'était au Parlement débridé qu'il importait d'imposer la raison. Aujourd'hui, c'est au Gouvernement outreuidant qu'il faut un traitement comparable. [...] L'objectif, ainsi, est devenu de rationaliser la part gouvernementale du parlementarisme* »<sup>173</sup>.

Cet encadrement passe par une réglementation des conditions de préparation des projets de loi, qu'il est possible d'analyser comme posant les fondations d'un véritable droit gouvernemental (**Chapitre Premier**). En parallèle de cette modification, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont été habilités à contrôler le respect de ces nouvelles règles de droit gouvernemental (**Chapitre Second**).

---

<sup>172</sup> D. Maus, « Table-ronde », in B. Mathieu et M. Verpeaux (dir.), *La réforme du travail législatif*, Cahiers constitutionnels de Paris I, Dalloz, 2006, p. 65. V. également B. Mathieu, « Propos introductifs », in B. Mathieu et M. Verpeaux (dir.), *La réforme du travail législatif*, Cahiers constitutionnels de Paris I, Dalloz, 2006, p. 5.

<sup>173</sup> G. Carcassonne, « Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ? », in P. Jan (dir.), *La Constitution de la V<sup>e</sup> République – Réflexions pour un cinquantenaire*, Doc. fr., 2008, p. 103.





# CHAPITRE PREMIER. L'ÉMERGENCE D'UN DROIT GOUVERNEMENTAL

L'initiative législative peut être définie comme « *l'imagination première de ce qui deviendra la loi* »<sup>174</sup>. Lorsqu'elle émane du Gouvernement, elle aboutit au dépôt d'un projet de loi devant le Parlement<sup>175</sup>. Longtemps, la phase précédant ce dépôt a été considérée comme éminemment confidentielle, relevant de l'organisation interne de l'exécutif et ne nécessitant pas, par conséquent, d'encadrement juridique. Les rares tentatives d'immixtion du législateur dans le travail gouvernemental suscitaient la désapprobation de certains membres de la doctrine<sup>176</sup>. La présentation des projets de loi « *ne saurait trouver que dans des circonstances accidentelles des causes de discussion et des motifs de critique* »<sup>177</sup>, estimaient ainsi Philippe Valette et Benat Saint-Marcy en 1839.

En énonçant que « *la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique* », l'article 39 alinéa 3 de la Constitution, tel qu'issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, marque à cet égard une rupture. La disposition est précisée par les articles 7 à 12 de la loi organique du 15 avril 2009<sup>178</sup>, qui imposent la réalisation d'une étude d'impact pour la plupart des projets de loi, ainsi que par l'article 39 alinéa 4 de la Constitution, qui prévoit un mécanisme de sanction en cas de non-respect de cette obligation<sup>179</sup>. La phase de préparation des projets de loi, jusque-là relativement imperméable à toute tentative de formalisation, devient un moment saisi par le droit constitutionnel.

---

<sup>174</sup> J. Barthélémy et P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Éditions Panthéon Assas, 1933 (rééd. 2004), p. 731.

<sup>175</sup> Sauf dans l'hypothèse où cette initiative prend la forme d'un amendement.

<sup>176</sup> V. notamment la réaction de Duguit, Hauriou et Esmein face au vote de la loi de finances du 20 juin 1920, aux termes de laquelle le législateur devait déterminer les départements ministériels. Les auteurs contestaient le fait « *que l'exécutif ne puisse pas s'organiser lui-même, brimé qu'il serait par le pouvoir législatif* ». A. Bonduelle, *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la V<sup>e</sup> République*, LGDJ, 1999, p. 277.

<sup>177</sup> Ph. Valette et B. Saint-Marsy, *Traité de la confection des lois*, Joubert, 1839, p. 62.

<sup>178</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>179</sup> Article 39 alinéa 4 de la Constitution : « *Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours* ».

La perspective de ce changement, qui peut être analysé comme l'introduction de règles de « droit gouvernemental », n'avait pas manqué de susciter des réserves au sein de la classe politique. « *La meilleure étude d'impact, c'est le suffrage universel* », avait ainsi affirmé le ministre de l'économie à l'occasion de la discussion du projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, déposé le 27 juin 2007 devant l'Assemblée nationale<sup>180</sup>. Lors des débats sur la révision constitutionnelle de 2008, Michel Charasse, alors sénateur, avait fait part de son opposition à cet aspect de la réforme en relevant son caractère révolutionnaire : « *Il n'y a [...] jamais eu de loi organisant le fonctionnement du travail gouvernemental depuis la III<sup>e</sup> République, et on a toujours bien fonctionné comme cela* »<sup>181</sup>. Percevant le risque d'un bouleversement des conditions d'élaboration des projets de loi, le Président de la république lui-même, dans sa lettre de mission adressée au Premier ministre le 12 novembre 2007, s'était montré réticent à l'égard d'un dispositif contraignant pour le Gouvernement, préférant en appeler à son autodiscipline<sup>182</sup>.

L'inscription dans le droit positif d'une obligation d'étude d'impact des projets de loi traduit une volonté, chez le constituant et le législateur organique, d'encadrer juridiquement l'initiative législative du Gouvernement afin de limiter son intempérance normative (**Section 1**). Pour autant, alors qu'en matière d'action politique, pour « *briser les habitudes, il faut de rigoureux impératifs* »<sup>183</sup>, le dispositif introduit, peu contraignant pour le Gouvernement, ne renove que partiellement le processus de préparation des projets de réforme (**Section 2**).

## SECTION 1. LA FORMALISATION RENFORCÉE DE L'INITIATIVE LÉGISLATIVE DU GOUVERNEMENT

L'activité du Gouvernement a toujours fait l'objet d'un encadrement par des règles. Dans son ouvrage consacré aux conventions de la Constitution, et suivant la méthode d'analyse qu'il avait appliquée au droit parlementaire, Pierre Avril a mis en exergue l'importance des

---

<sup>180</sup> Propos rapportés dans Assemblée nationale, Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des dispositifs de promotion des heures supplémentaires prévus par l'article premier de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « Tepsa », 30 juin 2011, MM. J.-P. Gorges et J. Mallot, p. 46.

<sup>181</sup> Sénat, Compte rendu intégral des débats, séance du lundi 23 juin 2008, *JORF* du 24 juin 2008, p. 3332.

<sup>182</sup> Lettre du Président de la république au Premier ministre François Fillon, *RFDC*, n° 5, 2008 (HS n° 2), p. 257.

<sup>183</sup> M. Debré, Allocution devant l'Assemblée générale du Conseil d'État, 27 août 1958, in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. III, Doc. fr., 1991, p. 259.

« précédents », notamment, dans l'action gouvernementale<sup>184</sup>. Dans une perspective réaliste ou de droit politique, il peut être considéré que ces règles formaient déjà un « droit gouvernemental » auquel les ministères se conformaient<sup>185</sup>.

Dans une approche normativiste, en revanche, l'introduction de l'obligation d'étude d'impact témoigne d'une « juridicisation » novatrice des règles encadrant l'activité du Gouvernement en matière législative. Dans sa thèse consacrée à l'autonomie organisationnelle du Gouvernement, Matthieu Caron estime qu'il existe désormais un « *droit gouvernemental qui ne se résume pas simplement [à] un droit politique* »<sup>186</sup>. Ce droit gouvernemental devient une « *réalité juridique positive* »<sup>187</sup> et tend à devenir, au même titre que le droit parlementaire<sup>188</sup>, un « *département* »<sup>189</sup> autonome au sein du droit constitutionnel. Il bénéficie, en effet, d'un ancrage spécifique au sein de la Constitution (§1) et prévoit des procédures de sanctions elles-mêmes spécifiques (§2).

## **§1. LA CONSTITUTIONNALISATION DE REGLES ENCADRANT L'INITIATIVE LEGISLATIVE DU GOUVERNEMENT**

En droit de l'environnement, le mécanisme d'étude d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements a été inséré au sein de procédures administratives déjà largement formalisées<sup>190</sup>. Il n'en va pas de même pour l'obligation d'étude d'impact des projets de loi puisque, avant son introduction dans le droit positif, il n'existait pas de réglementation précise relative à l'élaboration de l'initiative législative du Gouvernement. En

---

<sup>184</sup> P. Avril, *Les conventions de la Constitution*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1997, 202 p.

<sup>185</sup> O. Beaud, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle - À propos d'un ouvrage récent », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 6, 1999, p. 16.

<sup>186</sup> M. Caron, *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement. Recherche sur le droit gouvernemental de la V<sup>e</sup> République*, th. dactyl., Lille 2, 2014, p. 7. L'auteur tempère cependant son propos par la suite en considérant que, pour qu'il y ait un véritable *droit gouvernemental*, il faudrait que cette réalité juridique soit saisie et étudiée par la doctrine, afin de devenir une discipline à part entière du droit public, *in ibidem*, p. 740.

<sup>187</sup> *Ibidem*.

<sup>188</sup> Le droit parlementaire peut être défini comme le regroupement de l'ensemble des règles applicables à l'activité du Parlement, mais aussi comme le « *droit spécial des assemblées* » élaboré en toute autonomie par celles-ci. V. notamment J.-P. Machelon, « Droit parlementaire », *in* D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 511. Cf. P. Avril et J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Domat droit public, 4<sup>e</sup> éd., 2010, p. 482.

<sup>189</sup> G. Vedel, « Le droit économique existe-t-il ? », *Mélanges offerts à Pierre Vigreux*, coll. Travaux et recherches de l'IPA-IAE de Toulouse, 1981, t. II, p. 769.

<sup>190</sup> S. Hébrard, *Étude d'impact sur l'environnement : révolution ou évolution dans l'aménagement du territoire ?*, th. dactyl., 1982, Université Paris II, t. 2, p. 423.

institutionnalisant une obligation d'étude d'impact par renvoi à la loi organique, la modification de l'article 39 de la Constitution a donc fait sortir le texte fondamental de son quasi-silence.

Les règles constitutionnelles relatives à l'initiative législative, jusque-là parcellaires (A), ont été complétées par l'obligation d'étude d'impact qui enrichit les règles encadrant la préparation des projets de loi (B).

## **A. LA PREEXISTENCE DE DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES FRAGMENTAIRES**

Avant l'introduction de l'obligation d'étude d'impact dans la Constitution, quelques dispositions constitutionnelles éparses faisaient déjà référence à la phase gouvernementale du processus législatif (1). L'essentiel de la procédure gouvernementale était, cependant, inscrit dans des circulaires primo-ministérielles *a priori* dépourvues de valeur impérative (2).

### **1. L'IMPRECISION DES DISPOSITIONS ENCADRANT L'INITIATIVE LEGISLATIVE**

À l'inverse du processus d'élaboration des propositions de loi au sein du Parlement, encadré par des dispositions constitutionnelles et par les règlements des assemblées, la préparation des projets de loi est longtemps restée dans les « *limbes* »<sup>191</sup>, les rares dispositions juridiques de référence demeurant pour le moins laconiques et n'évoquant en aucune manière un impératif d'évaluation préalable de ces projets. L'origine politique des projets de réforme élaborés au sein du Gouvernement semblait justifier le cadre informel de leur élaboration<sup>192</sup>. Sous la III<sup>e</sup> République, l'article 3 de la loi relative à l'organisation des pouvoirs publics se contentait ainsi d'attribuer au Président de la République l'initiative des lois concurremment avec les deux chambres du Parlement<sup>193</sup>, faisant dire à Duguit que, en matière législative, « *le droit d'initiative du gouvernement s'exerce avec la plus entière liberté* »<sup>194</sup>. Sous ce régime

---

<sup>191</sup> J.-M. Delarue, « Les limbes textuels ou la fabrication des textes normatifs par l'administration centrale », *Mélanges Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 219.

<sup>192</sup> G. Braibant et C. Wiener, « Processus et procédure de décision », *Mélanges Stassinopoulos*, LGDJ, 1974, p. 464 ; M. Maurin-Helgeson, *L'élaboration de la loi. Étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, préf. G. Carcassonne, Dalloz, 2006, p. 42.

<sup>193</sup> Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics, article 3 : « *Le Président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux chambres* ».

<sup>194</sup> L. Duguit, *Droit constitutionnel*, t. II, De Boccard, 2<sup>e</sup> éd., 1923, p. 440.

politique, les tentatives d'encadrement du processus gouvernemental par des lois se sont toutes soldées par un échec<sup>195</sup>. La Constitution de 1946, quant à elle, se bornait à reconnaître, en son article 14 alinéa 1<sup>er</sup>, un droit d'initiative partagée<sup>196</sup> tandis que l'ordonnance du 31 juillet 1945 prévoyait la consultation obligatoire du Conseil d'État sur les projets de loi<sup>197</sup>.

Alors que, en pratique, le Gouvernement se substituait peu à peu au Parlement dans l'initiative des lois, le constituant de 1958 s'est montré peu disert s'agissant des règles d'élaboration des projets de loi. D'hypothétiques lois organiques « *sur l'organisation gouvernementale* », évoquées dans les travaux préparatoires de la Constitution<sup>198</sup>, ne virent jamais le jour. La phase pré-législative d'élaboration de la loi restait finalement encadrée par un faible nombre de dispositions constitutionnelles, dont le Conseil constitutionnel assurait cependant le respect dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois *a priori*<sup>199</sup>.

L'article 39 de la Constitution constituait déjà le principal socle de la réglementation relative à la préparation des projets de loi. Depuis 1958, il prévoit, en son alinéa 1<sup>er</sup>, l'initiative partagée des membres du Parlement et du Premier ministre en matière législative et impose en son alinéa 2 la consultation du Conseil d'État sur l'ensemble des projets de loi. Des dispositions constitutionnelles éparses complétaient cet encadrement minimal. L'article 9 prévoit ainsi la présidence du Conseil des ministres – où sont délibérés les projets de loi – par le Président de la République<sup>200</sup>. Les articles 70 et 74 fixent des obligations de consultation pesant sur le Gouvernement pour certaines catégories de projets de loi<sup>201</sup>. En outre, la loi organique relative

---

<sup>195</sup> En témoignent notamment les propositions de loi de L. Marin des 25 mai 1917 et 31 décembre 1919, déposées « *en vue d'obtenir l'institutionnalisation des services de la Présidence et la codification de l'organisation gouvernementale, notamment par l'établissement des procès-verbaux des Conseils des ministres* ». V. A. Bonduelle, *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la V<sup>e</sup> République*, op. cit., p. 266.

<sup>196</sup> Constitution du 27 octobre 1946, article 14 : « *Le président du Conseil des ministres et les membres du Parlement ont l'initiative des lois* ».

<sup>197</sup> Ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 portant sur le Conseil d'État, *JORF* du 1<sup>er</sup> août 1945, p. 4770 et s.

<sup>198</sup> *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. 1, Doc. fr., p. 244.

<sup>199</sup> Ainsi, par exemple, le Conseil constitutionnel vérifie que l'obligation de consultation du Conseil d'État a été respectée (Cons. const., n° 2003-468 DC, 3 avril 2003, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, *Rec.*, p. 325, cons. 8) et que le projet de loi a bien été délibéré en Conseil des ministres (Cons. const., n° 84-179 DC, 12 septembre 1984, loi relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public, *Rec.*, p. 73, cons. 1 à 3).

<sup>200</sup> Article 9 de la Constitution : « *Le Président de la République préside le Conseil des Ministres* ».

<sup>201</sup> Article 25 alinéa 3 de la Constitution : « *Une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs* ».

Article 70 de la Constitution : Le Gouvernement doit consulter le Conseil économique, social et environnemental sur « *Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental* ».

Article 74 de la Constitution : « *Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut* » défini par une loi organique fixant, notamment, « *les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à*

aux lois de finances et la loi organique relative au financement de la Sécurité sociale, auxquelles renvoient les articles 47 et 47-1 de la Constitution, instituent des mécanismes spécifiques au domaine financier public<sup>202</sup>.

Les normes relatives à l'élaboration des projets de loi, relativement elliptiques, ont été complétées par des textes d'orientation rédigés par le premier ministre. Cependant, compte tenu de leur nature purement interprétative, ils n'ont pas remis en cause cet état du droit.

## **2. L'ABSENCE D'IMPERATIVITE DES CIRCULAIRES COMPLETANT LE DISPOSITIF**

L'absence de dispositions juridiques réglementant de façon globale le processus de confection des projets de loi ne signifie pas que le travail gouvernemental n'était encadré par aucun texte. Le professeur Gicquel évoque ainsi la formalisation partielle des travaux du Gouvernement par le règlement intérieur du 3 février 1947 qui fixe une partie des missions du Secrétariat général du Gouvernement et se réfère à l'organisation du Conseil des ministres, des conseils de cabinet et des réunions interministérielles en matière de procédure législative<sup>203</sup>.

À partir des années 1980, le mouvement de réforme de l'État a entraîné un développement du recours aux circulaires au sein du Gouvernement afin d'encadrer la préparation des textes normatifs. Si dans un premier temps les démarches prescrites sont restées imprécises, une invitation à réfléchir aux incidences d'un projet de loi adressée aux ministres a émergé dans une circulaire du 25 mai 1988<sup>204</sup>. Le dispositif est cependant resté incitatif, le Premier ministre qualifiant lui-même ce texte de « *code de déontologie de l'action gouvernementale* »<sup>205</sup>.

---

*la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence* ».

<sup>202</sup> À titre d'illustration, voir l'article 52 de la LOLF imposant au Gouvernement de présenter « à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution », ceci « en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement ». Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, article 52, *JORF* du 2 août 2001, p. 12480.

<sup>203</sup> J. Gicquel, « Le programme de travail gouvernemental sous la V<sup>e</sup> République. Brèves réflexions sur la main invisible de la République sous la V<sup>e</sup> République », in *Constitution et finances publiques. Études en l'honneur de L. Philip* (coll.), Economica, 2005, p. 99.

<sup>204</sup> Circulaire du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du Gouvernement, *JORF* du 27 mai 1988, p. 7382.

<sup>205</sup> *Ibidem.*, p. 7383.

La référence aux études d'impact des projets de loi est apparue expressément dans deux circulaires publiées en 1993<sup>206</sup>. Le terme est repris dans la circulaire du 21 novembre 1995<sup>207</sup>, puis dans celle du 26 janvier 1998<sup>208</sup> et enfin dans la circulaire du 26 août 2003<sup>209</sup>. À l'analyse de leur contenu, ces circulaires paraissaient impératives, laissant penser que la démarche d'étude d'impact s'imposait juridiquement<sup>210</sup>. S'agissant des circulaires des 26 janvier 1998 et 30 septembre 2003, pourtant, dans une décision du 9 juillet 2007, le Conseil d'État a qualifié ces textes de « *recommandations* » se bornant « *à fixer des orientations pour l'organisation du travail gouvernemental* »<sup>211</sup>. Dans ses conclusions sur la décision, le commissaire du Gouvernement Boulouis a estimé qu'au-delà des termes « *apparemment impératifs* » de la circulaire de 1998, il s'agissait d'une œuvre « *pédagogique* » visant à organiser le travail gouvernemental<sup>212</sup>. Par le biais de ses circulaires, le Premier ministre en appelait donc à l'autodiscipline du Gouvernement, semblant donner raison au Rapport Lasserre aux termes duquel une « *volonté politique pérenne est plus sûrement le gage de la réussite qu'une obligation juridique perçue comme une contrainte supplémentaire dans le processus normatif* »<sup>213</sup>.

Le caractère fragmentaire des règles applicables à la préparation des projets de loi, complétées par des circulaires dépourvues de caractère impératif, empêchait de considérer qu'il existait un véritable droit gouvernemental encadrant la phase pré-parlementaire de la procédure législative. C'est à travers la révision de l'article 39 de la Constitution que le constituant a

---

<sup>206</sup> Circulaire du 2 janvier 1993 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre, *JORF* du 7 janvier 1993, p. 384 ; Circulaire du 27 mai 1993 relative à l'évaluation et à la simplification des formalités administratives, *JORF* du 4 juin 1993, p. 8111 : « La consultation s'attachera à établir une étude d'impact analysant les divers éléments permettant d'apprécier la nature, le coût et les conséquences concrètes de ces formalités, tant pour les entreprises que pour les organismes gestionnaires ».

<sup>207</sup> Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* du 1<sup>er</sup> décembre 1995, p. 17566.

<sup>208</sup> Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* du 6 février 1998, p. 1912-1914.

<sup>209</sup> Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation, *JORF* du 29 août 2003, p. 14720.

<sup>210</sup> J. Sirinelli, « La justiciabilité des études d'impact des projets de loi », *RDP*, n° 5, 2010, p. 1370. A. Noury a également envisagé cette hypothèse in « L'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État : une tentative de rationalisation du travail gouvernemental », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, n° 2, 2000, p. 622.

<sup>211</sup> CE, SSR, 9 juillet 2007, n° 297711, *Syndicat entreprises générales de France-Bâtiment Travaux publics et autres*, concl. N. Boulouis, *BJCP*, n° 54, 2007, p. 366.

<sup>212</sup> Et le commissaire du Gouvernement d'ajouter que si le Premier ministre avait voulu formaliser « une étape obligée » du processus, il aurait choisi d'inscrire la démarche dans un décret, in Concl. N. Boulouis, *ibidem*.

<sup>213</sup> B. Lasserre (prés.), *Pour une meilleure qualité de la réglementation, Rapport au Premier ministre*, Doc. fr., 2004, p. 30.



spécifié les obligations pesant sur l'auteur des projets de loi, en imposant en particulier, par renvoi à la loi organique, la réalisation d'une étude d'impact.

## **B. L'AJOUT D'UNE DISPOSITION CONSTITUTIONNELLE SPECIFIQUE**

Face à la persistance du dépôt de projets de loi insuffisamment préparés devant le Parlement, traduisant la faible influence des circulaires sur le travail gouvernemental, des rapports successifs ont proposé l'inscription dans le droit positif d'une obligation d'étude d'impact, afin d'en faire un élément structurant de la phase pré-parlementaire du processus législatif. Le rapport annuel du Conseil d'État de 2006 a ainsi proposé d'inscrire cette obligation dans une loi organique « *prise sur le fondement d'un alinéa ajouté à l'article 39 de la Constitution* »<sup>214</sup>. Le rapport du Comité « Balladur I », en 2007, a insisté à son tour pour que la démarche d'étude d'impact soit introduite dans une loi organique et devienne un élément à part entière de la procédure de préparation des réformes<sup>215</sup>.

Suivant les préconisations de ces différents rapports et reprenant la substance d'une proposition de loi constitutionnelle de 2006 qui n'avait pas abouti<sup>216</sup>, le constituant de 2008 a introduit en droit positif des règles relatives à la formation de l'initiative législative du Gouvernement en inscrivant, à l'article 39 alinéa 3 de la Constitution, que la présentation des projets des lois doit répondre à des conditions fixées par une loi organique. Si la consécration juridique de l'étude d'impact marque une rupture en droit français, ce dispositif est également innovant au regard des démarches retenues à l'étranger **(1)**. La constitutionnalisation d'une telle procédure n'est cependant opérée qu'*a minima*, l'article 39 alinéa 3 se contentant de renvoyer à une loi organique le soin de préciser les obligations pesant sur l'initiative législative du Gouvernement **(2)**.

---

<sup>214</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2006. Sécurité juridique et complexité du droit*, Études et documents, n° 57, Doc. fr, 2006, p. 313.

<sup>215</sup> Rapport Balladur I, *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, *op. cit.*, p. 54-55.

<sup>216</sup> Sénat, Session ordinaire de 2005-2006, annexe au procès verbal de la séance du 4 mai 2006, Proposition de loi constitutionnelle visant à modifier l'article 39 de la Constitution, présentée par MM. Hubert Haenel et Alain Vasselle : « *L'article 39 de la Constitution est complété in fine par un alinéa ainsi rédigé : 'Les règles relatives au dépôt des projets de loi et à la procédure législative pourront être précisées ou complétées par une loi organique'* ».

## 1. UNE CONSTITUTIONNALISATION SINGULIERE AU REGARD DES DROITS ETRANGERS

À l'inverse du droit français, les textes fondamentaux étrangers contiennent rarement des dispositions encadrant l'élaboration des projets de réformes au sein du Gouvernement. Significativement, l'article 26 de la Loi fondamentale israélienne de 1968 attribuait au Gouvernement lui-même la compétence pour organiser son travail, en particulier sa méthode d'élaboration des décisions<sup>217</sup>. Dans le même sens, la Loi fondamentale allemande ne comprend dans son corpus aucune disposition encadrant expressément l'initiative législative du Gouvernement. Son article 65 se contente de renvoyer à un règlement intérieur l'encadrement de la direction des affaires du Gouvernement<sup>218</sup>.

L'imprécision des constitutions étrangères à l'égard de la réglementation de l'activité législative du Gouvernement se traduit notamment par l'absence d'obligation juridique d'évaluation préalable des projets de loi. Nombre de systèmes juridiques prévoient, en effet, la réalisation d'une étude d'impact des réformes projetées, mais dans des textes dépourvus de valeur impérative, tels que des instructions, des résolutions ou des recommandations<sup>219</sup>. Au Canada, par exemple, le système d'analyse d'impact des projets de réglementation repose sur des textes adoptés par le pouvoir exécutif qui sont des « *principes dénués d'effet juridiquement contraignant* »<sup>220</sup>.

À l'inverse, dans les États où la préparation des projets de loi est partiellement formalisée dans des textes juridiques, la démarche d'étude d'impact est le plus souvent inscrite dans le droit positif. Ainsi, en Espagne, l'article 22.2 de la « *ley del Gobierno* »<sup>221</sup> prévoit la réalisation d'une évaluation préalable pour toutes les initiatives législatives

---

<sup>217</sup> Basic Law: The Government. Work procedure, article 26: « *The Government shall itself prescribe the procedure for its meetings and work, the modes of its deliberations and the manner of passing its decisions, either permanently or in respect of a particular matter* » (Sefer Ha-Chukki, No. 540 of the 27th Av, 5728, 21st August, 1968, p. 226). Une nouvelle loi fondamentale adoptée en 2001 n'évoque plus la procédure gouvernementale d'élaboration des décisions.

<sup>218</sup> Article 65 de la Loi fondamentale allemande : « *le Chancelier fédéral dirige les affaires du Gouvernement selon un règlement intérieur adopté par le Gouvernement fédéral et approuvé par le Président fédéral* ».

<sup>219</sup> OCDE, *Analyse d'impact de la réglementation dans les pays de l'OCDE*. Séminaire régional sur le renforcement des capacités : les outils et les politiques réglementaires, 15 et 16 février 2007, p. 16. La Finlande, la Hongrie, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Pologne et la Suède ont par exemple inscrit la procédure d'évaluation préalable dans des directives, résolutions ou décisions gouvernementales.

<sup>220</sup> P. Issalys, « Analyse d'impact et production normative : de l'efficacité à la légitimité », *Rev. Fac. Direito*, Numéro Especial: Jornadas Jurídicas Brasil-Canadá, 2013, p. 248.

<sup>221</sup> Loi sur le Gouvernement (traduction personnelle).

gouvernementales<sup>222</sup>. La Suisse semble être finalement le seul État, avec la France, à avoir ancré l'obligation d'étude d'impact dans son texte constitutionnel. Précurseur en la matière, la Confédération helvétique a intégré des exigences relatives à la méthode législative dans sa Constitution du 18 avril 1999. Son article 170 reconnaît que « *l'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation* ». La disposition est explicitée par l'article 141 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale<sup>223</sup>, qui impose au Conseil fédéral d'accompagner ses projets d'actes législatifs d'un document dénommé « *message* » dans lequel leur impact est évalué<sup>224</sup>.

Au regard des droits étrangers, l'attribution d'une valeur constitutionnelle à l'obligation d'étude d'impact par renvoi à une loi organique afin d'encadrer la préparation des projets de loi reste donc assez spécifique à la France. À l'instar de la Suisse, la disposition constitutionnelle introduite est cependant fort elliptique et a nécessité l'adoption d'une norme infra-constitutionnelle pour sa mise en application.

## 2. UNE CONSTITUTIONNALISATION A MINIMA AU SEIN DU TEXTE FONDAMENTAL

Conscient que la constitutionnalisation de règles relatives à la phase pré-parlementaire du processus d'élaboration de la loi n'était pas un acte anodin, l'exécutif avait exclu, dans son avant-projet de loi constitutionnelle, « *toute proposition qui pourrait constituer une contrainte sur le travail gouvernemental, et plus particulièrement l'exigence d'une étude d'impact* »<sup>225</sup>. Le dispositif a finalement été introduit par le biais d'amendements<sup>226</sup>, mais il est assez elliptique. L'article 39 alinéa 3 fait référence à des « *conditions* » de « *présentation des projets de loi* », sans intégrer expressément la notion d'étude d'impact dans la Constitution<sup>227</sup>. Il s'agit donc d'une « *constitutionnalisation a minima* »<sup>228</sup> de l'obligation d'évaluation préalable. Le

---

<sup>222</sup> Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, artículo 22.2, Oficial del Estado, núm. 285 de 28 de noviembre de 1997, p. 35087.

<sup>223</sup> Loi sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement) du 13 décembre 2002, 171.10, 62 p.

<sup>224</sup> *Idem* ; A. Flückiger, *Les racines historiques de la légistique en Suisse*, Université de Genève, Séminaire de la Commission européenne du 19 octobre 2007, Bruxelles, p. 17.

<sup>225</sup> D. Ribes, « Le Comité Ballardur, technicien expert du parlementarisme », *RFDC*, n° 5, 2008, p. 121.

<sup>226</sup> Assemblée nationale, Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République française sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, J.-L. Warsmann, 30 avril 2008, p. 4.

<sup>227</sup> J. Sirinelli, « La justiciabilité des études d'impact des projets de loi », *op. cit.*, p. 1368.

<sup>228</sup> P. Blachère, « Les études d'impact dans la procédure législative », in M. Philip-Gay (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, Lextenso Editions, 2012, p. 51.

constituant a bien introduit dans la Constitution une disposition relative à la présentation de l'initiative législative (a), mais il ne s'agit que d'un article de renvoi à une loi organique, qui a été adoptée le 15 avril 2009 (b). Le dispositif est précisé par des textes internes au Gouvernement et dépourvus de valeur impérative (c).

### a. L'ancrage constitutionnel de l'obligation d'étude d'impact

L'inscription de l'obligation d'étude d'impact dans un texte de valeur organique rendait indispensable une révision de la Constitution puisque les lois organiques ne font que préciser et compléter des articles de la Constitution. Elles trouvent donc nécessairement leur fondement dans une disposition du texte fondamental, ainsi que l'énonce le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 87-234 DC du 7 janvier 1988<sup>229</sup>.

L'adossement à la Constitution de la réforme de l'étude d'impact présentait également un intérêt symbolique. Dans les années 1990, l'introduction de nouvelles méthodes d'élaboration des projets de loi dans des circulaires conférait aux ambitions réformistes du Premier ministre une portée limitée au cadre gouvernemental. La révision de l'article 39 alinéa 3 de la Constitution, au contraire, a directement impliqué le Parlement dans la démarche d'encadrement de l'initiative législative du Gouvernement, ce qui a évité de « *dissocier par trop le volet gouvernemental et le volet parlementaire de la réforme* »<sup>230</sup>. Elle témoigne d'un attachement de ces deux acteurs du processus législatif à réformer profondément les conditions d'élaboration des projets de loi.

La référence à l'obligation d'étudier l'impact des projets de loi est cependant implicite, le terme d'« étude d'impact » n'apparaissant pas dans le texte fondamental. Le législateur constitutionnel a renvoyé à une loi organique le soin de spécifier la méthode à laquelle le Gouvernement est désormais tenu de se conformer.

---

<sup>229</sup> Selon les juges de la rue de Montpensier, une loi organique « *ne peut intervenir que dans les domaines et pour les objets limitativement énumérés par la Constitution* ». Cons. const., n° 87-234 DC, 7 janvier 1988, Loi organique relative au contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de sécurité sociale, *JORF* du 9 janvier 1988, p. 444, *Rec.* p. 26.

<sup>230</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Rapport au Premier ministre du Groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public de 2006 du Conseil d'État*, Doc. fr., 2007, p. 21.

## b. Le renvoi « sec » à la loi organique

La loi organique du 15 avril 2009<sup>231</sup> a été prise pour l'application de l'article 39 alinéa 3 de la Constitution. Le renvoi à des lois organiques destinées à spécifier le contenu d'une disposition constitutionnelle présente l'avantage de préserver la relative brièveté du texte fondamental en dépit de révisions constitutionnelles multiples. Cette concision est cependant artificielle. Les lois organiques, quoique non inscrites dans la Constitution, en sont pourtant le prolongement. Elles bénéficient d'une constitutionnalité par renvoi<sup>232</sup> et il est parfois souligné qu'elles ont matériellement valeur constitutionnelle<sup>233</sup>. La technique se développe et la Constitution multiplie aujourd'hui les renvois à la loi organique<sup>234</sup>. À l'instar de l'article 39 alinéa 3, certains sont destinés à encadrer la procédure législative. C'est le cas, en particulier, des articles 47 et 47-1 relatifs aux conditions d'adoption des lois de finances et de financement de la Sécurité sociale, qui énoncent que le vote de ces « *projets de loi* » se fait « *dans les conditions prévues par une loi organique* ». L'article 39 poursuit cependant une démarche sensiblement différente. En renvoyant à une disposition de valeur organique le soin de préciser les conditions de « *présentation* » des projets de loi, et non leurs conditions d'*adoption*, c'est-à-dire de vote par les assemblées, le constituant se place plus en amont dans le processus législatif.

En ne mentionnant pas le mécanisme d'étude d'impact à l'article 39, le Parlement constituant s'était réservé la possibilité d'ajouter, en tant que législateur organique, d'autres conditions de présentation<sup>235</sup>. La loi organique du 15 avril 2009<sup>236</sup> contient ainsi, outre l'exigence d'étude d'impact, une obligation de faire précéder les projets de loi d'un exposé de

---

<sup>231</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528. Le texte contient en outre des dispositions précisant les articles 34-1 et 44, respectivement relatifs aux résolutions parlementaires et à l'exercice du droit d'amendement.

<sup>232</sup> A. Roblot-Troizier, « La place des lois organiques dans la hiérarchie des normes », in B. Mathieu et M. Verpeaux (dir.), *Les lois organiques et la mise en œuvre de la révision constitutionnelle*, Dalloz, 2009, p. 36-37.

<sup>233</sup> J. Benetti, « Les spécificités de la procédure d'adoption des lois organiques », in *ibidem*, p. 5.

<sup>234</sup> La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ainsi opéré quatorze renvois supplémentaires à la loi organique. V. J.-P. Camby, « La répartition des compétences entre la loi organique, la loi ordinaire et le règlement des assemblées dans la mise en œuvre de la révision constitutionnelle », in B. Mathieu et M. Verpeaux (dir.), *Les lois organiques et la mise en œuvre de la révision constitutionnelle*, Dalloz, 2009, p. 42.

<sup>235</sup> P.-Y. Gahdoun, « L'amélioration de la fabrication des lois, entre rénovation et révolution », *AJDA*, 2008, p. 1873.

<sup>236</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528.

leurs motifs<sup>237</sup>. Les exigences inscrites dans la loi organique sur renvoi de l'article 39 alinéa 3 de la Constitution sont en outre précisées par des documents internes au Gouvernement.

### **c. Les précisions apportées dans des recommandations internes au Gouvernement**

L'article 39 alinéa 3 de la Constitution et la loi organique qui le concrétise ont conduit à la production d'instructions internes destinées à expliciter la portée de ces règles de droit gouvernemental sans pour autant être, par elles-mêmes, sources de droit.

Parmi ces documents figure la circulaire en date du 15 avril 2009, qui s'attache notamment à accompagner la mise en œuvre au sein des ministères de l'obligation d'étude d'impact<sup>238</sup>. Il faut citer, en outre, les recommandations rédigées par des instances administratives censées également guider la rédaction des textes normatifs, recommandations dont le contenu a été actualisé à la suite de l'adoption de la loi organique du 15 avril 2009. Il en est ainsi du guide de légistique, rédigé par le Secrétariat général du Gouvernement et le Conseil d'État, qui précise désormais le contenu de l'obligation d'étude d'impact<sup>239</sup>. Ce sont cependant les « *lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact* », rédigées par le Secrétariat général du Gouvernement, qui constituent le support privilégié pour la rédaction de ces documents au sein du Gouvernement<sup>240</sup>. Elles récapitulent précisément les attentes du Secrétariat général du Gouvernement et sont mises à jour en fonction des modifications apportées à la loi organique et des interprétations de ces dispositions par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel<sup>241</sup>.

En dépit de sa concision, le dispositif de renvoi à la loi organique du 15 avril 2009 témoigne de l'inscription dans la Constitution de l'obligation d'étude d'impact des projets de

---

<sup>237</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, article 7, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528 : « *Les projets de loi sont précédés de l'exposé de leurs motifs* ».

<sup>238</sup> Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative), *JORF* du 16 avril 2009, texte n° 5.

<sup>239</sup> Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/L-Conception-des-textes/1.1.-Necessite-des-normes/1.1.2.-Etudes-d-impact>.

<sup>240</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, 50 p.

<sup>241</sup> Le terme de *vade-mecum* (ou de recommandation) apparaissait cependant plus adéquat que celui de « *lignes directrices* » depuis que le Conseil d'État a suggéré que ce terme soit utilisé pour désigner les directives de l'administration qui répondent à un régime juridique spécifique, in Conseil d'État, *Étude annuelle 2013 : le droit souple*, Doc. fr., 2013, spéc. p. 141.

loi et, plus fondamentalement, de la formalisation d'un véritable droit gouvernemental. L'introduction simultanée de mécanismes de sanction du non-respect par le Gouvernement de ce nouveau droit confirme à la fois l'existence et le caractère contraignant de celui-ci.

## **§2. LA SANCTION DE L'INITIATIVE LEGISLATIVE DU GOUVERNEMENT**

Le terme de « sanction » est polysémique, désignant tout à la fois la mise en œuvre de la règle juridique et la punition<sup>242</sup>. La sanction au sens de punition ne saurait constituer à elle seule un critère de l'existence d'un droit relatif à l'initiative législative du Gouvernement. Au cas présent, l'introduction d'une procédure de sanction en cas de méconnaissance de l'obligation d'étude d'impact ne fait que confirmer l'existence d'un droit gouvernemental, déjà révélée par son inscription dans la Constitution. Le prononcé de la sanction est nécessairement précédé d'un contrôle du respect de l'obligation d'étude d'impact, dont la nature fera l'objet de développements spécifiques. À ce stade de la démonstration, il faut constater que l'existence d'une procédure de sanction participe de la formalisation de l'initiative législative du Gouvernement. La sanction de la non-conformité de l'initiative législative du Gouvernement aux règles auxquelles renvoie l'article 39 alinéa 3 de la Constitution peut être prononcée dans le cadre même du travail gouvernemental (A) ou bien par différentes instances indépendantes du Gouvernement (B).

### **A. LE MAINTIEN D'UN MECANISME DE SANCTION INTRA-GOUVERNEMENTAL**

*Stricto sensu*, le terme de « sanction » est inadéquat pour définir le mécanisme introduit par la circulaire du 15 avril 2009. En l'espèce, d'un point de vue organique, le non-respect de l'obligation d'étude d'impact n'est pas sanctionné par une autorité tierce au conflit<sup>243</sup>, mais par

---

<sup>242</sup> F. Terré, *Introduction générale au droit*, Précis Dalloz, 6<sup>e</sup> éd., 2003, p. 533.

<sup>243</sup> L'existence d'une sanction est en effet révélée par la présence d'une norme fixant une règle de conduite et d'une autorité, tierce au conflit, chargée d'appliquer la sanction. V. A. Laquière, « Sanction », *in* D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 1384.

le Gouvernement lui-même<sup>244</sup>. Le terme est cependant usité ici dans son acception la plus large, au sens d'une mesure prise pour réprimer l'inexécution d'une règle. Le mécanisme de sanction interne introduit par la circulaire du 15 avril 2009 (2) reprend celui déjà été introduit dans les circulaires relatives à l'étude d'impact des projets de loi antérieures à la réforme de 2009 (1).

## 1. L'ANTERIORITE DU MECANISME DE SANCTION INTRA-GOUVERNEMENTALE

Les circulaires primo-ministérielles ont instauré un mécanisme de contrôle du Gouvernement par lui-même, pouvant déboucher sur une sanction lorsque les règles relatives à la réalisation de l'étude d'impact ne sont pas respectées.

Dès la circulaire du 17 mai 1988 prévoyant, sans encore user du terme, la présentation d'informations faisant office d'étude d'impact, le Premier ministre a donné compétence à un organe politique, son cabinet, et à un organe administratif, le Secrétariat général du Gouvernement, pour sanctionner l'insuffisance ou l'inexistence de ces informations. Les circulaires du 21 novembre 1995<sup>245</sup> et du 26 janvier 1998<sup>246</sup> ont confirmé cette dualité de compétence, tandis que la circulaire du 26 août 2003 est restée plus évasive<sup>247</sup>. La nature de la sanction susceptible d'être prononcée était identique dans les circulaires successives. Elle consistait à arrêter, ou du moins à différer, la poursuite du processus normatif dans l'attente de la production d'une étude d'impact conforme aux attentes des circulaires<sup>248</sup>.

En revanche, en ce qui concerne le moment du déclenchement du mécanisme de sanction, les documents ont divergé. La circulaire du 26 janvier 1998 situait la procédure de sanction très en amont puisque et le cabinet du Premier ministre et le Secrétaire général du Gouvernement étaient censés refuser « *l'examen interministériel des projets de textes* » qui n'étaient pas accompagnés d'une étude d'impact conforme aux directives prévues par le

---

<sup>244</sup> Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative), *JORF* du 16 avril 2009, texte n° 5.

<sup>245</sup> Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* du 1<sup>er</sup> décembre 1995 p. 17566.

<sup>246</sup> Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* du 6 février 1998, p. 1914.

<sup>247</sup> Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation, *JORF* du 29 août 2003 p. 14720.

<sup>248</sup> En ce sens, la circulaire du 21 novembre 1995 énonçait que le Secrétaire général du Gouvernement et le Cabinet du Premier ministre devaient « *surseoir à la transmission au Conseil d'État d'un projet de loi* » lorsque les règles relatives à l'étude d'impact n'avaient pas été respectées. V. Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* du 1<sup>er</sup> décembre 1995 p. 17566.



document<sup>249</sup>. À l'inverse, dans les circulaires du 21 novembre 1995 et du 26 août 2003, la sanction de l'insuffisance ou de l'inexistence de l'étude d'impact intervenait en aval du processus gouvernemental puisqu'elles prévoyaient son prononcé au moment où le projet devait être transmis au Conseil d'État pour avis.

Sous le régime de la circulaire du 21 novembre 1995, le cabinet du Premier ministre et le Secrétariat général du Gouvernement n'ont jamais eu recours à cette procédure de sanction<sup>250</sup>. Cette retenue traduit, non la qualité constante des études d'impact des projets de loi, mais un certain laxisme de ces deux organes. En témoigne, par exemple, l'étude d'impact du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, déposé à l'Assemblée nationale le 3 février 2000. Son absence de lien avec le contenu du projet, dénoncée notamment par un député de l'opposition, attestait qu'elle « *avait été oubliée au milieu du gué* », au fil d'un « *travail approximatif* » du Gouvernement<sup>251</sup>.

En dépit de ses effets limités, l'autodiscipline dans la préparation des projets législatifs introduite par ces circulaires a favorisé la maturation de la démarche d'évaluation préalable au sein du Gouvernement, l'existence d'une « *sanction juridique pesant sur la réalisation de cette formalité* » pouvant « *paradoxalement conduire à l'appropriation déficiente de ce procédé* »<sup>252</sup>. C'est la raison pour laquelle le mécanisme a été maintenu dans la circulaire d'application de la loi organique du 15 avril 2009, datée du même jour.

## 2. LA CONFIRMATION DU MECANISME DE SANCTION INTRA-GOUVERNEMENTALE

Nonobstant l'institutionnalisation de procédures de sanction externes au Gouvernement, établies à des stades postérieurs du processus législatif, le Premier ministre a souhaité conserver la compétence de son cabinet et du Secrétariat général du Gouvernement pour contrôler le respect de la procédure d'étude d'impact. Dans sa circulaire du 15 avril 2009, il les charge de

---

<sup>249</sup> Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* du 6 février 1998, p. 1914.

<sup>250</sup> Conseil d'État, *Bilan de l'application de la circulaire du 21 novembre 1995 relative aux études d'impact*, Etude de la Section du rapport et des études, mars 1997, p. 15 (non publié). Il n'a pas été possible de déterminer si la procédure de sanction avait été utilisée sous le régime des circulaires de 1998 et 2003.

<sup>251</sup> Assemblée nationale, Compte rendu intégral des débats, 3<sup>e</sup> séance du 8 juin 1999, *JORF* du 9 mars 2000, p. 1670.

<sup>252</sup> J. Sirinelli, « La justiciabilité des études d'impact des projets de loi », *op. cit.*, p. 1368.

juger si l'étude d'impact de chaque projet de loi est « *suffisante* », faute de quoi ils sont censés s'opposer à la saisine du Conseil d'État pour avis<sup>253</sup>.

La pérennité de ce dispositif d'autodiscipline soutient l'idée selon laquelle la qualité du travail gouvernemental relève en premier lieu d'un « *aménagement spontané et maîtrisé de son fonctionnement interne et de ses méthodes de travail* »<sup>254</sup>. Néanmoins, le dispositif n'engageant l'auteur des projets de loi que dans la mesure où il y souscrit, à ce jour, les documents rendus publics par le Gouvernement ne font pas mention d'hypothèses dans lesquelles le Secrétariat général du Gouvernement, conjointement avec le cabinet du Premier ministre, aurait utilisé son pouvoir de blocage. En tant que « *simple gardien des points de passage* »<sup>255</sup>, le Secrétariat général du Gouvernement ne s'estime pas habilité à s'opposer à la poursuite du processus législatif sans l'accord du cabinet du Premier ministre. S'il peut mettre l'accent, de manière informelle, sur le non-respect de l'obligation d'étude d'impact, il demeure une instance consultative en ce domaine. La décision de différer le dépôt d'un projet de loi au Conseil d'État reste une décision politique, relevant du cabinet du Premier ministre.

Aussi nécessaire que soit le maintien d'une procédure de sanction interne afin de favoriser l'intégration de la démarche d'évaluation préalable dans la préparation des projets de réforme, le constituant et le législateur organique ont inscrit dans les textes des mécanismes de sanction complémentaires dans l'optique d'une plus grande effectivité de ce nouveau droit gouvernemental.

## **B. L'INTRODUCTION DE DISPOSITIFS DE SANCTION EXTRA-GOUVERNEMENTAUX**

Trois instances extérieures au Gouvernement disposent de la faculté de sanctionner le non-respect de l'obligation d'étude d'impact : le Conseil d'État lors de sa saisine pour avis, la première assemblée saisie d'un projet de loi par le biais de sa Conférence des présidents et le Conseil constitutionnel. Il ne s'agit pas ici de s'interroger sur la nature et les effets des contrôles

---

<sup>253</sup> Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative), *JORF* du 16 avril 2009, texte n° 5.

<sup>254</sup> J. Sirinelli, « La justiciabilité des études d'impact des projets de loi », *op. cit.*, p. 1368.

<sup>255</sup> J. Maïa, « La légistique au Secrétariat général du Gouvernement », in *La légistique. Ou l'art de rédiger le droit*, Courrier juridique des finances et de l'industrie, numéro spécial, juin 2008, p. 21.

exercés<sup>256</sup> mais de constater que leur existence constitue le pendant de l'ancrage constitutionnel de l'obligation d'étude d'impact.

En prévoyant à l'article 8 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi organique du 15 avril 2009 que « *les documents rendant compte de [l'] étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État* »<sup>257</sup>, le législateur organique a consacré une pratique déjà introduite par les circulaires de 1995<sup>258</sup> et 1998<sup>259</sup>. Consulté sur tous les projets de loi avant leur discussion en Conseil des ministres en vertu de l'article 39 alinéa 2 de la Constitution, le Conseil d'État se réserve le droit d'ajourner l'examen d'un projet de loi dépourvu d'étude d'impact ou accompagné d'une étude insuffisante.

La Conférence des présidents de la première assemblée saisie dispose, quant à elle, en vertu de l'article 39 alinéa 4, de la faculté de refuser l'inscription à l'ordre du jour d'un projet de loi ne répondant pas aux conditions de présentation fixées par la loi organique. Parmi ces conditions figure, en particulier, la transmission d'une étude d'impact conforme aux exigences fixées par cette même loi organique. Cette compétence conférée à la Conférence des présidents, qui s'exerce entre le dépôt d'un projet de loi et son inscription à l'ordre du jour, contribue à l'encadrement par le droit positif de l'initiative législative du Gouvernement.

Enfin, le Conseil constitutionnel peut sanctionner le non-respect de l'obligation d'étude d'impact à deux stades du processus législatif. En application de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution, tout d'abord, il est habilité à trancher un désaccord entre la Conférence des présidents de la première assemblée saisie et le Gouvernement sur le respect des règles de présentation des projets de loi<sup>260</sup>. Dans l'hypothèse où il jugerait l'étude d'impact insuffisante au regard des critères fixés par la loi organique, il pourrait confirmer le refus d'inscription du projet de loi à l'ordre du jour exprimé par la Conférence des présidents. En outre, dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, il s'est déclaré compétent pour censurer, le cas échéant, tout

---

<sup>256</sup> V. Ire partie, titre 1, chapitre 2 et 4. et s.

<sup>257</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, article 8 alinéa 1<sup>er</sup>, p. 6528 et s.

<sup>258</sup> Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* du 1<sup>er</sup> décembre 1995 p. 17566 : « *Le Conseil d'État pourra ajourner l'examen d'un projet de texte qui [...] ne serait pas accompagné d'une étude d'impact conforme aux présentes directives* ».

<sup>259</sup> Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* du 6 février 1998, p. 1914 : « *Le Conseil d'État pourra ajourner l'examen de tout texte auquel ne sera pas jointe une étude d'impact conforme aux présentes directives* ».

<sup>260</sup> L'alinéa 4 de l'article 39 dispose en effet que : « *En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours* ».

ou partie d'une loi issue d'un projet qui n'aurait pas fait l'objet, en amont, d'une étude d'impact suffisante au regard des exigences inscrites dans la loi organique<sup>261</sup>.

L'attribution d'un pouvoir de sanction au Conseil d'État, à la Conférence des présidents des assemblées et au Conseil constitutionnel vient ainsi compléter le mécanisme d'autodiscipline prévu par la circulaire du 15 avril 2009.

L'encadrement de l'initiative législative du Gouvernement par l'introduction en droit positif d'une obligation d'étude d'impact pouvant donner lieu à sanction témoigne de la volonté du constituant et du législateur organique de réglementer la phase pré-parlementaire du processus législatif. L'analyse de la portée de ce nouveau droit gouvernemental révèle cependant un certain hiatus entre sa valeur juridique fondamentale et ses incidences concrètes sur le travail gouvernemental.

## **SECTION 2. LA RATIONALISATION LIMITÉE DE L'INITIATIVE LÉGISLATIVE DU GOUVERNEMENT**

L'institutionnalisation de l'obligation d'étude d'impact entend répondre à un paradoxe persistant. Alors que l'activisme législatif est devenu largement imputable au Gouvernement sous la V<sup>e</sup> République, Alain Viandier constatait encore, en 1986, que la préparation des projets de loi était « *aussi rustique qu'à l'origine* » car opérée sans « *études de « faisabilité », ni évaluation des incidences* »<sup>262</sup>. Les mécanismes du parlementarisme rationalisé, s'ils étaient destinés, *in fine*, à contenir le « *flot législatif désordonné qui avait caractérisé les deux républiques précédentes* »<sup>263</sup>, visaient seulement le Parlement et non le Gouvernement dont il fallait préserver la stabilité.

En ce sens, la réforme de l'article 39 de la Constitution, destinée à encadrer la présentation des projets de loi, peut s'analyser comme une tentative de rationalisation de l'activité du Gouvernement comparable à celle qui a visé le Parlement. La portée de cette diffusion des mécanismes de parlementarisme rationalisé à la phase gouvernementale du

---

<sup>261</sup> Cons. const., n° 2010-603 DC, 11 février 2010, Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, *JORF* du 17 février 2010, p. 2914 et s.

<sup>262</sup> A. Viandier, « La crise de la technique législative », *Revue française de théorie juridique*, n° 4, 1986, p. 78.

<sup>263</sup> G. Braibant, « Penser le droit sous la V<sup>e</sup> République : cohérence et codification », *RDP*, n° 5/6, 1998, p. 1772.

processus législatif doit être cependant relativisée. Le dispositif s'inscrit en effet dans l'économie générale de la révision constitutionnelle qui l'a introduite et qui allège le poids des règles du parlementarisme rationalisé à « *puissance gouvernementale constante* »<sup>264</sup>. Dès lors, l'encadrement des prérogatives du Gouvernement en matière d'élaboration des projets de loi a dû s'opérer sans réduction corrélative de sa place dans la procédure législative.

C'est ainsi que la réforme de l'étude d'impact ne rénove que de façon fragmentaire l'initiative législative du Gouvernement. L'article 39 alinéa 3 de la Constitution, en prévoyant que les projets de loi répondent à des conditions de « *présentation* », impose le respect d'une obligation dont le caractère contraignant ne s'affirme que tardivement dans le processus pré-parlementaire. Dès lors, si la Constitution contribue ainsi indéniablement à forger un droit gouvernemental, elle n'a pas offert au législateur organique la faculté de « *s'immiscer dans l'élaboration de ceux-ci* »<sup>265</sup>. L'obligation d'étude d'impact ne régleme donc pas expressément la *préparation* des projets de loi (§1), mais seulement la *présentation* de ces textes au stade de leur examen par le Conseil d'État puis de leur dépôt devant le Parlement (§2).

## **§1. LA RATIONALISATION SUGGEREE DE LA FORMATION DE L'INITIATIVE LEGISLATIVE DU GOUVERNEMENT**

Si la procédure est définie comme « *l'ensemble des actes successivement accomplis pour parvenir à une décision* »<sup>266</sup>, alors l'obligation d'étude d'impact ne constitue que l'un des actes de la procédure pré-parlementaire. L'initiative du Gouvernement est bien saisie par le droit, mais seulement à partir de la transmission du projet de loi au Conseil d'État et de son dépôt sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>267</sup>, autrement dit à l'issue du processus de préparation du texte. La retenue du constituant peut être interprétée comme une volonté de préserver une certaine autonomie du Gouvernement et d'éviter une « *hyper procéduralisation* »

---

<sup>264</sup> G. Protière, « L'exception à l'obligation d'étude d'impact », in M. Philip-Gay (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, Lextenso Editions, 2012, p. 65.

<sup>265</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu de la commission des lois, 26 novembre 2013, p. 3.

<sup>266</sup> G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Quadrige/PUF, 2003, p. 696.

<sup>267</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, article 8, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528 : « *Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent* ».

de la loi »<sup>268</sup>. La démarche d'évaluation préalable, de par son caractère itératif, se prêterait mal à son inscription dans un cadre procédural strict, découpé en plusieurs phases distinctes<sup>269</sup>. Significativement, aucune suite n'a été donnée à la proposition émise dans un rapport au Premier ministre de fixer dans un décret les différentes phases d'élaboration des projets de loi et de leur étude d'impact au sein du Gouvernement<sup>270</sup>. L'article 8 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi organique se borne donc à énoncer qu'ils « font l'objet d'une étude d'impact »<sup>271</sup>, dont le contenu est ensuite détaillé.

Ce laconisme du droit positif à l'égard des étapes préalables du travail gouvernemental ne saurait cependant occulter l'influence exercée par l'obligation d'étude d'impact sur l'initiative législative dès ses prémices. En imposant une « condition de recevabilité pour les projets de loi »<sup>272</sup>, la réforme requiert bien, par ricochet, une modification de ce travail gouvernemental. L'analyse empirique de ce dernier est indispensable pour apprécier l'influence de l'étude d'impact, mais se heurte à l'opacité de cette phase du processus législatif<sup>273</sup>. La prise en considération des recommandations établies par le Premier ministre et le Secrétaire général du Gouvernement et de certaines pratiques poursuivies au sein de cette structure et au sein des ministères permet d'apprécier l'évolution du travail gouvernemental selon deux perspectives : du point de vue du degré d'ouverture du travail gouvernemental à des acteurs extérieurs au Gouvernement (A) et du point de vue des changements introduits au sein du travail gouvernemental (B).

---

<sup>268</sup> A. Levade, communication au colloque *Agir pour la qualité de la loi en France*, Assemblée nationale, 27 mai 2013 (disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.youtube.com/watch?v=IF4FS7Lx2ro>).

<sup>269</sup> À cet égard, les recommandations de la Commission européenne adressées aux rédacteurs des analyses d'impact de la réglementation sont éclairantes : « Une analyse d'impact se décompose en une succession logique de six grandes étapes. Il faut néanmoins comprendre que ce processus est en grande partie itératif et que les travaux entrepris à un stade ultérieur de celui-ci vous contraindront probablement à revenir sur vos pas », in Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, 15 juin 2005, p. 18.

<sup>270</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Rapport au Premier ministre du Groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public de 2006 du Conseil d'État*, Doc. fr., 2007, p. 34.

<sup>271</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, article 8, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>272</sup> X. Vandendriessche, « L'initiative législative, garante de la qualité de la loi ? (Le nouvel article 39 de la Constitution) », *LPA*, n° 254, 19 décembre 2008, p. 62.

<sup>273</sup> R. Van Gestel et J. Vranken, « Assessing the Accuracy of Ex Ante Evaluation through Feedback Research: A Case Study », in J. Verschuuren (ed.), *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 199.

## **A. L'ABSENCE DE BOULEVERSEMENT DES INFLUENCES EXTRA-GOUVERNEMENTALES**

L'obligation d'étude d'impact n'a pas entraîné une rénovation de la participation des acteurs extérieurs au Gouvernement à l'élaboration des projets de loi. D'une part, l'hypothèse de l'assignation de la responsabilité de la réalisation de l'étude d'impact à une autorité indépendante n'a pas été retenue (1). D'autre part, si la loi organique impose de rendre compte des consultations qui ont été menées, le dispositif est appliqué *a minima* par le Gouvernement (2).

### **1. LE REJET DE L'ATTRIBUTION DE LA RESPONSABILITE DE L'ETUDE D'IMPACT A UN ORGANISME INDEPENDANT**

Le degré et les modalités de participation de l'expert à l'élaboration des décisions politiques sont des questions récurrentes auxquelles il ne peut pas être apporté de réponse unique<sup>274</sup>. Il est admis que la complexification croissante des matières requérant une intervention du « politique » le conduit à davantage prendre appui sur les connaissances de l'« expert ». Une telle situation est diversement perçue au sein de la communauté juridique. Raymond Saleilles envisageait favorablement cette évolution, en proposant même de « *placer l'élaboration de la loi en dehors du jeu des partis et des organes politiques [...] afin de la confier à des organes scientifiques* »<sup>275</sup>.

L'instauration d'une obligation d'étude d'impact des projets de loi a d'emblée posé la question, lors des débats parlementaires relatifs à la loi organique d'application de l'article 39, de l'organisme qui serait désigné pour réaliser ces études. En dépit de l'hostilité de

---

<sup>274</sup> J. Habermas a notamment dressé une typologie des rapports entretenus par le politique avec le scientifique en matière de décision publique, en distinguant le modèle décisionniste, « *fondé sur la distinction wébérienne entre l'acte d'information et l'acte de décision* », le modèle technocratique, où « *le politique devient l'organe d'exécution d'une intelligensia scientifique* » et le modèle pragmatique, « *forme de communication réciproque entre les deux instances* ». V. J.-F. Perrin, « Possibilités et limites d'une science de la législation », in P. Amselek (dir.), *La science de la législation*, PUF, 1988, p. 26 ; V. également M. Weber, *Le savant et le politique*, 10/18, 1963, spéc. p. 37 et p. 113.

<sup>275</sup> M. Xifaras, « *La veritas iuris* selon Raymond Saleilles. Remarques sur un projet de restauration du juridisme », *Droits*, n° 47, 2008, p. 129.

l'opposition<sup>276</sup>, l'article 39, tel qu'issu de la révision constitutionnelle, et la loi organique du 15 avril 2009 n'ont pas répondu à cette interrogation<sup>277</sup>.

Dans le silence du droit positif, la circulaire du 15 avril 2009 a chargé le « *ministre principalement responsable du projet de réforme de prendre en charge la responsabilité de l'étude d'impact* »<sup>278</sup>. Sur ce point, cette circulaire s'inscrit dans le prolongement de la procédure d'étude d'impact environnementale, dont la responsabilité incombe au pétitionnaire ou au maître d'ouvrage<sup>279</sup>, lesquels sont toutefois autorisés à faire appel à des bureaux d'étude spécialisés<sup>280</sup>. La circulaire du 15 avril 2009 a donc implicitement exclu, en particulier, la mise en place d'une autorité indépendante chargée de prendre la responsabilité de la rédaction des études d'impact des projets de loi, au grand regret de certains membres de la doctrine<sup>281</sup> et du Parlement<sup>282</sup> qui y voyaient un moyen de renforcer l'objectivité des documents, et donc leur pertinence.

L'attribution de la réalisation des études d'impact des projets de loi à un organisme indépendant par un texte de droit positif aurait inévitablement soulevée des interrogations quant à la conformité de celui-ci à la Constitution. L'attribution de la responsabilité de l'étude d'impact à une telle instance aurait-elle été déclarée compatible avec le principe de responsabilité du Gouvernement devant le Parlement<sup>283</sup>? Une réponse positive semble s'imposer dès lors que le Gouvernement aurait conservé la liberté de présenter devant le

---

<sup>276</sup> V. not. Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 16 janvier 2009, *JORF* du 17 janvier 2009, p. 561 et s.

<sup>277</sup> L. Eck, « Un instrument de la délibération entre les organes : les études d'impact », in J.-P. Derosier et M. Doray, *La délibération après la révision constitutionnelle de 2008*, Actes de la Journée de la Commission de la Jeune Recherche Constitutionnelle, Mare et Martin, 2015, p. 80.

<sup>278</sup> Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative), *JORF* du 16 avril 2009, texte n° 5.

<sup>279</sup> Article R. 122-1 du code de l'environnement : « *Les études d'impact préalables à la réalisation de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements prescrites par la présente section sont réalisées sous la responsabilité du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage* ».

<sup>280</sup> D. Deom, « Le statut juridique de l'auteur de l'étude », in Centre d'étude du droit de l'environnement, *L'évaluation des incidences sur l'environnement : un progrès juridique ?*, actes du colloque du 17 mai 1991, Travaux et recherches, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis Bruxelles, p. 183.

<sup>281</sup> En ce sens, V. par exemple A. Haquet, « Les études d'impact des projets de loi : espérances, scepticisme et compromis », *AJDA*, 2009, p. 1992 et s. ; S. Braconnier, « La technique de l'étude d'impact et le renouveau de l'action publique », *RDP*, n° 3, 1998, p. 828 ; J. Sirinelli, « La justiciabilité des études d'impact des projets de loi », *op. cit.*, p. 1371 ; J.-M. Pontier, « La qualité du droit », *Mélanges en l'honneur du Professeur H. Oberdorff*, 2015, p. 262.

<sup>282</sup> V. not. J.-P. Sueur, Rapport de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi de MM. J.- M. Bockel et R. Pointereau simplifiant les conditions de saisine du conseil national d'évaluation des normes, 12 mai 2015, p. 17.

<sup>283</sup> J.-M. Delarue, « Les limbes textuels ou la fabrication des textes normatifs par l'administration centrale », *op. cit.*, p. 261.



Parlement un projet de loi dont l'étude d'impact aurait néanmoins mis en avant les incidences néfastes.

Le principal obstacle à l'attribution de la responsabilité de l'étude d'impact à un organe indépendant est cependant davantage d'ordre pratique que d'ordre juridique. Elle dissocierait artificiellement, en effet, deux processus difficilement séparables : la réflexion technique sur les *incidences* de la réforme et la réflexion politique sur le *contenu* de la réforme<sup>284</sup>. Si l'intervention d'un organisme extérieur est prévue dans certains systèmes juridiques étrangers, ce n'est pas pour réaliser l'évaluation préalable des projets de texte mais pour se prononcer sur la qualité du document produit<sup>285</sup>. La majorité des systèmes juridiques étrangers a confié, à l'instar de la France, l'élaboration de l'évaluation préalable à l'auteur du projet de texte. Au Royaume-Uni, par exemple, ce sont les ministres qui sont chargés, par le *Cabinet Office*, de coordonner la rédaction des analyses d'impact des projets de loi dont ils sont porteurs<sup>286</sup>. De même, au sein de la Commission européenne, chaque direction générale rédige elle-même l'analyse d'impact de ses propositions<sup>287</sup>.

L'absence d'attribution de la responsabilité de la réalisation de l'étude d'impact à un organisme indépendant s'est conjuguée avec l'adoption de dispositions relatives aux consultations menées par le Gouvernement dont la portée reste limitée.

## 2. L'ABSENCE DE RENOVATION DES PROCEDURES DE CONSULTATION

En vertu de l'article 8 alinéa 10 de la loi organique du 15 avril 2009, le Gouvernement doit exposer avec précision dans l'étude d'impact « *les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État* »<sup>288</sup>. La disposition a été complétée par un onzième alinéa ajouté lors du vote de la loi du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental

---

<sup>284</sup> OCDE, *Mieux légiférer en Europe. France 2010*, Éditions OCDE, 2010, p. 94 ; J. Carbonnier, *Sociologie juridique*, PUF, 2<sup>e</sup> éd., 2004, p. 294 ; L. Eck, « Un instrument de la délibération entre les organes : les études d'impact », *op. cit.*, p. 80 ; R. Bouchez, in Assemblée nationale, Rapport d'information de la Mission d'information sur la simplification législative, L. de la Raudière (prés.), Juanico R. (rapp.), 9 octobre 2014, p. 291 ; B. Lasserre (prés.), *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, Rapport au Premier ministre, Paris, Doc. fr., 2004, p. 35.

<sup>285</sup> V. Ire partie, titre 1, chapitre 2.

<sup>286</sup> J. S. Bell, « La loi britannique et la sécurité juridique », in Conseil d'État, *Rapport public du Conseil d'État de 2006. Sécurité juridique et complexité du droit*, EDCE, n° 57, Doc. fr, 2006, p. 343.

<sup>287</sup> A. Raccach, « Vers une formalisation de la procédure pré-législative de l'Union européenne ? », *RFAP*, n° 127, 2008, p. 551.

<sup>288</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528.

qui prévoit que le Gouvernement doit également présenter, « *s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental* »<sup>289</sup>. Ces dispositifs sont innovants dans la mesure où, jusqu'à présent, les études d'impact et les consultations avaient « *toujours été considérées comme des processus distincts* »<sup>290</sup>. Les circulaires de 1995, 1998 et 2003 n'envisageaient pas, en effet, la question du compte-rendu des consultations menées par le Gouvernement.

L'introduction de cette obligation peut avoir le mérite de mettre en lumière l'influence des nombreux organismes consultés par le Gouvernement lors de l'élaboration du projet de loi. Elle constitue une réponse aux attentes croissantes en matière de transparence de la vie publique<sup>291</sup>. La présentation dans l'étude d'impact de « *l'empreinte normative* »<sup>292</sup> laissée par les personnes entendues permettrait de lutter, en particulier, contre la pression exercée par des groupes d'intérêts en faveur de l'insertion de « *dispositions non plus d'ordre général, mais répondant précisément à [des] intérêts particuliers* »<sup>293</sup>. Néanmoins, la rénovation introduite par la réforme de 2009 doit être relativisée. Dans certains États ayant introduit une démarche d'analyse d'impact de la réglementation, l'élaboration des projets de textes législatifs est parfois précédée d'une procédure de consultation formalisée. Au Royaume-Uni, par exemple, le Gouvernement organise des consultations publiques d'une durée minimale de douze semaines qui prennent appui sur une première version de l'analyse d'impact<sup>294</sup>.

En France, l'obligation d'étude d'impact n'a pas eu pour objet de réformer le cadre général des procédures de consultation sur les projets de loi. Tout au plus, la loi organique laisse-t-elle la faculté au Gouvernement de rendre compte des résultats de consultations publiques auxquelles il est libre de procéder<sup>295</sup>.

---

<sup>289</sup> Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental, *JORF* du 29 juin 2010, p. 11633.

<sup>290</sup> Sénat, Rapport d'information n° 623 au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur l'application des lois, 17 juin 2014, D. Assouline, 484 p.

<sup>291</sup> V. par exemple loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, *JORF* du 12 octobre 2013, p. 16829.

<sup>292</sup> J.-L. Nadal (prés.), *Renouer la confiance publique. Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics*, Doc. fr., 2015, p. 76.

<sup>293</sup> A. Lambert et J.-C. Boulard, *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, 26 mars 2013, p. 96. V. également M. Mekki, « L'influence normative des groupes d'intérêt : force vive ou force subversive ? Identification (1<sup>re</sup> partie) », *JCP G.*, 19 octobre 2009, p. 370.

<sup>294</sup> Cabinet Office, *Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment*, 2003, p. 31.

<sup>295</sup> V. par exemple l'étude d'impact du projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, déposé le 9 octobre 2013 devant l'Assemblée nationale, qui rend compte de la conférence de consensus qui a précédé l'élaboration du texte (7 octobre 2013, p. 120).

En pratique, le Gouvernement n'énumère pas toujours l'ensemble des consultations menées dans l'étude d'impact. Ce faisant, il ne répond pas aux attentes du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, qui a demandé que soient « *mentionnées les consultations obligatoires et non obligatoires dès lors qu'elles sont suffisamment formalisées* »<sup>296</sup>.

Ensuite, contrairement aux avis émis par le Conseil d'État et relayés par le Secrétariat général du Gouvernement dans ses lignes directrices, le Gouvernement ne restitue pas encore systématiquement la teneur et le sens des avis recueillis<sup>297</sup>. Dans l'étude d'impact du projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, déposé à l'Assemblée nationale le 20 mai 2015, le Gouvernement s'est par exemple abstenu de préciser que le Conseil supérieur de la fonction militaire avait émis un avis défavorable sur les dispositions relatives à la modernisation des procédures d'accès des militaires à la fonction publique<sup>298</sup>.

Enfin, à l'exception de la consultation du Conseil économique, social et environnemental visée par l'article 8 alinéa 11 de la loi organique, le Gouvernement n'est pas tenu de rendre compte dans l'étude d'impact de la façon dont les avis rendus ont influé sur le contenu du projet finalement présenté au Parlement. Afin que l'obligation d'étude d'impact rénove de façon plus significative les procédures de consultation menées sur les projets de loi, le Secrétariat général du Gouvernement a recommandé au Gouvernement de « *mentionner en quoi la consultation a contribué au cheminement des travaux préparatoires à la réforme* »<sup>299</sup>. Une telle recommandation pourrait utilement être insérée dans la loi organique du 15 avril 2009 pour être rendue obligatoire.

---

<sup>296</sup>Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2094 du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi, C. Goasguen et J. Mallot, 19 novembre 2009, p. 37.

<sup>297</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, p. 34.

<sup>298</sup> Étude d'impact du projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, 19 mai 2015, p. 24 ; Conseil supérieur de la fonction militaire, *Avis du Conseil sur les projets de textes et les sujets inscrits à l'ordre du jour de la session*, 88<sup>e</sup> session, 10 au 14 décembre 2012, p. 2.

<sup>299</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, p. 34. V. également l'une des propositions formulées par le Conseil d'État dans son rapport *Consulter autrement, participer effectivement* : « *Favoriser la prise en compte effective dans les études d'impact des concertations préalables, au-delà d'une simple liste ou encore du seul résumé de ces dernières* » (Doc. fr., 2011, p. 133).

En l'absence de rénovation significative des procédures de consultation sur les projets de loi et d'attribution à un organisme indépendant de la responsabilité de l'élaboration des études d'impact, la loi organique du 15 avril 2009 n'a pas véritablement permis d'encadrer les jeux d'influences externes s'exerçant sur le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi. Elle permet en revanche de mieux structurer l'organisation interne du travail législatif dans sa phase gouvernementale.

## **B. LA STRUCTURATION AMORCEE DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL**

Sous le régime des circulaires de 1995, 1998 et 2003, une critique fréquente portait sur le fait que l'étude d'impact était réalisée très tardivement, parfois après la délibération du projet de loi en Conseil des ministres. Elle s'analysait avant tout comme un instrument de justification *a posteriori* du besoin de droit<sup>300</sup>, et non comme une aide à l'élaboration du texte.

Si la loi organique du 15 avril 2009 imposait *ab initio* au ministre d'entreprendre l'étude d'impact « *dès le début de l'élaboration des projets de loi* », le Conseil constitutionnel a censuré cette obligation pour non-respect de la compétence conférée au législateur organique par l'article 39 alinéa 3<sup>301</sup>. Selon les juges de la rue de Montpensier, en effet, l'article 39 alinéa 3 donnait uniquement compétence au législateur organique pour régler la *présentation* des projets de loi. L'obligation de commencer l'étude d'impact « *dès le début de l'élaboration des projets de loi* » dépassait donc le cadre fixé par la disposition constitutionnelle. Cette exigence a toutefois été reprise en substance par la circulaire du 15 avril 2009 qui prévoit que l'étude d'impact doit être initiée « *dès le stade des réflexions préalables sur le projet de réforme* »<sup>302</sup> et « *affinée au fur et à mesure de l'élaboration du projet* »<sup>303</sup>.

---

<sup>300</sup> K. Gilberg, *La légistique au concret, les processus de rationalisation de la loi*, thèse pour le doctorat en droit, Université Paris 2 Panthéon-Assas, présentée et soutenue publiquement le 29 novembre 2007, p. 444 et s.

<sup>301</sup> Cons. const., n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 34 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6530 et s., cons. 13.

<sup>302</sup> Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative), *JORF* du 16 avril 2009, texte n° 5. Le document reprend, dans sa substance, la circulaire du 26 janvier 1998 qui imposait aux ministres de réaliser la première version de l'étude d'impact « *avant la préparation des textes, au moment où les principales orientations sont fixées* ». V. Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* du 6 février 1998, p. 1913.

<sup>303</sup> Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative), *JORF* du 16 avril 2009, texte n° 5.

Dans le sens de cette circulaire, plusieurs documents d'orientation internes au Gouvernement et rédigés par le Secrétariat général du Gouvernement établissent le cadre d'élaboration des études d'impact. Ces documents prévoient ainsi la tenue d'une réunion entre les services du ministère porteur du projet de loi et les services du Premier ministre et ce, au plus tard lorsque le projet de loi est inscrit au programme semestriel du travail gouvernemental. Cette réunion a vocation à permettre l'établissement du cahier des charges de l'étude d'impact<sup>304</sup>. Ce dernier fixe un projet de trame et le calendrier de rédaction du document, recense les informations déjà disponibles dans des rapports et les contributions nécessaires pour le compléter<sup>305</sup>. Une première version de l'étude d'impact est rédigée en parallèle de la rédaction de l'avant-projet de loi et transmise au Secrétariat général du Gouvernement. Il peut alors inviter le ministère à compléter l'étude d'impact, avant qu'elle ne soit transmise pour information aux autres ministères concernés par la réforme envisagée. Une seconde version de l'étude d'impact est rédigée en fonction des réserves éventuellement émises par les autres ministères. Les deux textes sont ensuite validés dans le cadre de réunions interservices par le cabinet du Premier ministre et le Secrétariat général du Gouvernement avant leur envoi au Conseil d'État conformément à l'article 39 alinéa 2 de la Constitution<sup>306</sup>.

Deux angles d'analyse permettent d'apprécier dans quelle mesure ces recommandations influent effectivement sur la préparation des projets de loi : le point de vue de l'activité du ministère sous la responsabilité duquel l'étude d'impact doit être rédigée (1) et celui de l'activité interministérielle (2).

## 1. LA STRUCTURATION DU TRAVAIL MINISTERIEL

Dans un article consacré à « La place de l'administration dans la production des normes », le professeur Chevallier a mis en lumière l'influence non négligeable bien qu'informelle des services administratifs sur le processus de production des normes juridiques, concluant au caractère fictif de l'idée selon laquelle l'administration est une simple exécutante

---

<sup>304</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, p. 36.

<sup>305</sup> Entretien avec G. Balcou, 24 mai 2011.

<sup>306</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Mémento des études d'impact à produire à l'appui des projets de loi*, non daté, p. 5. Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.montin.com/documents/bahrain/RIA-FR-Memento.pdf>.

du politique<sup>307</sup>. Dans le même sens, le professeur Terré a mis en exergue « *l'importance croissante de la bureaucratie dans la genèse des règles législatives* »<sup>308</sup>. En ce qu'elle impose de rendre compte des réflexions qui ont conduit à la présentation d'un projet de loi devant le Conseil d'État puis devant le Parlement, l'obligation d'étude d'impact des projets de loi apparaît, en première analyse, comme un dispositif de nature à renforcer l'influence de l'expert dans l'élaboration des projets de loi. En ce sens, le professeur Guillaume Drago estime que l'évaluation législative, compte tenu de sa nature technique, participe d'un renforcement du pouvoir administratif au détriment de la volonté démocratique<sup>309</sup>. La question se pose donc de savoir si la loi organique du 15 avril 2009 tend effectivement à conforter la place des administrations ministérielles dans l'élaboration des projets de loi.

La circulaire du 15 avril 2009 indique que c'est au ministre principalement porteur du projet de loi de prendre la responsabilité de l'étude d'impact, mais se montre assez elliptique s'agissant de la façon dont les services ministériels sont mis à contribution. Elle se borne à indiquer que les services de ce ministre doivent, avec l'appui du Secrétariat général du Gouvernement, « *déterminer les concours susceptibles d'être recherchés auprès d'autres administrations pour contribuer aux travaux d'évaluation préalable* »<sup>310</sup>.

L'analyse des études d'impact confirme le caractère opaque des conditions d'élaboration de ces études au sein du ministère porteur du projet de loi à titre principal. Sans doute en application du principe de solidarité ministérielle<sup>311</sup>, ni l'identité du ou des rédacteurs de l'étude d'impact, ni même celle du ministre qui a endossé la responsabilité de sa rédaction<sup>312</sup> ne sont révélées. La source des informations utilisées pour renseigner l'étude d'impact n'est pas systématiquement précisée. Une telle situation contraste avec certaines pratiques étrangères. Au Royaume-Uni, par exemple, ces documents sont signés par le ministre porteur

---

<sup>307</sup> J. Chevallier, « La place de l'administration dans la production des normes », *Droit et société*, 2011/3, n° 79, p. 632.

<sup>308</sup> F. Terré, « La crise de la loi », *APD*, 1980, tome 25, p. 17.

<sup>309</sup> G. Drago, « Le domaine de la loi : brève histoire d'une dérive constitutionnelle », *Mélanges Didier Truchet, L'intérêt général*, Dalloz, 2015, p. 170.

<sup>310</sup> Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative), *JORF* du 16 avril 2009, texte n° 5.

<sup>311</sup> Entretien avec J. Maïa, 12 janvier 2012 ; Entretien avec M. Guillaume, 19 novembre 2014.

<sup>312</sup> En ce sens, V. I. Lianos et M. Fazekas, « Le patchwork de la pratique des études d'impact en Europe : proposition de taxinomie », *RFAP*, n° 149, 2014, p. 44. V. notamment l'étude d'impact du projet de programmation relatif à l'exécution des peines, à l'en-tête du ministère de la justice et des libertés, 21 novembre 2011, 47 p.

du projet de loi<sup>313</sup> et indiquent l'adresse électronique du responsable administratif qui a coordonné sa rédaction<sup>314</sup>.

Compte-tenu de cette opacité, il est difficile d'apprécier précisément l'influence de la réforme du 15 avril 2009 sur le travail ministériel. Dans le silence des textes, cependant, il est permis de douter de la capacité de l'étude d'impact à significativement remodeler les rapports entre le politique et l'administration dans la préparation des textes<sup>315</sup>. En l'absence de dispositions contraires, c'est bien le ministre, par l'intermédiaire de son cabinet, qui garde la maîtrise du contenu de l'étude d'impact. Il lui est loisible, par exemple, de minimiser les possibles incidences négatives d'un projet de la loi dans un domaine particulier afin d'éviter que l'argument ne soit récupéré par des opposants au texte. À l'inverse, le ministre peut insister sur des informations de nature à soutenir son projet<sup>316</sup>.

L'appropriation toute relative du processus d'élaboration des projets de loi par l'administration par le biais de la démarche d'étude d'impact ne signifie pas, pour autant, que la loi organique du 15 avril 2009 n'influence pas ce processus. Les exigences posées par cette dernière en matière de contenu des études d'impact et dont le respect est contrôlé à différents stades du processus législatif, rejaillissent nécessairement sur la confection du projet de loi. À l'instar de toute entreprise de systématisation des opérations préalables à la prise d'une décision, l'obligation d'étude d'impact s'analyse comme « *une garantie contre l'oubli de certains éléments importants du problème envisagé* »<sup>317</sup>. En dépit de l'ascendant conservé par le ministre par l'intermédiaire de son cabinet dans la rédaction de l'étude d'impact, il est permis d'estimer que « *le seul fait de poser le problème des effets et de le situer dans un cadre analytique constitue un progrès* »<sup>318</sup>. Dans son bilan établi deux ans après la mise en œuvre de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Comité Balladur estimait satisfaisante la

---

<sup>313</sup> J.-B. Auby and T. Perroud, « "Introduction", in J.-B. Auby and T. Perroud, *Regulatory Impact Assessment*, Red Series, Global Law Press, 2013, p. 28.

<sup>314</sup> V. par exemple Impact Assessment, *Ensuring security during the construction phase of new nuclear power stations*, 20 may 2011, p. 1.

<sup>315</sup> Entretien avec Philippe Fabre, 18 septembre 2012.

<sup>316</sup> L'étude d'impact du projet de loi relatif à la majoration des droits à construire, par exemple, insiste sur l'intérêt de la réforme pour le secteur de la construction, en soulignant à de nombreuses reprises le fait que « *le secteur de la construction est le premier employeur du secteur privé en France* ». V. Étude d'impact du projet de loi relatif à la majoration des droits à construire, février 2012, spéc. p. 17 et 19. Cette pratique a été confirmée lors des entretiens auxquels nous avons procédé.

<sup>317</sup> L. Sfez, *La décision*, PUF, Coll. « Que sais-je ? », 4<sup>e</sup> éd., 2004, p. 46.

<sup>318</sup> V. C.-A. Morand, « Les exigences de la méthode législative et du droit constitutionnel portant sur la formation de la législation », *Droit et société*, n° 10, 1988, p. 403.

pratique des études d'impact, en observant qu'elles avaient bien conduit les ministères, dans certains cas, « à modifier leurs projets pour tenir compte des éléments [...] recueillis »<sup>319</sup>.

Ainsi, sans nécessairement révolutionner la démarche d'élaboration du projet de loi par le ministère principalement porteur de celui-ci, la loi organique du 15 avril 2009 exerce une influence positive sur celle-ci. En outre, la réforme apparaît comme un mécanisme de nature à améliorer la coordination interministérielle.

## 2. LA STRUCTURATION DU TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL

Dans un rapport de 2007, le Conseil d'État et l'Inspection générale des finances ont mis en exergue les défaillances de la coordination ministérielle, menant à un déficit de vision stratégique et donnant « l'impression d'une succession de décisions d'espèce sans cohérence d'ensemble »<sup>320</sup>. Le développement de la pratique des évaluations préalables figurait parmi les propositions émises par le rapport en vue d'un renforcement du caractère collectif du travail gouvernemental<sup>321</sup>.

D'une part, comme l'indiquait ce rapport, il est permis d'estimer que l'obligation d'étude d'impact des projets de loi permet une amélioration de la communication interministérielle. Suivant les préconisations émises par le Secrétariat général du Gouvernement dans ses lignes directrices, lors de la préparation de l'étude d'impact, le ministère principalement porteur du projet de loi est en effet invité à prendre contact avec les autres ministères concernés par le projet de loi afin qu'ils donnent leur avis sur l'étude d'impact<sup>322</sup>. Ces échanges favorisent la discussion interministérielle et donc le travail collectif au sein du Gouvernement<sup>323</sup>.

D'autre part, se pose la question de la capacité de l'étude d'impact à constituer un support pour la résolution, par le cabinet du Premier ministre, des désaccords entre ministères

---

<sup>319</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *La réforme institutionnelle deux ans après*, 17 mai 2010, p. 21.

<sup>320</sup> Conseil d'État et Inspection générale des finances, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, juillet 2007, p. 1.

<sup>321</sup> A. Noury, « L'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État : une tentative de rationalisation du travail gouvernemental », *op. cit.*, p. 619.

<sup>322</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Mémento des études d'impact à produire à l'appui des projets de loi*, non daté, p. 4.

<sup>323</sup> Entretien avec J. Maïa, 12 janvier 2012.



sur le contenu d'un projet de loi. Le constat établi par le rapport Mandelkern de 2002 permettait d'en douter. Il estimait en effet qu'en cas de désaccord l'étude d'impact était inutile car, dans une telle hypothèse, « *l'essentiel [était] alors de choisir l'une des positions en présence ou de dégager un compromis entre elles, sur des critères plus politiques que techniques* »<sup>324</sup>. La pratique suivie depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 15 avril 2009 conduit à remettre en cause ce constat. En témoignent, par exemple, les conditions d'élaboration du projet de loi de finances pour 2015, déposé le 1<sup>er</sup> octobre 2014 devant l'Assemblée nationale. Selon le ministre des relations avec le Parlement, « *l'ensemble des mesures figurant dans le projet de loi de finances pour 2015* »<sup>325</sup> aurait ainsi fait l'objet d'un « *arbitrage interministériel [lequel fut] basé non sur un projet de texte déjà ficelé mais sur une étude d'impact* »<sup>326</sup>.

Le soutien apporté par l'étude d'impact à l'arbitrage interministériel, réalisé en pratique par un membre du cabinet du Premier ministre, illustre combien la loi organique du 15 avril 2009 contribue à favoriser l'application effective de l'article 21 de la Constitution qui confie au Premier ministre la mission de diriger l'action du Gouvernement. Par le biais de l'étude d'impact, il exerce un contrôle plus étroit sur le travail des ministères et apparaît en mesure de trancher les désaccords en meilleure connaissance de cause. En ce sens, Susan Rose-Ackerman et Thomas Perroud estiment que l'étude d'impact peut « *recentrer la fonction d'élaboration de la norme entre les mains du pouvoir exécutif* »<sup>327</sup>.

L'analyse du rôle joué par l'étude d'impact en matière de formation des projets de loi permet ainsi de tirer certains enseignements sur la nature spécifique de ce document. En ce qu'elle entend restituer le processus qui a conduit à la présentation du texte au Parlement, l'étude d'impact ne constitue ni un document purement technique, ni un document purement politique. L'étude d'impact rend compte de l'interaction entre les expertises utilisées par le Gouvernement et la volonté politique<sup>328</sup> au fondement du projet de loi<sup>329</sup>. L'étude d'impact ne constitue ni la voix du « savant », ni celle du « politique », selon la distinction établie par Max

---

<sup>324</sup> D. Mandelkern (prés.), *Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation*, Doc. fr., 2002, p. 107. V. également A. Noury, « L'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État : une tentative de rationalisation du travail gouvernemental », *op. cit.*, p. 617.

<sup>325</sup> Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 11 février 2015, *JORF* du 12 février 2015, p. 1387.

<sup>326</sup> *Ibidem*.

<sup>327</sup> S. Rose-Ackerman et T. Perroud, « Les études d'impact et l'analyse 'coûts-avantages' : modèles américains et traditions juridiques françaises », *RFAP*, n° 149, 2014, p. 106.

<sup>328</sup> La volonté politique est exprimée par exemple dans la fixation des objectifs poursuivis par le projet de loi ou encore dans la restitution des avis émis par les personnes consultées par le Gouvernement.

<sup>329</sup> I. Lianos et M. Fazekas, « Le patchwork de la pratique des études d'impact en Europe : proposition de taxinomie », *op. cit.*, p. 30.

Weber. Elle se situe à l'intersection des deux. À ce titre, et bien qu'elle ne restitue pas les débats dont le projet de loi a fait l'objet, elle s'apparente, tant du point de vue de son contenu que de sa finalité, à un rapport parlementaire établi sur un projet de loi<sup>330</sup>.

Sans que l'article 39 alinéa 3 de la Constitution n'ait entraîné l'adoption d'une véritable procédure pré-parlementaire dans le cadre de la loi organique à laquelle il renvoie, il apparaît néanmoins que l'obligation d'étude d'impact constitue un mécanisme qui, sans remettre en cause le caractère interne de l'élaboration des projets de loi, exerce une influence significative sur le travail gouvernemental. Cette évolution des pratiques s'explique par la nature des exigences pesant sur le Gouvernement au stade de la présentation du projet de loi devant le Conseil d'État et la première assemblée saisie, qu'il convient désormais d'analyser.

## **§2. LA RATIONALISATION INCOMPLETE DE LA PRESENTATION DE L'INITIATIVE LEGISLATIVE DU GOUVERNEMENT**

En fixant des règles de présentation des projets de loi lors de leur transmission au Conseil d'État puis à la première assemblée saisie, le constituant a entendu contraindre le Gouvernement à faire preuve de davantage de réflexion lors de l'élaboration des textes sans remettre en cause son autonomie dans l'organisation de son travail. L'analyse du dispositif introduit met en lumière son caractère innovant (**A**), mais aussi son champ d'application limité qui relativise la portée des changements introduits par ces règles de droit gouvernemental (**B**).

---

<sup>330</sup> A. Haquet, « Les études d'impact des projets de loi : espérances, scepticisme et compromis », *AJDA*, 2009, p. 1990.

## **A. LA SOUMISSION DE L'INITIATIVE LEGISLATIVE A DES REGLES DE PRESENTATION NOVATRICES**

Les exigences de présentation des projets de loi sont novatrices, tant du point de vue de leur contenu (1) que des attentes du législateur organique en matière de transparence du travail gouvernemental qu'elles révèlent (2).

### **1. LE CONTENU DES REGLES DE PRESENTATION DES ETUDES D'IMPACT : UNE DOUBLE OBLIGATION**

La loi organique impose le dépôt simultané du projet de loi et de son étude d'impact (a). Elle exige également que l'étude d'impact respecte des exigences précises en matière de contenu (b).

#### **a. La présentation conjointe du projet de loi et de son étude d'impact**

En vertu de l'article 8 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi organique du 15 avril 2009, la présentation des projets de loi et de leur étude d'impact devant le Conseil d'État puis devant la première assemblée saisie doit être simultanée<sup>331</sup>. L'article 7 de la loi organique précise, en outre, que le projet de texte doit être précédé d'un exposé de ses motifs, c'est-à-dire d'un énoncé indiquant les raisons de l'adoption du texte et présentant de façon sommaire son contenu. L'introduction de cette disposition met en lumière la volonté du législateur organique de distinguer formellement l'exposé des motifs, document d'essence politique, de l'étude d'impact, document dont le contenu est présumé plus technique.

L'obligation de diffusion conjointe du projet de loi et de son étude d'impact a cependant été soumise à une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel lors du contrôle de la loi organique du 15 avril 2009. La juridiction constitutionnelle a précisé qu'elle apprécierait un retard dans le dépôt de l'étude d'impact au regard des « *exigences de la continuité de la vie de*

---

<sup>331</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, article 8 alinéa 1<sup>er</sup>, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528.

*la Nation* »<sup>332</sup>. En dépit de sa portée incertaine<sup>333</sup>, cette réserve d'interprétation assure au Gouvernement une possibilité de déroger, en cas d'urgence, à l'obligation de présentation concomitante des deux documents.

Cette exigence de distribution concomitante du projet de loi et de son étude d'impact se conjugue avec des prescriptions relatives au contenu de cette étude d'impact.

## **b. La présentation d'une étude d'impact répondant à des exigences fixées dans la loi organique**

La loi organique du 15 avril 2009 ne se borne pas à imposer au Gouvernement la production d'un document appelé « étude d'impact », sans autre précision. Les onze derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique précisent la nature des renseignements qui doivent être fournis par l'étude d'impact<sup>334</sup>, afin de ne pas laisser au Gouvernement le choix des informations à faire figurer dans ce document. La loi organique s'est inspirée des relevés de bonnes pratiques effectués par des organismes comme l'OCDE<sup>335</sup> ou le Centre d'analyse stratégique<sup>336</sup>, mais aussi de l'expérience française acquise avec les circulaires des années 1995, 1998 et 2003 relatives aux études d'impact des projets de loi.

L'alinéa 2 de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 impose la réalisation d'une « étude d'options » qui, théoriquement, précède l'étude d'impact *stricto sensu*. Il prévoit la définition des « *objectifs poursuivis par le projet de loi* », le recensement des « *options*

---

<sup>332</sup> Cons. const., n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 34 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6530 et s., cons. 17.

<sup>333</sup> L'expression « *continuité de la vie de la nation* » semble être la transposition des « *exigences de la continuité de la vie nationale* », déjà invoquées par le Conseil constitutionnel, notamment lors de son contrôle de la loi organique relative aux lois de finances et de la loi organique relative au financement de la Sécurité sociale. Les juges de la rue de Montpensier avaient estimé qu'un éventuel retard dans la distribution de tout ou partie des documents exigés devait être apprécié au regard des « *exigences de la continuité de la vie nationale* », in Cons. const., n° 2001-448 DC, 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, *JORF* du 2 août 2001, p. 12490, *Rec.* p. 99 ; Cons. const., n° 2005-519 DC, 29 juillet 2005, Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, *JORF* du 3 août 2005, p. 12661, *Rec.* p. 129. V. également S. Hutier, « Retour sur un moyen récurrent : les malfaçons de l'étude d'impact des projets de loi », *RFDC*, n° 101, 2015, p. 81.

<sup>334</sup> Les différentes recommandations distribuées par le Secrétariat général du Gouvernement ont précisé la portée de ces exigences. V. par exemple Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, 50 p.

<sup>335</sup> OCDE, *Construire un cadre institutionnel pour l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) : orientations destinées aux décideurs*, version 1.1, 2008, p. 13.

<sup>336</sup> Centre d'analyse stratégique, « Réglementer moins, réglementer mieux ? Les analyses d'impact de la réglementation », *La note de veille*, n° 151, 2009, p. 5.

*possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles* » et l'exposé des « *motifs du recours à une nouvelle législation* »<sup>337</sup>. Cette étude d'options s'appuie sur la présentation de « *l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi* », requise par l'article 8 alinéa 5.

De plus, le Gouvernement doit rendre compte des évaluations qu'il a réalisées dans des domaines définis par la loi organique et ce, « *avec précision* »<sup>338</sup>. Il s'agit, en premier lieu, d'analyses de nature juridique. L'étude d'impact est tenue d'exposer 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* » (alinéa 4), ses modalités d'application dans le temps et les textes qu'il convient d'abroger (alinéa 6), ses conditions d'application outre-mer<sup>339</sup> (alinéa 7) et, enfin, la liste des textes d'application qu'il sera nécessaire d'adopter (alinéa 12). En outre, le Gouvernement doit indiquer les incidences attendues de son projet de loi dans les domaines économiques, financiers, sociaux, environnementaux et de l'emploi public<sup>340</sup> (alinéas 8 et 9). Dans deux circulaires de 2012, le Premier ministre a préconisé que les études d'impact évaluent également les conséquences du projet de loi sur la situation des personnes handicapées et sur l'égalité entre les femmes et les hommes<sup>341</sup>.

En outre, à l'appui de l'appréciation des conséquences induites par le projet de loi, l'article 8 alinéa 10 impose au Gouvernement de présenter les « *consultations* » menées avant la saisine du Conseil d'État. La loi organique du 28 juin 2010 a, en outre, ajouté que l'étude

---

<sup>337</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>338</sup> *Ibidem*.

<sup>339</sup> L'étude d'impact expose avec précision « *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, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités* ».

<sup>340</sup> L'étude d'impact expose avec précision « *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* » (alinéa 8) et « *l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public* » (alinéa 9). En outre, l'article 8 du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration a précisé que l'étude d'impact devait « *permettre, s'agissant des projets de loi ayant des conséquences sur les missions ou l'organisation des services déconcentrés de l'État, de vérifier les coûts et bénéfices attendus, notamment l'adéquation entre les objectifs poursuivis et les contraintes et moyens des services déconcentrés* » (*JORF* du 8 mai 2015, texte n° 23).

<sup>341</sup> Circulaire du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes, *JORF* du 24 août 2012, p. 13760.

d'impact est tenue de spécifier « *les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental* »<sup>342</sup> si celui-ci a été consulté<sup>343</sup>.

L'analyse du contenu des exigences pesant sur le Gouvernement au stade de la présentation de ses projets de loi devant le Conseil d'État et le Parlement doit être conjuguée avec une recherche des enjeux s'attachant à une telle présentation.

## 2. LES INCIDENCES DES REGLES DE PRESENTATION : UNE ENTORSE AU PRINCIPE DE CONFIDENTIALITE DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

De prime abord, la soumission des projets de loi à des règles de présentation apparaît comme une exigence formelle. Cette obligation emporte pourtant des conséquences substantielles sur le travail gouvernemental.

À n'en pas douter, en effet, en imposant de rendre compte des réflexions qui ont accompagné l'élaboration du projet de loi, l'obligation d'étude d'impact constitue une entorse au principe de confidentialité des débats gouvernementaux prévu à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978<sup>344</sup>. Cette entorse est encore plus significative lorsque l'étude d'impact va au-delà des exigences fixées par la loi organique et rend compte du contenu des échanges interministériels auxquels a donné lieu l'élaboration du projet de loi. En ce sens, par exemple, l'étude d'impact du projet de loi « ALUR », présenté à l'Assemblée nationale le 26 juin 2013, évoque les réactions suscitées par certaines dispositions du projet de loi lors de réunions interministérielles<sup>345</sup>. Cette restitution des discussions n'est pas sans rappeler le modèle d'analyse d'impact de la réglementation helvétique. En vertu de l'article 141 alinéa 2 de la loi

---

<sup>342</sup> Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental, *JORF* du 29 juin 2010, p. 11633.

<sup>343</sup> Article 70 de la Constitution : « *Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Le Gouvernement peut également le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis pour avis* ».

<sup>344</sup> *JORF* du 18 juillet 1978, p. 2851. G. Faure, *Les études d'impact des projets de loi : premier bilan de la réforme*, Collection des mémoires de l'Équipe de droit public, n° 17, Publication de l'Université Jean Moulin Lyon 3, p. 86.

<sup>345</sup> V. Étude d'impact du projet de loi « ALUR », juin 2013, p. 540 et s. : « *Pour l'essentiel, ces différentes mesures n'ont pas soulevé d'objections particulières et les échanges entre ministères ont permis d'apporter diverses réponses aux interrogations soulevées par lesdites mesures (et alors explicitées dans la présente étude d'impact) et d'améliorer certaines rédactions proposées. Les dispositions créant un schéma régional intégrateur ont été abandonnées suite aux réunions interministérielles* ».

sur l'Assemblée fédérale, en effet, le « *message* » rendant compte de cette analyse doit restituer « *les points de vue et variantes discutés au stade préliminaire de la procédure législative et leur appréciation par le Conseil fédéral* ».

En France, ce renforcement de la visibilité du travail gouvernemental en matière législative interroge sur la volonté du Gouvernement de soumettre le processus d'élaboration des projets de loi à un régime de publicité qui se rapprocherait de celui applicable au travail parlementaire. Une telle mesure paraît pourtant susceptible d'entrer en tension avec le principe de responsabilité collective du Gouvernement devant l'Assemblée nationale, dont le corollaire est la pratique de la solidarité gouvernementale en vertu de laquelle un ministre ne doit pas rendre publiques des prises de position qui seraient contraires à la ligne politique arrêtée par le Premier ministre<sup>346</sup>.

L'obligation de présentation d'une étude d'impact des projets de loi peut également être interprétée comme une volonté du constituant et du législateur organique de soumettre le Gouvernement à une « obligation de vérité », à rebours d'une conception machiavélique du pouvoir selon laquelle de grandes choses peuvent être exécutées par les princes en recourant à la ruse et à l'artifice<sup>347</sup>. L'étude d'impact s'envisage alors comme un moyen de contraindre le Gouvernement à renoncer à un certain pouvoir discrétionnaire en matière d'élaboration des projets de loi et traduit une volonté de lutter tout à la fois contre les décisions empreintes d'arbitraire et contre les dérives oligarchiques du pouvoir qui consistent, selon Jacques Chevallier, « à mettre l'appareil étatique au service exclusif de ses intérêts »<sup>348</sup>.

L'utilisation de l'article 39 alinéa 3 de la Constitution à des fins de lutte contre le « *décisionnisme qui considère la loi comme procédant d'un simple calcul politique* »<sup>349</sup> et de restauration d'une conception noble des choix gouvernementaux – consistant en une réflexion structurée tournée vers l'intérêt général – n'est cependant pas sans susciter des questionnements sur ses potentiels effets pervers. La perspective d'une diffusion du travail gouvernemental ne conduira-t-elle pas le Gouvernement, non pas à approfondir ses analyses préalables, mais à davantage sélectionner les informations qu'il y fait figurer afin de ne pas s'exposer au risque que l'opposition ne se serve d'éléments défavorables au projet de loi, pour tenter de le

---

<sup>346</sup> P. Avril et J. Gicquel, *Lexique de droit constitutionnel*, PUF, 2003, p. 114.

<sup>347</sup> N. Machiavel, *Le Prince*, Folio classique, Gallimard, 1980, p. 69.

<sup>348</sup> J. Chevallier, « Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général », in Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, vol. 1, 1978, p. 34.

<sup>349</sup> C.-A. Morand, « Eléments de légistique formelle et matérielle », in C. Morand (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, PUAM, 1999, p. 31.

déstabiliser ?<sup>350</sup> Le risque que le Gouvernement ne fasse pas preuve de sincérité<sup>351</sup> dans les études d'impact de ses projets de loi avait été envisagé lors d'une discussion au Sénat sur le projet de loi organique établissant l'obligation d'étude d'impact. L'ancien Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, devenu sénateur, avait alors développé la thèse de l'existence de deux études d'impact : « *L'étude objective est réalisée par l'exécutif, par les services du budget ou par des services techniques. L'étude subjective est inventée a posteriori pour justifier un certain nombre de choses* »<sup>352</sup>.

En dépit de ses potentiels effets pervers, l'obligation de production simultanée du projet de loi et de son étude d'impact, tenue de faire la lumière sur les réflexions menées par le Gouvernement, concourt à la rationalisation de la présentation de l'initiative législative du Gouvernement. Les multiples aménagements apportés à ce « droit commun de l'étude d'impact » qui vient d'être exposé atténuent cependant le caractère contraignant de ce nouveau droit gouvernemental.

## **B. LA SOUMISSION DE L'INITIATIVE LEGISLATIVE A DES REGLES DE PRESENTATION A GEOMETRIE VARIABLE**

L'article 39 alinéa 3 de la Constitution dispose que « *La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique* ». Il exclut ainsi de son champ d'application les initiatives du Gouvernement qui ne sont pas de nature législative<sup>353</sup>. Pour autant, tous les projets de loi ne sont pas soumis à étude d'impact.

Le constituant et le législateur organique n'ont pas fait le choix d'un seuil financier en dessous duquel l'obligation d'étude d'impact ne serait pas obligatoire<sup>354</sup>, comme c'est par

---

<sup>350</sup> A. Noury, « L'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État : une tentative de rationalisation du travail gouvernemental », *op. cit.*, p. 629.

<sup>351</sup> Ce risque est bien réel puisque c'est le politique qui, en dernière hypothèse, décide du contenu de l'étude d'impact comme cela a été indiqué dans le paragraphe précédent.

<sup>352</sup> Sénat, Compte rendu intégral, 18 février 2009, *JORF* du 19 février 2009, p. 2035.

<sup>353</sup> Cela exclut donc les projets d'actes réglementaires, qui relèvent d'un régime d'évaluation préalable spécifique désormais fixé par la circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation. Elle prévoit que « *l'ensemble des textes applicables aux collectivités territoriales, aux entreprises ainsi qu'au public (particuliers, associations)* » font l'objet d'une telle évaluation, à l'exception des « *textes uniquement applicables aux administrations de l'État* » (*JORF* du 18 juillet 2013, p. 11993).

<sup>354</sup> Voir les préconisations de certains organismes et consultants privés, qui conseillent de cibler les projets susceptibles d'avoir le plus d'impact sur la société. V. not. S. H. Jacobs, « *Les grandes tendances des politiques*



exemple le cas aux États-Unis, où une analyse coûts-bénéfices complète n'est requise que si une mesure réglementaire envisagée par une agence engendre un coût total supérieur à cent millions de dollars<sup>355</sup>.

Deux régimes dérogatoires gravitent autour du droit commun de l'étude d'impact, résultant de l'article 8 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi organique du 15 avril 2009 et applicable par principe à tous les projets de loi, y compris lorsqu'ils sont présentés à la suite d'une censure du Conseil constitutionnel<sup>356</sup> ou qu'ils font l'objet d'une lettre rectificative du Premier ministre<sup>357</sup>. Le premier exempte totalement d'étude d'impact certains projets de réforme (1), tandis que le second prévoit un régime d'étude d'impact aménagé (2). Cette flexibilité, justifiée par la spécificité de certaines initiatives législatives du Gouvernement, est néanmoins excessive en ce qu'elle permet au Gouvernement de se soustraire aisément à son obligation de présentation d'une étude d'impact.

---

*réglementaires dans le monde* », interview réalisée par M. Perbet, p. 4-5. Disponible en ligne à l'adresse suivante : [www.strategie.gouv.fr/system/files/noteveille151.pdf](http://www.strategie.gouv.fr/system/files/noteveille151.pdf). Voir aussi OCDE, *Construire un cadre institutionnel pour l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) : orientations destinées aux décideurs*, préc., p. 41 (disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/fr/gov/politiquereglementaire/41574101.pdf>).

<sup>355</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>356</sup> Quoique la loi organique n'envisage pas expressément ce cas de figure, lorsque, à la suite de la censure d'une loi par le Conseil constitutionnel, un projet de loi portant sur un objet identique mais tenant compte de cette censure est présenté, le Gouvernement devrait être contraint de présenter une nouvelle étude d'impact. Il s'agit bien d'un nouveau projet de loi, par conséquent soumis à l'article 39 alinéa 3 de la Constitution. C'est ce qui semble ressortir, par exemple, de l'abrogation des articles 62, 63, 63-1, 63-4, alinéas 1<sup>er</sup> à 6, et 77 du code de procédure pénale par la décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010. Cette abrogation a été reportée au 1<sup>er</sup> juillet 2011, ce qui a laissé le temps au Gouvernement de rédiger l'étude d'impact de son nouveau projet, qui précise dans ses propos liminaires que sa présentation fait suite à la récente censure du Conseil constitutionnel. V. Cons. const., n° 2010-14/22 QPC, 30 juillet 2010, M. Daniel W. et autres [Garde à vue], *JORF* du 31 juillet 2010, p. 14198, *Rec.* p. 179 et étude d'impact du projet de loi relatif à la garde à vue, 2 octobre 2010, p. 3.

<sup>357</sup> Cette procédure est prévue lorsque le Premier ministre souhaite compléter ou modifier un projet déjà déposé sur le bureau de l'une des assemblées après la consultation du Conseil d'État. Le Gouvernement est contraint de présenter une nouvelle étude d'impact puisque cette lettre rectificative est assimilée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel à un projet de loi. V. Cons. const., n° 2000-433 DC, 27 juillet 2000, Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, *JORF* du 2 août 2000, p. 11922, *Rec.*, p. 121. L. Baghestani, « À propos 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 », *LPA*, 26 juin 2009, p. 6. V. par exemple l'étude d'impact de la lettre rectificative au projet de loi relatif à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique. Suppression de la catégorie active des corps et cadres d'emplois d'infirmier et de personnel paramédicaux dans le cadre de la réforme LMD, 23 février 2010, 31 p.

## **1. L'EXISTENCE D'INITIATIVES LEGISLATIVES EXEMPTÉES D'ÉTUDE D'IMPACT**

Un certain nombre d'initiatives législatives gouvernementales ne sont pas soumises à l'obligation de présentation d'une étude d'impact. Si certaines dispenses sont expressément prévues par la loi organique (a), d'autres résultent de son silence (b).

### **a. L'existence de projets expressément exemptés d'étude d'impact**

L'article 11 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi organique du 15 avril 2009 dispense d'étude d'impact trois catégories de projets de loi.

En premier lieu, l'obligation d'étude d'impact ne s'impose pas aux projets de loi constitutionnelle. Cette exclusion est essentiellement justifiée par le particularisme de la procédure de révision de la Constitution. L'initiative de ces textes, en effet, appartient au Président de la République sur proposition du Premier ministre et non au Premier ministre lui-même<sup>358</sup>. L'inapplication du mécanisme d'étude d'impact à leur égard est néanmoins paradoxale compte tenu de la vocation de ces textes à occuper un rang suprême dans l'ordre juridique interne. L'instauration du quinquennat, qui a renouvelé dans des proportions inattendues le fonctionnement de la V<sup>e</sup> République<sup>359</sup>, n'aurait-elle pas dû faire l'objet d'une démarche d'étude d'impact formalisée ? Les projets de révision de la Constitution, texte fondamental et solennel, mériteraient à tout le moins la même attention que celle portée aux projets de loi ordinaire lors de leur élaboration<sup>360</sup>.

En deuxième lieu, l'obligation d'étude d'impact ne s'applique pas aux projets de loi de programmation, qui ont pour caractéristique d'échapper à l'exigence de normativité de la loi. Cette catégorie de textes, créée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 afin de se substituer aux lois de programme, est visée à l'article 34 alinéa 20 de la Constitution. Elle ne bénéficie pas d'une définition précise, ce qui la rend attractive pour un gouvernement souhaitant

---

<sup>358</sup> Article 89 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution.

<sup>359</sup> Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République, *JORF* du 3 octobre 2000, p. 15582 et s.

<sup>360</sup> Qu'il soit permis de renvoyer à B.-L. Combrade, « ...Et maintenant l'introduction de l'équilibre budgétaire dans la Constitution. La 'frénésie normative' continue ! », *LPA*, n° 74, 14 avril 2011, p. 9. Dans le même sens, V. P. de Montalivet, « La dégradation de la qualité de la norme constitutionnelle sous la V<sup>e</sup> République », *RDP*, n° 4, 2012, p. 926-946.

échapper à l'exigence de normativité<sup>361</sup>, mais aussi à l'obligation d'étude d'impact. La tentation peut, en effet, être grande pour le Gouvernement d'adjoindre le terme de « *programmation* » à un projet de loi afin de le dispenser d'étude d'impact. Il est toutefois probable que les instances habilitées à contrôler le respect de l'article 39 alinéa 3 ne s'en tiendraient pas à l'intitulé du texte.

En dernier lieu, les projets de loi de prorogation des états de crise sont également exonérés d'étude d'impact. Contrairement aux critiques formulées par certains parlementaires lors de l'adoption de la loi organique<sup>362</sup>, le champ d'application de ces lois n'est pas indéterminé. Certes, en se référant aux « *projets relatifs aux états de crise* » les articles 42 et 49 de la Constitution manquent de clarté, puisqu'ils ne précisent pas les types de crise dont il est question. En revanche, l'article 11 de la loi organique du 15 avril 2009 est plus explicite dès lors qu'il vise les projets de « *prorogation des états de crise* », faisant ainsi référence aux dispositions prises tant en vertu de l'article 36 de la Constitution relatif à l'état de siège qu'en application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence<sup>363</sup> qui autorisent, dans leur champ d'application respectif, la prorogation de ces régimes d'exception au-delà de douze jours. L'adoption de mesures au titre de ces dispositions s'inscrivant dans un contexte d'urgence, elle s'accommode mal de la réalisation d'une étude d'impact. Toutefois, l'obligation de présenter une évaluation préalable simplifiée rendant compte en particulier des finalités poursuivies et des incidences attendues du projet serait envisageable : elle permettrait de limiter le risque d'arbitraire en cas de recours à ces dispositifs. Elle pourrait échapper, en revanche, à la compétence de la Conférence des présidents de la première assemblée saisie qui, en ce cas, ne pourrait refuser l'inscription du projet à l'ordre du jour.

Aux côtés de ces dispenses d'étude d'impact expressément prévues par la loi organique du 15 avril 2009 figurent des dispenses implicites.

---

<sup>361</sup> F. Savonitto, « Les lois de programmation du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution : une nouveauté à abandonner », *RDP*, n° 1, 2012, p. 115.

<sup>362</sup> « *L'état de crise, cela peut être tout et n'importe quoi : une crise politique, une crise économique, une crise sociale [...]. Qui en décidera, si ce n'est le Gouvernement [...]* ». V. Assemblée nationale, débats parlementaires relatifs au projet de loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, 2<sup>ème</sup> séance du mardi 20 janvier 2009, *JORF* du mercredi 21 janvier 2009, p. 697, intervention de M. P. Vuilque.

<sup>363</sup> Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relatif [sic] à l'état d'urgence, article 1<sup>er</sup>, *JORF* du 7 avril 1955, p. 3479 et s. : « *L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain ou des départements d'outre-mer, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* ».

## **b. L'existence de projets de loi implicitement exemptés d'étude d'impact**

Le législateur organique a, par son silence, exempté d'étude d'impact des initiatives législatives qui, bien que matériellement gouvernementales, ne sont pas formellement des projets de loi. Il s'agit des « propositions de loi initiées par le Gouvernement » (i), des amendements gouvernementaux (ii) et des projets de loi référendaire (iii).

### **i. L'exclusion des propositions de loi d'origine gouvernementale du champ de l'étude d'impact**

Le Parlement n'étant pas soumis aux instructions du Premier ministre, les circulaires relatives aux études d'impact de 1995, 1998 et 2003 ne prévoyaient pas la réalisation d'évaluations préalables pour les propositions de loi. Une telle exonération fait fi de la pratique des « propositions d'initiative gouvernementale », consistant pour un parlementaire de la majorité à présenter une proposition de loi dont le contenu est en réalité dicté par l'exécutif. Cette pratique permet au Gouvernement d'« éviter la paternité d'une mesure impopulaire »<sup>364</sup>, de ne pas être contraint de saisir le Conseil d'État<sup>365</sup> et de s'épargner la rédaction d'une étude d'impact. Sous le régime de la circulaire du 26 janvier 1998, déjà, les parlementaires de l'opposition accusaient le Gouvernement d'avoir présenté la réforme du pacte civil de solidarité sous la forme d'une proposition de loi afin « d'éviter l'étude d'impact rendue obligatoire pour les projets de loi »<sup>366</sup>. La pratique se poursuit depuis l'adoption de l'obligation d'étude d'impact ainsi qu'en témoigne, par exemple, la proposition de loi relative à la simplification et à l'amélioration de la qualité du droit, présentée le 7 août 2009 devant l'Assemblée nationale sans

---

<sup>364</sup> P. Bachschmidt, « Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *RFDC*, 2009, p. 353. L'auteur prend l'exemple de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances relative au « contrat première embauche ».

<sup>365</sup> La consultation du Conseil d'État sur une proposition de loi ne peut en effet se faire sans l'accord de l'auteur de la proposition (article 39 alinéa 5 de la Constitution), qui peut donc s'opposer à cette saisine.

<sup>366</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu intégral des débats, 3<sup>e</sup> séance du 8 juin 1999, *JORF* du 9 juin 1999, p. 5524. Intervention de M. P. Delnatte.

étude d'impact en dépit du concours apporté par le Gouvernement à la préparation du texte, au grand dam de l'opposition<sup>367</sup>.

Outre la tentation de l'usage de la proposition de loi, le Gouvernement peut également s'affranchir de la réalisation d'une étude d'impact en introduisant des dispositions législatives nouvelles par le biais d'amendements gouvernementaux qui n'ont pas non plus à faire l'objet d'une étude d'impact.

ii. L'exclusion des amendements gouvernementaux du champ de l'étude d'impact

Les modifications apportées aux textes de loi en discussion au Parlement à l'initiative du Gouvernement ne sont pas soumises à l'obligation d'étude d'impact. L'article 14 de la loi organique du 15 avril 2009 habilitait bien les règlements des assemblées à « *déterminer les modalités selon lesquelles les amendements du Gouvernement font l'objet d'une étude d'impact* », mais le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition pour cause d'incompétence négative<sup>368</sup>. Dans le respect des règles relatives au droit d'amendement, le Gouvernement reste donc libre d'introduire des dispositions nouvelles dans un projet de loi discuté au Parlement sans qu'elles fassent l'objet d'une étude d'impact. À de nombreuses reprises, le Gouvernement a utilisé le vecteur de l'amendement pour faire adopter des dispositions qui, compte tenu de leur ampleur, auraient dû faire l'objet d'une étude d'impact. Il en est ainsi, par exemple, de l'amendement ayant introduit le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi dans le projet de loi de finances rectificative pour 2012, présenté au Parlement le 27 novembre 2012 sans étude d'impact<sup>369</sup>.

---

<sup>367</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu intégral des débats, 2<sup>e</sup> séance du 1<sup>er</sup> décembre 2009, *JORF* du mercredi 2 décembre 2009, p. 10079.

<sup>368</sup> Cons. const., n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 34 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6530, cons. 39.

<sup>369</sup> Assemblée nationale, 27 novembre 2012, loi de finances rectificative pour 2012, amendement présenté par le Gouvernement, article additionnel après l'article 24, 4 p.

- iii. L'exclusion des projets de loi référendaire du champ de l'étude d'impact

L'organisation d'un référendum sur le fondement de l'article 11 de la Constitution permet, compte tenu du silence de la loi organique à son égard, d'échapper à l'obligation de présentation d'une étude d'impact. En effet, les projets de loi référendaire, qu'ils soient d'initiative conjointe ou primo-ministérielle, ne sont pas présentés devant le Parlement au titre de l'article 39 alinéa 3 de la Constitution. Ils ne s'insèrent donc pas dans le champ d'application de la réforme. Ceci est paradoxal car l'obligation d'étude d'impact s'analyse comme un outil du débat public<sup>370</sup>. Or, dans l'hypothèse d'un référendum, le peuple serait appelé à se prononcer sur un projet de réforme sans avoir été éclairé sur les objectifs qu'il poursuit ou ses effets prévisibles.

Ces angles morts dans le champ d'application de l'obligation d'étude d'impact sont un moyen pour le Gouvernement d'échapper aux nouvelles règles de droit gouvernemental. Les régimes dérogatoires applicables à certains projets de loi lui permettent, quant à eux, de bénéficier d'un mécanisme d'étude d'impact allégé.

## **2. L'EXISTENCE D'INITIATIVES LEGISLATIVES BENEFICIAINT D'UN REGIME D'ETUDE D'IMPACT AMENAGE**

L'obligation d'étude d'impact est applicable à tous les projets de loi entrant dans le champ d'application de la loi organique du 15 avril 2009, mais certaines catégories de projets de loi sont accompagnées d'une étude d'impact soumise à des règles de présentation allégées. Des assouplissements sont prévus par les textes pour des initiatives spécifiques **(a)**, tandis que d'autres sont issus des interprétations de la loi organique formulées par le Conseil constitutionnel **(b)**.

---

<sup>370</sup> G. Protière, « L'exception à l'obligation d'étude d'impact », *op. cit.*, p. 66.

### **a. L'introduction d'aménagements adaptés aux particularités de certains projets de loi**

Les règles relatives à la présentation des études d'impact ont été aménagées par le législateur organique car elles ont été jugées inadaptées à la spécificité des projets de loi d'habilitation à agir par voie d'ordonnance (i), des projets de loi de ratification d'accords internationaux visés par l'article 53 de la Constitution (ii) et des projets de loi n'appartenant pas au domaine exclusif des lois financières (iii).

#### **i. Les aménagements propres aux projets de loi d'habilitation à agir par ordonnance**

L'obligation de dépôt devant le Parlement d'une étude d'impact s'accorde mal avec les spécificités de la législation déléguée. La présentation d'une étude d'impact au stade de la demande d'habilitation est prématurée puisque, précisément, le projet de loi n'existe pas encore et que le délai d'habilitation consenti au Gouvernement est justement « *l'occasion de l'affiner* »<sup>371</sup>. À l'inverse, élaborer une étude d'impact du projet de loi de ratification de l'ordonnance apparaît trop tardif puisque la réforme a déjà été adoptée par le biais d'une ordonnance. Cette difficulté explique un certain achoppement des débats préalables<sup>372</sup>. Le législateur organique a finalement introduit un mécanisme relativement souple.

En vertu de l'article 11 alinéa 2 de la loi organique, seules les rubriques prévues aux alinéas 2 à 7 et à l'avant-dernier alinéa de l'article 8<sup>373</sup> doivent être renseignées, ce qui exclut en particulier l'exposé des conséquences économiques, financières, sociales et

---

<sup>371</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Rapport au Premier ministre du Groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public de 2006* du Conseil d'État, Doc.fr., janvier 2007, p. 132 et s. En ce sens, le Conseil constitutionnel estime que le Gouvernement « *n'est pas tenu de faire connaître la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation et qu'il ne lui est pas interdit de faire dépendre cette teneur des résultats de travaux et d'études dont il ne connaîtra que plus tard les conclusions* ». V. Cons. const., n° 86-207 DC, 26 juin 1986, Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social, *JORF* du 27 juin 1986, p. 7978, *Rec.* p. 61.

<sup>372</sup> G. Protière, « L'exception à l'obligation d'étude d'impact », *op. cit.*, p. 65.

<sup>373</sup> Malencontreusement, l'article 3 de la loi organique du 28 juin 2010 a inséré un nouvel alinéa à l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 aux termes duquel l'étude d'impact doit exposer « *s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental* ». Or, il n'a pas modifié en même temps le renvoi opéré par l'article 11 alinéa 2. En conséquence, le Gouvernement n'est théoriquement plus tenu de rendre compte des consultations qu'il a menées mais uniquement de présenter les suites qu'il donne « *à l'avis du Conseil économique, social et environnemental* ». Rien ne semblant indiquer, dans les débats parlementaires, que cette modification était volontaire, il conviendrait de réparer cette lacune lors d'une révision de la loi organique.

environnementales du projet<sup>374</sup>. En outre, le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation conforme avec sa jurisprudence en considérant que l'article 11 alinéa 2 de la loi organique ne pouvait « être interprété comme imposant au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il entend prendre sur le fondement de l'habilitation qu'il demande »<sup>375</sup>. Enfin, le Gouvernement reste libre de contourner cette obligation en présentant au Parlement des amendements d'habilitation, qui ne sont pas soumis à l'article 11 alinéa 2.

L'article 11 alinéa 3 relatif à l'étude d'impact des projets de loi de ratification a, quant à lui, été censuré au motif qu'un tel document se serait révélé être, en réalité, non pas l'étude d'impact d'une réforme projetée, mais l'étude d'impact d'une ordonnance déjà entrée en vigueur, ce qui aurait méconnu les articles 38 et 74-1 de la Constitution tout en ne trouvant pas de fondement dans l'article 39 de la Constitution<sup>376</sup>.

Face au faible encadrement de la législation déléguée par la loi organique du 15 avril 2009, le Premier ministre a cependant introduit, par le biais d'une circulaire, un mécanisme d'évaluation préalable des textes réglementaires qui couvre le champ des ordonnances<sup>377</sup>. Toutefois, à la différence des mécanismes établis en application de l'article 39 alinéa 3, la démarche d'étude d'impact pour ces textes est dépourvue de caractère contraignant. À cet égard, il serait opportun de donner suite aux préconisations du rapport sur la simplification législative visant notamment à « rendre obligatoire la réalisation d'une étude d'impact pour les ordonnances »<sup>378</sup>.

---

<sup>374</sup> Le Gouvernement peut cependant prendre la liberté d'évoquer ces questions dans les études d'impact des projets de loi. V. Étude d'impact du projet de loi portant transposition de diverses directives du Parlement européen et du Conseil en matière civile et commerciale, 21 septembre 2010, 94 p (Voir parties 2 et 4 relatives à l'habilitation).

<sup>375</sup> Cons. const., n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 34 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6530 et s.

<sup>376</sup> *Idem*.

<sup>377</sup> Circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation, *JORF* du 18 juillet 2013, p. 11993.

<sup>378</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information de la Mission d'information sur la simplification législative, L. de la Raudière (prés.), R. Juanico (rapp.), 9 octobre 2014, p. 83.



ii. Les aménagements propres aux projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution

En vertu de l'article 53 de la Constitution, le Parlement est compétent pour ratifier ou approuver les traités et accords dans certaines matières spécifiquement énumérées<sup>379</sup>. L'étude d'impact qui accompagne les projets de loi de ratification ou d'approbation répond là encore à un régime allégé<sup>380</sup>. L'exigence de présentation des réserves et déclarations interprétatives éventuellement émises par la France a fait l'objet d'une réserve d'interprétation par le Conseil constitutionnel lors de son contrôle de la loi organique. En effet, la juridiction constitutionnelle a décidé que l'exécutif conserve la liberté de « *déposer des réserves, de renoncer à des réserves qu'il avait envisagé de déposer et dont il avait informé le Parlement ou, après la ratification, de lever des réserves qu'il aurait auparavant formulées* »<sup>381</sup>. L'absence d'étude d'impact des choix retenus en matière de réserves constitue un aménagement compréhensible, mais interroge sur un éventuel hiatus entre la place croissante occupée par le droit international et la souplesse des exigences pesant sur le Gouvernement s'agissant des projets de ratification ou d'approbation de traités ou accords internationaux<sup>382</sup>.

iii. Les aménagements propres aux projets de « loi financière »

La loi organique du 15 avril 2009 prévoit en son article 11 alinéa 1<sup>er</sup> que le régime général d'étude d'impact fixé en son article 8 ne s'applique pas aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale<sup>383</sup>. Pourtant, avec un déficit d'intelligibilité remarquable, l'article 12 de la loi organique soumet les dispositions non

---

<sup>379</sup> Article 53 alinéas 1 et 2 de la Constitution : « *Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi* ».

« *Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés* ».

<sup>380</sup> Les études d'impact de ces projets sont tenues de rendre compte des objectifs poursuivis par le texte, ses effets attendus dans certains domaines (économique, financier, juridique...), l'historique des négociations, l'état des signatures et ratifications. V. Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, article 11 alinéa 3, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>381</sup> Cons. const., n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6530 et s., cons. 24.

<sup>382</sup> En ce sens, F. Raynaud compare l'importance prise par le droit international et communautaire avec son mode d'élaboration, encore très marqué par son origine diplomatique. F. Raynaud, « Les questions internationales et européenne », in D. Mandelkern (prés.), *Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation*, Doc. fr., 2002, p. 131.

<sup>383</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528.

exclusivement financières<sup>384</sup> de ces projets à une obligation d'« *évaluation préalable* »<sup>385</sup>, c'est-à-dire à une exigence d'étude d'impact allégée. Sur renvoi de cette disposition, les articles 51 8° et 53 4° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 et l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale disposent que ces projets sont accompagnés des documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009<sup>386</sup>. Par ailleurs, l'adoption des projets de loi financière étant prévue par des lois organiques spécifiques, auxquelles renvoient les articles 47 et 47-1 de la Constitution, le dispositif de sanction prévu à l'article 39 alinéa 4 de la Constitution n'est pas applicable.

L'insertion dans l'obligation d'étude d'impact d'un régime d'étude d'impact aménagé est justifiée par le particularisme de certains projets de loi. Elle révèle cependant, là encore, la volonté de préserver l'autonomie du Gouvernement en ne le soumettant pas à des contraintes formelles excessives. La flexibilité ajoutée par le Conseil constitutionnel, via la consécration d'un principe de proportionnalité de l'étude d'impact, confirme cette orientation.

## **b. L'adjonction d'un aménagement modulable en fonction des projets de loi**

Le projet de loi organique intégrait, sur le modèle de certaines circulaires relatives aux études d'impact des années 1990<sup>387</sup>, un principe de proportionnalité de l'évaluation à l'ampleur

---

<sup>384</sup> Il s'agit, plus précisément, des dispositions des projets de « lois financières » ne relevant ni du domaine exclusif et obligatoire des projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale prévu aux alinéas 18 et 19 de l'article 34 de la Constitution, ni du domaine facultatif mais exclusif de ces lois. Pour plus d'informations consulter la fiche du guide de légistique disponible en ligne à l'adresse suivante : [http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/I.-Conception-des-textes/1.1.-Necessite-des-normes/1.1.2.-Etudes-d-impact#anc2698\\_0\\_2\\_4](http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/I.-Conception-des-textes/1.1.-Necessite-des-normes/1.1.2.-Etudes-d-impact#anc2698_0_2_4).

<sup>385</sup> Les dispositions exclusivement financières font déjà l'objet d'évaluations spécifiquement prévues par la loi organique relative aux lois de finances et par le code de la sécurité sociale. V. Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, *Les aspects économiques et financiers de la procédure des études d'impact*, p. 17. Cité par A. Noury, « L'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État : une tentative de rationalisation du travail gouvernemental », *op. cit.*, p. 604.

<sup>386</sup> Malheureusement, et cela conforte cette inintelligibilité, le législateur organique a omis de modifier cet article lorsqu'il a adopté l'article 3 de la loi organique du 28 juin 2010 qui ajoute un alinéa à l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 prévoyant que l'étude d'impact doit exposer « *s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental* ». L'ajout de cet alinéa décale les alinéas visés par l'article 12 de cette même loi organique. Il en résulte que les évaluations préalables des projets visés à cet article ne sont théoriquement plus soumises à l'obligation d'« étude d'options » prévue à l'article 8 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009. Une telle erreur matérielle mériterait d'être réparée à l'occasion d'une révision de la loi organique du 15 avril 2009.

<sup>387</sup> Voir notamment la circulaire du 26 janvier 1998 : « *le degré de détail et la finesse d'analyse de l'étude d'impact doivent être proportionnels à l'importance des mesures proposées et à leurs conséquences sur la société, l'économie et l'administration* ». Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* du 6 février 1998, p. 1913.

du projet de réforme<sup>388</sup>. Face au risque, notamment, de subjectivité dans l'appréciation de l'envergure d'une législation projetée<sup>389</sup>, la loi organique a abandonné la référence à ce principe. Le Conseil constitutionnel a cependant considéré que les rubriques de l'article 8 de la loi organique ne devaient figurer dans l'étude d'impact que « *pour autant que ces prescriptions ou l'une ou l'autre d'entre elles trouvent effectivement à s'appliquer compte tenu de l'objet des dispositions du projet de loi en cause* »<sup>390</sup>. Dans sa décision FNR en date du 1<sup>er</sup> juillet 2014, il a attribué une portée particulièrement large à cette réserve d'interprétation en appréciant, en l'espèce, l'objet du texte à partir des « *objectifs poursuivis par le projet de loi* » dont la présentation est imposée par l'article 8 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009<sup>391</sup>. Si la réserve d'interprétation a probablement été dictée par la volonté de ne pas soumettre le Gouvernement à une obligation de présenter des études d'impact démesurées par rapport à l'importance du projet de loi, elle revient cependant à lui reconnaître le pouvoir de déterminer lui-même les exigences auxquelles il s'astreint lors de la rédaction de ces études. Rien ne l'empêche, en effet, d'omettre sciemment de fixer un objectif afin de ne pas avoir à évaluer ses conséquences dans l'étude d'impact<sup>392</sup>.

La restauration d'un élément de proportionnalité par le Conseil constitutionnel facilite la démarche d'évaluation préalable des projets de loi de transposition de directives du droit de l'Union européenne qui ne font l'objet d'aucun traitement particulier dans la loi organique du 15 avril 2009. Une évaluation préalable de ces textes a lieu au niveau de la Commission européenne<sup>393</sup>. Sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution<sup>394</sup>, des circulaires de

---

<sup>388</sup> L'article 7 alinéa 4 du texte prévoyait que la teneur de l'évaluation « *est fonction de l'ampleur de la réforme proposée et de son urgence ainsi que, le cas échéant, de l'importance de son incidence prévisible pour les comptes publics ou du nombre de personnes directement concernées* ». V. Assemblée nationale, projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 10 décembre 2008, p. 4.

<sup>389</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Rapport au Premier ministre du Groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public de 2006 du Conseil d'État*, Doc.fr., janvier 2007, p. 12.

<sup>390</sup> Cons. const., n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 34 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6530 et s., cons. 15.

<sup>391</sup> Cons. const., n° 2014-12 FNR, 1<sup>er</sup> juillet 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.

<sup>392</sup> Qu'il soit permis de renvoyer à B.-L. Combrade, « Cinq ans plus tard : première (et dernière ?) application de l'article 39, alinéa 4 de la Constitution », *LPA*, n° 171, 27 août 2014, p. 6 et s.

<sup>393</sup> Commission européenne, *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, 15 janvier 2009, 57 p.

<sup>394</sup> Selon lequel « *le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne* ».

1998<sup>395</sup>, 2004<sup>396</sup> et 2010<sup>397</sup> ont prévu la rédaction parallèle au sein du Gouvernement d'une « *fiche d'impact simplifiée* » afin de peser sur les négociations préalables<sup>398</sup> et de prévoir, le plus en amont possible, les incidences de la transposition à venir. Au stade de la présentation de ses projets de loi de transposition des directives, le Gouvernement est contraint de produire une véritable étude d'impact, soumise cette fois à l'article 8 de la loi organique puisque ces projets de loi entrent dans le champ de l'article 39 alinéa 3 de la Constitution. Cette application du droit commun de l'étude d'impact est en réalité trompeuse puisque l'étude d'impact du projet de transposition est en partie dictée par l'analyse d'impact de la Commission<sup>399</sup>. C'est le cas, en particulier, des rubriques relatives à la recherche d'alternatives à l'intervention législative ou à la présentation des motifs et des objectifs de la réforme<sup>400</sup>. La présentation des études d'impact de ces projets de loi fait donc nécessairement l'objet d'un aménagement qui, dans le silence de la loi organique, peut être justifié par la réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel. La nature particulière de « *l'objet des dispositions du projet de loi en cause* »<sup>401</sup>, à savoir la transposition d'un acte communautaire, justifie en effet le dépôt devant le Parlement d'une étude d'impact au contenu adapté.

La diversité des exclusions, régimes dérogatoires et silences bienveillants à l'égard du Gouvernement témoigne d'un refus du législateur organique d'encadrer trop strictement les conditions de présentation des projets de loi. Cependant, la souplesse introduite relativise d'autant la prétention à encadrer le travail gouvernemental en matière législative dans son ensemble, c'est-à-dire dès la *préparation* des projets de loi.

---

<sup>395</sup> Circulaire du 9 novembre 1998 relative à la procédure de suivi de la transposition des directives en droit interne, *JORF* du 10 novembre 1998, p. 16948 : « *le ministre chef de file doit fournir, [...] dans le cadre de la procédure de l'article 88-4 de la Constitution, une fiche d'impact juridique simplifiée relative à cet acte* ».

<sup>396</sup> Circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes, *JORF* du 2 octobre 2004, p. 16920.

<sup>397</sup> Circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen, *JORF* du 22 juin 2010, p. 11232.

<sup>398</sup> Cour des comptes européenne, *L'analyse d'impact dans les institutions européennes soutient-elle la prise de décision ?*, Rapport spécial n° 3, 2010, p. 44.

<sup>399</sup> Les études d'impact de projets de loi de transposition peuvent d'ailleurs comporter, en annexe, un résumé de l'analyse d'impact réalisée par la Commission européenne. V. par exemple l'étude d'impact du projet de loi portant transposition de diverses directives du Parlement européen et du Conseil en matière civile et commerciale, 21 septembre 2010, p. 66-73.

<sup>400</sup> L'étude d'impact d'un projet d'habilitation à procéder par ordonnance à la transposition d'une directive se borne ainsi à reproduire les objectifs poursuivis par le texte communautaire. V. Étude d'impact du projet de loi relatif au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, juillet 2011, p. 110. Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/projets/pl3714-ei.pdf>.

<sup>401</sup> Cons. const., n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 34 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6530 et s., cons. 15.

## **CONCLUSION DU CHAPITRE**

Si l'inscription dans le droit positif de l'obligation d'étude d'impact marque l'institutionnalisation d'un droit gouvernemental en matière d'élaboration des projets de loi, elle ne crée pas pour autant une authentique procédure gouvernementale qui constituerait le pendant de la procédure parlementaire. En pratique, sans constituer un instrument proprement révolutionnaire, l'étude d'impact accompagne la formation de l'initiative législative du Gouvernement en contraignant ce dernier à faire preuve d'une plus grande rigueur dans la préparation de ses projets de loi. La portée des changements introduits par l'article 39 alinéa 3 de la Constitution est toutefois largement conditionnée par la façon dont le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel se saisissent de ce nouvel instrument pour contrôler le respect par le Gouvernement de l'obligation d'étude d'impact.

## CHAPITRE SECOND. LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE DE LA PRÉPARATION DES PROJETS DE LOI

Au sein des États dans lesquels un mécanisme d'analyse d'impact de la réglementation a été institué, un examen de la qualité des analyses produites est de plus en plus souvent confié à des organismes indépendants spécifiquement créés à cette fin. En Allemagne, par exemple, les analyses d'impact de la réglementation sont contrôlées par le Nationaler Normenkontrollrat<sup>402</sup>, mis en place en 2006 à la suite du traité de coalition gouvernementale entre SPD, CSU et CDU<sup>403</sup>. Les huit membres de cet organisme, qui bénéficient d'une indépendance par rapport au Gouvernement fédéral, sont choisis en fonction de leurs compétences complémentaires dans les domaines économique, juridique, administratif et politique<sup>404</sup>. Au sein des institutions de l'Union européenne, le président de la Commission a créé, la même année, le Comité d'analyse d'impact. Cette instance est composée de neuf experts désignés par le Président de la Commission en raison de leurs compétences en matière macro-économique, sociale ou environnementale. Ils sont censés exercer un contrôle indépendant des analyses d'impact réalisées par la Commission<sup>405</sup>.

En France, l'inscription en droit positif de l'obligation d'étude d'impact ne s'est pas accompagnée de la création d'un organisme *ad hoc* chargé d'examiner les études élaborées par le Gouvernement. Constituant et législateur organique ont, en effet, habilité deux instances existantes et déjà étroitement associées au processus législatif, à savoir le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel. Un tel choix suscite nécessairement l'interrogation. De quelle expertise disposent ces deux instances pour contrôler la qualité du contenu des études d'impact ? La capacité du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel à émettre un jugement critique sur les

---

<sup>402</sup> Conseil national pour le contrôle des normes.

<sup>403</sup> S. Veit, « National Experiences with General Forms of *Ex Ante* Evaluation », in J. Verschuuren (dir.), *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, op. cit., p. 184.

<sup>404</sup> Nationaler Normenkontrollrat, *Strengthening Cost Consciousness for Better Regulation*, Annual Report, 2007, p. 15 ; Commission européenne, *Rapport 2012 du Comité d'analyse d'impact*, p. 7.

<sup>405</sup> Commission européenne, *Rapport 2012 du Comité d'analyse d'impact*, p. 4 et 7. Par une décision du 19 mai 2015, le président de la Commission européenne a annoncé la substitution du Comité d'analyse d'impact par un Comité d'examen de la réglementation, composé de sept membres dont trois recrutés en dehors des institutions de l'Union européenne. V. European Commission, *Decision of the President of the European Commission on the establishment of an independent Regulatory Scrutiny Board*, 2015, 5 p.

analyses juridiques qui y figurent ne fait guère de doute. Il n'en va pas de même, en revanche, s'agissant de l'appréciation de la pertinence des évaluations financières, économiques ou environnementales des effets attendus du projet de loi.

Le choix du constituant et du législateur organique doit être interprété comme une appréhension de la réforme selon une perspective exclusivement juridique. L'obligation d'étude d'impact, parce qu'elle constitue une nouvelle règle de droit gouvernemental, devait faire l'objet d'un contrôle par des autorités intervenant déjà dans la procédure législative. La confrontation de l'étude d'impact aux exigences fixées par la loi organique ne diffère pas fondamentalement, dans l'esprit de la réforme, de la confrontation de la loi aux normes supérieures qu'elle est tenue de respecter.

Le contrôle de l'étude d'impact peut intervenir à trois stades du processus législatif. D'abord, le Conseil d'État se prononce sur le respect des exigences fixées par la loi organique du 15 avril 2009 lors de sa consultation par le Gouvernement prévue à l'article 39 alinéa 2 de la Constitution. Ensuite, le Conseil constitutionnel peut examiner l'étude d'impact dans le cadre d'une voie de recours spécifique introduite à l'article 39 alinéa 4 de la Constitution ou à l'occasion du contrôle de constitutionnalité de la loi exercé en application de l'article 61.

Les mécanismes de contrôle prévus par la Constitution et la loi organique participent incontestablement d'un encadrement plus étroit du travail gouvernemental. D'une part, l'appréciation de la conformité de l'étude d'impact aux exigences fixées par la loi organique du 15 avril 2009 constitue un moyen d'appréciation nouveau des conditions de préparation des projets de loi. D'autre part, les informations figurant dans l'étude d'impact fournissent un référentiel susceptible de favoriser, par ricochet, un contrôle renforcé de la régularité des textes. La pratique met en lumière, cependant, de grandes disparités dans la réception de cette réforme. La rénovation sensible des conditions d'intervention du Conseil d'État dans le cadre de ses fonctions consultatives (**Section 1**) contraste, en effet, avec la retenue dont fait preuve le Conseil constitutionnel dans l'exercice de son contrôle, que ce soit dans le cadre de la voie de recours spécifique prévue par l'article 39 alinéa 4 de la Constitution ou à l'occasion du contrôle de constitutionnalité de la loi (**Section 2**).

## SECTION 1. L'ENRICHISSEMENT DU CONTRÔLE DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL PAR LE CONSEIL D'ÉTAT

En vertu de l'article 39 alinéa 2 de la Constitution, le Conseil d'État est consulté sur l'ensemble des projets de loi avant leur délibération en Conseil des ministres. Par le biais de cette saisine pour avis, il « *participe à la confection des lois* »<sup>406</sup>. En dépit de son intervention en dehors d'un cadre contentieux, l'intervention du Conseil d'État peut s'analyser comme une forme de contrôle de la préparation du projet de loi<sup>407</sup>. En effet, les conseils qu'il délivre au Gouvernement sont bien précédés d'une vérification de la conformité du projet de loi à des exigences dont il assure le respect. De plus, le Conseil d'État a la possibilité de refuser de statuer sur un projet de loi, ce qui contraint alors le Gouvernement à lui présenter un nouveau texte, sauf à l'exposer à une censure dans le cadre de l'article 61 de la Constitution<sup>408</sup>. Le Conseil d'État dispose également de la faculté de réécrire le projet de loi<sup>409</sup>. Dans cette dernière hypothèse, la marge de manœuvre du Gouvernement est assez réduite. Il ne peut choisir comme texte définitif que le projet envoyé au Conseil d'État avec les modifications qu'il a acceptées en cours de discussion ou le nouveau projet proposé par celui-ci, le « *panachage* » entre les deux étant impossible<sup>410</sup>.

L'introduction de l'article 8 alinéa 1 de la loi organique du 15 avril 2009, en vertu duquel « *les documents rendant compte de [l'] étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État* »<sup>411</sup>, a entraîné un renouvellement des méthodes de travail au sein de cette instance. L'examen des extraits d'avis rendus publics atteste en effet d'un contrôle plus étroit du travail gouvernemental. Le Conseil d'État analyse le contenu de l'étude d'impact accompagnant le projet de loi, en la confrontant aux exigences fixées par la loi organique du 15

---

<sup>406</sup> Article L. 112-1 du Code de justice administrative ; L.-A. Bouvier, *Le Conseil d'État et la confection de la loi*, th. dactyl., Université Panthéon-Assas, 2013, 471 p.

<sup>407</sup> *Contra* : M. Long, « Mon expérience de la fonction consultative du Conseil d'État de 1987 à 1995 », *RDP*, n° 5/6, 1998, p. 1430.

<sup>408</sup> Le Conseil constitutionnel contrôle, en effet, le respect de la procédure de consultation du Conseil d'État sur les projets de loi lors du contrôle de constitutionnalité de la loi *a priori*. Cons. const., n° 2003-468 DC, 3 avril 2003, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, *Rec.* p. 325.

<sup>409</sup> Y. Gaudemet, « Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État dans le processus législatif », in *Conseil constitutionnel et Conseil d'État*, Actes du colloque des 21 et 22 janvier 1988 organisé par l'Université Paris II, LGDJ-Montchrestien, 1988, p. 91.

<sup>410</sup> M. Long, « Mon expérience de la fonction consultative du Conseil d'État de 1987 à 1995 », *op. cit.*, p. 1421.

<sup>411</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, JORF n° 0089 du 16 avril 2009, art 8 al 1, p. 6528 et s.



avril 2009. Cette appréciation de l'étude d'impact n'est pas sans influencer, au surplus, l'analyse du projet de loi lui-même. L'évaluation réalisée par le ministère porteur du projet de loi fournit, en effet, des indications de nature à donner plus de profondeur à l'examen de celui-ci. Aussi, la rénovation du contrôle de la préparation des projets de loi par le Conseil d'État se matérialise par l'attention qu'il porte à la qualité de l'étude d'impact (§1), mais aussi par l'influence exercée par le document sur l'examen de l'initiative législative elle-même (§2).

## **§1. L'EXTENSION DE L'EXAMEN DES PROJETS DE LOI A L'ETUDE D'IMPACT**

L'interprétation de l'obligation de distribution de l'étude d'impact au Conseil d'État<sup>412</sup> comme habilitant ce dernier à confronter l'étude d'impact aux exigences fixées par la loi organique du 15 avril 2009 procède d'une démarche volontariste. L'article 8 alinéa 1<sup>er</sup> de cette loi, pas plus que l'article 39 alinéa 2 de la Constitution, n'imposait en effet aux sections consultatives d'exercer un tel contrôle. L'intérêt porté par le Conseil d'État à la démarche d'évaluation préalable contraste avec l'attitude qu'il adoptait avant la réforme de 2009<sup>413</sup>. Les circulaires de 1995<sup>414</sup> et 1998<sup>415</sup>, qui prévoient expressément la transmission de l'étude d'impact au Conseil d'État, n'avaient pas conduit à un contrôle systématique du document.

La méthode retenue pour l'examen de l'évaluation préalable des projets de loi, qui a été portée à la connaissance des ministères par le Secrétariat général du Gouvernement<sup>416</sup>, n'est pas sans évoquer celle qui est suivie pour le contrôle des études d'impact en droit de l'environnement<sup>417</sup>. Certes, ces deux études sont examinées dans un cadre différent : contentieux pour l'étude d'impact environnementale, consultatif pour l'étude d'impact du projet de loi. Dans les deux cas cependant, le Conseil d'État adopte une approche fonctionnelle

---

<sup>412</sup> L'usage du présent de l'indicatif à l'article 8 alinéa 1 de la loi organique ne laisse aucun doute sur le caractère impératif de la transmission de l'étude d'impact au Conseil d'État.

<sup>413</sup> V. par exemple B. Latour, *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, La Découverte, coll. « Pocket », 2004, p. 76 : « *Nous aurions besoin d'étude d'impact si nous colonisions la planète Mars* ».

<sup>414</sup> Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* n° 279 du 1<sup>er</sup> décembre 1995, p. 17566.

<sup>415</sup> Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* n° 31 du 6 février 1998, p. 1914.

<sup>416</sup> G. Faure, *Les études d'impact des projets de loi : premier bilan de la réforme*, Publication de l'Université Jean Moulin, coll. « mémoires de l'Équipe de droit public », 2012, p. 27.

<sup>417</sup> S. Caudal, « Études d'impact législatives et études d'impact environnementales : éléments de comparaison », in M. Philip-Gay (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, *op. cit.*, p. 25-35.

du document, qui consiste à apprécier sa qualité en tenant compte de sa finalité informative. En matière environnementale, il considère que l'étude d'impact ne doit pas nuire « à l'information complète de la population »<sup>418</sup>, tandis qu'en matière législative ils estiment que le document « vise à assurer la bonne information du Parlement »<sup>419</sup>. Dans cette optique, le Conseil d'État a renforcé l'effet utile de l'obligation d'étude d'impact, tout en veillant à ne pas alourdir excessivement les contraintes pesant sur le Gouvernement lors de la préparation du projet de loi.

En application de cette méthode empreinte de pragmatisme, le Conseil d'État adopte une conception extensive des obligations pesant sur le Gouvernement au stade de la transmission du projet de loi (A). Parallèlement, cependant, les conséquences qu'il tire de son contrôle de l'étude d'impact sont échelonnées en fonction de la gravité des éventuelles atteintes portées à la loi organique du 15 avril 2009 (B).

## A. LE DEPLOIEMENT DU CONTROLE DE L'ETUDE D'IMPACT

Sous le régime de la circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'étude d'impact, le Conseil d'État avait manifesté un intérêt limité pour cette démarche méthodique en considérant que « l'absence ou la mauvaise qualité de l'étude d'impact [était] sans influence [...] sur la légalité des textes »<sup>420</sup>. Le nouveau corps de doctrine élaboré par les sections administratives depuis 2009 a suscité une évolution sensible du positionnement du Conseil d'État à l'égard du contrôle de l'étude d'impact. Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 15 avril 2009, la haute instance veille ainsi, selon les mots de son vice-président, « de manière scrupuleuse à la pleine mise en œuvre des dispositions relatives aux études d'impact »<sup>421</sup>.

Cette interprétation de la réforme, que l'on peut qualifier de dynamique, se concrétise de deux façons. D'un point de vue horizontal, le Conseil d'État a étendu le champ d'application de l'obligation de transmission de l'étude d'impact à des évaluations dont la loi organique ne prévoyait pas expressément pas la transmission (1). D'un point de vue vertical, le Conseil d'État

---

<sup>418</sup> CE, 14 octobre 2011, *Société Ocreal*, Lebon T. 734-966-1028-1033-1108.

<sup>419</sup> J.-M. Sauvé, « La qualité de la loi », Audition par le Groupe de travail Assemblée nationale-Sénat sur la qualité de la loi, 6 mai 2010, p. 10. Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.conseil-État.fr/ede/ft/discours-et-interventions/la-qualité-de-la-loi.html>.

<sup>420</sup> Conseil d'État, *Bilan de l'application de la circulaire du 21 novembre 1995 relative aux études d'impact*, Étude de la Section du rapport et des études, mars 1997, p. 15 (non publié).

<sup>421</sup> J.-M. Sauvé, « La qualité de la loi », *op. cit.*, p. 10.

exerce un contrôle de l'existence, mais aussi du contenu de l'étude d'impact accompagnant le projet de loi (2).

### 1. L'EXTENSION DU CONTROLE AUX EVALUATIONS DE PROJETS DE LOI SOUMISES A UN REGIME DEROGATOIRE

De façon surprenante, le législateur organique n'a pas soumis l'ensemble des études d'impact dérogatoires à l'obligation de transmission au Conseil d'État inscrite à l'article 8 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi organique du 15 avril 2009<sup>422</sup>. Ainsi, en vertu des alinéas 2 et 3 de l'article 11 et de l'article 12 de la loi organique, trois catégories de texte font l'objet d'une étude d'impact dérogatoire : les projets de loi d'habilitation du Gouvernement à intervenir par ordonnance, les projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution, et enfin les dispositions des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la Sécurité sociale qui n'appartiennent pas au domaine exclusif des alinéas 18 et 19 de l'article 34 de la Constitution. Ils donnent lieu à la rédaction d'évaluations qui, formellement, ne prennent pas le nom d'étude d'impact et qui sont soumises à des exigences spécifiques concernant leur présentation<sup>423</sup>. Si la transmission des « *documents* » faisant office d'étude d'impact des projets de loi d'habilitation du Gouvernement à agir par voie d'ordonnance est expressément prévue par l'article 11 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009, il n'en va pas de même s'agissant des projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution et des projets de loi « financiers » ne relevant pas du domaine exclusif des alinéas 18 et 19 de l'article 34 de la Constitution.

Cependant, à la suite de l'entrée en vigueur de la réforme, le Conseil d'État a interprété cette absence d'obligation de lui transmettre ces projets de loi accompagnés de leur évaluation comme une lacune de la loi organique. Dans son Rapport public de 2010, il a considéré que les projets de loi autorisant la ratification d'un traité, devaient, dès le stade de la saisine du Conseil d'État, être accompagnés des « *documents* » évaluant leur impact<sup>424</sup>. De la même manière, il a estimé que les évaluations préalables des dispositions des projets de loi de finances et des

---

<sup>422</sup> Les travaux préparatoires ne permettent pas de déterminer si cette inapplication de l'obligation de transmission de l'étude d'impact de certains projets de loi au Conseil d'État était volontaire.

<sup>423</sup> V. Ire partie, titre 1, chapitre 1, section 2, §2, B.

<sup>424</sup> Conseil d'État, *Rapport public* 2010, Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives, Doc. fr., EDCE, 2010, p. 97.

projets de loi de financement de la Sécurité sociale n'appartenant pas au domaine exclusif des alinéas 18 et 19 de l'article 34 de la Constitution devaient lui être transmises<sup>425</sup>.

L'interprétation extensive du champ d'application de l'obligation de transmission de l'étude d'impact témoigne de l'intérêt du Conseil d'État pour cette réforme et de sa volonté d'en faire un réel vecteur de canalisation du travail gouvernemental. Une telle volonté se manifeste également dans le renforcement du contrôle exercé sur ces documents.

## 2. L'INTENSIFICATION DU CONTROLE DE L'ETUDE D'IMPACT

Avant l'entrée en vigueur de la réforme du 15 avril 2009, l'appréciation de l'étude d'impact par le Conseil d'État se limitait à une « *vérification de l'existence* »<sup>426</sup> du document et à « *un contrôle de son insuffisance par trop manifeste* »<sup>427</sup>. Il exerce désormais un examen plus attentif de l'évaluation produite par le Gouvernement.

Le Conseil d'État opère d'abord un contrôle formel de l'existence du document, qui consiste à s'assurer que l'étude d'impact lui a bien été transmise. À l'instar de la position qu'il adopte dans le contrôle des études d'impact environnementales<sup>428</sup>, il ne se montre pas excessivement formaliste du point de vue de la présentation du document. Il a pu accepter, par exemple, que certaines informations relatives aux incidences d'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité ne soient pas inscrites dans les « *documents* » rendant compte de l'étude d'impact, mais dans son exposé des motifs<sup>429</sup>.

Depuis l'adoption de la loi organique du 15 avril 2009, le Conseil d'État a adjoint à ce contrôle de l'existence de l'étude d'impact un contrôle de son contenu, répondant ainsi aux

---

<sup>425</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>426</sup> Conseil d'État, *Bilan de l'application de la circulaire du 21 novembre 1995 relative aux études d'impact*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>427</sup> *Ibidem*.

<sup>428</sup> CE, 9 juillet 1982, *Ministre de l'industrie contre Comité départemental de défense des lignes à très haute tension*, *Rec.* p. 277 ; M. Prieur, « Les études d'impact et le contrôle du juge administratif en France », *op. cit.*, p. 28 ; Y. Aguila, « L'appréciation de l'étude d'impact doit se faire *in concreto* », *Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel*, n° 13, 2008, p. 8 : le Conseil d'État n'a « *jamais voulu être exigeant et formaliste quant à la présentation de l'étude d'impact* ».

<sup>429</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2010*, *op. cit.*, p. 98.

préconisations du rapport Lasserre de 2004 qui l'invitait à faire « *preuve d'une vigilance particulière* » s'agissant de la qualité des analyses<sup>430</sup>.

Le Conseil d'État s'assure d'abord que l'étude d'impact procède bien à une évaluation de la totalité du projet de loi. Dans les cas où le texte présenterait un caractère composite, il contrôle le respect de l'obligation d'étude d'impact par ensemble indissociable<sup>431</sup>, et non pour le projet de loi dans son ensemble. Il n'exige pas, en revanche, que l'étude d'impact procède à l'analyse des rubriques prévues par la loi organique qui sont sans pertinence au regard du projet de loi. À l'occasion de l'examen du projet de loi de ratification d'une ordonnance, il a ainsi considéré que l'étude d'impact pouvait « *se limiter aux seules prescriptions de l'article 8 de la loi organique qui trouvent utilement à s'appliquer compte tenu des dispositions du projet de loi en cause* »<sup>432</sup>.

Le Conseil d'État apprécie ensuite la suffisance de l'étude d'impact au regard des exigences fixées par la loi organique du 15 avril 2009<sup>433</sup>. Il a ainsi déploré que l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale présente « *des insuffisances notables sur plusieurs points [...], notamment quant aux consultations menées préalablement et concomitamment à son élaboration et aux conséquences financières attendues du projet* »<sup>434</sup>. De même, il a considéré que l'étude d'impact<sup>435</sup> du projet de loi relatif à la prévention des conflits d'intérêts « *se révélait insuffisamment précise et explicative sur un certain nombre de choix retenus, notamment quant au champ des obligations instituées* »<sup>436</sup>. L'analyse conduite par le Conseil d'État dans le cadre du contrôle de la suffisance des études d'impact des projets de loi, n'est pas sans évoquer la méthode qu'il emploie s'agissant du contrôle de la suffisance des études d'impact environnementales. Selon une jurisprudence constante, en effet, lors d'un tel contrôle il

---

<sup>430</sup> B. Lasserre, « Pour une meilleure qualité de la réglementation », *op. cit.*, p. 32.

<sup>431</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2009*, Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives, Doc. fr., EDCE, 2009, p. 68.

<sup>432</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2010*, *op. cit.*, p. 99.

<sup>433</sup> L.-A. Bouvier, *Le Conseil d'État et la confection de la loi*, th. dactyl., Université Panthéon-Assas, 2013, p. 232.

<sup>434</sup> Extrait d'avis du Conseil d'État sur le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, *Le Point*, 2 p. Disponible en ligne à l'adresse suivante : [www.lepoint2.com/pdf/note-conseil-État.pdf](http://www.lepoint2.com/pdf/note-conseil-État.pdf).

<sup>435</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, non daté, 29 p.

<sup>436</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2012*. Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives, Doc. fr., EDCE, 2012, p. 69.

recherche les « *inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact* », qui peuvent conduire à une annulation de la décision prise au vu de cette étude<sup>437</sup>.

En dépit de l'affirmation du vice-président du Conseil d'État, selon laquelle pèserait sur le Gouvernement une « *obligation de loyauté, de sincérité et de sérieux* »<sup>438</sup>, les rapports publics ne rendent pas compte de cas où l'exactitude et la sincérité d'une étude d'impact ont été explicitement questionnées. À la différence du National Audit Office britannique, par exemple, le Conseil d'État ne semble pas apprécier le caractère réaliste des évaluations, en particulier du point de vue des coûts et bénéfices financiers attendus du projet de texte<sup>439</sup>. Le rapporteur désigné par la section administrative ne dispose pas nécessairement, il est vrai, des capacités d'expertise suffisantes pour apprécier la pertinence des évaluations préalables dans les domaines économiques, financiers ou environnementaux<sup>440</sup>. Le délai dans lequel il intervient<sup>441</sup> apparaît en tout état de cause trop bref pour permettre un tel contrôle. Le Conseil d'État se borne donc à apprécier la complétude formelle des informations produites, sans se prononcer expressément, en principe, sur leur bien-fondé<sup>442</sup>. Pour autant, la mise en exergue de l'insuffisance de certaines rubriques peut être un moyen de remettre en cause indirectement la sincérité du travail gouvernemental. Lors de l'examen du projet de loi portant création du contrat de génération, le Conseil d'État a ainsi déploré que le Gouvernement ne présente pas la méthode de calcul qui lui avait permis de parvenir aux résultats affichés dans l'étude d'impact<sup>443</sup>. Le contrôle de la suffisance des évaluations produites d'un point de vue exclusivement formel n'exclut donc pas, indirectement, une certaine appréciation de la qualité des informations qui y figurent.

---

<sup>437</sup> CE, SSR, 14 octobre 2011, *Société Ocreal*, req. n° 323257, Lebon T. p. 734-966-1028-1033-1108.

<sup>438</sup> J.-M. Sauvé, « Le rôle du Conseil d'État dans la mise en œuvre des études d'impact », *op. cit.*, p. 4.

<sup>439</sup> National Audit Office, *Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2006-2007*, 2007, p. 23. Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2007/07/0607606.pdf>.

<sup>440</sup> S. Rose-Ackerman et T. Perroud, « Les études d'impact et l'analyse 'coûts-avantages' : modèles américains et traditions juridiques françaises », *RFAP*, n° 149 – n° spécial « *Études d'impact et production normative* », 2014, p. 114.

<sup>441</sup> Le Conseil d'État ne consacre en général que trois semaines à l'examen d'un projet de loi. Les saisines très tardives par la voie d'une lettre rectificative – comme ce fut le cas pour l'évaluation préalable d'un article relatif aux aménagements du régime d'imposition des plus-values immobilières inséré dans le projet de loi de finances rectificative pour 2011 – accentuent encore la brièveté du délai dont il dispose pour examiner le contenu de l'étude d'impact. Conseil d'État, *Rapport public 2012*, *op. cit.*, p. 138 ; G. Faure, *Les études d'impact des projets de loi : premier bilan de la réforme*, *op. cit.*, p. 27.

<sup>442</sup> B. du Marais, « L'obligation d'étude d'impact, une autre révolution constitutionnelle ? », *Droit administratif*, n° 2, 2011, chron. 1, p. 8.

<sup>443</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2013*, Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives, Doc. fr., EDCE, 2013, p. 182 ; Étude d'impact du projet de loi portant création du contrat de génération, 11 décembre 2012, 38 p.

Le Conseil d'État examine donc attentivement les études d'impact communiquées par le Gouvernement. Le contrôle exercé aurait, en outre, vocation à s'intensifier. Selon le président de la section de l'administration du Conseil d'État, en effet, « *après une phase de "rodage" permettant à l'administration de s'approprier la nouvelle méthodologie, [...] il est probable que le contrôle qu'il exercera [...] sur la sincérité des évaluations sera, dans les années qui viennent, plus resserré et plus exigeant* »<sup>444</sup>.

Ainsi, l'adoption de la loi organique du 15 avril 2009 a conduit le Conseil d'État à donner toute sa portée au contrôle du respect de l'obligation d'étude d'impact, s'agissant tant de son champ d'application que du contenu du document accompagnant le projet de loi. Pour autant cette appréciation rénovée de la rigueur des travaux menés au sein des ministères, dont l'étude d'impact est censée rendre compte, ne heurte pas de front le droit d'initiative du Gouvernement. Le Conseil d'État a établi un mécanisme de sanction gradué, destiné à favoriser l'appropriation progressive de ces nouvelles règles de droit gouvernemental par l'auteur des projets de loi.

## **B. LA MODULATION DE LA SANCTION EN FONCTION DE LA GRAVITE DE LA CARENCE CONSTATEE**

La question des suites à donner à la constatation d'une absence ou d'une insuffisance de l'analyse d'impact d'un projet de texte trouve une réponse variable selon le système juridique étudié. Le dispositif retenu aux États-Unis, consistant à sanctionner la mauvaise qualité d'une analyse par le biais d'une « *return letter* »<sup>445</sup>, semble cependant avoir inspiré la majorité des États dans lesquels une procédure de contrôle a été instituée. En vertu de ce dispositif<sup>446</sup>, les évaluations produites par les Agences détentrices d'un pouvoir réglementaire qui sont jugées insuffisantes par l'Office of Information and Regulatory Affairs font l'objet d'un « courrier en

---

<sup>444</sup> B. Pêcheur, « La consultation du Conseil d'État sur les propositions de loi », in *L'ENA hors les murs*, n° 449, mars 2015, p. 38.

<sup>445</sup> Courrier en retour. Traduction personnelle.

<sup>446</sup> Executive Order 12866, Regulating Planning and Review, *Code of Federal Regulations*, Title 3, 1993, p. 638.

retour»<sup>447</sup>. Ce courrier n'empêche pas, en dernière hypothèse, la poursuite du processus réglementaire<sup>448</sup>. Sa publicité, néanmoins, lui donne un poids politique indéniable<sup>449</sup>.

En France, le Conseil d'État a souhaité établir un mécanisme de sanction<sup>450</sup> du non-respect des règles fixées par la loi organique du 15 avril 2009 consistant à ne pas « *bloquer indûment les projets législatifs du Gouvernement* »<sup>451</sup>. De ce fait, la sanction retenue varie en fonction de la gravité du manquement à l'obligation d'étude d'impact. En cas d'absence ou de carence d'une particulière gravité du document, le Conseil d'État dispose de la faculté de refuser d'examiner le projet de loi (1). Lorsque les insuffisances constatées sont d'une moindre importance il se borne à les énumérer dans son avis, en invitant le Gouvernement à améliorer l'étude d'impact avant la saisine du Parlement (2).

## **1. LE REJET DU PROJET DE LOI EN CAS D'ABSENCE OU D'INSUFFISANCE MANIFESTE DE L'ÉTUDE D'IMPACT**

La faculté pour le Conseil d'État d'ajourner l'examen d'un projet de loi en cas de méconnaissance des règles relatives à la présentation de l'étude d'impact était déjà envisagée par les circulaires du 21 novembre 1995 et du 26 janvier 1998<sup>452</sup>. En pratique, ces dispositifs

---

<sup>447</sup> A. Alemanno, « A Meeting of Minds on Impact Assessment: When Ex Ante Evaluation Meets Ex Post Judicial Control », *European Public Law*, 2011, vol. 17, p. 7.

<sup>448</sup> L'OIRA dispose bien d'un pouvoir de suspension du processus, mais il est limité à un délai de 90 jours. Au-delà, si le désaccord entre l'OIRA et l'Agence de régulation relatif à la pertinence de l'analyse d'impact persiste, c'est le Président qui tranche. A. Renda, *Impact Assessment in the EU. The State of the Art and the Art of the State*, Centre for European Studies, 2006, p. 13.

<sup>449</sup> Cf C. Kirkpatrick et D. Parker (dir.), *Regulatory impact assessment: towards better regulation?*, Edward Elgar Publishing, 2007, p. 21.

<sup>450</sup> Le terme de sanction est ici pris au sens large de mesure « prise dans le but d'assurer le respect d'une obligation juridique ». V. A. Laquière, « Sanction », in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., p. 1381.

<sup>451</sup> J.-M. Sauvé, « La qualité de la loi », op. cit., p. 5.

<sup>452</sup> Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* n° 279 du 1<sup>er</sup> décembre 1995, p. 17566 : « le Conseil d'État pourra ajourner l'examen d'un projet de texte qui, en violation de ces règles, ne serait pas accompagné d'une étude d'impact conforme aux présentes directives » ; Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* du 6 février 1998, p. 1914 : « le Conseil d'État pourra ajourner l'examen de tout texte auquel ne sera pas jointe une étude d'impact conforme aux présentes directives ».



ne semblent avoir été mis en œuvre qu'exceptionnellement, dans des cas où aucune étude d'impact n'avait été transmise au Conseil d'État<sup>453</sup>.

Cette sanction de l'absence d'étude d'impact par un refus de l'examen du projet de loi a été maintenue à la suite de l'adoption de la réforme organique du 15 avril 2009. Selon le vice-président du Conseil d'État, en effet, le défaut d'étude d'impact entraîne « *le rejet pur et simple du projet de loi* »<sup>454</sup>. En ce sens, le Conseil d'État a disjoint les dispositions législatives nouvelles contenues dans le projet de loi de ratification de l'ordonnance relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement<sup>455</sup> parce qu'elles n'avaient pas fait l'objet d'une étude d'impact<sup>456</sup>.

De façon novatrice, le Conseil d'État se réserve également le droit d'ajourner l'examen d'un projet de loi lorsque l'étude d'impact qui l'accompagne, sans être inexistante, souffre d'une « *carence grave* »<sup>457</sup>. Une telle assimilation de la carence grave de l'étude d'impact à son absence, qui est également pratiquée par le Conseil d'État avec les études d'impact environnemental dans le cadre du référé-suspension<sup>458</sup>, a été mise en pratique lors de l'examen d'un article du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2011. Le Conseil d'État a considéré, en l'espèce, que l'évaluation préalable « *ne fournissait aucune indication précise sur les effets que la mesure était susceptible de produire* »<sup>459</sup>.

Ce refus d'examiner tout ou partie d'un projet de loi entraîne, en pratique, un gel du processus d'élaboration de celui-ci jusqu'à la présentation d'une étude d'impact jugée suffisante au regard des exigences fixées par loi organique du 15 avril 2009. Le Conseil constitutionnel considère, en effet, que la consultation du Conseil d'État prévue à l'article 39 alinéa 2 est obligatoire. Certes, le Gouvernement conserve la faculté d'ignorer cette absence d'avis rendu en adoptant le projet de loi en Conseil des ministres puis en le déposant devant le Parlement. Dans cette hypothèse il s'expose, cependant, à une censure de la loi pour vice de procédure dans le cadre de l'article 61 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel estime, en

---

<sup>453</sup> Conseil d'État, *Bilan de l'application de la circulaire du 21 novembre 1995 relative aux études d'impact*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>454</sup> J.-M. Sauvé, « Le rôle du Conseil d'État dans la mise en œuvre des études d'impact », *op. cit.*, p. 5.

<sup>455</sup> Projet de loi de ratification de l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 octobre 2009.

<sup>456</sup> Conseil d'État, *Rapport public de 2010*, *op. cit.*, p. 98.

<sup>457</sup> J.-M. Sauvé, « La qualité de la loi », *op. cit.*, p. 5.

<sup>458</sup> CE, 23 juillet 1983, *Commune de Roquevaire*, *Rec.* p. 353.

<sup>459</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2012*, *op. cit.*, p. 137.

effet, que « *si le Conseil des ministres délibère sur les projets de loi et s'il lui est possible d'en modifier le contenu, c'est, comme l'a voulu le constituant, à la condition d'être éclairé par l'avis du Conseil d'État* »<sup>460</sup>.

Il n'est pas impossible que la faculté pour le Conseil d'État de refuser l'examen d'un projet de loi en cas de manquement grave à l'obligation d'étude d'impact ait contribué à l'amélioration de la qualité du travail gouvernemental. Significativement, le Rapport public de 2013 n'a pas rendu compte de cas dans lesquels le Conseil d'État avait refusé de rendre un avis sur un projet de loi pour cause d'insuffisance ou de carence manifeste de l'étude d'impact<sup>461</sup>. Désormais, la haute instance semble davantage conduite à demander au Gouvernement des compléments à l'étude d'impact lors de l'examen du projet de loi.

## **2. L'INVITATION A COMPLETER L'ETUDE D'IMPACT EN CAS D'INSUFFISANCE NON MANIFESTE**

Quand le projet de loi présenté au Conseil d'État est accompagné d'une étude d'impact qui ne paraît pas souffrir d'une insuffisance manifeste, le rapporteur désigné entame l'analyse du projet de loi<sup>462</sup>. De façon informelle, il peut demander au Gouvernement de compléter son étude s'il constate, au cours de l'examen du projet de loi, que certains éléments d'information manquent dans l'étude d'impact<sup>463</sup>. Les compléments sollicités sont alors transmis par le Gouvernement en cours de procédure, quoique parfois bien tardivement. L'étude d'impact des projets de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne<sup>464</sup>, par exemple, a fait l'objet d'une version rectifiée qui n'a été transmise que le jour de la réunion de l'assemblée générale du Conseil d'État<sup>465</sup>.

Lorsque, à l'issue de sa consultation, le Conseil d'État n'a pas obtenu les compléments demandés ou si ces derniers ne suffisent pas à rendre l'étude d'impact conforme aux exigences

---

<sup>460</sup> Cons. const., n° 2003-468 DC, 3 avril 2003, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, *Rec.* p. 325.

<sup>461</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2013*, Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives, Doc. fr., EDCE, 2013, p. 180.

<sup>462</sup> J.-M. Sauvé, « La qualité de la loi », *op. cit.*, p. 11.

<sup>463</sup> Entretien avec Bernard Pêcheur, 16 mars 2011.

<sup>464</sup> Étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, août 2012, 507 p. ; Loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, *JORF* du 29 janvier 2013, p. 1721.

<sup>465</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2013*, *op. cit.*, p. 181.

de la loi organique du 15 avril 2009, l'avis rendu sur le projet de loi intègre des considérations relatives à la qualité du document<sup>466</sup>. Le Conseil d'État a estimé, par exemple, que l'étude d'impact du projet de loi relatif à la réforme bancaire et financière<sup>467</sup> ne justifiait pas suffisamment l'option retenue par le Gouvernement en matière de séparation des activités bancaires<sup>468</sup>. De même, lors de l'examen de l'article 2 du projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines, le Conseil a demandé au Gouvernement de corriger les insuffisances de son étude d'impact<sup>469</sup> s'agissant du droit applicable, de l'exposé des consultations intervenues avant la saisine du Conseil d'État et de l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales du dispositif envisagé, en particulier en outre-mer<sup>470</sup>. Lors d'un colloque qui s'est tenu à l'Assemblée nationale le 28 novembre 2014, le vice-président Jean-Marc Sauvé a indiqué que le Conseil soulevait l'insuffisance de l'étude d'impact de certaines mesures « *sur presque chaque texte* »<sup>471</sup>.

La pédagogie dont fait preuve le Conseil d'État dans ses observations est destinée à guider le travail des ministères, invités à compléter leur étude d'impact avant la transmission du projet de loi au Parlement<sup>472</sup>. L'avis du Conseil d'État n'étant pas un avis conforme, le Gouvernement n'est cependant pas tenu de donner suite à ses observations. L'absence de caractère contraignant de ces avis ne constitue pas, en soi, une spécificité française. Dans la majorité des systèmes juridiques au sein desquels un organisme indépendant de contrôle des évaluations préalables a été institué, l'avis rendu par ce dernier est obligatoire mais non conforme. Dans un nombre croissant d'hypothèses, cependant, cet avis revêt une autorité non négligeable. En Allemagne, l'opinion émise par le Nationaler Normenkontrollrat (NKR) sur l'analyse d'impact d'un projet de texte est rendue publique<sup>473</sup>. Dans le cas où l'administration fédérale ne suit pas l'opinion

---

<sup>466</sup> Selon B. Pêcheur, président de la section de l'administration, au mois de juin 2015, le Conseil d'État a invité le Gouvernement à compléter son étude d'impact « *au moins à trente-six reprises* ». Propos rapporté in Sénat, Rapport de la commission des Lois sur la proposition de loi organique de M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues 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, H. Portelli, juin 2015, p. 15.

<sup>467</sup> Étude d'impact du projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires, 18 décembre 2012, 72 p.; Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, *JORF* du 27 juillet 2013, p. 12530.

<sup>468</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2013*, *op. cit.*, p. 181.

<sup>469</sup> Étude d'impact du projet de programmation relatif à l'exécution des peines, 21 novembre 2011, 47 p..

<sup>470</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2012*, *op. cit.*, p. 139.

<sup>471</sup> J.-M. Sauvé intervention à la table ronde « Contrôler et évaluer la loi », in Assemblée nationale, colloque « Mieux légiférer », Hôtel de Lassay, 28 novembre 2014, compte rendu disponible sur le site de l'Assemblée nationale, p. 9.

<sup>472</sup> J.-M. Sauvé, « Le rôle du Conseil d'État dans la mise en œuvre des études d'impact », *op. cit.*, p. 5

<sup>473</sup> S. Veit, « National Experiences with General Forms of *Ex Ante* Evaluation », *op. cit.*, p. 184.

du NKR, elle doit justifier ce choix dans un document adressé au Parlement<sup>474</sup>. Au sein des institutions de l'Union européenne, un avis positif du Comité d'analyse d'impact sur la qualité des évaluations de la Commission européenne est, selon le président Barroso, « *en principe nécessaire avant que la Commission puisse présenter une décision* »<sup>475</sup>. Il est également rendu public après l'adoption de la proposition par la Commission<sup>476</sup>.

En France, le maintien du caractère confidentiel de l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi jusqu'en 2015 laissait au Gouvernement une certaine liberté dans les suites qu'il donnait à ses préconisations<sup>477</sup>. Une analyse empirique semble ainsi démontrer qu'il ne modifiait pas systématiquement l'étude d'impact après la consultation du Conseil d'État. Si, à son invitation<sup>478</sup>, il a effectivement complété l'analyse de l'impact économique de l'article du projet de loi de finances rectificative pour 2012 créant une taxe sur les transactions financières<sup>479</sup>, il n'est pas certain, en revanche, que l'évaluation des incidences de la mesure de « *désindexation* » du barème de l'impôt sur le revenu pour les contribuables modestes, prévue par une disposition du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2011, ait été précisée suivant les recommandations du Conseil d'État<sup>480</sup>.

À l'occasion d'un discours aux corps constitués, le 20 janvier 2015, le Président de la République a néanmoins indiqué vouloir « *rompre avec une tradition séculaire des secrets qui entourent les avis du Conseil d'État* »<sup>481</sup>. Si cette déclaration n'a pas conduit, pour l'heure, à une modification de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 qui énonce que les avis du Conseil d'État ne sont pas communicables<sup>482</sup>, il n'en reste pas moins que, depuis mars 2015, de tels avis peuvent être consultés sur le site Légifrance<sup>483</sup>. Il apparaît ainsi, par exemple, que, dans son

---

<sup>474</sup> T. Mandon, *La simplification collaborative*, Rapport au Premier ministre de la Mission parlementaire de simplification de l'environnement réglementaire et fiscal des entreprises, non daté, p. 16.

<sup>475</sup> Commission européenne, *Rapport 2012 du Comité d'analyse d'impact*, p. 4.

<sup>476</sup> A. C. M. Meuwese, *Impact Assessment in European Union Lawmaking*, European Monographs, 2008, p. 79.

<sup>477</sup> H. de Castries et N. Molfessis (dir.), *Sécurité juridique et initiative économique*, Mare et Martin, coll. « Rapport du club des juristes », 2015, p. 82 : « *On rappellera [...] que le Conseil d'État ne contrôle pas le travail de rectification des études d'impact qui peut être fait à la suite de ses avis* ».

<sup>478</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2013*, *op. cit.*, p. 183.

<sup>479</sup> Projet de loi de finances rectificative pour 2012, évaluation préalable de l'article 2 créant une taxe sur les transactions financières, p. 162-172. Enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 février 2012.

<sup>480</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2012*, *op. cit.*, p. 137-138 ; Projet de loi de finances rectificative pour 2011, évaluation préalable de l'article 12 relatif au barème applicable pour le calcul de l'impôt sur le revenu de l'année 2012, p. 212-218. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 novembre 2011

<sup>481</sup> Déclaration de M. F. Hollande, Président de la République, sur la lutte contre le terrorisme et sur la réforme de l'État, à Paris le 20 janvier 2015.

<sup>482</sup> Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, *JORF* du 18 juillet 1978, p. 2851.

<sup>483</sup> Consulter l'adresse suivante : <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Les-avis-du-Conseil-d-Etat-rendus-sur-les-projets-de-loi>.

avis rendu sur le projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public, le Palais Royal a précisément énuméré les rubriques de l'étude d'impact qui devaient être complétées : d'une part, la justification du choix d'instaurer le principe de gratuité de la réutilisation des informations publiques, d'autre part, l'évaluation de l'impact du projet sur les collectivités territoriales<sup>484</sup>.

La publication des avis du Conseil d'État donne incontestablement un poids politique plus important au contrôle de l'étude d'impact par ce dernier et paraît de nature à encourager le Gouvernement à redoubler d'efforts pour enrichir son étude d'impact avant le dépôt du projet de loi devant le Parlement.

L'analyse du contrôle du respect de l'obligation d'étude d'impact par le Conseil d'État révèle donc une dynamique très claire en faveur d'un renforcement de l'encadrement de la préparation du projet de loi. Le degré de précision de l'étude d'impact constitue un indicateur pertinent, en effet, de la rigueur du travail mené au sein du Gouvernement. Un tel renforcement ne se manifeste pas uniquement à travers le contrôle de l'étude d'impact, mais également par l'utilisation de l'étude d'impact par le Conseil d'État comme référentiel lui permettant d'approfondir l'examen du contenu du projet de texte gouvernemental lui-même.

## **§2. L'APPROFONDISSEMENT DE L'EXAMEN DES PROJETS DE LOI PAR L'ETUDE D'IMPACT**

L'étude d'impact constitue, pour le Conseil d'État, un objet ambivalent. *Objet* d'un contrôle, l'étude d'impact est en effet, dans le même temps, un *moyen* de contrôle. L'examen du document lui permet d'apprécier la qualité du travail gouvernemental, mais il est également susceptible de renforcer la pertinence du contrôle de l'initiative législative.

Cette seconde finalité de la communication de l'étude d'impact au Conseil d'État a été évoquée à la marge dans son rapport public de 2010. Le respect de l'obligation d'étude d'impact, en l'espèce en matière financière, était présenté comme essentiel afin que le Conseil d'État « *puisse jouer pleinement le rôle que lui assigne le deuxième alinéa de l'article 39 de la*

---

<sup>484</sup> Conseil d'État, Assemblée générale, Section de l'administration, *Avis relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public*, 23 juillet 2015, p. 1.

*Constitution* »<sup>485</sup>, à savoir sa fonction de conseiller du Gouvernement. La même année, le vice-président Sauvé déclarait plus explicitement que la distribution de l'étude d'impact au Conseil d'État rendait plus aisée son travail juridique<sup>486</sup>. Le rôle joué ici par l'étude d'impact évoque le contentieux environnemental, où l'étude d'impact est considérée par le juge administratif comme une « *référence utile et légitime* » pour statuer sur la légalité d'un acte<sup>487</sup>.

La contribution de l'étude d'impact à l'enrichissement de l'examen des projets de loi peut être mesurée à l'aune des deux dimensions traditionnelles de la consultation du Conseil d'État en matière législative. La pratique révèle en effet que l'évaluation préalable constitue un référentiel de nature à éclairer l'appréciation des qualités du projet (A), qu'il s'agisse de ses qualités formelles ou de ses qualités de fond. La consultation du document est également susceptible de donner plus d'acuité à l'examen de la conformité du projet de loi aux règles de droit supérieur (B).

## **A. L'APPROFONDISSEMENT DE L'EXAMEN DE LA QUALITE DU PROJET DE LOI**

L'examen de la qualité du projet de texte par le Conseil d'État s'entend comme l'ensemble des « *interventions tendant à s'assurer que la norme nouvelle projetée est la mieux adéquate à l'objectif poursuivi par ses auteurs, tant en elle-même que par son insertion dans l'édifice juridique existant* »<sup>488</sup>. Sous cet aspect, la finalité poursuivie par l'avis du Conseil d'État est identique à celle poursuivie par l'étude d'impact : contribuer au perfectionnement des textes en préparation. Significativement, aux Pays-Bas, ce sont d'ailleurs les avis du Conseil d'État qui font office d'étude d'impact<sup>489</sup>. En France, la similarité des objectifs poursuivis induit des rapprochements du point de vue des questionnements abordés au sein des deux documents. Certaines études menées par le Conseil d'État ont, du reste, pu directement inspirer les évaluations préalables rédigées par le Gouvernement<sup>490</sup>. Symptomatiquement, certains

---

<sup>485</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2010*, *op. cit.*, p. 99.

<sup>486</sup> J.-M. Sauvé, « Le rôle du Conseil d'État dans la mise en œuvre des études d'impact », *op. cit.*, p. 5.

<sup>487</sup> R. Romi, « Études d'impact », *JCl. Administratif*, Fasc. 362, 2007.

<sup>488</sup> Y. Robineau et D. Truchet, *Le Conseil d'État*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1994, p. 56.

<sup>489</sup> R. Van Gestel et J. Vranken, « Assessing the Accuracy of Ex Ante Evaluation through Feedback Research: A Case Study », in J. Verschuuren (dir.), *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, *op. cit.*, p. 200.

<sup>490</sup> En témoigne, par exemple, l'étude « Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne », menée par le Conseil d'État dans la perspective de la transposition de la directive 2008/52 CE du 21 mai 2008 sur certains

documents distribués par le Gouvernement, à la provenance mal établie, ont parfois pu provoquer une certaine confusion au sein du Parlement. En témoigne cette intervention d'une députée lors d'un débat en séance : « *je me demande, monsieur le ministre, si le document que vous nous avez remis hier correspond au rapport du Conseil d'État ou s'il s'agit d'un rapport préparé par vos services. Il est daté de février 2010 et ne correspond en rien à une étude d'impact au sens de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008* »<sup>491</sup>.

Au sein du Conseil d'État, la proximité entre l'étude d'impact et l'avis rendu sur le projet n'a pas induit de situation de concurrence<sup>492</sup>. La transmission de l'évaluation préalable paraît, au contraire, contribuer à un enrichissement de l'examen de la qualité du texte. Du point de vue de l'appréciation des qualités formelles de l'initiative gouvernementale, l'étude d'impact ne semble apporter pour l'heure qu'un concours réduit au travail mené par le Conseil d'État (1). Elle fournit en revanche des informations qui améliorent sensiblement les conditions dans lesquelles il apprécie le fond du projet, c'est-à-dire son opportunité administrative (2).

## **1. L'APPROFONDISSEMENT LIMITE DE L'EXAMEN DE LA QUALITE FORMELLE DU PROJET DE LOI**

L'appréciation de la qualité formelle du projet de loi consiste pour le Conseil d'État à apprécier d'une part la structure du texte, d'autre part l'articulation de celui-ci avec les autres règles en vigueur<sup>493</sup>.

L'examen de la structure du texte, de sa qualité rédactionnelle comme du vocabulaire juridique utilisé, n'est *a priori* pas en mesure d'être rénové par l'obligation d'étude d'impact, qui ne consacre pas de rubrique à ces questions. Il n'en va pas de même, en revanche, s'agissant de l'appréciation de l'articulation du projet de loi avec les autres règles de droit positif. L'article 8 alinéa 4 de la loi organique du 15 avril 2009 impose en effet que l'étude d'impact rende compte de « *l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours*

---

aspects de la médiation en matière civile et commerciale. Les réflexions menées par le Conseil d'État ont largement été reproduites dans l'étude d'impact du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011 portant transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale (avril 2012, 18 p.).

<sup>491</sup> A. Filipetti, Intervention en séance publique, *JORF* du 1<sup>er</sup> avril 2010, Sénat, Compte-rendu intégral, 2<sup>e</sup> séance du 31 mars 2010, p. 1960 et s.

<sup>492</sup> Bernard Pêcheur, 16 mars 2011.

<sup>493</sup> A. Jeannot-Gasnier, « La contribution du Conseil d'État à la fonction législative », *RDP*, n° 4, 1998, p. 1157.

*d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne* »<sup>494</sup>. L'article 8 alinéa 6, quant à lui, prévoit que l'étude expose « *les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées* »<sup>495</sup>. De tels exposés semblent bien de nature à éclairer les réflexions menées par les sections administratives. Les rapports publics, cependant, ont tendance à mettre exclusivement en avant les cas dans lesquels l'étude d'impact n'a pas rempli correctement cet office. En ce sens, le Conseil d'État a considéré que l'insuffisance de l'évaluation préalable d'une procédure dérogatoire instaurée par une disposition du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2009<sup>496</sup> l'avait empêché, notamment, d'apprécier le champ d'application *ratione materiae* de la règle envisagée<sup>497</sup>. S'agissant de projets de loi de transposition de traités et d'accords dans le cadre de l'article 53 de la Constitution, le Conseil d'État a déploré à plusieurs reprises que leur évaluation n'ait pas inclus « *l'analyse de l'articulation éventuelle de l'accord faisant l'objet du projet de loi avec les autres engagements internationaux déjà souscrits par la France, notamment le droit de l'Union européenne* »<sup>498</sup>. Le fait que les rapports publics rendent uniquement compte d'hypothèses dans lesquelles l'étude d'impact n'a pas suffisamment renseigné le Conseil d'État ne saurait occulter, néanmoins, les cas non rendus publics dans lesquels cet éclairage a bien été fourni. Il révèle négativement, en tout état de cause, les attentes du Conseil d'État en ce sens.

Néanmoins, c'est davantage sous l'angle de l'appréciation des qualités de fond du projet de loi que la réforme de l'étude d'impact semble éclairer l'activité du Conseil d'État.

## **2. L'APPROFONDISSEMENT NOTABLE DE L'EXAMEN DE L'OPPORTUNITÉ ADMINISTRATIVE DU PROJET DE LOI**

L'examen des projets de loi a toujours conduit le Conseil d'État à « *s'éloigner du strict point de vue juridique pour pénétrer le terrain de l'appréciation des faits* »<sup>499</sup>. S'il se refuse à apprécier l'opportunité politique du projet, qui le conduirait à prendre parti sur les options

---

<sup>494</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, article 8 alinéa 4, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>495</sup> *Ibidem*, article 8 alinéa 6.

<sup>496</sup> Projet de loi de finances rectificative pour 2009, évaluation préalable de l'article 13 relatif à la lutte contre les activités lucratives non déclarées, p. 43-49.

<sup>497</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2010, op. cit.*, p. 113.

<sup>498</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2012, op. cit.*, p. 136.

<sup>499</sup> A. Jeannot-Gasnier, « La contribution du Conseil d'État à la fonction législative », *op. cit.*, p. 1155.



politiques qui ont commandé l'élaboration du texte<sup>500</sup>, il apprécie en revanche son opportunité administrative. Cet examen l'amène à dresser le bilan des avantages et inconvénients du projet de loi, son efficacité ou encore ses chances de réussite<sup>501</sup>. Autrement dit, le Conseil d'État n'apprécie pas le bien-fondé du choix politique initial, il s'assure « *que les dispositions du projet répondent bien aux finalités que le Gouvernement se propose d'atteindre* » et peut alerter celui-ci sur les « *obstacles de toute nature qui peuvent se présenter pour parvenir au résultat souhaité* »<sup>502</sup>. Dans cette optique, il avait par exemple considéré que le régime d'autorisation administrative pour l'utilisation de la voie hertzienne par les exploitants de services audiovisuels, sans être inconstitutionnel, lui semblait moins adapté que la formule contractuelle<sup>503</sup>. La distribution de l'étude d'impact a indubitablement permis au Conseil d'État de se prononcer sur l'opportunité administrative d'un projet en ayant une meilleure connaissance de la situation à laquelle il va s'appliquer.

Bien que les rapports publics n'en rendent pas compte expressément, l'étude d'impact du projet de loi portant réforme des juridictions financières<sup>504</sup> aurait facilité l'identification par le Conseil d'État des difficultés que le Gouvernement entendait résoudre avec cette réforme. De la même manière, l'étude d'impact du projet de loi relatif au calendrier électoral, à l'élection des conseillers départementaux au scrutin binominal majoritaire et portant diverses dispositions de droit électoral<sup>505</sup> aurait fourni au Conseil d'État des informations sur les incidences attendues en matière d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats municipaux, lui permettant de mieux apprécier le fond du projet. Le rapport public 2012 évoque explicitement, quant à lui, l'éclairage apporté par l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique<sup>506</sup>. Le Conseil d'État s'est en effet reporté à cette étude pour souligner qu'il était saisi pour la dix-septième fois depuis 1950 d'un projet de loi ayant pour objet la titularisation d'agents contractuels<sup>507</sup>.

---

<sup>500</sup> Maspétiol, *Revue des deux mondes*, cité par J. Massot, « La fonction consultative du Conseil d'État », *Rev. Adm.*, 2000, p. 25.

<sup>501</sup> M. Long, « Le Conseil d'État et la fonction consultative : de la consultation à la décision », *RFDA*, 1992, p. 787-794.

<sup>502</sup> D. Latournerie, *Le Conseil d'État. « Au nom du peuple français »*, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 2005, p. 20.

<sup>503</sup> Conseil d'État, *Etudes et documents*, 1987, p. 55.

<sup>504</sup> Déposé le 28 octobre 2009 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

<sup>505</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral, 26 novembre 2012, 42 p.

<sup>506</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, septembre 2011, 68 p.

<sup>507</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2012, op. cit.*, p. 129.

La pratique révèle, au surplus, que les renseignements fournis par l'étude d'impact peuvent avoir des conséquences directes sur le point de vue adopté par le Conseil d'État concernant l'opportunité administrative du projet qui lui est soumis. Ainsi, c'est en se référant aux objectifs fixés par le Gouvernement dans l'évaluation préalable qu'il a estimé qu'un dispositif du projet de loi instaurant une contribution exceptionnelle à la charge des entreprises du secteur pétrolier n'était « *pas cohérent* »<sup>508</sup>. Dans le même sens, c'est au regard de l'insuffisance de l'étude d'impact<sup>509</sup> que le Conseil d'État a émis des réserves sur la faisabilité d'une disposition abaissant le seuil au-delà duquel les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste avec alternance des candidats de l'un et de l'autre sexe<sup>510</sup>.

La distribution de l'étude d'impact au Conseil d'État n'est donc pas sans influence sur son appréciation de la qualité de chaque projet. L'examen des conditions dans lesquelles celui-ci contrôle la conformité des textes au droit supérieur tend à confirmer la valeur ajoutée du document.

## **B. L'APPROFONDISSEMENT DE L'EXAMEN DE LA REGULARITE DU PROJET DE LOI**

Alors que ses avis portaient essentiellement, avant 1958, sur l'opportunité et la forme des projets de loi<sup>511</sup>, le premier devoir du Conseil d'État est désormais d'avertir le Gouvernement « *des risques qu'il court que ses projets de loi soient censurés par le Conseil constitutionnel* »<sup>512</sup>. Depuis la jurisprudence *Nicolo* et ses suites, qui a donné toute sa portée à l'article 55 de la Constitution, le Conseil d'État fait preuve de la même vigilance à l'égard de la compatibilité du projet de loi avec les règles de droit international. À cet égard, l'étude d'impact est susceptible de constituer un appui pour la détection des irrégularités qui pourraient être révélées, selon les cas, par le Conseil constitutionnel dans le cadre d'un contrôle de

---

<sup>508</sup> *Ibidem*, p. 249.

<sup>509</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral, *op. cit.*, 42 p.

<sup>510</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2013, op. cit.*, p. 211.

<sup>511</sup> A. Jeannot-Gasnier, « La contribution du Conseil d'État à la fonction législative », *op. cit.*, p. 1168.

<sup>512</sup> Y. Gaudemet, « Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État dans le processus législatif », *op. cit.*, p. 98.

constitutionnalité de la loi, ou par le Conseil d'État au contentieux à l'occasion d'un contrôle de conventionnalité de la loi.

Les documents du Conseil d'État rendus publics témoignant d'un recours à l'étude d'impact pour l'examen de la régularité d'un projet de loi sont cependant rares. En dépit de l'absence de connaissance précise des conditions d'examen des projets de loi faute de publicité des avis du Conseil d'État avant 2015, il y a tout lieu de penser, d'une part, que l'étude d'impact peut faciliter la recherche des règles et principes jurisprudentiels de valeur supra-législative qui doivent être mobilisées dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité ou d'un contrôle de la conventionnalité (1). D'autre part, certaines informations relatives au contexte dans lequel s'inscrit le projet sont en mesure de donner plus d'acuité à l'appréciation de la régularité du projet de loi (2).

## 1. LA FACILITATION DE L'EXAMEN DE LA REGULARITE DU PROJET DE LOI

En vertu de l'article 8 alinéa 4 de la loi organique du 15 avril 2009, le Gouvernement doit exposer dans l'étude d'impact « *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* »<sup>513</sup>. Selon les lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement, cette disposition doit être entendue comme impliquant d'analyser le respect de l'ensemble des exigences de valeur supra-législative par le projet, qu'elles soient d'origine internationale, européenne ou constitutionnelle<sup>514</sup>.

Dans le sens de la loi organique éclairée par ces recommandations, le Gouvernement introduit dans ses études des indications relatives aux modalités d'insertion du projet de loi dans la hiérarchie des normes. L'étude d'impact du projet de loi relatif à la répartition du contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles<sup>515</sup> indique ainsi que le choix d'étendre la liste des délits susceptibles d'être jugés par ordonnance pénale est conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, dont les décisions de référence sont énumérées<sup>516</sup>. De même, l'étude d'impact du projet de loi relatif à la garde à vue rend compte de la façon dont le

---

<sup>513</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528 et s.

<sup>514</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, p. 28.

<sup>515</sup> Déposé sur le bureau du Sénat le 3 mars 2010.

<sup>516</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la répartition du contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, 1<sup>er</sup> mars 2010, p. 21.

Gouvernement a tenu compte de la censure du Conseil constitutionnel en date du 30 juillet 2010, et plus largement de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>517</sup>.

Le degré de soutien fourni par ces informations à la recherche des règles et principes jurisprudentiels susceptibles d'être mobilisés à l'occasion d'un contrôle de régularité de la loi demeure difficile à déterminer. Il est indéniable, en revanche, que le Conseil d'État se montre sensible à ce que l'étude d'impact les contienne bien, en particulier lorsque l'initiative gouvernementale s'inscrit dans un cadre juridique relativement complexe et contraignant. L'avis qu'il a rendu sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application des engagements internationaux de la France<sup>518</sup> est à cet égard révélateur. Au sein de celui-ci, il a en effet déploré que l'étude d'impact<sup>519</sup> ne comporte aucune analyse de la compatibilité des dispositifs de transposition d'une décision du Conseil de l'Union européenne avec les exigences constitutionnelles<sup>520</sup>.

Il n'est donc pas exclu que l'étude d'impact facilite informellement la détermination des normes supra-législatives susceptibles d'être mises en cause par le projet de loi. De façon plus significative, cependant, les informations fournies par le document sont en mesure de donner plus de profondeur à l'appréciation du respect de certaines règles et principes de valeur constitutionnelle ou conventionnelle.

## **2. L'ENRICHISSEMENT DE L'EXAMEN DE LA REGULARITE DU PROJET DE LOI**

Paradoxalement, ce sont davantage les développements de l'étude d'impact qui ne sont pas de nature juridique qui pourraient rénover substantiellement l'appréciation de la régularité du projet de loi. Dans certaines hypothèses, en effet, la conformité du texte à une norme de valeur supérieure dépend du respect de conditions d'ordre factuel dont les sections administratives n'ont pas toujours une connaissance suffisante lors de leur consultation. L'étude

---

<sup>517</sup> Étude d'impact relatif au projet de loi relatif à la garde à vue, 12 octobre 2010, p. 6 et s.

<sup>518</sup> Projet enregistré à la présidence du Sénat le 16 juillet 2013.

<sup>519</sup> Étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application des engagements internationaux de la France, 19 février 2013, p. 80.

<sup>520</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2012, op. cit.*, p. 136.

d'impact, en fournissant ces informations, est alors susceptible de constituer le vecteur d'un approfondissement de l'examen du texte.

Il en va ainsi, par exemple, pour l'examen de la conformité au principe d'égalité d'une différence de traitement introduite par le Gouvernement. Le Conseil constitutionnel impose qu'une telle différence soit justifiée par l'existence d'une situation différente ou par la poursuite d'un intérêt général, mais aussi qu'elle soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit<sup>521</sup>. L'appréciation de la constitutionnalité d'une différence de traitement introduite par le Gouvernement est désormais enrichie par les éléments de contexte fournis par l'étude d'impact<sup>522</sup>. C'est ce qui ressort, *a contrario*, de l'examen d'un article du projet de loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transport<sup>523</sup>. Le Conseil d'État a considéré que l'étude d'impact, en ce qu'elle ne comportait aucune indication sur la différence de situation ou les motifs d'intérêt général de nature à justifier la différence de traitement introduite par la disposition, l'avait empêché de se prononcer sur le respect du principe d'égalité.

De façon comparable, le recours à l'étude d'impact permettrait de donner plus d'acuité à l'appréciation de l'intérêt général au fondement des projets de loi de validation, dont le Conseil d'État au contentieux<sup>524</sup>, le Conseil constitutionnel<sup>525</sup> et la Cour européenne des droits de l'homme<sup>526</sup> exigent qu'il soit impérieux<sup>527</sup>.

Il est permis de s'interroger, enfin, sur la capacité de l'étude d'impact à faciliter la détection par le Conseil d'État d'une inconstitutionnalité non pas actuelle, mais qui pourrait advenir à la suite d'un changement de circonstances de droit ou de fait. L'obligation d'exposer

---

<sup>521</sup> V. par exemple Cons. const., n° 2012-266 QPC, 20 juillet 2012, M. Georges R. [Perte de l'indemnité prévue en cas de décision administrative d'abattage d'animaux malades], *JORF* du 21 juillet 2012, p. 12001, cons. 11 : « *Considérant que l'article 6 de la Déclaration de 1789 dispose que la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* ».

<sup>522</sup> J.-M. Sauvé intervention à la table ronde « Contrôler et évaluer la loi », in Assemblée nationale, colloque « Mieux légiférer », Hôtel de Lassay, 28 novembre 2014, Compte-rendu disponible sur le site de l'Assemblée nationale, p. 10.

<sup>523</sup> Déposé au Sénat le 3 janvier 2013.

<sup>524</sup> CE, 23 juin 2004, *Société Laboratoires Genevrier*, *Rec.* p. 256.

<sup>525</sup> Cons. const., n° 2013-366 QPC, 14 février 2014, SELARL PJA, ès qualités de liquidateur de la société Maflow France [Validation législative des délibérations des syndicats mixtes instituant le « versement transport »], *JORF* du 16 février 2014, p. 2724, cons. 3.

<sup>526</sup> CEDH, 28 octobre 1999, *Zielinski, Pradal et Gonzalez et a. contre France*.

<sup>527</sup> Entretien avec J.-E. Schoettl, 18 novembre 2013.

les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales du projet de loi, imposée par l'article 8 alinéa 8<sup>528</sup>, est de nature à susciter une évolution en ce sens. L'avis du Conseil d'État rendu sur le projet de loi organique interdisant le cumul entre des fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen<sup>529</sup> est à cet égard révélateur. La section de l'intérieur a en effet regretté que l'étude d'impact n'envisage pas les conséquences de l'entrée en vigueur de cette règle d'incompatibilité au 31 décembre 2016 sur les éventuelles vacances de nombreux sièges parlementaires. En l'espèce, l'évaluation de telles conséquences aurait permis au Conseil d'État d'anticiper une éventuelle inconstitutionnalité de la loi à compter de cette date. Selon lui, en effet, un nombre trop important de vacances pourrait remettre en cause le principe de souveraineté populaire reconnu à l'article 3 de la Constitution<sup>530</sup>.

En définitive, l'utilisation de l'étude d'impact comme support lors de l'examen du projet de loi contribue à l'approfondissement des avis rendus par le Conseil d'État. Cette exploitation de l'étude d'impact, couplée à l'appréciation préalable de son contenu, conduit le Palais Royal à exercer un contrôle attentif du respect des règles de droit gouvernemental introduites sur le fondement de l'article 39 alinéa 3 de la Constitution. L'accueil réservé par le Conseil d'État à l'obligation d'étude d'impact contraste, cependant, avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

## **SECTION 2. L'ÉMERGENCE D'UN CONTRÔLE DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

Confrontés à l'incapacité des circulaires instituant une démarche d'étude d'impact à améliorer les conditions de préparation des projets de loi, des rapports ont envisagé de doubler l'examen de l'étude d'impact par le Conseil d'État d'un contrôle juridictionnel. Un rapport au Premier ministre de 2007 a ainsi proposé d'attribuer un pouvoir de contrôle au Conseil constitutionnel, afin d'exercer « *une pression très forte dans le sens d'une véritable*

---

<sup>528</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, article 8 alinéa 8, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>529</sup> Déposé le 3 avril 2013 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

<sup>530</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2013, op. cit.*, p. 211.

*transformation du processus normatif*»<sup>531</sup>. Le Comité « Balladur I » a repris cette préconisation, en la conditionnant à l'introduction de ce contrôle dans le cadre d'une voie de recours spécifique, préalable à l'examen du projet de loi au Parlement<sup>532</sup>. Une telle recommandation n'avait cependant pas obtenu l'assentiment du chef de l'État. Dans sa lettre de mission adressée le 12 novembre 2007 au Premier ministre, le Président de la République de l'époque soulignait qu'il n'était pas favorable « à ce que le Conseil constitutionnel puisse être saisi de la recevabilité des projets de loi au regard de leur étude d'impact »<sup>533</sup>.

Néanmoins, un tel dispositif a bien été introduit à l'article 39 alinéa 4 de la Constitution. En outre, le Conseil constitutionnel a accepté de se prononcer sur le respect de l'obligation d'étude d'impact dans le cadre de l'article 61 de la Constitution. Pour autant, ces deux contrôles font-ils désormais du Conseil constitutionnel, pour reprendre la formule célèbre de Charles Eisenmann en la détournant, un canon braqué contre le Gouvernement ?<sup>534</sup> La réponse est, à ce jour, négative. Le Conseil constitutionnel n'a été saisi qu'une seule fois dans le cadre de la voie de recours ouverte à l'article 39 alinéa 4 de la Constitution (§1). Or, s'il accepte de se prononcer sur le respect de l'obligation d'étude d'impact à l'occasion du contrôle de constitutionnalité de la loi *a priori*, le contrôle qu'il exerce est empreint de la plus grande retenue (§2).

## **§1. LA CREATION D'UNE VOIE DE RECOURS A L'ARTICLE 39 ALINEA 4 DE LA CONSTITUTION**

La mise en place d'un mécanisme de saisine préalable du Conseil constitutionnel poursuivait deux finalités. Le contrôle de l'étude d'impact devait permettre, d'une part, de contribuer à l'effectivité des nouvelles règles de droit gouvernemental, d'autre part, d'éviter que le non-respect de l'obligation d'étude d'impact ne soit invoqué à l'issue du processus

---

<sup>531</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Rapport au Premier ministre du Groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public de 2006 du Conseil d'État*, préc., p. 21.

<sup>532</sup> Comité Balladur I, *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, op. cit., p. 38.

<sup>533</sup> Lettre de mission du Président de la République adressée au Premier ministre le 12 novembre 2007, 19 novembre 2009, p. 3.

<sup>534</sup> Cité par F. Luchaire, « La décision du 16 juillet 1971. Allocution lors du colloque relatif à la loi de 1910 », in D. Maus et J. Bougrab, *François Luchaire, un républicain au service de la République, Liber amicorum*, Publications de la Sorbonne, 2005, p. 373.

législatif, à l'appui d'une saisine du Conseil constitutionnel dans le cadre de l'article 61 de la Constitution<sup>535</sup>.

Le mécanisme finalement adopté par le constituant ne paraît pas apte à remplir ces deux objectifs. Le caractère restrictif des règles encadrant l'accès au Conseil constitutionnel, prévues par l'article 39 alinéa 4, explique qu'une seule étude d'impact ait été contrôlée à ce jour dans le cadre de cette voie de recours (A). En outre, la décision rendue révèle le caractère restreint du contrôle exercé (B).

## **A. LA RIGUEUR DES CONDITIONS D'ACCES AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

Le rapport « Balladur I » suggérait de permettre à soixante députés ou soixante sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel en cas de dépôt d'un projet de loi accompagné d'une étude d'impact insuffisante ou inexistante<sup>536</sup>. Le rapport au Premier ministre de 2007 proposait, quant à lui, d'ouvrir également le recours aux présidents de chaque assemblée<sup>537</sup>. Cette modalité d'accès au juge constitutionnel n'a pas été retenue par le constituant, et le mécanisme finalement introduit à l'article 39 alinéa 4 est notoirement plus complexe. Le droit de recours au Conseil constitutionnel n'est, en effet, attribué qu'à la Conférence des présidents de la première assemblée saisie du projet de loi. De plus, avant de recourir au juge, cette instance doit avoir refusé d'inscrire le projet de loi à l'ordre du jour, motif pris du non-respect de l'obligation d'étude d'impact. Ce n'est qu'à la suite de ce refus que le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel.

L'absence de dévolution du droit de saisir le Conseil constitutionnel à l'opposition peut être interprétée comme une volonté, chez le constituant, de ne pas judiciaireiser l'amont du processus législatif. L'ouverture du recours à soixante députés ou soixante sénateurs aurait, en effet, rendu le contrôle de l'étude d'impact aussi systématique que le contrôle de constitutionnalité de la loi. Le Conseil constitutionnel se serait trouvé dans une position inédite,

---

<sup>535</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Rapport au Premier ministre du Groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public de 2006 du Conseil d'État*, préc., p. 22.

<sup>536</sup> Comité Balladur I, *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, op. cit., p. 38.

<sup>537</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Rapport au Premier ministre du Groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public de 2006 du Conseil d'État*, op. cit., p. 23.



le conduisant à apprécier périodiquement le respect des règles de droit gouvernemental par le Gouvernement à l'ouverture du processus parlementaire.

En l'espèce, néanmoins la médiatisation de la saisine du Conseil constitutionnel par la Conférence des présidents remet largement en cause la capacité de cette voie de recours à renforcer l'effectivité des règles encadrant la préparation des projets de loi. En effet, compte tenu de la composition de la Conférence des présidents, la saisine du Conseil constitutionnel n'est envisageable qu'avec l'accord d'une partie de la majorité. Or, l'hypothèse d'un désaccord dans la majorité au sein de la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale, compte tenu du fait majoritaire qui s'y exprime, est difficilement envisageable. Par conséquent, la saisine du Conseil constitutionnel à la suite d'un désaccord de la Conférence des présidents apparaît illusoire (1). Le Sénat, quant à lui, se trouve dans une posture particulière. Il peut être dominé par une majorité contraire à celle de l'Assemblée nationale et le fait majoritaire ne s'exprime pas avec la même vigueur. C'est la raison pour laquelle la saisine du Conseil constitutionnel n'est pas impossible. Elle s'est, du reste, produite à une reprise (2).

#### **1. LA SAISINE ILLUSOIRE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL A LA SUITE DU DEPOT D'UN PROJET DE LOI DEVANT L'ASSEMBLEE NATIONALE**

Par sa composition, la Conférence des présidents reproduit la configuration politique de l'assemblée dont elle est l'émanation par un système de pondération des voix. Les décisions au sein de cette instance étant prises à la majorité<sup>538</sup>, l'opposition ne peut accéder au Conseil constitutionnel sans l'accord d'une partie de la majorité soutenant le Gouvernement. À l'Assemblée nationale, le fait majoritaire, qui assure au Gouvernement le soutien discipliné d'une majorité d'élus, appartenant au même parti ou à une coalition de partis<sup>539</sup>, exclut *a priori* l'hypothèse d'un refus d'inscription du projet de loi à l'ordre du jour suscitant la saisine du Conseil constitutionnel.

Certes, les désaccords au sein de la majorité siégeant en Conférence des présidents ne sont pas inexistantes. Pour autant, il semble illusoire de penser qu'une partie de celle-ci puisse aller jusqu'à refuser l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour. L'officialisation d'un

---

<sup>538</sup> Article 29 alinéa 7 du règlement du Sénat et article 47 alinéa 3 du règlement de l'Assemblée nationale.

<sup>539</sup> A. Le Divellec et M. de Villiers, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Sirey, coll. « Dictionnaires Sirey », 7<sup>e</sup> éd., 2009, p. 163.

désaccord sur l'étude d'impact, et donc sur la qualité du travail gouvernemental, serait perçue comme une manifestation d'hostilité à l'égard de l'initiative législative elle-même. C'est pourquoi les divergences concernant la pertinence de l'étude d'impact ont toujours été résolues, pour l'heure, de façon informelle et préalable. Lorsqu'un projet de loi est accompagné d'une étude d'impact insuffisante, le président de la commission saisie tend à anticiper les risques de contestations en Conférence des présidents en demandant au Gouvernement d'améliorer le document avant la réunion de celle-ci.

En outre, dans l'hypothèse – improbable – d'une crispation sérieuse des rapports entre le Gouvernement et une partie de sa majorité à l'Assemblée nationale, qui conduirait la Conférence des présidents à refuser l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour avec l'appui de l'opposition, le Conseil constitutionnel ne serait probablement pas saisi. Il est permis d'estimer, en effet, que le Gouvernement serait hostile à l'idée de transmettre l'étude d'impact au Conseil constitutionnel afin que celui-ci apprécie sa qualité. Face à la perspective d'une éventuelle confirmation juridictionnelle du non-respect de la loi organique du 15 avril 2009, qui reviendrait à sanctionner un manque de rigueur dans la préparation du projet de loi, le Gouvernement préférera sans doute prendre acte du refus de la Conférence des présidents. Le Premier ministre s'abstiendra donc de saisir le Conseil constitutionnel et invitera le ministère porteur du projet de loi à revoir son étude d'impact. La Conférence des présidents ayant obtenu gain de cause, le président de l'assemblée dont elle est l'émanation n'aurait, quant à lui, aucun intérêt à transmettre l'étude d'impact au Conseil constitutionnel.

Si le recours au Conseil constitutionnel à la suite d'un refus de la Conférence des présidents d'inscrire un projet de loi à l'ordre du jour paraît illusoire à l'Assemblée nationale, il n'en va pas de même au Sénat, où un tel recours reste envisageable et a été exercé à une reprise.

## **2. LA SAISINE DIFFICILE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL A LA SUITE DU DEPOT D'UN PROJET DE LOI DEVANT LE SENAT**

À la différence de l'Assemblée nationale, le Sénat peut être dominé par une majorité contraire à celle du Gouvernement. Dans une telle hypothèse, le refus exprimé par la Conférence des présidents d'inscrire un projet de loi à l'ordre du jour et conduisant à la saisine du Conseil constitutionnel est envisageable. Cependant, la faculté d'user d'un tel droit reste

conditionnée par le dépôt du projet de loi devant le Sénat en premier lieu. Selon l'article 39 alinéa 4, en effet, seule la Conférence des présidents de la « *première assemblée saisie* » peut refuser l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour. À l'exception des projets ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales, dont l'article 39 alinéa 2 impose le dépôt en premier lieu devant le Sénat, il est donc loisible au Gouvernement de présenter des projets devant l'Assemblée nationale, afin d'éviter la perspective d'une mise en œuvre de l'article 39 alinéa 4. Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 15 avril 2009, il est significatif de constater que les gouvernements successifs ont pris soin de déposer la quasi totalité de leurs initiatives législatives en premier lieu devant l'Assemblée nationale lorsque le Sénat était dans l'opposition.

Néanmoins, en dehors de l'hypothèse de la domination du Sénat par une majorité contraire à celle du Gouvernement, il n'est pas exclu que celui-ci se heurte à l'opposition de la Conférence des présidents. Au Sénat, en effet, si le fait majoritaire n'est pas absent, il ne s'exprime pas avec la même intensité. La preuve en était donnée par le dépôt devant le Sénat, le 18 juin 2014, du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, qui a donné lieu à la seule application de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution. Le 26 juin 2014, la Conférence des présidents du Sénat a en effet constaté que la présentation du projet de loi ne respectait pas les conditions fixées par la loi organique du 15 avril 2009 du fait de l'insuffisance de son étude d'impact. Elle a, par conséquent, retiré le projet de loi de l'ordre du jour. Le Premier ministre, en désaccord avec la décision de la Conférence des présidents, a saisi le Conseil constitutionnel afin qu'il se prononce sur le respect de la loi organique.

L'analyse des faits révèle, cependant, que c'est à la suite d'un concours de circonstances dont il n'est pas certain qu'il se reproduise fréquemment que le Conseil constitutionnel a pu être saisi dans le cadre de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution. En l'espèce, si la Conférence des présidents a finalement décidé de retirer de l'ordre du jour le projet de délimitation des régions, c'est à la suite d'une alliance éphémère entre l'UMP, le CRC et le RDSE, qui a permis de dégager une majorité en ce sens. À l'avenir, de telles alliances destinées à empêcher l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour devraient rester exceptionnelles. Le projet de loi de délimitation des territoires avait pour spécificité, en effet, de cristalliser le mécontentement au sein du Sénat, sans doute davantage pour son contenu que pour l'absence de conformité de son étude d'impact aux exigences fixées par l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009.

L'application de l'article 39 alinéa 4 dans une seule hypothèse ne saurait occulter, néanmoins, la rigueur des conditions d'accès au Conseil constitutionnel. Une telle rigueur, conjuguée à l'extrême retenue dont il fait preuve dans son contrôle de l'étude d'impact, remet en cause la capacité de cette procédure à favoriser l'effectivité du droit gouvernemental.

## **B. LA LEGERETE DU CONTROLE EXERCE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

À la suite du refus de la Conférence des présidents du Sénat d'inscrire à l'ordre du jour le projet de loi de délimitation des régions, le Premier ministre a saisi le Conseil constitutionnel le 26 juin 2014, sur le fondement de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution. Ce fut pour le Conseil constitutionnel l'occasion de rendre, le 1<sup>er</sup> juillet 2014, sa première et, à ce jour, sa dernière décision dans le cadre ces dispositions<sup>540</sup>. La « fronde »<sup>541</sup> menée par les sénateurs a été qualifiée de dilatoire de façon quasi unanime au sein de la majorité, restée favorable à l'inscription du projet de loi à l'ordre du jour. Le Premier ministre Manuel Valls a considéré que le refus exprimé par la Conférence des présidents n'était qu'une manœuvre destinée à « *perdre du temps* »<sup>542</sup>. Le président de la commission des lois du Sénat de l'époque a, quant à lui, dénoncé « *ceux qui veulent se lancer dans toutes sortes de procédures au lieu d'être constructifs* » et qui « *renient un peu leur rôle* »<sup>543</sup>. Dans cette atmosphère politiquement tendue, le Conseil constitutionnel a fait preuve d'une grande souplesse dans son contrôle du respect de l'obligation d'étude d'impact, tant du point de vue de sa portée (1) que de son intensité (2).

---

<sup>540</sup> Cons. const., n° 2014-12 FNR, 1<sup>er</sup> juillet 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.

<sup>541</sup> Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.europe1.fr/politique/reforme-territoriale-l-executif-surpris-par-une-fronde-inedite-au-senat-2164779>.

<sup>542</sup> P. Roger, « La réforme territoriale retirée de l'ordre du jour du Sénat », *Le Monde*, 26 juin 2014. Disponible en ligne à l'adresse suivante : [http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/06/26/la-reforme-territoriale-retee-de-l-ordre-du-jour-du-senat\\_4446338\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/06/26/la-reforme-territoriale-retee-de-l-ordre-du-jour-du-senat_4446338_823448.html).

<sup>543</sup> L. de Boissieu, « La réforme territoriale est-elle enterrée ? », Entretien avec J.-P. Sueur, *La Croix*, 29 juin 2014. Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.la-croix.com/Actualite/France/La-reforme-territoriale-est-elle-enteree-2014-06-29-1171852>.

## 1. L'ÉTENDUE LIMITEE DU CONTROLE

Par sa décision du 1<sup>er</sup> juillet 2014, le Conseil constitutionnel a d'abord délimité le contrôle qu'il exerce lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution. Il a ainsi précisé, dans un considérant de principe, qu'il ne peut statuer que « *sur la seule question de savoir si ladite présentation du projet de loi a bien respecté les conditions fixées par la loi organique du 15 avril 2009* »<sup>544</sup>. Il s'est, en revanche, refusé à se prononcer « *sur la conformité des dispositions contenues dans ce projet à d'autres règles constitutionnelles* »<sup>545</sup>. Autrement dit, le Conseil constitutionnel refuse toute confrontation du contenu du projet de loi à la Constitution dans le cadre de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution. Par conséquent, il a refusé de donner suite au moyen soulevé par les sénateurs du groupe RDSE qui, dans leurs observations du 27 juin 2014, avaient invoqué la méconnaissance du « *principe à valeur constitutionnelle de sécurité juridique* »<sup>546</sup>.

Le Conseil constitutionnel s'est ensuite livré à un contrôle du respect des règles fixées aux articles 7 et 8 de la loi organique du 15 avril 2009, selon lesquelles le Gouvernement est tenu de faire précéder son projet de loi d'un exposé des motifs (article 7) et de l'accompagner d'une étude d'impact qui doit être présentée à la première assemblée saisie en même temps que le projet, après avoir été préalablement transmise au Conseil d'État lors de sa saisine pour avis (article 8 alinéa 1<sup>er</sup>). Il a relevé, d'une part, que le « *projet de loi est précédé d'un exposé des motifs* », et d'autre part qu'il « *est accompagné d'une étude d'impact qui a été mise à la disposition du Sénat dès la date de son dépôt* »<sup>547</sup>. En revanche, il ne semble pas avoir apprécié le respect de l'obligation de transmission de l'étude d'impact au Conseil d'État.

Le Conseil constitutionnel n'a donc pas examiné, de façon exhaustive, le respect de l'ensemble des règles fixées par la loi organique du 15 avril 2009. Sur le fond, le contrôle qu'il exerce sur le contenu de l'étude d'impact est empreint de la plus grande retenue.

---

<sup>544</sup> Cons. const., n° 2014-12 FNR, *op. cit.*, cons. 3.

<sup>545</sup> *Ibidem*, cons. 6.

<sup>546</sup> Observations des sénateurs membres du groupe du RDSE du Sénat à l'attention des Mmes et MM. les membres du Conseil constitutionnel sur le non-respect de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403, 15 avr. 2009, p. 1.

<sup>547</sup> Cons. const., n° 2014-12 FNR, *op. cit.*, cons. 6.

## 2. L'INTENSITE MINIMALE DU CONTROLE

Un indice pouvait laisser penser que le Conseil constitutionnel n'exercerait qu'un contrôle restreint de la conformité de l'étude d'impact aux exigences fixées, s'agissant de son contenu, aux alinéas 2 à 12 de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009. Le délai de huit jours imparti, par l'article 39 alinéa 4 de la Constitution, au Conseil constitutionnel pour qu'il exerce son contrôle, laissait penser que le constituant n'attendait pas du Conseil constitutionnel qu'il exerce un contrôle approfondi du document.

Dans le sixième considérant de sa décision du 1<sup>er</sup> juillet 2014, le Conseil constitutionnel confronte le contenu de l'étude d'impact aux exigences fixées aux alinéas 2 à 12 de la loi organique du 15 avril 2009, selon une méthode qui ne semble pas fondamentalement différer de la confrontation des lois à la Constitution. Il s'est cependant borné à vérifier que le document contenait effectivement des développements en rapport avec les rubriques imposées par l'article 8 de la loi organique, sans apprécier la pertinence des indications fournies. Le Conseil constitutionnel ne dispose en effet ni du temps, ni des capacités d'expertise, ni des moyens humains suffisants pour apprécier le bien-fondé des informations, en particulier lorsqu'elles portent sur les effets attendus d'un projet dans les domaines économiques, financiers, sociaux ou environnementaux<sup>548</sup>. L'analyse de la démarche suivie témoigne cependant d'un manque de rigueur dans l'analyse, à la fois de l'étude d'impact et des normes de référence pour son contrôle<sup>549</sup>.

D'abord, les juges de la rue de Montpensier n'ont apprécié la conformité de l'étude d'impact qu'aux « *autres prescriptions de l'article 8 de la loi organique* » qui trouvaient à s'appliquer « *compte tenu de l'objet des dispositions du projet de loi en cause* »<sup>550</sup>, conformément à la réserve d'interprétation qu'ils avaient émise lors du contrôle de la loi organique du 15 avril 2009<sup>551</sup>. Cette réserve d'interprétation avait cependant laissé en suspens la question de savoir comment l'objet du projet de loi serait déterminé. En l'espèce, le Conseil

---

<sup>548</sup> P. Mbongo, « La constitutionnalisation des études d'impact préalables à la loi, un mirage légistique », *D.*, 2009, p. 109 ; J. Sirinelli, « La justiciabilité des études d'impact des projets de loi », *RDP*, 20 octobre 2010, n° 5, p. 1369 ; S. Caudal, « Études d'impact législatives et études d'impact environnementales : éléments de comparaison », in M. Philip-Gay (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, Lextenso Editions, 2012, p. 35 ; S. Hutier, « Première décision FNR relative à une étude d'impact : déception ou espérance ? », *RFDC*, avril 2015, n° 101, p. 200.

<sup>549</sup> J.-M. Pontier, « Études d'impact : l'interprétation en retrait de leur exigence par le Conseil constitutionnel. L'exemple de la délimitation des régions », *JCP A.*, n° 48, 1<sup>er</sup> décembre 2014, p. 2334.

<sup>550</sup> Cons. const., n° 2014-12 FNR, *op. cit.*, cons. 6.

<sup>551</sup> Cons. const., n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39, et 34 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6530, cons. 15.

constitutionnel a déterminé cet objet à la lumière des « *objectifs poursuivis par le projet de loi* » qui doivent être exposés dans l'étude d'impact en vertu de l'article 8 alinéa 2 de la loi organique. Il a ainsi considéré que l'étude d'impact du projet de loi examiné n'avait pas à évaluer les conséquences de la réforme sur le nombre d'emplois publics<sup>552</sup> dès lors que le Gouvernement n'avait pas mentionné la modification de ce nombre au titre des objectifs poursuivis par le projet de loi. Si le raisonnement apparaît empreint de réalisme, en ce qu'il évite la présentation d'études d'impact comportant des développements sans pertinence au regard des projets de loi qui en font l'objet, il aboutit cependant à ce que le Gouvernement détermine lui-même les exigences auxquelles il s'astreint lors de la rédaction de ces études. Rien ne lui interdit, en effet, d'omettre sciemment de fixer un objectif afin de ne pas avoir à évaluer ses conséquences dans l'étude d'impact.

Ensuite, le Conseil constitutionnel s'est abstenu de relever que l'étude d'impact avait omis de respecter plusieurs exigences de l'article 8 de la loi organique applicables quel que soit l'objet du projet de loi. Aucune mention de la méconnaissance de l'obligation de présenter « *avec précision [...] la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires à la mise en œuvre du projet* » n'est ainsi faite dans sa décision<sup>553</sup>. Quant à l'obligation de rendre compte des « *consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État* »<sup>554</sup>, il a considéré de façon évasive qu'il n'était « *pas établi* » que le projet de loi ait « *été soumis à des consultations dans des conditions qui auraient dû être exposées dans l'étude d'impact* »<sup>555</sup>. Or en l'espèce, de telles consultations avaient bien eu lieu<sup>556</sup>. L'étude d'impact aurait donc dû en rendre compte.

Enfin, le Conseil constitutionnel a confronté l'étude d'impact à des exigences qui ne figurent pas à l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009. Il a ainsi relevé que, « *conformément au deuxième alinéa de l'article 8 de la loi organique* », l'étude d'impact comprenait « *des développements relatifs à la liste des options possibles* », qu'elle exposait

---

<sup>552</sup> Aux termes de l'article 8 alinéa 9 de la loi organique du 15 avril 2009, « *Les documents rendant compte de l'étude d'impact exposent avec précision [...] l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public* » (Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528).

<sup>553</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, article 8 alinéa 11, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>554</sup> *Ibidem*.

<sup>555</sup> Cons. const., n° 2014-12 FNR, 1<sup>er</sup> juillet 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, cons. 6.

<sup>556</sup> V. par exemple, D. Revault D'allonnes, « Réforme territoriale : François Hollande reçoit les différents partis », *Le Monde*, 14 mai 2014.

« les raisons des choix opérés par le Gouvernement » et en présentait « les conséquences prévisibles »<sup>557</sup>. Pourtant, si l'article 8 alinéa 2 de la loi organique impose effectivement un recensement des « options possibles »<sup>558</sup> et un exposé des « motifs du recours à une nouvelle législation »<sup>559</sup>, il n'exige pas du Gouvernement qu'il présente leurs conséquences prévisibles.

L'étude d'impact a finalement été déclarée conforme à l'article 39 alinéa 3 de la Constitution par le Conseil constitutionnel. En application de l'article 26-1 alinéa 2 de l'ordonnance portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, la décision a été notifiée au président de l'assemblée intéressée, en l'espèce le Sénat, et au Premier ministre<sup>560</sup> puis le projet de loi a été réinscrit à l'ordre du jour du Sénat.

Il ressort ainsi de sa décision que le Conseil constitutionnel exerce donc un contrôle du respect de l'article 39 alinéa 3 de la Constitution dont l'étendue et l'intensité se révèlent très restreintes. À l'évidence, le Conseil constitutionnel n'entend pas procéder à une analyse minutieuse de l'étude d'impact. C'est du reste ce qu'a retenu son ancien secrétaire général en annonçant qu'à l'avenir « cette instance ne s'appesantissait guère sur l'examen des études »<sup>561</sup>. Le Gouvernement est donc assuré que, sauf en cas de défaut ou de carence très grave de l'étude d'impact, le Conseil constitutionnel infirmera la décision d'une Conférence des présidents de refuser l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour. Ce contrôle aux allures de blanc seing donné au Gouvernement apparaît assez paradoxal. Cette interprétation restrictive de l'article 39 alinéa 3 de la Constitution dans le cadre de sa saisine par la Conférence des présidents ou par le Premier ministre contraste avec l'interprétation extensive qu'il a faite de cet article en acceptant de contrôler son respect à l'occasion du contrôle de constitutionnalité des lois prévu par l'article 61 de la Constitution.

---

<sup>557</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, article 8 alinéa 2, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>558</sup> *Ibidem*.

<sup>559</sup> *Ibidem*.

<sup>560</sup> Article 26-1 alinéa 2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, sur renvoi de l'article 12 de la loi organique du 15 avril 2009.

<sup>561</sup> Sénat, Rapport de la commission des Lois sur la proposition de loi organique de M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues 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, H. Portelli, juin 2015, p. 23.



## §2. L'INTRODUCTION D'UN CONTROLE DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL DANS LE CADRE DE L'ARTICLE 61 DE LA CONSTITUTION

Compte tenu du faible nombre de dispositions constitutionnelles encadrant la préparation des projets de loi, le Conseil constitutionnel ne peut exercer qu'un contrôle limité du travail gouvernemental précédant le processus parlementaire. La jurisprudence révèle qu'il s'assure du respect, par le Gouvernement, des procédures de consultation imposées par la Constitution<sup>562</sup> ou encore de l'obligation de délibérer un projet de loi en Conseil des ministres avant de le présenter au Parlement<sup>563</sup>.

La réforme du 15 avril 2009 n'était pas nécessairement destinée à renouveler cet état du droit. La voie de recours ouverte à l'article 39 alinéa 4 de la Constitution, en purgeant la loi en préparation d'une inconstitutionnalité tenant au non-respect de l'obligation d'étude d'impact, pouvait permettre de prévenir un de censure dans le cadre de l'article 61 de la Constitution<sup>564</sup>.

La rigueur des conditions d'accès au Conseil constitutionnel dans le cadre de l'article 39 alinéa 3 de la Constitution, conjuguée à la pugnacité des parlementaires requérants<sup>565</sup>, a cependant conduit les juges de la rue de Montpensier à se saisir de l'étude d'impact à l'occasion du contrôle de constitutionnalité de la loi *a priori*. Néanmoins, l'admission de l'article 39 alinéa 3 comme norme de référence du contrôle de constitutionnalité n'emporte pas de conséquences considérables sur le contentieux constitutionnel et l'encadrement de l'activité gouvernementale (A). En outre, si la consultation des études d'impact par le Conseil constitutionnel paraît en

---

<sup>562</sup> V. en particulier la consultation du Conseil économique, social et environnemental sur les projets de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental prévue par l'article 70 de la Constitution (Cons. const., n° 2005-512 DC, 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, *Rec.* p. 12), la consultation du Conseil d'État sur tous les projets de loi prévue par l'article 39 alinéa 2 (Cons. const., n° 2003-468 DC, 3 avril 2003, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, *Rec.* p. 325), ou encore la consultation de l'assemblée délibérante des collectivités d'outre mer en vertu de l'article 74 (Cons. const., n° 97-390 DC, 19 novembre 1997, Loi organique relative à la fiscalité applicable en Polynésie française, *Rec.* p. 254).

<sup>563</sup> C'est ce qui résulterait implicitement de Cons. const., n° 84-179 DC, 12 septembre 1984, Loi relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public, *Rec.* p. 73, cons. 1. V. B. Genevois, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel. Principes directeurs*, *op. cit.*, p.140.

<sup>564</sup> Premier ministre, Secrétaire général du Gouvernement, *Rapport au Premier ministre du Groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public de 2006 du Conseil d'État*, préc., p. 21.

<sup>565</sup> S. Hutier, « Retour sur un moyen récurrent : les malfaçons de l'étude d'impact des projets de loi », *RFDC*, 2015/1, n° 101, p. 76.

mesure de favoriser un contrôle plus étroit de la constitutionnalité des lois, l'influence qu'elles exercent à jour, si elle est avérée, reste peu significative (B).

## A. LE CONTROLE DE L'ETUDE D'IMPACT A L'OCCASION DU CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITE DE LA LOI A PRIORI

Après avoir réservé sa réponse lors du contrôle de la loi organique instituant l'obligation d'étude d'impact<sup>566</sup>, le Conseil constitutionnel a finalement accepté de se saisir d'un moyen tiré du non-respect de l'obligation d'étude d'impact à l'occasion d'un contrôle de constitutionnalité de la loi *a priori* dans sa décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010<sup>567</sup>.

Les décisions dans lesquelles le Conseil a contrôlé la conformité de l'étude d'impact à la loi organique du 15 avril 2009 se sont ensuite succédées, mais uniquement dans le cadre de l'article 61 de la Constitution. Le contrôle du document à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité semble, en effet, exclu<sup>568</sup>. En vertu de l'article 61-1 de la Constitution, la question prioritaire de constitutionnalité est circonscrite aux cas dans lesquels la loi « *porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit* ». L'obligation d'étude d'impact, bien que pourvue d'une valeur constitutionnelle, constitue une contrainte de nature procédurale et non un droit ou une liberté. Elle ne devrait, par conséquent, pas pouvoir être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité<sup>569</sup>.

La spécificité de la démarche de contrôle du respect de l'obligation d'étude d'impact introduite par le Conseil constitutionnel dans le cadre de l'article 61 de la Constitution impose

---

<sup>566</sup> Le commentaire aux Cahiers justifiait ce silence en expliquant que le Conseil constitutionnel n'avait pas jugé nécessaire de trancher une question non traitée par la loi organique. V. commentaire de Cons. const., n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 34 de la Constitution, *in Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, p. 6.

<sup>567</sup> Cons. const., n° 2010-603 DC, 11 février 2010, Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, *JORF* du 17 février 2010, p. 2914 et s., *Rec.* p. 58.

<sup>568</sup> *Contra* : J. Bétaille, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, th. dactyl., Université de Limoges, 2012, p. 414. L'auteur estime qu'« *au moins dans les cas de lois ayant des incidences significatives sur l'environnement, il pourrait être argumenté que l'insuffisance ou l'absence d'étude d'impact législative porte atteinte à des droits ou libertés constitutionnellement garantis* ».

<sup>569</sup> Le Conseil constitutionnel a déjà affirmé à plusieurs reprises que « *le grief tiré de la méconnaissance de la procédure d'adoption d'une loi ne peut être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité* », *in* Cons. const., n° 2010-4/17 QPC, 22 juillet 2010, M. Alain C. et autre [Indemnité temporaire de retraite outre-mer], *Rec.* p. 156.

de revenir sur le raisonnement qui a motivé un tel choix (1), afin de déterminer la nature du contrôle exercé sur le document (2).

### 1. L'AUDACE DANS L'ADMISSION DU CONTROLE

À la suite de l'adoption de la réforme du 15 avril 2009, le Conseil constitutionnel a dû se prononcer sur sa compétence pour apprécier le respect de l'obligation d'étude d'impact lors du contrôle *a priori*. Auparavant, cette question trouvait une réponse simple. Les circulaires primo-ministérielles qui avaient institué une démarche d'évaluation préalable des projets de loi étant dépourvues de valeur impérative, le Conseil constitutionnel considérait que les éventuelles imperfections du document étaient « *sans incidence sur la conformité à la Constitution de la loi définitivement votée* »<sup>570</sup>. C'est également en s'appuyant sur l'absence de valeur impérative de ces circulaires que le Conseil d'État avait estimé que le défaut d'étude d'impact ne pouvait être utilement invoqué à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir contre un décret<sup>571</sup>.

La constitutionnalisation de l'obligation d'étude d'impact à l'article 39 alinéa 3 de la Constitution était assurément un élément susceptible de remettre en cause la position du Conseil constitutionnel. En interprétant ce dispositif comme l'habilitant à contrôler l'obligation d'étude d'impact dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a contredit les prévisions de membres de la majorité lors des travaux préparatoires à l'adoption de la loi organique<sup>572</sup>. Selon le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, l'article 39 alinéa 3 de la Constitution ne devait pas constituer une nouvelle norme de référence pour le contrôle de constitutionnalité *a priori*. À l'appui de cette affirmation, il établissait un parallèle entre l'article 39 alinéa 3 de la Constitution et la procédure d'irrecevabilité prévue à l'article 41, les deux dispositions ayant pour point commun de prévoir une voie de recours spécifique. Le Conseil constitutionnel ayant estimé dans sa décision « Blocage des prix et des revenus »<sup>573</sup> que l'existence d'une voie de recours prévue à l'article 41 alinéa 2 excluait un contrôle de la recevabilité du texte dans le cadre de l'article 61, Jean-Luc Warsmann considérait que

---

<sup>570</sup> Cons. const., n° 2000-436 DC, 7 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *Rec.* p. 176, cons. 3. V. J.-E. Schoettl, « Le Conseil constitutionnel et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain », *AJDA*, 2001, p. 18.

<sup>571</sup> CE, 9 juillet 2007, *Syndicat entreprises générales de France-Bâtiment Travaux publics et autres*, n° 297711, BJCP, n° 54, 2007, p. 366. Plus récemment, CE, 28 novembre 2013, *Fédération des entreprises du recyclage*, n° 363301.

<sup>572</sup> H. Wulfman, « Le Conseil constitutionnel peut-il contrôler le contenu des études d'impact ? », *Constitutions*, 2013, p. 376-378.

<sup>573</sup> Cons. const., n° 82-143 DC, 30 juillet 1982, Loi sur les prix et les revenus, *JORF* du 31 juillet 1982, p. 2470, *Rec.* p. 57.

l'obligation d'étude d'impact ne pouvait pas, de la même manière, faire l'objet d'un contrôle en dehors de la voie de recours ouverte à l'article 39 alinéa 4<sup>574</sup>. À l'appui de sa démonstration, il constatait que la terminologie retenue à l'article 39 alinéa 4 était comparable à celle retenue à l'article 41 alinéa 2<sup>575</sup>. Cette position en faveur de l'exclusivité du contrôle de l'étude d'impact dans le cadre de la voie de recours prévue à l'article 39 alinéa 4 était partagée par le rapporteur de la commission des lois du Sénat<sup>576</sup> ainsi que, du reste, par les premiers commentateurs de la réforme au sein de la doctrine<sup>577</sup>. Néanmoins, lors de son audition par la commission des lois du Sénat, le professeur Gahdoun considérait que la position du Conseil constitutionnel « *demeurait beaucoup plus incertaine que ne le laissait entendre le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale* »<sup>578</sup>.

Le Conseil constitutionnel n'a pas justifié son choix de contrôler la conformité de l'étude d'impact par rapport aux exigences fixées par la loi organique du 15 avril 2009. Deux séries d'arguments ont cependant pu motiver sa décision.

D'un point de vue juridique, l'assimilation de l'article 39 alinéa 4 à l'article 41 alinéa 2 de la Constitution pour justifier l'incompétence du Conseil constitutionnel en matière de contrôle de l'étude d'impact à l'occasion d'une saisine *a priori* pouvait apparaître contestable. Sa jurisprudence révèle, en effet, qu'il est partiellement revenu sur sa décision « Blocage des prix et des revenus » qui empêchait de se prévaloir de l'empiètement d'une disposition législative sur le domaine réglementaire dans le cadre de l'article 61<sup>579</sup>. Il peut désormais relever la nature réglementaire de certaines dispositions du texte au cours de son contrôle de constitutionnalité, même s'il s'abstient de sanctionner cet empiètement<sup>580</sup>. Par ailleurs, la spécificité de la rédaction de l'article 39 alinéa 3 par rapport à l'article 41, contrairement à ce

---

<sup>574</sup> Assemblée nationale, *Rapport n° 1375 sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, J.-L. Warsmann, janvier 2009, p. 112.

<sup>575</sup> En vertu de l'article 41 alinéa 2 de la Constitution, « *en cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours* ». L'article 39 alinéa 4, quant à lui, prévoit qu'« *en cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours* ».

<sup>576</sup> Sénat, *Rapport sur le projet de loi organique adopté par l'Assemblée nationale relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, J.-J. Hyst, février 2009, p. 53.

<sup>577</sup> L. Baghestani-Perrey, « À propos 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 », *LPA*, n° 127, 26 juin 2009, p. 6 ; A. Haquet, « Les études d'impact des projets de loi : espérances, scepticisme et compromis », *AJDA*, 2009, *op. cit.*, p. 1993.

<sup>578</sup> Sénat, Commission des lois (C.R.), séance du 20 janvier 2009, audition de P.-Y. Gahdoun, application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, non paginé.

<sup>579</sup> J. Sirinelli, « La justiciabilité des études d'impact des projets de loi », *op. cit.*, p. 1374.

<sup>580</sup> V. Cons. const., n° 2005-512 DC, 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, *Rec.* p. 72. Selon le commentaire aux Cahiers, un tel relevé permet au Gouvernement de demander la « délégalisation » de ces dispositions par le biais de l'article 37 alinéa 2.

que prétendait Jean-Luc Warsmann, pouvait être perçue comme militant en faveur d'un tel contrôle. Alors que l'article 41 alinéa 2 laisse la faculté au Gouvernement ou au Président de l'assemblée intéressée de soulever l'irrecevabilité, l'usage du présent de l'indicatif à l'article 39 alinéa 4 souligne au contraire le caractère impératif du respect des conditions fixées par la loi organique<sup>581</sup>.

Par renvoi de l'article 39 alinéa 3 de la Constitution, la loi organique du 15 avril 2009 constitue donc une nouvelle norme de référence lors du contrôle de constitutionnalité de la loi, qui conduit le Conseil constitutionnel à confronter l'étude d'impact rédigée par le Gouvernement à ce dispositif. Pour autant, l'intensité du contrôle exercé sur le document reste minimale.

## 2. LA RETENUE DANS L'EXERCICE DU CONTROLE

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme du 15 avril 2009, le Conseil constitutionnel a contrôlé à douze reprises le respect de l'obligation d'étude d'impact<sup>582</sup>. Il procède toujours à cet examen dans le cadre du contrôle de la « *procédure d'adoption de la loi* ». À l'instar du droit environnemental<sup>583</sup>, la méconnaissance de cette obligation d'étude d'impact constitue un vice de procédure<sup>584</sup> susceptible d'entacher la régularité de la mesure adoptée. Pour l'heure, ces

---

<sup>581</sup> A. Roblot-Troizier, « La place des lois organiques dans la hiérarchie des normes », *op. cit.*, p. 38.

<sup>582</sup> Cons. const., n° 2015-718 DC, 13 août 2015, Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, *JORF* du 18 août 2015, p. 14376 ; Cons. const., n° 2015-715 DC, 5 août 2015, Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, *JORF* du 7 août 2015, p. 13616 ; Cons. const., n° 2013-687 DC, 23 janvier 2014, Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, *JORF* du 28 janvier 2014, p. 1622, cons. 45 ; Cons. const., n° 2013-683 DC, 16 janvier 2014, Loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, *JORF* du 21 janvier 2014, p. 1066, cons. 6 ; Cons. const., n° 2013-685 DC, 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014, *JORF* du 30 décembre 2013, p. 22188, cons. 59 ; Cons. const., n° 2013-669 DC, 17 mai 2013, Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, *JORF* du 18 mai 2013, p. 8281, cons. 4 ; Cons. const., n° 2013-667 DC, 16 mai 2013, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, *JORF* du 18 mai 2013, p. 8258, cons. 4 ; Cons. const., n° 2012-661 DC, 29 décembre 2012, Loi de finances rectificative pour 2012 (III), *Rec.* p. 715, cons. 34 ; Cons. const., n° 2011-638 DC, 28 juillet 2011, Loi de finances rectificative pour 2011, *Rec.* p. 390, cons. 9 ; Cons. const., n° 2011-631 DC, 9 juin 2011, Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, *Rec.* p. 252, cons. 4 ; Cons. const., n° 2010-618 DC, 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales, *Rec.* p. 367, cons. 8 et 9 ; Cons. const., n° 2010-603 DC, 11 février 2010, Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, *JORF* du 17 février 2010, p. 2914 et s., *Rec.* p. 58, cons. 5.

<sup>583</sup> Le Conseil d'État, en tant que juge de cassation, invite ainsi les juges du fond à « *rechercher si les insuffisances de l'étude d'impact revêtaient un caractère substantiel et étaient, comme telles, de nature à entacher la régularité de la procédure* ». V. CE, SSR, 11 juillet 2012, *Société Juwi Energies Renouvelables*, req. n° 347001, *Rec. T.* 919. V. également S. Hébrard, *Étude d'impact sur l'environnement : révolution ou évolution dans l'aménagement du territoire ?*, *op. cit.*, p. 688.

<sup>584</sup> P. Blachère, « Les études d'impact dans la procédure législative », *op. cit.*, p. 55.

contrôles n'ont jamais conduit le Conseil constitutionnel à constater une méconnaissance de la loi organique à laquelle renvoie l'article 39 alinéa 3 de la Constitution. Cette absence de sanction n'est pas due à la qualité de l'ensemble des études d'impact soumises à son examen. Elle révèle plutôt que le Conseil constitutionnel exerce un contrôle empreint de retenue.

Tout d'abord, la mise en œuvre de ce contrôle est conditionnée. Il faut que la question de la conformité de l'étude d'impact à la loi organique du 15 avril 2009 ait été évoquée en Conférence des présidents. Dans la négative, le Conseil constitutionnel refuse de se prononcer sur ce moyen. C'est ce qu'il résulte de la décision n° 2015-718 DC, dans laquelle il a écarté le grief tiré de la méconnaissance de l'obligation d'étude d'impact au motif que la « *Conférence des présidents de l'Assemblée nationale n'[avait] été saisie d'aucune demande tendant à constater que les règles relatives aux études d'impact étaient méconnues* »<sup>585</sup>. Une telle décision marque un resserrement des conditions de recevabilité des moyens tenant au non-respect de la loi organique du 15 avril 2009. Dans la jurisprudence antérieure, il acceptait d'examiner l'étude d'impact en toute hypothèse, que la Conférence des présidents ait été saisie d'une demande d'application de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution<sup>586</sup> ou qu'elle ne l'ait pas été<sup>587</sup>. En fixant comme condition préalable au contrôle de l'étude d'impact le fait que cette question ait été débattue lors d'une réunion de la Conférence des présidents de la première assemblée saisie, le Conseil constitutionnel prive les membres de l'assemblée saisie en second lieu de la possibilité de pallier l'inaccessibilité de la voie de recours ouverte à l'article 39 alinéa 4 en soulevant le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact dans le cadre de l'article 61 de la Constitution. La position du Conseil constitutionnel est, en définitive, assez paradoxale, car il semble que, initialement, c'est précisément l'inaccessibilité de la voie de recours ouverte à l'article 39 alinéa 4 de la Constitution pour la seconde assemblée saisie qui a conduit le Conseil constitutionnel à contrôler l'étude d'impact à l'occasion du contrôle de constitutionnalité *a priori*<sup>588</sup>.

---

<sup>585</sup> Cons. const., n° 2015-718 DC, 13 août 2015, Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, *JORF* du 18 août 2015, p. 14376, cons. 4.

<sup>586</sup> Cons. const., n° 2013-683 DC, 16 janvier 2014, Loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, *JORF* du 21 janvier 2014, p. 1066, cons. 6.

<sup>587</sup> Cons. const., n° 2013-667 DC, 16 mai 2013, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, *JORF* du 18 mai 2013, p. 8258, cons. 4 ; Cons. const., n° 2012-661 DC, 29 décembre 2012, Loi de finances rectificative pour 2012 (III), *Rec.* p. 715, cons. 34.

<sup>588</sup> Entretien avec M. Guillaume, 19 novembre 2014.

Ce durcissement des conditions de recevabilité des griefs tenant au non-respect de l'obligation d'étude d'impact se conjugue avec la souplesse dont il fait preuve dans le contrôle du respect de cette obligation.

Du point de vue du contrôle formel de l'étude d'impact, la jurisprudence révèle que le Conseil constitutionnel se montre peu exigeant concernant la présentation du document. Une telle position fait écho à celle adoptée par le Conseil d'État lors de sa saisine pour avis<sup>589</sup>. Le Conseil constitutionnel a ainsi considéré, dans une décision du 11 février 2010, que les dispositions de la loi organique du 15 avril 2009 n'interdisaient pas « *qu'une étude d'impact soit commune à plusieurs projets de loi ayant un objet analogue* »<sup>590</sup>. Il considère, par ailleurs, que le non-respect de l'obligation d'étude d'impact peut être compensé par « *une phase préparatoire approfondie dans les assemblées* »<sup>591</sup>. Ainsi a-t-il relevé que l'absence d'évaluation préalable de certains articles du projet de loi de finances rectificative pour 2011 a été compensée par la communication au Parlement les « *informations nécessaires en cours d'examen* »<sup>592</sup>. De façon comparable, il semble avoir considéré lors du contrôle de la loi ouvrant le mariage aux couples de même sexe que les « *nombreuses auditions* » menées par les commissions des assemblées ont pu compenser certaines insuffisances de l'étude d'impact<sup>593</sup>.

Le Conseil constitutionnel contrôle également le contenu de l'étude d'impact. Pour autant, dans les décisions 2013-667 DC<sup>594</sup>, 2013-669 DC<sup>595</sup>, 2013-687 DC<sup>596</sup> et 2015-715

---

<sup>589</sup> V. Section précédente.

<sup>590</sup> Cons. const., n° 2010-603 DC, 11 février 2010, Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, *JORF* du 17 février 2010, p. 2914 et s., *Rec.* p. 58, cons. 5.

<sup>591</sup> S. Hutier, « Retour sur un moyen récurrent : les malfaçons de l'étude d'impact des projets de loi », *RFDC*, 2015/1, n° 101, p. 80.

<sup>592</sup> Cons. const., n° 2011-638 DC, 28 juillet 2011, Loi de finances rectificative pour 2011, cons. 9. Le Conseil constitutionnel est d'autant plus prompt à accepter la distribution d'informations relatives à l'impact du projet de loi au cours de l'examen de celui-ci qu'il a considéré que l'exigence de continuité de la vie de la nation pouvait autoriser un retard dans la transmission de tout ou partie de l'étude d'impact. V. Cons. const., n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 34 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6530 et s.

<sup>593</sup> Cons. const., n° 2013-669 DC, 17 mai 2013, Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, *JORF* du 18 mai 2013, p. 8281, cons. 4.

<sup>594</sup> Cons. const., n° 2013-667 DC, 16 mai 2013, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, *JORF* du 18 mai 2013, p. 8258, cons. 4 ; Étude d'impact du projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral, 26 novembre 2012, 42 p.

<sup>595</sup> Cons. const., n° 2013-669 DC, 17 mai 2013, Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, *JORF* du 18 mai 2013, p. 8281, cons. 4 ; Étude d'impact du projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, novembre 2012, 58 p.

<sup>596</sup> Cons. const., n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, *JORF* du 28 janvier 2014, p. 1622, cons. 45 ; Étude d'impact du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, 9 avril 2013, 83 p.

DC<sup>597</sup>, il se borne à écarter le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact, sans rendre compte du raisonnement qui l'a conduit à une telle conclusion. Lors de sa saisine sur la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, en revanche, il a jugé l'étude d'impact conforme à l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 en déclarant que cette dernière « *n'était pas tenue de faire figurer des éléments d'évaluation relatifs à des dispositions figurant dans le projet de loi de finances pour 2014 et dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014* »<sup>598</sup>.

En dépit du silence sur sa méthode d'examen de l'étude d'impact, il y a tout lieu de penser que le Conseil constitutionnel exerce un contrôle d'une intensité similaire à celui exercé dans le cadre de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution. En effet, s'il intervient à un stade différent de la procédure législative, la norme de référence de son contrôle reste la même. Le Conseil constitutionnel exerce donc un contrôle très « *en retenue* » du respect de l'obligation d'étude d'impact<sup>599</sup>, qui ne saurait être comparé à celui que le juge administratif exerce sur les études d'impact prévues en droit de l'environnement<sup>600</sup>. Seule une carence d'une particulière gravité de l'étude d'impact paraît susceptible de caractériser une méconnaissance de l'obligation d'étude d'impact. Dans une telle hypothèse, le Gouvernement serait invité à présenter un projet de loi accompagné d'une nouvelle étude d'impact, complétée sur le fondement des motifs de la décision du Conseil constitutionnel.

C'est donc avec la plus grande prudence que le Conseil constitutionnel contrôle le respect de l'obligation d'étude d'impact, prudence qui peut s'expliquer par l'embarras suscité par la perspective d'une censure de la loi pour un vice affectant les conditions initiales de son élaboration. Pourtant, seul un renforcement du contrôle exercé dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, qui donnerait toute leur portée aux exigences en matière de contenu de l'étude d'impact inscrites dans la loi organique du 15 avril 2009, pourra exercer une pression positive sur le Gouvernement afin qu'il fasse preuve de plus rigueur dans la préparation de ses projets

---

<sup>597</sup> Cons. const., n° 2015-715 DC, 5 août 2015, Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, *JORF* du 7 août 2015, p. 13616, cons. 5 ;

<sup>598</sup> Cons. const., n° 2013-683 DC, 16 janvier 2014, Loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, *JORF* du 21 janvier 2014, p. 1066, cons. 6 ; Étude d'impact du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, 17 septembre 2013, 137 p.

<sup>599</sup> L. Eck, « Un instrument de la délibération entre les organes : les études d'impact », in J.-P. Derosier et M. Doray, *La délibération après la révision constitutionnelle de 2008*, Actes de la Journée de la Commission de la Jeune Recherche Constitutionnelle, Mare et Martin, 2015, p. 79.

<sup>600</sup> S. Hutier, « Retour sur un moyen récurrent : les malfaçons de l'étude d'impact des projets de loi », *RFDC*, 2015/1, n° 101, p. 85.



de loi<sup>601</sup>. La présentation d'études d'impact conformes à la loi organique du 15 avril 2009 permettrait alors au Conseil constitutionnel d'utiliser ces documents comme supports d'approfondissement du contrôle de constitutionnalité des lois. Une telle exploitation de l'étude d'impact est encouragée par les parlementaires dans leurs saisines et apparaît de nature à modifier de façon graduelle le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel.

## **B. L'INFLUENCE DE L'ETUDE D'IMPACT SUR LE CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITE DES LOIS**

À l'étranger, la consultation des analyses d'impact des actes dont le juge doit apprécier la régularité est une pratique croissante. Aux États-Unis, les analyses coûts-bénéfices produites par les agences sont utilisées depuis les années 1980 par le juge pour vérifier si l'adoption de la réglementation a été bien précédée d'un examen de l'ensemble des « facteurs pertinents » devant déterminer leurs choix<sup>602</sup>. Au Royaume-Uni, le juge a commencé à utiliser cette méthode dans un jugement de 2001<sup>603</sup> à l'occasion d'un contrôle de la compatibilité d'une loi sur l'immigration de 1999 avec la Convention européenne des droits de l'homme. L'examen de l'analyse d'impact du texte lui a permis, notamment, de rechercher si le Gouvernement avait envisagé des alternatives au projet retenu<sup>604</sup>. Une telle pratique est également constatable au sein de l'Union européenne, où l'analyse d'impact de la réglementation peut être utilisée par la Cour de justice de l'Union européenne comme référentiel dans le cadre du contrôle des règlements et des directives<sup>605</sup>.

À l'instar de ces différentes pratiques, mais aussi de celle suivie par le Conseil d'État qui se réfère également à l'étude d'impact pour éclairer son examen du projet de loi, le Conseil constitutionnel pourrait-il solliciter le document afin d'étayer son contrôle de constitutionnalité des lois dont le Gouvernement est à l'initiative ? La réponse à cette question implique de ne pas perdre de vue le fait que le Conseil constitutionnel, ainsi qu'il le relève lui-même, ne se trouve

---

<sup>601</sup> B. Mathieu, « Une leçon de légistique à appliquer d'urgence. À propos du Rapport Sécurité juridique et initiative économique », *JCP G.*, n° 24, 2015, p. 1141.

<sup>602</sup> J.-B. Auby and T. Perroud, "Introduction", in J.-B. Auby and T. Perroud, *Regulatory Impact Assessment*, Red Series, Global Law Press, 2013, p. 19.

<sup>603</sup> *International Transport Roth GmbH and Others v. Secretary of State for the Home Department*; High Court of Justice (Administrative Court), 5 December 2001 ; *International Transport Roth GmbH* ; [2002] EWCACiv 158; [2003] QB 728 at [3]. Sullivan, J's judgment was delivered on 5 December 2001.

<sup>604</sup> R. Munday, "In the Wake of 'Good Governance': Impact Assessments and the Politicisation of Statutory Interpretation", *The Modern Law Review*, Vol. 71, n° 3, 2008, p. 385-412.

<sup>605</sup> A. Alemanno, « The Reviewability of Better Regulation. When *Ex Ante* Evaluation Meets *Ex Post* Judicial Control », *op. cit.*, p. 17 ; A. Alemanno, « Le juge et les études d'impact », *RFAP*, 2014, n° 149, p. 179-194.

pas dans la même position que « *le Conseil d'État dans l'exercice de ses fonctions administratives* »<sup>606</sup>. À la différence de celui-ci, en effet, le Conseil constitutionnel est saisi à l'issue de la procédure législative. Le texte dont il apprécie la constitutionnalité, par conséquent, peut sensiblement différer de celui qui avait fait l'objet d'une étude d'impact.

L'intervention tardive des juges de la rue de Montpensier ne réduit pourtant pas à néant la capacité de l'étude d'impact à constituer un vecteur ponctuel d'amélioration du contrôle de l'activité gouvernementale par le biais du contrôle de constitutionnalité. En dépit du silence des décisions du Conseil constitutionnel à cet égard, il convient de s'interroger sur le renforcement du contrôle de l'activité gouvernementale qui est susceptible de résulter de la consultation de l'étude d'impact lors du contrôle de constitutionnalité de la loi. Le recours à l'étude d'impact est en mesure de favoriser un contrôle plus attentif du respect, non seulement des règles de procédure (1), mais aussi des droits et libertés de valeur constitutionnelle (2) qui s'imposent au Gouvernement à chaque étape de l'élaboration du texte.

## 1. LE CONTROLE DE LA CONSTITUTIONNALITE EXTERNE DE LA LOI

Dans le cadre de son contrôle de constitutionnalité externe, le Conseil constitutionnel examine si la loi « *a été adoptée dans le respect des règles de valeur constitutionnelle relatives à la procédure législative* »<sup>607</sup>. En réalité, ce contrôle de la procédure législative consiste avant tout en une appréciation du respect des règles de procédure *parlementaire* inscrites dans la Constitution, ou à laquelle des textes renvoient expressément<sup>608</sup>. En contrôlant le respect de l'obligation d'étude d'impact, le Conseil constitutionnel a cependant mécaniquement étendu la portée de son contrôle au stade *gouvernemental* de la procédure législative.

Au-delà de ce contrôle « en-soi » de l'étude d'impact au titre de la procédure d'adoption de la loi, le document est également susceptible de faciliter l'appréciation du respect d'autres règles procédurales.

---

<sup>606</sup> Cons. const., n° 86-218 DC, 18 novembre 1986, Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, *Rec.* p. 167 ou encore Cons. const., n° 2010-602 DC, 18 février 2010, Loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, *Rec.* p. 64.

<sup>607</sup> Cons. const., n° 75-57 DC, 23 juillet 1975, Loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle, *Rec.* p. 24.

<sup>608</sup> Cons. const., n° 2003-474 DC, 17 juillet 2003, Loi de programme pour l'outre-mer, *Rec.* p. 389.

Son examen peut éclairer, d'abord, l'examen du respect par le Gouvernement de ses obligations de consultation<sup>609</sup> lors de la préparation du projet de loi. L'évaluation préalable, en effet, est tenue de rendre compte des avis qu'il a sollicités avant la saisine du Conseil d'État<sup>610</sup>.

L'étude d'impact est ensuite en mesure de fournir au Conseil constitutionnel des indications de nature à faciliter son contrôle du respect de règles de procédure encadrant l'activité gouvernementale au stade de l'examen du projet de loi au Parlement. Il en va ainsi, par exemple, du contrôle du respect de l'article 34 alinéa 20 de la Constitution, qui prohibe l'introduction de dispositions sans effet financier direct dans les lois de financement de la Sécurité sociale. L'étude d'impact, en rendant compte des incidences financières attendues du texte, pourrait rendre plus aisée la détection de ces « cavaliers sociaux ». La saisine des sénateurs sur la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2014 est à cet égard révélatrice, en ce qu'elle s'est appuyée sur l'étude d'impact pour démontrer qu'une disposition de ce texte constituait un tel cavalier<sup>611</sup>. Ce moyen a cependant été écarté par le Conseil constitutionnel<sup>612</sup>.

La question se pose également de la capacité de l'étude d'impact à approfondir le contrôle du respect de l'exigence de sincérité et de clarté des débats, dégagée de façon prétorienne par le Conseil constitutionnel<sup>613</sup>. À l'appui de plusieurs saisines, les parlementaires ont en effet argué du fait que l'incomplétude de l'étude d'impact avait altéré le jugement du législateur, qui s'était « *prononcé sur la foi d'éléments tronqués* »<sup>614</sup>. Si le Conseil constitutionnel n'a pour l'heure jamais accueilli de tels moyens<sup>615</sup>, il faut convenir que l'établissement d'un lien de causalité entre l'insuffisance d'une étude d'impact et la violation de l'exigence de sincérité et de clarté des débats ne serait pas irrationnel. Le Conseil pourrait estimer, en effet, que la

---

<sup>609</sup> Le Conseil constitutionnel contrôle en effet le respect des obligations de consultation d'organismes extra-parlementaires prévues par la Constitution. Il en va ainsi, par exemple, de la consultation du Conseil économique, social et environnemental. V. Cons. const., n° 2005-512 DC, 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, *Rec.* p. 12.

<sup>610</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528 et s.

<sup>611</sup> « *La lecture de l'évaluation des impacts de la mesure nous indique clairement que cette mesure ne peut avoir d'effet direct sur les dépenses de l'assurance maladie* ». Saisine par 60 sénateurs, Cons. const., n° 2013-682 DC, 19 décembre 2013, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, *JORF* du 24 décembre 2013, p. 21069.

<sup>612</sup> Cons. const., n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, *JORF* du 24 décembre 2013, p. 21069, cons. 66.

<sup>613</sup> Cons. const., n° 2005-526 DC, 13 octobre 2005, Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale, *Rec.* p. 144, cons. 5.

<sup>614</sup> Réplique par 60 députés, Cons. const., n° 2013-669 DC, 17 mai 2013, Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, *JORF* du 18 mai 2013, p. 8281.

<sup>615</sup> *Ibidem* ; Cons. const., n° 2013-667 DC, 16 mai 2013, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, *JORF* du 18 mai 2013, p. 8258 ; Cons. const., n° 2015-715 DC, 05 août 2015, Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, *JORF* n° 0181 du 7 août 2015, p. 13616.

distribution d'une étude d'impact contenant des informations incomplètes ou erronées a affecté la sincérité et la clarté des débats au sein des hémicycles. De façon comparable, en matière de loi de finances, il pourrait considérer que le non-respect de l'obligation d'évaluation préalable prévue aux articles 51 et 53 de la LOLF<sup>616</sup> remet en cause le principe de sincérité budgétaire. Dans leur saisine sur la loi de finances rectificative pour 2011, les députés avaient ainsi déploré l'absence d'évaluation de deux articles de ce texte, qui caractérisait selon eux une méconnaissance de ce principe<sup>617</sup>. Les juges de la rue de Montpensier ont cependant écarté ce moyen sur le fond<sup>618</sup>.

L'étude d'impact constitue donc un vecteur d'approfondissement du contrôle de la conformité des initiatives du Gouvernement aux règles de procédure, lors de la préparation du texte ou lors de sa discussion dans les chambres. Il en va de même pour l'appréciation de la conformité de ces initiatives aux règles et principes de fond inscrits dans le bloc de constitutionnalité.

## **2. UN ENRICHISSEMENT DU CONTROLE DE LA CONSTITUTIONNALITE INTERNE DE LA LOI**

Aucune décision du Conseil constitutionnel ne s'appuie expressément sur les analyses fournies par une étude d'impact lors de l'examen de la conformité d'une loi à un droit ou une liberté de valeur constitutionnelle. Pour autant, les références à ce document dans les commentaires de certaines décisions aux Cahiers du Conseil constitutionnel<sup>619</sup> révèlent qu'il est bien susceptible de constituer une source d'information pour les juges constitutionnels<sup>620</sup>.

La capacité de l'étude d'impact à éclairer le contrôle de constitutionnalité interne est néanmoins triplement conditionnée. En premier lieu, cet éclairage ne peut concerner que les dispositions législatives dont le Gouvernement est à l'initiative lors de l'élaboration du projet

---

<sup>616</sup> Par renvoi de l'article 12 de la loi organique du 15 avril 2009, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>617</sup> Saisine par 60 députés, Cons. const., n° 2011-638 DC, 28 juillet 2011, Loi de finances rectificative pour 2011, *Rec.* p. 390.

<sup>618</sup> *Ibidem*, cons. 9.

<sup>619</sup> V. par exemple le commentaire de Cons. const., n° 2010-606 DC, 20 mai 2010, Loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature, *NCCC*, n° 29, p. 2 ; commentaire de Cons. const. n° 2011-625 DC, 10 mars 2011, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI), *NCCC*, p. 3.

<sup>620</sup> Dans le même sens : Entretien avec R. Denoix de Saint Marc, 21 janvier 2014 ; Entretien avec Marc Guillaume, 25 novembre 2014.

de loi. Les amendements qu'il peut introduire ultérieurement ne sont pas, en effet, soumis à une obligation d'étude d'impact. En deuxième lieu, il faut que le contenu du projet de loi n'ait pas été substantiellement modifié lors du travail parlementaire, faute de quoi l'étude d'impact devient sans objet. Enfin, le concours apporté par l'étude d'impact est tributaire de la qualité intrinsèque du document<sup>621</sup>. Il implique donc que le Conseil constitutionnel ait contrôlé, au préalable, la conformité de celui-ci aux exigences fixées par la loi organique du 15 avril 2009.

Dans les hypothèses où ces trois conditions sont remplies, rien ne s'oppose à ce que le Conseil constitutionnel se réfère aux indications fournies par l'étude d'impact pour étayer son contrôle. Bien souvent, en effet, « *le juge constitutionnel a toutes les peines du monde à se faire une idée exacte des effets qu'une loi peut avoir sur la réalité sociale. Cela est particulièrement vrai en cas de contrôle abstrait, portant sur une loi dont les effets réels ne peuvent pas encore être appréciés* »<sup>622</sup>.

D'une part, l'étude d'impact est en mesure de compléter les documents à la disposition du juge constitutionnel lorsqu'il s'interroge sur les raisons qui ont conduit à la présentation d'un projet de loi. Significativement, le commentaire aux Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel de la décision n° 2013-679 DC se réfère tant aux travaux parlementaires qu'à l'étude d'impact<sup>623</sup> lorsqu'il évoque les motifs de fait ayant justifié la création d'un procureur de la République financier<sup>624</sup>. De même, certaines analyses développées par l'étude d'impact du projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature<sup>625</sup> ont été reprises dans le commentaire de la décision n° 2010-606 DC pour rendre compte des motifs de droit ayant justifié la présentation d'une loi de valeur organique. Une telle loi s'avérait indispensable, en l'espèce, pour proroger le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature<sup>626</sup>. Les éléments de diagnostic introduits dans l'étude d'impact sont donc susceptibles de compléter les travaux préparatoires auxquels le Conseil constitutionnel n'hésite pas à se référer. L'étude d'impact constitue, à leur instar, un élément d'information

---

<sup>621</sup> J.-B. Duclercq, *Les mutations du contrôle de proportionnalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, th. dactyl., Université Panthéon-Sorbonne 1, 2014, p. 251.

<sup>622</sup> C.-A. Morand, « Eléments de légistique formelle et matérielle », in C. Morand (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, PUAM, 1999, p. 43.

<sup>623</sup> Étude d'impact de la lettre rectificative au projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, mai 2013, 27 p.

<sup>624</sup> Commentaire de Cons., const., n° 2013-679 DC, 4 décembre 2013, Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, p. 26.

<sup>625</sup> Étude d'impact du projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature, janvier 2010, 15 p.

<sup>626</sup> Commentaire de Cons. const., n° 2010-606 DC, 20 mai 2010, Loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature, NCCC, n° 29, p. 2.

potentiel lorsque le Conseil contrôle l'exactitude matérielle des faits ayant conduit à l'adoption d'un projet, ou encore lorsqu'il apprécie leur correcte qualification juridique.

L'étude d'impact peut favoriser, d'autre part, l'intensification du contrôle de la nécessité des dispositions législatives initiées par le Gouvernement<sup>627</sup>. Le Conseil constitutionnel n'exerce en principe qu'un « *contrôle de la nécessité restreinte* »<sup>628</sup>, en refusant de « *rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies* »<sup>629</sup>. L'exposé dans l'étude d'impact des « *options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles* », cependant, pourrait encourager le Conseil constitutionnel à exercer un contrôle entier de la nécessité de la loi. Dans la plupart des cas, avec certes un degré de précision variable selon les études d'impact, le Gouvernement rend compte dans cette rubrique des alternatives au projet de loi qu'il n'a pas retenues<sup>630</sup>. La consultation de l'étude d'impact peut donc permettre au Conseil d'apprécier avec plus de pertinence si le but poursuivi par la loi aurait pu être atteint au moyen d'une mesure portant une atteinte moindre à un droit ou une liberté reconnus par la Constitution<sup>631</sup>. Sur cet aspect, la Cour de justice de l'Union européenne a initié une jurisprudence qui pourrait inspirer le Conseil constitutionnel. En témoigne, par exemple, l'arrêt du 1<sup>er</sup> février 2013, dans lequel le Tribunal de première instance (TPI) s'est prononcé sur la régularité d'un règlement du 14 avril 2011 de la Commission. Dans cette affaire, le juge a rejeté le moyen des requérants selon lequel la Commission aurait pu prendre des mesures moins contraignantes en se référant à l'analyse d'impact qui révélait, selon lui, que l'option retenue par celle-ci était « *la plus efficace et proportionnée* »<sup>632</sup>. En l'espèce, l'analyse d'impact a donc fourni au Tribunal de première instance des indications qui lui ont permis d'exercer un contrôle entier de la nécessité du règlement.

Enfin, la question se pose de la capacité de l'étude d'impact à éclairer le contrôle de la constitutionnalité interne d'une loi exercé dans le cadre d'une question prioritaire de

---

<sup>627</sup> Le contrôle de la nécessité est une des dimensions du contrôle de proportionnalité, avec le contrôle de l'adéquation de la mesure et de sa proportionnalité au sens strict. V. notamment V. Goesel-Le Bihan, « Le contrôle de proportionnalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel : figures récentes », *RFDC*, 2007/2 n° 70, p. 287.

<sup>628</sup> *Ibidem*.

<sup>629</sup> Cons. const., n° 99-416 DC, 23 juillet 1999, Loi portant création d'une couverture maladie universelle, *Rec.* p. 100, cons. 10.

<sup>630</sup> V. par exemple l'étude d'impact du projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France, dans laquelle le Gouvernement détaille les cinq options législatives qu'il n'a pas retenues, avant d'exposer les raisons qui l'ont conduit à choisir une sixième option (18 février 2013, p. 6).

<sup>631</sup> V. Goesel-Le Bihan, « Études d'impact de l'article 39 de la Constitution et contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil constitutionnel », *op. cit.*, p. 122 et s.

<sup>632</sup> TPI, 7<sup>e</sup> chambre, 1<sup>er</sup> février 2013, *Polyelectrolyte Producers Group*, affaire T 368/11, non encore publié au *Rec.*, points 87 et 88.

constitutionnalité. En effet, s'il est exclu que le Conseil constitutionnel se prononce sur le respect de l'obligation d'étude d'impact dans le cadre de cette voie de recours, rien ne s'oppose en revanche à ce qu'il se réfère à l'étude d'impact à titre informatif<sup>633</sup>. La consultation de l'étude d'impact est susceptible, en particulier, d'étayer l'appréciation d'un changement de circonstances de droit ou de fait pouvant affecter la constitutionnalité de la loi<sup>634</sup>. L'exposé du contexte juridique et factuel dans lequel s'était inséré le texte d'initiative gouvernemental permettrait au Conseil constitutionnel, en effet, de mieux apprécier l'ampleur des changements survenus depuis l'adoption de la loi.

L'étude d'impact constitue, en définitive, une ressource en mesure de rénover à plusieurs égards le contrôle de la constitutionnalité des dispositions législatives initiées par le Gouvernement. À condition de renforcer, au préalable, leur contrôle de la conformité de l'étude d'impact à la loi organique du 15 avril 2009, les juges de la rue de Montpensier gagneraient à solliciter davantage ce document, en ce qu'il favoriserait une appréciation plus étayée de la constitutionnalité des lois.

Néanmoins, à ce jour, le Conseil constitutionnel a développé une jurisprudence minimaliste en matière d'appréciation du respect de l'obligation d'étude d'impact des projets de loi, dans le cadre de la voie de recours ouverte à l'article 39 alinéa 4 de la Constitution comme dans le cadre de l'article 61. La prise en compte croissante des analyses d'impact de la réglementation par les juges étrangers et par la Cour de justice de l'Union européenne, conjuguée à l'instance des saisines parlementaires attachées à faire respecter les exigences de la loi organique du 15 avril 2009, pourrait conduire le Conseil constitutionnel à approfondir le contrôle du contenu des études d'impact.

---

<sup>633</sup> Significativement, les Commentaires aux cahiers des décisions QPC n'hésitent pas à se référer à l'étude d'impact. V. par exemple le commentaire de Cons. const., n° 2010-71 QPC, 26 novembre 2010, Mlle Danielle S., *NCCC*, n° 30, p. 5.

<sup>634</sup> En vertu de l'article 23-2 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 sur le Conseil constitutionnel, en effet, celui-ci ne peut être saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur une disposition législative qui a « *déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel sauf changement des circonstances* ». En ce sens, les juges de la rue de Montpensier ont détecté un changement de circonstances justifiant le réexamen de loi relative à la garde-à-vue dans la décision Cons. const., n° 2010-14/22 QPC, 30 juillet 2010, M. Daniel W. et autres [Garde à vue], *Rec.* p. 179.

## CONCLUSION DU CHAPITRE

Le contrôle de l'étude d'impact par un organe indépendant du Gouvernement, très théorique sous le régime des circulaires de 1995, 1998 et 2003<sup>635</sup>, est désormais effectif. Au-delà de l'étude d'impact, ce sont plus largement les conditions de préparation des projets de loi qui mobilisent désormais l'attention du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel. Cependant, le volontarisme affiché par le Conseil d'État, qui intervient certes dans un cadre très différent de celui du Conseil constitutionnel, tranche avec la prudence de ce dernier.

À cet égard, la question de la création d'une instance spécifiquement dédiée à l'appréciation de la qualité des études d'impact, qui ne se contenterait pas de contrôler le respect par le Gouvernement des règles de méthode fixées par la loi organique du 15 avril 2009 se pose nécessairement. S'inspirant des initiatives déployées au sein de l'Union européenne et dans plusieurs États étrangers, plusieurs rapports préconisent la mise en place d'un tel organisme. Le rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions, présidé par Claude Bartolone et Michel Winock, propose ainsi de fusionner le Sénat et le Conseil économique, social et environnemental afin qu'ils constituent un nouveau « *pôle de contrôle* », chargé notamment d'apprécier « *la pertinence des études d'impact transmises par le Gouvernement* »<sup>636</sup>. Le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la simplification législative, quant à lui, propose la création d'une autorité indépendante composée d'experts de la société civile et chargée d'émettre un avis sur la qualité de l'étude d'impact<sup>637</sup>. Il reste que, comme le souligne un rapport du Club des juristes, la création d'une telle structure est loin de faire l'unanimité, car elle entrerait en contradiction avec la logique de simplification, qui implique « *le raccourcissement des circuits décisionnels et [...] l'allègement des procédures* »<sup>638</sup>. Et le rapport de préférer une adaptation des conditions d'examen des projets de loi par le Conseil d'État, afin de lui « *permettre d'exprimer directement un avis détaillé sur les études d'impact* »<sup>639</sup>. En tout état de cause, dans l'hypothèse où une nouvelle instance dédiée à

---

<sup>635</sup> V. Section précédente, §1.

<sup>636</sup> C. Bartolone et M. Winock (co-prés.), *Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions. Refaire la démocratie*, 2015, T. 1, p. 102 ; J.-M. Pastor, « Un rapport qui préconise une rénovation profonde des institutions », *AJDA*, 2015, n° 33, 1828.

<sup>637</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information de la Mission d'information sur la simplification législative, L. de la Raudière (prés.), Juanico R. (rapp.), 9 octobre 2014, p. 52 et s. ; V. également Sénat, Rapport d'information au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur l'application des lois, D. Assouline, 17 juin 2014, p. 96.

<sup>638</sup> H. de Castries et N. Molfessis (prés.), *Sécurité juridique et initiative économique*, Le club des juristes, mare et martin, mai 2015, p. 93. Référence citée par le rapport : Sénat, Rapport d'information au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur l'application des lois, *op. cit.*, p. 96.

<sup>639</sup> H. de Castries et N. Molfessis (prés.), *Sécurité juridique et initiative économique*, *op. cit.*, p. 94.



l'appréciation des études d'impact des projets de loi serait créée, il faut souligner qu'elle ne se verrait vraisemblablement pas reconnaître un pouvoir de sanction pouvant aboutir à un blocage du processus d'élaboration de la loi. Elle ne se substituerait donc pas aux contrôles exercés par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État sur le travail gouvernemental à travers le prisme de l'obligation d'étude d'impact.

## CONCLUSION DU TITRE PREMIER

L'introduction en droit positif d'une obligation d'étude d'impact des projets de loi dont la méconnaissance peut être sanctionnée par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel témoigne de la formalisation d'un véritable droit gouvernemental. L'article 39 alinéa 3 de la Constitution institue un dispositif qui limite l'autonomie du Gouvernement dans l'élaboration des projets de loi, en le contraignant à rendre compte de son travail. Il témoigne de l'abolition d'un certain « *privilège d'irrationalité* » dont l'auteur des projets de loi pouvait jusqu'alors se prévaloir dans la procédure législative<sup>640</sup>.

Néanmoins, l'effectivité de ce droit gouvernemental reste largement tributaire de la portée donnée par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel à l'obligation d'étude d'impact. De l'intensité du contrôle exercé sur le contenu de l'étude d'impact dépend, en particulier, la capacité de la réforme à rénover en profondeur l'amont de la procédure législative. Or, à ce jour, si la pratique rend compte d'une dynamique en faveur d'un développement du contrôle de l'étude d'impact par le Conseil d'État, le Conseil constitutionnel reste quant à lui à l'écart de cette tendance.

L'analyse exhaustive du concours apporté par l'obligation d'étude d'impact à la rénovation de la procédure législative implique, cependant, d'examiner la réception de cette réforme au Parlement, qui est également destinataire des études d'impact.

---

<sup>640</sup> L'expression est empruntée à Charles-Albert Morand in « Éléments de légistique formelle et matérielle », in C.-A. Morand (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, PUAM, 1999, p. 42.



## **TITRE SECOND. LE RÉAMÉNAGEMENT DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE**

---



Suivant les préconisations du rapport « Balladur I », le constituant de 2008 a entendu soustraire les assemblées à leur situation de « *quasi-tutelle* »<sup>641</sup> à l'égard du pouvoir exécutif. À ce titre, l'obligation d'étude d'impact des projets de loi figure parmi les mécanismes introduits dans le prolongement de la révision de 2008 et destinés à mettre fin au déséquilibre « *de nos institutions* » en proposant des « *mesures destinées à renforcer le Parlement* »<sup>642</sup>.

Le manque d'information des assemblées est traditionnellement considéré comme un facteur de déséquilibre institutionnel. Ce déficit d'information place en effet le Parlement dans une situation de dépendance par rapport au Gouvernement, qui est le principal détenteur de cette information grâce à ses nombreux services ministériels et organismes qui lui sont rattachés. Ce phénomène n'est pas nouveau. Sous la Monarchie de juillet, Philippe Valette et Benat Saint-Marsy constataient déjà que, si le Gouvernement précédait parfois l'élaboration de ses projets de loi d'« *enquêtes préalables* », leur communication aux chambres restait « *purement facultative[s] et seulement de simple convenance* »<sup>643</sup>. La pratique parlementaire sous la III<sup>e</sup> République témoigne quant à elle de heurts causés par des refus de transmettre une information opposés par l'exécutif<sup>644</sup> ou par la diffusion de renseignements jugés peu fiables<sup>645</sup>. Sous la V<sup>e</sup> République, à la veille de l'entrée en vigueur de l'obligation d'étude d'impact, des initiatives gouvernementales d'ampleur pouvaient encore être discutées sans être accompagnées d'éléments d'information substantiels<sup>646</sup>. Face à une telle situation, les études

---

<sup>641</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, dit « Rapport Balladur I », *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, Doc. fr., Fayard, octobre 2007, p. 3.

<sup>642</sup> Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, exposé des motifs, n° 820, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 avril 2008, p. 5. En ce sens, voir A. Levade, « Les nouveaux équilibres de la V<sup>e</sup> République », *RFDC*, 2010, n° 82, p. 230 et X. Magnon, « Premier bilan après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », in J. Gicquel, A. Levade, B. Mathieu et D. Rousseau, *Un Parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Dalloz, 2012, p. 99.

<sup>643</sup> Ph. Valette et B. Saint-Marsy, *Traité de la confection des lois*, Joubert, 1839, p. 116.

<sup>644</sup> V. par exemple le refus du ministère de la justice, en 1879, de communiquer au Parlement une dépêche par laquelle le Gouvernement prussien avait notifié une résolution aux gouvernements étrangers, au motif que les dépêches étaient « *confidentielles* » et que les « *usages diplomatiques* » ne permettaient pas de les communiquer. V. J.-F. Le Men, *L'information du Parlement français*, Doc. fr., n° 4757, 1984, p. 11.

<sup>645</sup> V. par exemple la contestation, à la commission d'assurance et de prévoyance de l'Assemblée nationale, des statistiques fournies par le ministère de l'intérieur afin d'alimenter les réflexions sur l'assistance médicale gratuite en 1904. F. Soubiran-Paillet, *Parlement, administrateurs et experts (1900-1914). Le discours de la compétence*, Presses de Sciences Po, n° 93, 2007, p. 155.

<sup>646</sup> V. par exemple le projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat déposé le 27 juin 2007 sur le bureau de l'Assemblée nationale. En dépit des interpellations multiples de la ministre par l'opposition sur ce sujet, le Gouvernement n'aurait fourni aucun élément précis d'évaluation à l'appui de certaines de ses affirmations.

d'impact des projets de loi sont apparues comme un moyen d'information pour les parlementaires<sup>647</sup>. Ce point de vue, déjà défendu par les premiers ministres dans leurs circulaires de 1995<sup>648</sup> et 1998<sup>649</sup> et par le Conseil constitutionnel<sup>650</sup>, a été confirmé dans le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi organique, qui soulignait que l'étude d'impact permettrait de « *mieux éclairer le travail du Parlement* »<sup>651</sup>.

Il était permis cependant de s'interroger sur la capacité de l'information fournie à apporter un concours à l'activité des assemblées. Sous le régime de la circulaire du 21 novembre 1995, en effet, les parlementaires avaient reconnu que les études d'impact portaient d'une bonne intention, mais qu'elles ne servaient « *nullement au travail parlementaire* »<sup>652</sup>.

Or, indiscutablement, l'analyse de la réception de la réforme au sein des assemblées depuis 2009 met en lumière un phénomène d'appropriation croissante de l'étude d'impact au Parlement. L'utilisation qui est faite de ce document retient l'attention. Au lendemain de l'entrée en vigueur de la loi organique du 15 avril 2009, un rapport du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale soulignait que la réforme s'articulait « *avec la nouvelle définition du rôle du Parlement qui figure au premier alinéa de l'article 24 de la Constitution, selon lequel "le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques"* ». Autrement dit, l'obligation d'étude d'impact avait vocation à soutenir, tout à la fois, la fonction législative du Parlement et ses fonctions d'évaluation et de contrôle. « *Le législateur [...] jouera à la fois* », estimait le député Jean Mallot, « *son rôle de producteur de la loi et de contrôle de l'action de l'exécutif* »<sup>653</sup>.

---

V. Assemblée nationale, Rapport d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des dispositifs de promotion des heures supplémentaires prévus par l'article premier de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « Tepsa », 30 juin 2011, J.-P. Gorges et J. Mallot, p. 44 et s.

<sup>647</sup> J.-E. Gicquel, « La restauration des droits du parlement dans le domaine de la procédure législative : entre espoirs et illusions », *Politeia*, n° 15, 2009, p. 391.

<sup>648</sup> Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* n° 279 du 1<sup>er</sup> décembre 1995, p. 17566.

<sup>649</sup> Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* n° 31 du 6 février 1998, p. 1912.

<sup>650</sup> Cons. const., n° 2000-436 DC, 7 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *JORF* du 14 décembre 2000, p. 19840, *Rec.* p. 176 : l'étude d'impact doit « *contribuer à la bonne information du Parlement sur les incidences du texte qui lui est soumis* »

<sup>651</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 1375 de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, J.-L. Warsmann, 7 janvier 2009, p. 10.

<sup>652</sup> Conseil d'État, *Bilan de l'application de la circulaire du 21 novembre 1995 relative aux études d'impact*, Etude de la Section du rapport et des études, mars 1997, p. 17 (non publié).

<sup>653</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 17 janvier 2009, *JORF* du 18 janvier 2009, p. 577.

La pratique suivie au sein des chambres depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 15 avril 2009 révèle en effet le double concours apporté par l'étude d'impact au travail parlementaire. Pour autant, est-il possible de conclure que la réforme a restauré la place des assemblées dans la procédure législative, conformément aux intentions du constituant ? Renforce-t-elle le degré d'influence du Parlement dans l'élaboration de la loi ? En réponse à cette question, il apparaît que la loi organique du 15 avril 2009 favorise bien un certain « retour » du Parlement dans la procédure législative. La nature de ce « retour », cependant, retient l'attention, car il met à jour les prémices d'une mutation du rôle du Parlement dans le processus législatif. À ce jour, l'obligation d'étude d'impact constitue moins, en effet, un instrument de revalorisation de la fonction législative du Parlement qu'un instrument de renforcement de ses fonctions d'évaluation et de contrôle.

Dès lors, si l'obligation d'étude d'impact renforce l'information à la disposition du Parlement lorsqu'il participe à l'élaboration de la loi, la réforme comporte à ce jour des limites intrinsèques qui la rendent impropre à renforcer significativement la fonction législative de celui-ci (**Chapitre Premier**). En revanche, l'étude d'impact constitue pour le Parlement un référentiel de nature à conforter progressivement sa place dans la procédure législative en lui permettant d'exercer un contrôle plus vigilant de « *l'activité législative du Gouvernement* »<sup>654</sup> et ceci, à plusieurs stades du processus (**Chapitre Second**).

---

<sup>654</sup> Selon les mots de Ph. Séguin. Cité par J. Gicquel, « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 49.





# CHAPITRE PREMIER. LA REVALORISATION AMBIVALENTE DE LA FONCTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT

En vertu de l'article 8 alinéa 1 de la loi organique du 15 avril 2009, les documents rendant compte de l'étude d'impact « *sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent* »<sup>655</sup>. Incontestablement, cette obligation de présentation des études d'impact au Parlement a été conçue dans le but d'éclairer l'exercice, par ce dernier, de sa fonction législative. En ce sens, la circulaire du 21 novembre 1995 énonçait déjà que l'étude d'impact devait permettre aux parlementaires de « *légiférer [...] à bon escient, en les éclairant, mieux qu'ils ne le sont actuellement, sur la portée et les incidences des projets qui leur sont soumis* »<sup>656</sup>. De façon comparable, le rapport « Balladur I » a souligné la vocation du document à « *améliorer la fonction législative du Parlement* »<sup>657</sup>. Cet objectif a été rappelé par le Gouvernement dans le cadre de l'élaboration du projet de loi organique introduisant l'obligation d'étude d'impact, lorsque, par la voix du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, il soulignait que la réforme devait permettre aux assemblées d'avoir « *parfaitement connaissance du droit existant, des options juridiques ouvertes et des conséquences attendues de la réforme* »<sup>658</sup>.

L'appréciation du concours apporté par l'étude d'impact à la fonction législative du Parlement implique de conjuguer l'analyse des règles introduites par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et la loi organique du 15 avril 2009 avec une étude empirique de l'utilisation qui est faite des études d'impact au cours de l'élaboration de la loi. Par ailleurs, afin de rendre compte au mieux de l'influence de la réforme sur la fonction législative du Parlement, il convient de l'appréhender à travers deux prismes : d'une part, l'examen du projet de loi entendu dans un sens strict, c'est-à-dire sans modification et, d'autre

---

<sup>655</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>656</sup> Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* n° 279 du 1<sup>er</sup> décembre 1995, p. 17566.

<sup>657</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, dit « Rapport Balladur I », *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, Doc. fr., Fayard, octobre 2007, p. 30.

<sup>658</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 13 janvier 2009, *JORF* du 14 janvier 2009, p. 273.

part, le droit d'initiative, qu'il se matérialise par le dépôt d'un amendement ou par la présentation d'une proposition de loi.

À la lumière de cette dichotomie, il apparaît que l'étude d'impact alimente de façon croissante les travaux parlementaires et permet aux assemblées de voter les lois initiées par le Gouvernement en meilleure connaissance de cause (**Section 1**). Pour autant, la loi organique du 15 avril 2009 n'a pas significativement renforcé l'empreinte du Parlement sur les lois votées. En effet, l'étude d'impact n'apporte pas de réel concours aux initiatives législatives du Parlement, exprimées tant par la voie de la proposition de loi que par celle de l'amendement (**Section 2**).

## **SECTION 1. LE SOUTIEN GRADUEL APPORTÉ PAR L'ÉTUDE D'IMPACT À L'EXAMEN DU PROJET DE LOI**

Ainsi que l'a rappelé un rapport de l'Assemblée nationale de 2013, l'obligation d'étude d'impact devait d'abord permettre aux assemblées d'être davantage éclairées sur « *l'opportunité, le bien fondé et les conséquences du texte déposé par le Gouvernement* »<sup>659</sup>. Conformément aux attentes du constituant et du législateur organique, l'analyse de la réception de cette réforme laisse entrevoir le concours croissant apporté par l'étude d'impact à l'examen des projets de loi. En effet, si l'adoption de la loi organique du 15 avril 2009 ne s'est pas immédiatement traduite par une évolution significative du travail des assemblées (§1), la pratique témoigne d'une adaptation graduelle de la procédure parlementaire et des pratiques afin de tirer le meilleur parti de l'étude d'impact lors de l'examen d'un projet de loi (§2).

---

<sup>659</sup> Assemblée nationale, Rapport de la commission des lois sur la proposition de loi organique tendant à joindre les avis rendus par le conseil national d'évaluation des normes aux projets de loi relatifs aux collectivités territoriales et à leurs groupements, O. Dussopt, 26 novembre 2013, p. 8.

## §1. UNE RECEPTION TIMIDE DE L'ETUDE D'IMPACT

L'obligation d'étude d'impact figure parmi les dispositifs introduits par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 destinés à améliorer les conditions d'examen des projets de loi par le Parlement. Certes, avant l'entrée en vigueur de cette réforme le Gouvernement transmettait déjà aux assemblées chargées de l'examen d'un texte des documents informatifs<sup>660</sup>. Pour autant, cette distribution n'était pas systématique<sup>661</sup> et les documents ne répondaient pas à des exigences de présentation et de contenu comparables à celles imposées par la loi organique du 15 avril 2009<sup>662</sup>. Il était donc permis de penser que la loi organique du 15 avril 2009 apporterait d'emblée un concours significatif à l'activité du Parlement et, en particulier, à l'activité des commissions<sup>663</sup>. Depuis la révision de 2008, ces dernières disposent, en l'absence d'engagement de la procédure accélérée, d'un délai minimal de six semaines pour examiner le projet de loi<sup>664</sup>. En outre, la délibération en séance porte désormais sur le texte qu'elles ont adopté, et non sur le projet initial du Gouvernement<sup>665</sup>. En réalité, le Parlement s'est d'abord saisi des documents pour éclairer l'examen des textes avec une certaine retenue (A), laquelle résulte de la nature et de la source de l'information transmise (B).

### A. LES MANIFESTATIONS DE CETTE RECEPTION TIMIDE

Les modifications apportées par les chambres à leur règlement respectif au lendemain de l'entrée en vigueur de l'obligation d'étude d'impact sont un premier indice de l'accueil mitigé que les assemblées ont réservé à cette réforme, indice qui se trouve confirmé par une

---

<sup>660</sup> Comme l'a rappelé, par exemple, le sénateur J.-P. Michel lors l'élaboration de la loi organique du 15 avril 2009 : « nous recevons des rapports des ministères concernés avant même le dépôt de certains projets de loi [...]. Le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur nous transmettent, sinon des études d'impact à proprement parler, du moins des informations sur la justification des projets de loi », in Sénat, Compte rendu intégral, 18 février 2009, *JORF* du 19 février 2009, p. 2051.

<sup>661</sup> Il revenait parfois au rapporteur de demander lui-même la communication de tels documents. V. P. Türk, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Cinquième République*, Dalloz, 2005, p. 365 ; Entretien avec G. Bergougous, 13 mai 2011.

<sup>662</sup> J.-J. Urvoas, « La lente mais irrépressible renaissance des commissions parlementaires », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 28.

<sup>663</sup> P. Blachère, « Les études d'impact dans la procédure législative », in M. Philip-Gay (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, Lextenso Editions, 2012, p. 53.

<sup>664</sup> Article 42 alinéa 3 de la Constitution. Le délai n'est que de quatre semaines pour la commission de la seconde assemblée saisie. La portée de ce nouveau dispositif doit cependant être relativisée compte tenu de la fréquence élevée du recours à la procédure accélérée.

<sup>665</sup> Article 42 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution. Ces règles ne s'appliquent pas aux projets de révision constitutionnelle, d'un projet de loi de finances ou d'un projet de loi de financement de la Sécurité sociale (article 42 alinéa 2).

analyse de la pratique. Tandis que le Sénat n'a consacré aucune des nouvelles dispositions de son règlement aux études d'impact (1), l'Assemblée nationale a expressément accueilli le nouveau mécanisme dans des dispositions spécifiques, dont la portée est cependant limitée (2).

### **1. L'ABSENCE DE MODIFICATION SIGNIFICATIVE DES CONDITIONS D'EXAMEN DES PROJETS DE LOI AU SENAT**

Afin de mettre en œuvre la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le règlement du Sénat a été modifié par une résolution adoptée le 2 juin 2009<sup>666</sup>. Aucune disposition n'a été consacrée à la réception de la loi organique du 15 avril 2009, qui est simplement reproduite en annexe du règlement. Les travaux préalables à l'adoption de cette résolution ne font aucunement référence à ce nouveau mécanisme. Le silence du règlement du Sénat à l'égard de l'obligation d'étude d'impact semble pouvoir être interprété comme une marque de retenue. Significativement, lors de l'élaboration de la loi organique établissant l'obligation d'étude d'impact, le président de la commission des lois du Sénat avait précisé que « *le Sénat n'[était] guère friand des études d'impact* »<sup>667</sup>. Sans doute est-il possible de déceler dans cette attitude une réserve à l'égard d'un document perçu comme susceptible de concurrencer la vocation traditionnelle de la chambre haute à exprimer la « *raison* » de la République<sup>668</sup>. Un ancien secrétaire général du Sénat avait ainsi estimé que l'expérience acquise par les sénateurs « *les met[tait] plus à même que les services des ministères parisiens ou que les députés de mesurer les difficultés que soulèverait l'application d'un texte et d'apprécier les résultats que l'on peut attendre* »<sup>669</sup>.

Le silence du règlement ne signifie pas, pour autant, que le mécanisme a été ignoré par le Sénat au lendemain de l'adoption de la réforme. Les premières études d'impact présentées au Sénat ont été reçues et utilisées lors de l'examen des projets de loi, en commission comme en séance. L'étude d'impact du projet de loi relatif au Grand Paris, déposé le 2 décembre 2009

---

<sup>666</sup> Sénat, Résolution n° 85 tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat, 2 juin 2009, 33 p.

<sup>667</sup> Sénat, Compte-rendu intégral, 18 février 2009, *JORF* du 19 février 2009, p. 2036.

<sup>668</sup> V. la formule de Boissy d'Anglas : « *La loi ne sera parfaite que lorsqu'elle aura été polie par les sages réflexions [...] le Conseil des Cinq-Cents sera l'imagination de la République, la tribune de la jeunesse tandis que les anciens [s'expriment au Conseil des anciens, la seconde chambre créée par la Constitution de 1795] en seront la raison.* ». Cité par G. Conac, « La convention thermidorienne épisode réactionnaire ou transition novatrice ? », in G. Conac et al., *La Constitution de l'an III*, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 1999, p. 275-276.

<sup>669</sup> F. Goguel, « Du Sénat de la III<sup>e</sup> à celui de la V<sup>e</sup> », *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 7.

devant cette chambre<sup>670</sup> a, par exemple, éclairé les travaux du rapporteur de la commission spéciale du Sénat<sup>671</sup>. L'exhaustivité de certaines études d'impact a pu être ponctuellement questionnée, sans que cela ne donne toutefois lieu à véritable débat de fond<sup>672</sup>.

En dehors de ces hypothèses ponctuelles où il a été fait référence au document, l'étude d'impact n'a que minimalement influé, dans les premiers mois qui ont suivi la mise en œuvre de la réforme, sur les conditions d'examen des projets de loi au Sénat. Certaines études d'impact ont été totalement ignorées dans les débats. Tel a été le cas, par exemple, lors de la discussion en séance du projet de loi relatif à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer, déposé le 3 septembre 2009 au Sénat, en première<sup>673</sup> comme en seconde lecture<sup>674</sup>.

Au lendemain de son entrée en vigueur, l'obligation d'étude d'impact n'a donc modifié qu'*a minima* les conditions d'examen des projets de loi au Sénat. Quant à l'Assemblée nationale, la portée des modifications initialement introduites dans son règlement doit être relativisée.

## 2. L'ADAPTATION LIMITEE DU REGLEMENT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

Dans la perspective de l'adoption de la loi du 15 avril 2009, l'Assemblée nationale a modifié son règlement le 27 mai 2009. Plusieurs dispositifs introduits ont été directement consacrés à la réception de l'étude d'impact dans le cadre de l'examen des projets de loi. Les modifications apportées sont apparues cependant trop restreintes pour significativement rénover le travail parlementaire.

Il en est ainsi de l'article 146-5 du règlement qui attribue au président de la commission chargée d'examiner un projet de loi et au président de l'Assemblée la faculté de saisir pour avis

---

<sup>670</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif au Grand Paris, décembre 2009, 126 p.

<sup>671</sup> Sénat, Rapport n° 366 de la de la commission spéciale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif au Grand Paris, J.-P. Fourcade, 25 mars 2010, 345 p. Le document est cité à neuf reprises dans le rapport.

<sup>672</sup> Ainsi le sénateur Bernard Frimat a-t-il déploré, lors de l'examen du projet de loi de réforme des collectivités territoriales présenté au Sénat le 21 octobre 2009, l'insuffisance de l'étude d'impact et a regretté que le Parlement ait été « *privé d'informations essentielles pour être parfaitement éclairé sur la réforme proposée par le Gouvernement* », in Sénat, Rapport n° 169 de la commission des lois sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, J.-P. Courtois, 16 décembre 2009, p. 241.

<sup>673</sup> Sénat, Compte-rendu intégral, 6 mai 2010, *JORF* du 7 mai 2010, p. 3194-3202.

<sup>674</sup> Sénat, Compte-rendu intégral, 22 décembre 2010, *JORF* du 23 décembre 2010, p. 13038-13047.

le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Cet organe de l'Assemblée nationale, créé par la résolution du 27 mai 2009 doit, entre autres missions, « *apporter son expertise sur les études d'impact* »<sup>675</sup> et ainsi éclairer le travail du rapporteur de la commission à laquelle le projet de loi a été envoyé. Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques n'a cependant jamais été saisi d'une demande en ce sens.

Outre ce dispositif, l'Assemblée a introduit à l'article 83 alinéa 2 de son règlement un mécanisme de consultation en ligne des internautes sur le site Internet de l'Assemblée nationale, mécanisme qui est apparu particulièrement innovant et propice à une meilleure exploitation des études d'impact dans le cadre de l'examen des projets de loi. En vertu de cette disposition, les études d'impact des projets de loi soumis en premier lieu à l'Assemblée « *sont mis à disposition par voie électronique, afin de recueillir toutes les observations qui peuvent être formulées* ». L'appel à contribution est ouvert, selon le site Internet, dès l'instant du dépôt officiel en ligne des études d'impact, ce qui laisse aux internautes un délai de six semaines pour s'exprimer avant la discussion du projet de loi en séance lorsque la procédure accélérée n'a pas été mise en œuvre.

En dépit de son caractère novateur, le mécanisme introduit comportait dès l'origine un certain nombre de limites qui faisait douter de la portée de l'appui qu'il pourrait fournir au travail des assemblées. La pratique suivie depuis l'adoption de ce mécanisme a confirmé ces doutes. D'abord, c'est bien sûr l'étude d'impact, et uniquement sur elle, que les internautes sont invités à réagir. Or, bien souvent les contributions ne portent pas sur l'étude d'impact mais sur le projet de loi qu'elle accompagne. Ensuite, les contributions reçues ne sont pas rendues publiques. Seul le rapporteur de la commission en prend connaissance<sup>676</sup>. Si l'article 86 alinéa 8 du règlement lui impose de présenter les contributions reçues en annexe de son rapport, cette présentation reste le plus souvent elliptique<sup>677</sup>, à l'exception de cas ponctuels où le rapporteur prend la peine de réagir aux critiques adressées à l'étude d'impact<sup>678</sup>. Elle ne rend pas compte, en particulier, du degré d'influence de ces observations sur le travail en commission. Enfin et

---

<sup>675</sup> Rapport n° 1630 de la commission des lois sur la proposition de résolution de B. Accoyer tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, J.-L. Warsmann, 30 avril 2009, p. 262.

<sup>676</sup> Consulter le site <http://etudesimpact.assemblee-nationale.fr/>. Toutes ces contributions seront transmises au(x) député(s) rapporteur(s) en charge de l'examen du projet de loi.

<sup>677</sup> A.-S. Denolle, « Les études d'impact: une révision manquée ? », *RFDC*, n° 87, 2011, p. 508.

<sup>678</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 2814 de la commission des lois sur le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, T. Mariani, 16 septembre 2010, p. 593.

surtout, le mécanisme reste largement méconnu et sous-exploité par les internautes<sup>679</sup>. Seules les études d'impact de textes emblématiques, tels que le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité<sup>680</sup> (présenté le 16 juin 2011 à l'Assemblée) ou le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe (déposé à l'Assemblée nationale le 7 novembre 2012)<sup>681</sup>, ont à ce jour reçu un nombre significatif de contributions.

Au-delà de ces dispositifs spécifiquement introduits dans le règlement de l'Assemblée nationale afin d'accueillir l'obligation d'étude d'impact, les pratiques constatées à l'Assemblée nationale au lendemain de l'entrée en vigueur de la réforme témoignent d'une utilisation timorée des études d'impact dans le cadre de l'examen du projet de loi. De façon comparable à ce qui s'est produit au Sénat, les députés ont fait preuve de modération dans l'utilisation des études d'impact dans les premiers mois d'application de la loi organique du 15 avril 2009. En témoignent le nombre limité de références à l'étude d'impact dans les travaux parlementaires mais aussi, sur le fond, la faible exploitation qui est faite de l'information fournie. Pour s'en tenir à deux exemples révélateurs, l'examen en séance publique du projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche le 2 juillet 2010 n'a pas été étayé par des discussions sur les projections fournies par l'étude d'impact qui l'accompagnait<sup>682</sup>. Quant au rapport de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée, déposé le 27 janvier 2010 à l'Assemblée nationale, il n'a opéré que trois renvois formels à l'étude d'impact, uniquement destinés à appuyer la description du projet par le rapporteur<sup>683</sup>.

L'analyse des incidences de l'adoption de la loi organique du 15 avril 2009 sur l'examen des projets de loi au lendemain de son entrée en vigueur témoigne donc de la retenue avec laquelle les chambres se sont saisies de l'étude d'impact. Elle trouve son origine dans les spécificités de ce document, qui ont pu freiner son appropriation par les parlementaires.

---

<sup>679</sup> D. Chamussy, « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien », *Jus Politicum*, n° 6, 2011, p. 4 ; Assemblée nationale, Rapport d'information de la Mission d'information sur la simplification législative, L. de la Raudière L. (prés.), R. Juanico (rapp.), 9 octobre 2014, p. 45.

<sup>680</sup> Le rapport de commission a recensé 194 contributions.

<sup>681</sup> 431 contributions auraient été envoyées.

<sup>682</sup> La seule référence à l'étude d'impact accompagnant le texte est la suivante : « *On ne sait en effet pas grand-chose de cette subvention : aucun montant n'a été fixé, et l'étude d'impact n'en dit rien* », in Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 2 juillet 2010, *JORF* du 3 juillet 2010, p. 5146.

<sup>683</sup> Assemblée nationale, Rapport de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée, L. de la Raudière, 27 janvier 2010, 100 p.



## B. LES CAUSES DE CETTE RECEPTION TIMIDE

La réticence initiale du Parlement à l'utilisation des études d'impact dans le cadre de l'examen des projets de loi semble avoir deux raisons principales. La première tient au soupçon de partialité qui pèse sur l'étude d'impact, compte tenu de son origine gouvernementale (1). La seconde, plus diffuse, résulte de la logique intrinsèque du document, qui a pu paraître inadaptée au caractère politique des débats parlementaires (2).

### 1. LA CRAINTE D'UNE EMPRISE GOUVERNEMENTALE SUR L'EXAMEN DU PROJET DE LOI

Lors des débats sur le projet de loi organique établissant l'obligation d'étude d'impact, l'hypothèse de l'attribution de la responsabilité de l'étude d'impact au Gouvernement avait suscité les réserves de certains parlementaires. Des sénateurs de l'opposition, en particulier, avaient souligné la nécessité pour le Parlement de ne pas dépendre uniquement des évaluations fournies par le Gouvernement. Selon ces derniers, il importait que les études d'impact soient « *équilibrées par des expertises menées par les organismes parlementaires* »<sup>684</sup>. En effet, les assemblées apparaissaient, selon eux, « *parfaitement capables de réaliser des études d'impact* »<sup>685</sup>.

Le Gouvernement n'a pas suivi ces propositions puisque la circulaire d'application de la loi organique du 15 avril 2009 a confié la responsabilité de l'étude d'impact au ministre principalement porteur du projet de loi<sup>686</sup>. Une telle situation est apparue de nature à constituer, *ab initio*, un frein à l'appropriation de l'étude d'impact par les parlementaires.

D'abord, le seul fait que l'étude d'impact soit rédigée sous le contrôle du Gouvernement peut être interprété comme un moyen pour ce dernier de conserver son ascendant sur le Parlement lors de l'examen du projet de loi. L'étude d'impact vient au soutien de l'argumentation du ministre chargé de défendre son projet de loi en commission et en séance. D'aucuns craignaient ainsi que « *l'étude d'impact ne soit utilisée par le Gouvernement comme*

---

<sup>684</sup> Intervention de Louis Mermaz *in* Sénat, Compte rendu intégral, 18 février 2009, *JORF* du 19 février 2009, p. 2034).

<sup>685</sup> Intervention de Michel Charasse *in ibidem*, p. 2035.

<sup>686</sup> Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative), *JORF* du 16 avril 2009, texte n° 5.

*un argument massue* »<sup>687</sup>. Une telle crainte n'est pas sans évoquer l'analyse développée par le professeur Papadopoulos sur « *l'usage stratégique* » fait par la Commission européenne de ses analyses d'impact dans le cadre de la procédure législative européenne, ces analyses lui permettant de soutenir sa position dans les débats<sup>688</sup>.

L'origine gouvernementale de l'étude d'impact peut également faire naître un doute quant à la sincérité des informations qui y figurent. Lors des travaux préparatoires de la loi organique du 15 avril 2009, un sénateur de l'opposition soulignait ainsi qu'un Gouvernement auteur de l'étude d'impact serait « *tout le temps suspect* »<sup>689</sup>. Le ministre responsable du projet de loi et de la rédaction de son étude d'impact aurait en effet l'inévitable tentation de s'abstenir de divulguer des informations qui pourraient remettre en cause, aux yeux des parlementaires, l'opportunité de son projet. Ce risque de partialité de l'étude d'impact, déjà évoqué par la doctrine sous le régime d'étude d'impact établi par la circulaire de 1998<sup>690</sup>, a été rappelé au lendemain de l'entrée en vigueur de la loi organique<sup>691</sup>. La crainte d'une instrumentalisation des résultats d'expertise par le Gouvernement dans la rédaction de son étude d'impact à des fins de promotion de son projet devant le Parlement n'est, du reste, pas propre à la France. Ainsi, au sein des institutions de l'Union européenne, lors de l'examen de la proposition de « directive Bolkenstein » de 2004, la sincérité de l'analyse d'impact de la Commission européenne, soupçonnée d'exagérer les effets bénéfiques du texte sur la création d'emplois, a été critiquée<sup>692</sup>. Aux États-Unis, une pétition du 18 février 2004, lancée par l'Union of Concerned Scientists et signée par une vingtaine de prix Nobel, a accusé l'administration du président G. W. Bush « *de manipuler le processus par lequel la science entrait dans la prise de*

---

<sup>687</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 16 janvier 2009, *JORF* du 17 janvier 2009, p. 565.

<sup>688</sup> À la différence du Gouvernement français, néanmoins, « *la Commission est peut-être le seul exécutif au monde qui [...] ne dispose ni de moyens institutionnels ni de contraintes de la discipline partisane au cours de la procédure législative* ». I. Papadopoulos, « L'usage stratégique des études d'impact dans la procédure législative européenne », in M. Philip-Gay (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, Lextenso, 2012, spéc. p. 13-14.

<sup>689</sup> Sénat, Compte-rendu intégral, 18 février 2009, *JORF* du 19 février 2009, p. 2050.

<sup>690</sup> S. Braconnier, « La technique de l'étude d'impact et le renouveau de l'action publique », *RDP*, n° 3, 1<sup>er</sup> juin 1998, p. 828.

<sup>691</sup> A.-S. Denolle, « Les études d'impact: une révision manquée ? », *RFDC*, n° 87, 2011, p. 510 ; J. Sirinelli, « La justiciabilité des études d'impact des projets de loi », *RDP*, n° 5, 20 octobre 2010, p. 1378 ; A. Haquet, « Les études d'impact des projets de loi : espérances, scepticisme et compromis », *AJDA*, 2 novembre 2009, p. 1996 ; qu'il soit permis de renvoyer à B.-L. Combrade, « À qui profite l'étude d'impact ? Les effets de la constitutionnalisation d'une obligation d'étude d'impact des projets de loi sur les rapports entre Gouvernement et Parlement », *LPA*, n° 17, 24 janvier 2012, p. 10.

<sup>692</sup> European Parliament, Notice to members n° 12/2004, 'Public hearing of 11 November 2004 on services in the internal market-summary', 11 November 2004. Cité par A. C. M. Meuwese, *Impact Assessment in European Union Lawmaking*, European Monographs, 2008, p. 123.

*décision publique lorsque les résultats scientifiques se trouvaient en conflit avec ses objectifs politiques»<sup>693</sup>.*

La rédaction de l'étude d'impact sous la responsabilité du Gouvernement constitue donc la première cause de la relative prudence avec laquelle les parlementaires ont accueilli cette réforme dans le cadre de l'examen du projet de loi. La logique administrative du document a conforté cette retenue initiale.

## **2. LA CRAINTE D'UNE EMPRISE TECHNOCRATIQUE SUR L'EXAMEN DU PROJET DE LOI**

Selon le guide de légistique, l'étude d'impact ne saurait se comprendre « *comme une appréciation technocratique de l'opportunité d'une réforme qui viendrait se substituer à la décision politique* »<sup>694</sup>. Néanmoins, l'étude d'impact a bien été perçue par certains parlementaires comme portant en elle le risque d'une emprise excessive de la logique de l'expertise dans le cadre de l'examen du projet de loi.

Ainsi, au soutien manifesté par le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale qui voyait dans l'étude d'impact un moyen de sortir « *du manichéisme pour aller vers plus de pragmatisme* »<sup>695</sup> répondait la mise en garde du rapporteur de la commission des lois du Sénat. Quoique favorable, sur le principe, aux études d'impact, il considérait en effet que ces documents n'auraient plus de raison d'être s'ils signifiaient que « *certaines grands corps ont la vérité et que le Parlement n'a plus qu'à se soumettre* »<sup>696</sup>. En ce sens, certains parlementaires ont d'emblée perçu, à travers la distribution systématique d'études d'impact aux assemblées, le risque d'une substitution progressive de la logique technique de ces documents au débat politique. Ainsi Jean-Pierre Sueur faisait-il part de son opposition aux études d'impact car, précisément, « *l'essence même du débat parlementaire consist[ait] à discuter de l'impact d'un projet de loi* »<sup>697</sup>. Yannick Bodin estimait quant à lui, nécessaire de rappeler que « *l'étude*

---

<sup>693</sup> P. de Meneval, « Réglementer intelligemment », Document de travail de l'ambassade de France aux États-Unis, août 2004, p. 15-16 ; Union of Concerned Scientists, *Petition on Restoring Scientific Integrity to Federal Policy Making*, 2004.

<sup>694</sup> Le guide peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/I.-Conception-des-textes/1.1.-Necessite-des-normes/1.1.2.-Etudes-d-impact>.

<sup>695</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 13 janvier 2009, *JORF* du 14 janvier 2009, p. 275.

<sup>696</sup> Sénat, Compte-rendu intégral, 18 février 2009, *JORF* du 19 février 2009, p. 2036.

<sup>697</sup> *Ibidem*, p. 2034.

*d'impact a pour objet non pas de faire le travail du Parlement ou de délivrer "la solution", mais de permettre à chacun de se forger une opinion, de décider, de choisir »*<sup>698</sup>.

En d'autres termes, la distribution systématique des études d'impact aux assemblées, instruments censés contenir des informations « *aussi complète[s], objective[s] et factuelle[s] que possible* »<sup>699</sup>, a été perçue par certains parlementaires et par une partie de la doctrine comme un moyen non pas d'enrichir le débat politique, mais de l'affaiblir. Au lendemain de l'entrée en vigueur de la réforme, le professeur Blachère doutait ainsi que « *la logique comptable* », « *technicienne* » et « *statistique des études d'impact participe au processus de revitalisation du débat public* »<sup>700</sup>. L'essence administrative de l'étude d'impact est donc apparue comme potentiellement attentatoire à l'essence politique de la discussion au sein des assemblées, qui se matérialise par l'expression de choix subjectifs. En ce sens, Michel Charasse voyait dans ce dispositif un moyen d'« *interdire aux élus du suffrage universel d'exprimer la loi, qui est pourtant l'expression de la volonté générale* »<sup>701</sup>. La présentation par l'étude d'impact des objectifs poursuivis par le projet de loi, des consultations menées et de ses incidences prévisibles qui sont, en outre, traduites en matière de coûts et bénéfiques pour chaque catégorie de personnes concernées<sup>702</sup>, pouvait être perçue comme portant atteinte à la mission traditionnelle du Parlement qui consiste, précisément, à opérer une « *pesée d'intérêts censée prendre en compte de manière globale la plupart des courants sociétaux représentatifs* »<sup>703</sup>. La distillation de l'idée selon laquelle, sans étude d'impact, le Parlement est susceptible d'adopter des lois non conformes à l'intérêt général<sup>704</sup> n'a donc pas été sans heurter une partie de la représentation nationale.

C'est en définitive la conjonction de deux facteurs, à savoir l'origine gouvernementale de l'étude d'impact et la dimension technocratique du document, qui semble pouvoir expliquer le caractère timoré des changements introduits dans les méthodes d'examen parlementaire des

---

<sup>698</sup> *Ibidem*, p. 2035.

<sup>699</sup> V. le guide de légistique disponible à l'adresse suivante : <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/I.-Conception-des-textes/1.1.-Necessite-des-normes/1.1.2.-Etudes-d-impact>.

<sup>700</sup> P. Blachère, « Les études d'impact dans la procédure législative », in M. Philip-Gay (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, Lextenso Editions, 2012, p. 61.

<sup>701</sup> Sénat, Compte-rendu intégral, 18 février 2009, *JORF* du 19 février 2009, p. 2043.

<sup>702</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, article 8, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>703</sup> A. Flückiger, « La planification : un mode de rationalité dépassé pour la légistique ? », in C. Morand (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, PUAM, 1999, p. 120.

<sup>704</sup> J.-B. Auby and T. Perroud, "Introduction", in J.-B. Auby and T. Perroud, *Regulatory Impact Assessment*, Red Series, Global Law Press, 2013, p. 11. V. également A. Haquet, « Les études d'impact des projets de loi : espérances, scepticisme et compromis », *AJDA*, 2 novembre 2009, p. 1986.

projets de loi au lendemain de l'adoption de la loi organique du 15 avril 2009. À cette prudence initiale s'est substituée une réception plus dynamique de l'obligation d'étude d'impact, propre à en faire un vecteur d'amélioration des conditions d'examen des textes gouvernementaux par les assemblées.

## §2. UNE UTILISATION CROISSANTE DE L'ETUDE D'IMPACT

La retenue suscitée par l'origine et la nature de l'information fournie pouvait laisser penser que le soutien apporté par l'étude d'impact au travail parlementaire resterait marginal. En ce sens, le professeur Blachère émettait l'hypothèse que « *le perfectionnement « technique » des études d'impact ne changera[it] pas les réticences des parlementaires à prendre ces instruments administratifs comme référence à l'appui de leurs argumentations* »<sup>705</sup>. Certains parlementaires allaient même jusqu'à prédire que les dispositions relatives à l'obligation d'étude d'impact « *mourr[aient] bientôt de leur belle mort* »<sup>706</sup>.

Passée la phase d'adaptation des chambres à ce nouvel instrument, le Parlement s'est en réalité progressivement saisi de l'étude d'impact afin qu'elle constitue un réel appui lors de l'examen des textes. Les assemblées ont adopté depuis 2010 un certain nombre de réformes et de pratiques propres à écarter le risque d'être placées, par le jeu de l'étude d'impact, dans une situation ambiguë de « dépendance éclairée » vis-à-vis du Gouvernement lors de l'analyse des projets de loi (**A**). L'utilisation croissante de l'étude d'impact par le Parlement, couplée au développement de ces techniques parlementaires, participe à la revitalisation du débat parlementaire et donc à la revalorisation de la place du Parlement en tant qu'instance de délibération des projets de loi (**B**).

---

<sup>705</sup> P. Blachère, « Les études d'impact dans la procédure législative », *op. cit.*, p. 61.

<sup>706</sup> Sénat, Compte-rendu intégral, 18 février 2009, *JORF* du 19 février 2009, p. 2091.

## **A. L'ADAPTATION DES CONDITIONS D'EXAMEN DU PROJET DE LOI**

Depuis 2010, les assemblées ont adopté plusieurs initiatives qui, par-delà leur diversité, témoignent d'une volonté de traiter les principaux freins au concours apporté par l'étude d'impact à l'examen des projets de loi. Dans cette optique, plusieurs initiatives du Parlement ont visé à enrichir les obligations de restitution des consultations menées par le Gouvernement, propres à faciliter une approche plus critique de l'étude d'impact (1). Parallèlement, l'Assemblée nationale a spécifiquement impulsé des pratiques innovantes destinées à rénover substantiellement les conditions d'examen des projets de loi (2).

### **1. L'INTRODUCTION D'ELEMENTS DE CONTRADICTION DANS LES ETUDES D'IMPACT**

L'une des principales limites de l'étude d'impact réside dans son caractère unilatéral<sup>707</sup>. Afin de pallier cette critique, il a semblé nécessaire d'introduire une part de contradictoire au sein des études d'impact en imposant au Gouvernement de rendre compte, en leur sein, des consultations menées.

C'est tout d'abord le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques qui a souligné, dans son rapport sur les critères de contrôle de l'étude d'impact, que le Gouvernement devrait rendre compte du résultat des consultations menées, en application de l'article 8 alinéa 10 de la loi organique du 15 avril 2009<sup>708</sup>. Les suites variables données aux attentes du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, pourtant relayées par le Secrétaire général du Gouvernement et le Conseil d'État<sup>709</sup>, ont conduit le Parlement à légiférer afin de durcir les exigences pesant sur le Gouvernement. À l'occasion de l'élaboration du projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental, déposé le 25 août 2009, le Parlement a ainsi inséré un nouvel alinéa à l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 pour imposer au Gouvernement de présenter « *les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental* », requis par l'article 70 de la Constitution pour les

---

<sup>707</sup> P. Blachère, « Les études d'impact dans la procédure législative », *op. cit.*, p. 59.

<sup>708</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 2094 d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi, C. Goasguen et J. Mallot, 19 novembre 2009, p. 23.

<sup>709</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, p. 34.

projets de loi de programmation en matière économique et sociale. En dépit de sa portée limitée, le changement traduit le souhait du Parlement de bénéficier d'un avis extérieur sur le texte en préparation et d'en connaître l'influence sur ce dernier.

La dynamique de renforcement du rôle accordé aux consultations dans les études d'impact s'est poursuivie avec la création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics (CNEN) par la loi du 17 octobre 2013<sup>710</sup>. En vertu du I de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, créé par cette loi, le CNEN donne son avis au Gouvernement sur « *l'impact technique et financier des projets de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics* ». Afin que cette nouvelle obligation s'impose au Gouvernement et puisse aboutir, le cas échéant, à la mise en œuvre de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution, deux sénateurs ont déposé une proposition de loi organique prévoyant l'insertion de cette exigence à l'article 8 bis de la loi organique du 15 avril 2009 en ajoutant que l'avis devrait être déposé « *sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent* »<sup>711</sup>. Lors de son passage devant l'Assemblée nationale, la proposition de loi a été considérablement enrichie. Elle prévoit désormais d'insérer à l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 un nouvel alinéa imposant que l'étude d'impact comprenne, outre les avis du CNEN, « *l'ensemble des avis recueillis en application d'une disposition constitutionnelle, organique ou législative, lorsque ces avis ont été rendus* »<sup>712</sup>. Dans l'hypothèse où cette proposition serait adoptée<sup>713</sup>, l'étude d'impact fournirait un renfort d'information considérable aux parlementaires lors de l'examen des projets de loi. Faut-il craindre qu'un tel enrichissement des études d'impact produise, à l'instar de ce qui a pu être dénoncé dans le cadre de la LOLF<sup>714</sup>, un phénomène de surinformation qui ne profite pas réellement, en définitive, au Parlement<sup>715</sup> ? Afin de limiter un tel risque, il

---

<sup>710</sup> Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, *JORF* du 18 octobre 2013, p. 17147.

<sup>711</sup> Sénat, Proposition de loi organique n° 828 tendant à joindre les avis rendus par le Conseil national d'évaluation des normes aux projets de loi relatifs aux collectivités territoriales et à leurs groupements, J. Gourault et J.-P. Sueur, 10 septembre 2013, p. 5.

<sup>712</sup> Assemblée nationale, Rapport de la commission des lois sur la proposition de loi organique, adoptée par le Sénat, tendant à joindre les avis rendus par le conseil national d'évaluation des normes aux projets de loi relatifs aux collectivités territoriales et à leurs groupements, O. Dussop, 26 novembre 2013, p. 29.

<sup>713</sup> À ce jour, la proposition de loi organique a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale.

<sup>714</sup> G. Chaffardon et J.-F. Joye, « La LOLF a dix ans : un rendez-vous (déjà) manqué ? », *RDP*, n° 2, 2012, p. 320.

<sup>715</sup> Avant même cette proposition, à la suite de l'entrée en vigueur de l'obligation d'étude d'impact, le Professeur Jan considérait que « *trop d'information [pouvait] tuer l'information* ». P. Jan, « À qui profite la réforme ? », in Assemblée nationale, *Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale*, 2011, Imprimerie Assemblée nationale, p. 102.

conviendrait de compléter la nouvelle disposition en cours d'élaboration au Parlement pour qu'elle impose à l'étude d'impact de rendre compte des suites données par le Gouvernement à ces différents avis<sup>716</sup>. Une telle exigence mettrait alors les parlementaires en situation d'appréhender facilement la façon dont les consultations ont influé sur les choix effectués par le Gouvernement.

Dans l'attente d'un renforcement des exigences de la loi organique du 15 avril 2009 en matière de consultation, dans des hypothèses de plus en plus nombreuses, les commissions parlementaires soumettent les études d'impact des projets de loi qu'elles examinent à l'avis des personnes auditionnées. En témoigne, par exemple, le rapport de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales. Le rapporteur y indique que l'ensemble des représentants des personnels de la police et de la gendarmerie nationale ont regretté que l'étude d'impact n'évoque pas précisément les effectifs d'enquêteurs nécessaires pour faire face à la charge supplémentaire induite par la création d'un statut de « *suspect libre* »<sup>717</sup>.

L'enrichissement en cours du contenu de l'étude d'impact afin qu'elle fasse davantage place aux critiques éventuellement émises par les personnes consultées constitue une première réponse à son caractère unilatéral. Cette dynamique se conjugue avec plusieurs initiatives audacieuses propres à la chambre basse.

---

<sup>716</sup> L'article 8 alinéa 11 de la loi organique du 15 avril 2009 serait abrogé et l'article 8 alinéa 10 pourrait être rédigé de la façon suivante : les documents rendant compte de l'étude d'impact exposent avec précision « *l'ensemble des avis recueillis en application d'une disposition constitutionnelle, organique ou législative, lorsque ces avis ont été rendus, en précisant les suites que le Gouvernement leur a données* ».

<sup>717</sup> Sénat, Rapport n° 380 de la commission des lois sur le projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, J.-P. Michel, 19 février 2014, spéc. p. 40 ; Étude d'impact du projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, 20 janvier 2014, 86 p.



## 2. LES INITIATIVES SPECIFIQUES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

Deux initiatives récentes prises par l'Assemblée nationale témoignent de la volonté des députés de faire de l'étude d'impact un support de rénovation significative des conditions d'examen du projet de loi : le débat d'orientation préalable (a) et la faculté donnée à un membre de l'opposition au sein de la commission saisie d'un projet de loi de donner son avis sur l'étude d'impact (b).

### a. L'expérimentation d'un débat d'orientation préalable

Afin que l'étude d'impact constitue un vecteur de renforcement de l'influence exercée par le Parlement lors de l'examen du projet de loi, un rapport rédigé à l'initiative du secrétaire d'État à la simplification a préconisé d'associer les assemblées à l'élaboration de cette étude en amont du processus législatif. Il a proposé d'organiser un « débat pré-législatif » en commission, deux à trois mois avant le dépôt du projet de loi devant le Parlement, « *sur la base des grandes orientations gouvernementales arrêtées en RIM [réunion interministérielle]* »<sup>718</sup>. Le débat, fondé sur un premier canevas d'étude d'impact ou sur une « *fiche d'orientation du gouvernement* », devrait permettre au Parlement de participer à l'élaboration des grandes lignes du projet de loi et d'orienter la rédaction de l'étude d'impact en invitant le Gouvernement, le cas échéant, à envisager certaines orientations politiques dans le cadre de l'« *étude d'options* » prévue à l'article 8 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009<sup>719</sup>.

À l'initiative de l'Assemblée nationale, cette proposition a été expérimentée le 14 janvier 2015 à l'occasion de la préparation du projet de loi relatif au numérique, avec quelques adaptations cependant. Le débat a ainsi eu lieu en séance publique, et non en commission, et rien n'indique que le Gouvernement avait fourni une première version de l'étude d'impact afin d'alimenter la discussion. Le débat a néanmoins permis aux députés de prendre formellement connaissance des grandes orientations du texte en préparation et de

---

<sup>718</sup> Secrétariat général à la simplification, *Amélioration de la qualité de la loi, document de travail du Secrétariat général à la simplification*, 2014, non publié, p. 4 ; La proposition a été présentée par le secrétaire d'État à la simplification lors de la discussion générale en séance sur le projet de loi de simplification de la vie des entreprises, le 15 décembre 2014. V. Assemblée nationale, 15 décembre 2014, *JORF* du 16 décembre 2014, p. 10210.

<sup>719</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528.

participer à leur détermination en rendant publiques leurs positions<sup>720</sup>. À l'issue de cet échange, la secrétaire d'État chargée du numérique s'est engagée à présenter aux assemblées l'étude d'impact « *la plus complète possible* »<sup>721</sup>.

Cette expérimentation témoigne de la capacité de l'étude d'impact à constituer un outil d'association plus étroite du Parlement aux travaux du Gouvernement en amont de la présentation des projets de loi devant l'hémicycle. Il conviendrait donc de développer dans les deux chambres des débats d'orientation préalable. L'inscription dans le droit positif du débat d'orientation préalable au sein de la commission désignée pour examiner le projet de loi pourrait être opérée par le biais d'une modification du règlement de chaque assemblée<sup>722</sup>. En revanche, l'inscription dans le droit positif d'un tel débat en séance publique nécessiterait *a priori* une révision de la Constitution. En effet, lors de son contrôle de la résolution du 2 juin 2009 modifiant le règlement du Sénat, le Conseil constitutionnel a censuré l'article 28 *bis*, qui attribuait à la Conférence des présidents de cette chambre la faculté de « *décider de l'organisation d'un débat d'orientation en séance publique sur un projet ou une proposition de loi* », au motif qu'il méconnaissait les articles 42 et 43 de la Constitution<sup>723</sup>.

Le développement des débats d'orientation préalable associerait donc davantage les assemblées à l'élaboration des projets de loi. Une telle évolution s'articulerait avec la récente réforme du règlement de l'Assemblée nationale, qui attribue plus de responsabilités à l'opposition dans le cadre du traitement des études d'impact.

## **b. L'association de l'opposition à l'examen de l'étude d'impact**

La résolution du 17 septembre 2014 tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale a inséré, à l'article 86 alinéa 7, une nouvelle disposition qui habilite la commission saisie d'un projet de loi à désigner un député de l'opposition qui sera chargé de formuler des

---

<sup>720</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, *JORF* du 15 janvier 2015, p. 62-80.

<sup>721</sup> *Ibidem*, p. 64.

<sup>722</sup> Secrétariat général à la simplification, *op. cit.*, p. 4.

<sup>723</sup> Cons. const., n° 2009-582 DC, 25 juin 2009, Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en oeuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat, *JORF* du 28 juin 2009, p. 1087, cons. 18.

observations sur l'étude d'impact<sup>724</sup>. Ainsi que l'énonçait le rapporteur de la proposition de résolution, l'appartenance de ce co-rapporteur à l'opposition le rendra « *plus naturellement enclin à discuter l'étude d'impact et à la soumettre à la critique* »<sup>725</sup>.

Une telle disposition constitue la formalisation d'une pratique déjà suivie au sein de la commission des lois de l'Assemblée depuis la XIV<sup>e</sup> législature<sup>726</sup>. Dans le cadre de l'examen par la commission des lois de certains projets de loi, le co-rapporteur désigné avait ainsi l'opportunité de formuler des observations sur le projet de loi dans le rapport et, dans certains cas, il se référait à l'étude d'impact accompagnant le projet de loi. En témoigne, par exemple, la contribution de Patrick Devedjian sur le projet de loi relatif aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et d'action publique déposé le 27 mars 2013 devant l'Assemblée nationale<sup>727</sup>, ou encore celle d'Éric Ciotti sur le projet de loi de délimitation des régions, présenté devant cette même chambre le 18 juin 2014<sup>728</sup>.

La systématisation de ce nouveau dispositif, désormais consacré par le règlement de l'Assemblée nationale, donnerait plus de poids à la critique qui peut s'exprimer à la réception d'une étude d'impact jugée insuffisante pour éclairer l'examen d'un projet de loi. Elle encouragerait, le cas échéant, un débat sur la qualité du document au sein de la commission. Dans l'idéal, un tel débat précéderait l'examen du projet de loi et permettrait aux commissaires de s'accorder « *sur les faits avant d'envisager les remèdes* », selon les vœux de Guy Carcassonne<sup>729</sup>. Au-delà de cette possibilité, l'article 9 *ter* nouveau de la résolution (inscrit à l'article 91 alinéa 2 du règlement de l'Assemblée nationale) n'exclut pas la possibilité d'un débat sur l'étude d'impact en séance publique. Un tel débat pourrait être initié par ce même co-

---

<sup>724</sup> Plus précisément, le député en question est celui choisi par la commission dans le cadre de l'article 145-7 alinéa 2 du règlement de l'Assemblée nationale pour établir, avec le rapporteur du projet de loi, un rapport sur la mise application de la loi dans un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur de cette dernière.

<sup>725</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 2381 de la commission des lois sur la proposition de résolution de M. C. Bartolone tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, J.-J. Urvoas, 20 novembre 2014, p. 129.

<sup>726</sup> G. Bergougnous, « Les binômes majorité-opposition », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 50.

<sup>727</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 1047 de la commission des lois sur le projet de loi relatif aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et d'action publique, J.-Y. Le Bouillonnet, 21 mai 2013, p. 31.

<sup>728</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 2120 de la commission des lois sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, C. da Silva, 10 juillet 2014, p. 40.

<sup>729</sup> Cité par Sénat, Rapport d'information n° 623 de la commission pour le contrôle de l'application des lois, session parlementaire 2012-2013, Assouline D., 17 juin 2014, p. 88 ; G. Carcassonne, « Conclusion », in *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008, Jus Politicum*, n° 6, 2011, p. 6. V. également G. Faure, *Les études d'impact des projets de loi : premier bilan de la réforme*, Publication de l'Université Jean Moulin Lyon Collection des mémoires de l'Équipe de droit public, n° 17, 2012, p. 61.

rapporteur, puisque le règlement l'habilite à prendre la parole en amont de la discussion en séance après l'audition du Gouvernement.

Les initiatives prises à l'Assemblée nationale et les modifications en cours de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 témoignent d'une volonté des chambres de surmonter les obstacles initiaux au développement du recours à l'étude d'impact. Le document se trouve, par conséquent, sollicité de façon croissante dans le cadre de l'examen d'un projet de loi, ce qui n'est pas sans incidences sur le contenu des débats au Parlement.

## **B. LES EFFETS DE L'ETUDE D'IMPACT SUR LE CONTENU DES DEBATS**

Lors d'un colloque consacré au « Mieux légiférer », le président de l'Assemblée nationale rappelait « *qu'une bonne procédure législative [était] nécessairement une procédure qui garanti[ssait] l'existence d'un débat éclairé* »<sup>730</sup>. Il ajoutait que l'étude d'impact avait incontestablement permis d'accomplir des progrès en ce sens. L'analyse des travaux parlementaires rend compte, en effet, d'une exploitation croissante de l'étude d'impact lors de l'examen du projet de loi, en commission comme en séance, qui influence le contenu des débats. Plus précisément, l'étude d'impact épouse les deux principales formes possibles du travail parlementaire mises en lumière par des travaux de science politique et de sémiologie. D'une part, l'étude d'impact nourrit la confrontation stratégique des points de vue entre majorité et opposition lors de l'analyse du projet de loi (1). Parallèlement, cependant, elle contribue au développement du dialogue en conduisant les parlementaires à davantage argumenter leurs prises de position et valorise, en définitive, la fonction délibérative de l'institution parlementaire dans l'examen des projets de loi (2).

---

<sup>730</sup> C. Bartolone, « Discours d'ouverture », Colloque *Mieux légiférer*, Hôtel de Lassay, 28 novembre 2014, compte rendu disponible sur le site de l'Assemblée nationale, p. 4.

## 1. L'APPROPRIATION DE L'ÉTUDE D'IMPACT À DES FINS PARTISANES

Selon une approche désenchantée du débat parlementaire, l'échange des points de vue au sein des chambres suit une dynamique de confrontation que Clément Viktorovitch a traduite sous le terme de logique « *antagoniste-stratégique* »<sup>731</sup>. La discussion parlementaire présente, dans cette optique, le caractère d'un « *rapport de force où le seul objectif est la victoire* »<sup>732</sup>. Le verdict de la majorité « *tranche alors la controverse [...] tout en laissant subsister le désaccord* »<sup>733</sup>. Dans une telle perspective, les échanges au Parlement, à tout le moins entre la majorité et l'opposition, se matérialisent principalement en « *une suite de monologues disjoints, n'entretenant les uns par rapport aux autres que des relations de négation réciproque* »<sup>734</sup>. La finalité du débat ne serait donc pas de parvenir à un consensus mais au contraire de mettre en lumière, voire d'accentuer les désaccords entre la majorité gouvernementale et l'opposition<sup>735</sup>.

L'étude d'impact n'est pas revenue sur cet état de fait mais a, au contraire, contribué à l'alimenter et ce, de deux manières : soit en devenant le sujet de la confrontation politique, soit en constituant le support d'un désaccord portant sur le contenu du projet de loi qu'elle accompagne.

Lorsque c'est la qualité de l'étude d'impact qui est l'objet de la prise de parole, la référence au document sert, selon le positionnement politique de l'intervenant, soit à souligner la rigueur du travail gouvernemental mené en amont et mis en lumière par l'étude d'impact, soit, au contraire, à mettre en avant ses carences. Ainsi le rapporteur du projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, présenté au Sénat le 27 novembre 2013, membre de la majorité, s'est référé à l'étude d'impact afin de souligner qu'elle était « *exhaustive, claire et bien construite* »<sup>736</sup>. À l'inverse, l'opposition se réfère aux études d'impact pour souligner les carences de ces dernières. Compte tenu de la qualité inégale de ces documents, les prises de

---

<sup>731</sup> C. Viktorovitch, « Entre dialogisme et antagonisme : le Parlement comme espace de résolution des controverses », *Raisons politiques*, n° 47, 2012 p. 59.

<sup>732</sup> *Ibidem*.

<sup>733</sup> *Ibidem*.

<sup>734</sup> E. Landowski, « Le débat parlementaire et l'écriture de la loi », *RFSP*, n° 3, 1977. p. 441.

<sup>735</sup> Cette logique de confrontation stratégique est parfaitement illustrée par les débats sur l'amendement ayant introduit les dispositions relatives au contrat première embauche dans le projet de loi pour l'égalité des chances (présenté à l'Assemblée nationale le 11 janvier 2006). V. M. Couderc, « Coma législatif et délibération parlementaire », *Pouvoirs*, n° 125, 2008, p. 135-142.

<sup>736</sup> Sénat, Rapport n° 288 de la commission des lois sur le projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, T. Mohamed Soilihi, 15 janvier 2014, p. 105.

parole en ce sens sont devenues extrêmement fréquentes. Peut être ainsi dénoncée, par exemple, l'« *insuffisance et l'absence de sérieux* »<sup>737</sup> de l'étude d'impact, son caractère « *peu réaliste* »<sup>738</sup>, ou encore sa « *singulière indigence* »<sup>739</sup>.

Dans d'autres cas, la référence à l'étude d'impact dans une intervention n'est pas uniquement destinée à émettre un jugement sur sa qualité, mais vient à l'appui d'un commentaire formulé sur le projet de loi auquel elle a trait. Pour le Gouvernement et sa majorité, le renvoi à l'étude d'impact permet alors de mettre en avant la pertinence du projet de loi. Ainsi le professeur Haquet a-t-il pu relever que l'étude d'impact du projet de loi relatif à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet, déposé le 24 juin 2009 au Sénat, avait largement été utilisée par l'auteur du rapport de commission, membre de la majorité, « *pour démontrer que le présent projet de loi constitu[ait] un complément indispensable au texte HADOPI déjà promulgué* »<sup>740</sup>. S'agissant de l'usage fait par l'opposition de l'étude d'impact pour critiquer un projet de loi, ces propos d'un député de l'opposition sont éclairants : « *Depuis quatre ans que je suis parlementaire, j'ai pu constater que, tout orientées soient-elles, les études d'impact [sont] une mine d'informations. Elles offrent en creux des arguments pour contester ceux des gouvernements* »<sup>741</sup>. En ce sens, l'étude d'impact du projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, déposé le 9 octobre 2013 devant l'Assemblée nationale, a constitué le socle des critiques portant la suppression des « peines plancher » lors de la discussion générale. Ainsi s'exprimait, par exemple, un député de l'opposition : « *Aucun élément sérieux de votre étude d'impact, que j'ai lue avec attention, ne permet de soutenir votre thèse de l'inefficacité des peines plancher* »<sup>742</sup>. Dans le même sens, à l'occasion de l'examen du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, présenté à l'Assemblée nationale le 18 septembre 2013, l'opposition a vivement critiqué le compte pénibilité introduit

---

<sup>737</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 19 mai 2015, *JORF* du mai 2015, p. 4644.

<sup>738</sup> Sénat, Compte-rendu intégral, 8 juillet 2009, *JORF* du 9 juillet 2009, p. 6813.

<sup>739</sup> Sénat, Rapport n° 394 de la commission des lois sur le projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, Y. Detraigne, 30 mars 2011.

<sup>740</sup> A. Haquet, « Les études d'impact des projets de loi : espoirs, scepticisme et compromis », *AJDA*, 2 novembre 2009, p. 1986 ; Sénat, Rapport n° 511 fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur le projet de loi relatif à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet (procédure accélérée engagée), M. Thiollieres, 1<sup>er</sup> juillet 2009, n° 511, p. 22.

<sup>741</sup> Sénat, Rapport n° 509 de la commission des lois sur la proposition de loi organique de M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues 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 1<sup>er</sup> juillet 2014, H. Portelli, 10 juin 2015, p. 25.

<sup>742</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 4 juin 2014, *JORF* du 5 juin 2014, p. 3762.

par la réforme au motif qu'il était « *écrit noir sur blanc* » dans l'étude d'impact que le dispositif ne pourrait pas être entièrement pris en charge par l'État<sup>743</sup>.

À la lumière de ces exemples évocateurs, il apparaît que l'étude d'impact peut être utilisée comme appui dans le cadre des confrontations partisans entre majorité et opposition au sein des assemblées. Une telle situation n'empêche cependant pas l'étude d'impact de constituer, dans certaines hypothèses, un instrument de dialogue, propre à nourrir la fonction délibérative du Parlement.

## 2. L'UTILISATION CONSTRUCTIVE DE L'ETUDE D'IMPACT DANS LE DEBAT PARLEMENTAIRE

La logique « *antagoniste-stratégique* » qui paraît présider aux débats ne saurait occulter la dynamique « *dialogique-argumentative* »<sup>744</sup>, dans le cadre de laquelle les interventions au cours du débat prennent la forme d'un véritable dialogue où les arguments en présence, sans nécessairement perdre leur dimension politique, s'articulent autour d'une « *logique de la persuasion argumentée* »<sup>745</sup>. L'analyse de la pratique révèle que l'étude d'impact participe à cette dynamique<sup>746</sup>. Elle apporte un soutien à la délibération, entendue comme le fait de « *peser tous les éléments d'une question avec d'autres personnes [] avant de prendre une décision, pour arriver à une conclusion* »<sup>747</sup>.

Dans des hypothèses de plus en plus nombreuses, en effet, la référence à l'étude d'impact donne lieu à un échange construit sur le projet de loi<sup>748</sup>. En témoignent par exemple les débats, à l'Assemblée nationale, sur le projet de loi relatif à la majoration des droits à construire, déposé le 8 février 2012, qui se sont structurés autour de l'étude d'impact. Lors d'une discussion sur le texte, un député a dénoncé le fait que la gauche, lorsqu'elle était au

---

<sup>743</sup>Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 26 novembre 2013, *JORF* du 27 novembre 2013, p. 12162.

<sup>744</sup> C. Viktorovitch, « Entre dialogisme et antagonisme : le Parlement comme espace de résolution des controverses », *Raisons politiques*, n° 47, 2012, p. 59.

<sup>745</sup> J.-P. Vernant, « Paroles et signes muets », in *Divination et rationalité*, Seuil, 1974. Cité par E. Landowski, « Le débat parlementaire et l'écriture de la loi », *RFSP*, n° 3, 1977. p. 441.

<sup>746</sup> P. Monge, *Les minorités parlementaires sous la Cinquième République*, Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2015, p. 282.

<sup>747</sup> Centre national de ressources textuelles et lexicales, disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://cnrtl.fr/definition/d%C3%A9lib%C3%A9ration//1>.

<sup>748</sup> Entretien avec Matthieu Quyollet, 15 janvier 2014.

pouvoir, n'avait créé que 225 000 logements sociaux par an. En réponse à cette affirmation, un autre député l'a renvoyé « à l'étude d'impact, page trois », qui énonce que « en 2000, 329 383 logements ont été construits ; 329 853 en 2001 ; 335 270 en 2002 »<sup>749</sup>. Peut être également citée la discussion en séance autour de la suppression des instructions du garde des Sceaux, prévue par le projet de loi relatif aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et d'action publique, déposé le 27 mars 2013 à l'Assemblée nationale<sup>750</sup>. La pertinence de cette disposition a été débattue en prenant appui sur l'étude d'impact. L'opposition a, par exemple, questionné son utilité en se référant à l'étude « très loyalement jointe »<sup>751</sup> par le Gouvernement, qui établit que, « de 2003 à 2013, 37 instructions individuelles [avaient] été prises, soit moins de quatre par an »<sup>752</sup>.

La capacité de l'étude d'impact à nourrir les délibérations lors de l'examen d'un projet de loi est également illustrée par l'utilisation croissante, par l'opposition, d'études d'impact extra-gouvernementales, financées par des parties intéressées par un projet de loi. Certes, ces « études d'impact »<sup>753</sup> ne constituent le plus souvent qu'un mode d'expression complémentaire utilisé par les groupes de pression pour influencer sur la loi finalement adoptée. En témoigne, par exemple, l'étude d'impact réalisée à la demande du Conseil National des Barreaux par le cabinet Ernst and Young qui critiquait, pour leur impact négatif, les dispositions du projet de loi pour la croissance et l'activité relatives aux avocats, présenté à l'Assemblée nationale le 11 décembre 2014<sup>754</sup>. La publication de telles études et leur récupération par l'opposition parlementaire dans le débat<sup>755</sup> a évidemment pour dessein de déstabiliser la majorité gouvernementale. Pour autant, de même que l'ouverture de la saisine du Conseil constitutionnel à soixante députés ou soixante sénateurs est utilisée par l'opposition à des fins politiques mais participe, simultanément, d'un renforcement de l'état de droit, le recours à ces études d'impact a des incidences positives sur la qualité du débat parlementaire en favorisant l'interaction entre les intervenants et en approfondissant les discussions. Elle contraint le Gouvernement à faire

---

<sup>749</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 22 février 2012, *JORF* du 23 février 2012, p. 1428 ; Étude d'impact sur le projet de loi relatif à la majoration des droits à construire, février 2012, p. 3.

<sup>750</sup> Déposé le 27 mars 2013.

<sup>751</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 10 juillet 2013, *JORF* du 11 juillet 2013, p. 7689.

<sup>752</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 29 mai 2013, *JORF* du 30 mai 2013, p. 5879. Étude d'impact du projet de loi relatif aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et d'action publique, 22 mars 2013, p. 14.

<sup>753</sup> C'est l'appellation qui est donnée à ces documents. Pour autant, ce type d'étude d'impact ne saurait être comparé aux études d'impact présentées par le Gouvernement en vertu de l'article 39 alinéa 3 de la Constitution.

<sup>754</sup> Conseil national des barreaux, *Étude d'impact du projet de loi pour la croissance et l'activité*, extraits, janvier 2015, 19 p.

<sup>755</sup> Sénat, Compte-rendu intégral, 7 avril 2015, *JORF* du 8 avril 2015, p. 3160.



preuve de plus de rigueur dans la rédaction de ses études d'impact ou à présenter des compléments afin d'être en mesure de réagir aux résultats des études d'impact publiées par des parties intéressées. Par exemple, 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, une institution rattachée au Premier ministre<sup>756</sup>. Les résultats ont été communiqués aux assemblées en complément de l'étude d'impact et ont servi de support au travail parlementaire<sup>757</sup>.

Il faut enfin souligner que, dans des hypothèses de plus en plus nombreuses, les positions tenues par les parlementaires sur le contenu d'une étude d'impact, qui alimentent la discussion au sein de la commission ou de l'hémicycle, dépassent le clivage entre majorité et opposition. Lors de l'examen du projet de loi relatif à la garde à vue, déposé le 15 octobre 2010 à l'Assemblée nationale, le président de la commission des lois a publiquement fait part de ses doutes sur la crédibilité de l'étude d'impact, dont il ressortait que « *l'impact de la réforme serait nul en termes de ressources humaines sur les services d'enquête et les services judiciaires* »<sup>758</sup>. À l'inverse, des parlementaires de l'opposition ont pu ponctuellement saluer la qualité d'une étude d'impact. La pertinence de certaines indications fournies par l'étude d'impact du projet de loi relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques a ainsi été soulignée en commission, par la majorité comme par l'opposition<sup>759</sup>.

L'étude d'impact n'est donc plus seulement évoquée de façon ponctuelle dans l'unique but de soutenir ou de critiquer un projet gouvernemental. Elle donne lieu à des échanges construits au sein des commissions et en séance, qui se structurent autour des informations fournies par l'étude d'impact. Les évolutions constatées appellent les commentaires suivants.

L'encadrement des débats parlementaires par des règles procédurales a pu être considéré, pendant un temps, comme suffisant pour améliorer la qualité des délibérations. En ce sens, Boris Mirkine-Guetzévitch considérait que la réglementation formelle des pratiques du parlementarisme permettait de garantir au mieux « *l'expression la plus raisonnable et la plus*

---

<sup>756</sup> E. Macron, Communiqué de presse, Mission d'évaluation indépendante du projet de loi pour la croissance et l'activité, 12 janvier 2015.

<sup>757</sup> Assemblée nationale, 13 février 2015, *JORF* du 14 février 2015, p. 1625.

<sup>758</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 5 avril 2011, *JORF* du 6 avril 2011, p. 2313 ; Étude d'impact du projet de loi relatif aux droits et à la protection des personnes, 12 octobre 2010, p. 29.

<sup>759</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 16 mars 2011, *JORF* du 17 mars 2011, p. 1827 ; Étude d'impact, mai 2010, 74 p.

*juste* » de la volonté du Parlement<sup>760</sup>. Des travaux en science politique ont cependant soutenu qu'il ne suffisait pas qu'un processus de décision remplisse des critères de logique formelle pour qu'il soit conduit « *selon une voie intelligente* »<sup>761</sup>. À ce titre, l'obligation d'étude d'impact pourrait être analysée comme un mécanisme en mesure d'exercer une influence positive sur la substance des débats en séance. En effet, s'il n'est pas discutable que les références à l'étude d'impact ne sont souvent pas dénuées d'arrière-pensées politiques, elles enrichissent le contenu des délibérations. L'étude d'impact, plus précisément, peut améliorer la qualité et la sincérité des débats, exigence dégagée par le Conseil constitutionnel<sup>762</sup> dans le but de lutter contre les artifices « *de nature à altérer l'échange des idées* » lors des débats parlementaires, en particulier lors de l'examen des projets de loi<sup>763</sup>. D'une certaine manière, l'utilisation de l'étude d'impact comme appui lors des débats en séance serait une mise en pratique de l'éthique de la discussion théorisée par Jürgen Habermas<sup>764</sup>, selon laquelle la raison universelle découle d'une forme procédurale<sup>765</sup> dans laquelle les arguments doivent être justifiés d'une manière sincère, rationnelle et logique<sup>766</sup>.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi, l'étude d'impact apporte donc un concours croissant à l'amélioration de la qualité des échanges au sein des assemblées. Elle revalorise la fonction délibérative du Parlement et renforce sa participation à la fonction législative, conformément aux attentes du constituant et du législateur organique. Cette appréciation doit toutefois être nuancée au regard du soutien fourni par l'étude d'impact au droit d'initiative des assemblées.

---

<sup>760</sup> B. Mirkine-Guetzévitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Marcel Giard, 1931, p. 9.

<sup>761</sup> G. Mucciaroni et P. J. Quirk, "Rhetoric and Reality: Going Beyond Discourse Ethics in Assessing Legislative Deliberation", *Legisprudence. International Journal for the Study of Legislation*, n° 4, 2010, p. 42. Cité par J. Steiner, « Raison et émotion dans la délibération », *Archives de philosophie*, Tome 74, 2011, p. 259.

<sup>762</sup> Cons. const., n° 2005-524/525 DC, 13 octobre 2005, Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale, *JORF* du 20 octobre 2005, p. 16610.

<sup>763</sup> B. Bertrand, « L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Étude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la V<sup>e</sup> République », *RDP*, n° 2, 2011, p. 434.

<sup>764</sup> J. Habermas, *De l'éthique de la discussion*, Flammarion, 1992, 202 p.

<sup>765</sup> O. Cayla et J.-L. Halpérin, *Dictionnaire des grandes œuvres juridiques*, Dalloz, 2008, p. 231.

<sup>766</sup> J. Steiner, « Raison et émotion dans la délibération », *Archives de philosophie*, Tome 74, 2011, p. 259. V. également J. Dewey, *The Public and its Problems*, New York, Holt and Co., 1927, reed. 1954, p. 207 : « *La règle de la majorité, en tant que telle, est [...] absurde [...]* ». « *Mais elle n'est jamais purement et simplement une règle de la majorité [...]. Les moyens par lesquels une majorité parvient à être une majorité, voilà la chose la plus importante, autrement dit les débats antérieurs, la modification des conceptions en fonction des opinions défendues par les minorités [...]. En d'autres termes, ce dont on a besoin, c'est essentiellement une amélioration des méthodes et des conditions de débat, de discussion et de persuasion* ». Cité par J. Habermas, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Gallimard, 1997, p. 329.

## SECTION 2. L'INFLUENCE MINIMALE DE L'ÉTUDE D'IMPACT SUR LE DROIT D'INITIATIVE DES ASSEMBLÉES

Le droit d'initiative législative du Parlement était considéré, sous la III<sup>e</sup> République, comme l'un des attributs fondamentaux de son pouvoir législatif<sup>767</sup>. Les mécanismes de parlementarisme rationalisé introduits sous la V<sup>e</sup> République, conjugués à l'émergence du fait majoritaire, ont cependant encadré l'exercice de ce droit, qu'il s'exprime par le biais de l'amendement ou par celui de la proposition de loi. Suivant l'objectif de renforcement des pouvoirs du Parlement, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit plusieurs dispositions destinées à réhabiliter le pouvoir d'initiative des parlementaires. Les règles relatives à la fixation de l'ordre du jour, prévues à l'article 48 de la Constitution, ont été aménagées pour étendre la maîtrise du Parlement sur l'ordre du jour, ce qui lui donne la possibilité d'y inscrire davantage de propositions de loi<sup>768</sup>. En outre, le constituant a entendu alléger les conditions d'exercice du droit d'amendement en première lecture en assouplissant la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>769</sup>.

À la lumière des changements introduits par le constituant en 2008, la question du traitement à réserver aux initiatives législatives du Parlement au regard de l'obligation d'étude d'impact apparaissait complexe. Dans un sens, la soumission des amendements parlementaires et des propositions de loi à un régime d'étude d'impact pouvait être perçue comme un moyen de renforcer la qualité de la loi et donc, par effet ricochet, de revaloriser son auteur en renforçant sa crédibilité. Dans un autre sens, l'application de l'obligation d'étude d'impact au droit

---

<sup>767</sup> E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Libraires-Imprimeries réunies, 1893, p. 59-60.

<sup>768</sup> En vertu de cet article, ce sont les assemblées qui fixent leur ordre du jour. Plusieurs aménagements sont toutefois prévus. Deux semaines sur quatre sont réservées par priorité au Gouvernement. Il garde en outre la priorité pour inscrire à l'ordre du jour certains types de textes, en particulier les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale. Par ailleurs, une semaine de séance sur quatre est en principe réservée au contrôle du Gouvernement et une séance par mois est réservée aux initiatives des groupes d'opposition et des groupes minoritaires. Enfin, une séance par semaine au moins est réservée aux questions au Gouvernement.

<sup>769</sup> Alors que le Conseil constitutionnel exigeait qu'un amendement ne soit pas « *dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* » (Cons. const., n° 2005-532 DC, 19 janvier 2006, cons. 25), l'article 45 alinéa 1<sup>er</sup> prévoit désormais que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ». En pratique, cependant, la révision a paradoxalement conduit le Conseil constitutionnel à durcir son contrôle, in J. Gicquel et J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, Lextenso, 29<sup>e</sup> éd., 2015, p. 725.

d'initiative du Parlement pouvait être interprétée comme une nouvelle règle de parlementarisme rationalisé, ayant pour objet ou pour effet de diminuer son autonomie législative.

Optant pour la préservation de la liberté législative des assemblées, le constituant a finalement écarté l'idée de soumettre l'auteur d'une proposition de loi ou d'un amendement à une obligation d'étude d'impact, sans pour autant exclure la possibilité de telles études en matière d'amendements. Le choix d'un tel régime n'est pas sans incidences sur la place du Parlement dans l'élaboration de la loi. L'influence modeste exercée par la loi organique du 15 avril 2009 sur le droit d'initiative secondaire des assemblées (§1) et son inapplication aux propositions de loi (§2), censée préserver l'autonomie législative des assemblées, produit en effet des effets paradoxaux sur le rôle du Parlement dans l'élaboration de la loi.

## **§1. UN SOUTIEN LIMITE AU DROIT D'AMENDEMENT DES ASSEMBLEES**

La contribution apportée par la réforme du 15 avril 2009 à ce « *droit sacré* »<sup>770</sup> que constituerait le droit d'amendement peut être appréciée selon deux perspectives : d'une part, du point de vue de l'influence exercée par l'étude d'impact d'un projet de loi sur les propositions de modification de ce texte introduites par les parlementaires, d'autre part, sous l'angle du mécanisme d'évaluation préalable des amendements parlementaires introduits à l'article 15 de la loi organique. À cet égard, il s'avère que, si l'étude d'impact peut être une source d'inspiration pour l'exercice du droit d'amendement reconnu aux assemblées (A), l'article 15 de la loi organique n'a, quant à lui, jamais été mis en œuvre (B).

### **A. L'INFLUENCE DE L'ETUDE D'IMPACT SUR LE DROIT D'AMENDEMENT PARLEMENTAIRE**

L'analyse des exigences de la loi organique du 15 avril 2009 en matière de contenu de l'étude d'impact des projets de loi et des pratiques suivies permet d'estimer que la réforme apporte un concours au droit d'amendement des parlementaires. En effet, si l'étude d'impact n'apparaît pas spécifiquement destinée, en première hypothèse, à nourrir le droit d'initiative

---

<sup>770</sup> Propos de Gérard Larcher. *Ibidem*, p. 721.

des assemblées (1), une approche empirique du travail parlementaire révèle qu'elle lui apporte bel et bien un soutien (2).

## 1. UN FREIN DISCUTABLE A L'EXERCICE DU DROIT D'AMENDEMENT

L'obligation de présentation de l'étude d'impact d'un projet de loi a d'abord été conçue comme un moyen d'éclairer l'examen du projet de loi par les parlementaires, et non comme un vecteur de modification substantielle de ce dernier. Cela résulte des exigences inscrites à l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009<sup>771</sup>. L'obligation de présenter les options possibles qui, en dehors de l'intervention d'une règle de droit nouvelle, ont été exclues (article 8 alinéa 2) n'apparaît pas, *a priori*, comme un dispositif destiné à encourager le droit d'amendement du Parlement. L'option retenue par le Gouvernement est présentée comme la seule pertinente, les autres options possibles ayant été écartées. En ce sens, l'étude d'impact du projet de réforme des retraites, présenté le 13 juillet 2010 à l'Assemblée nationale, justifie successivement le refus d'une « réforme systémique », d'une « hausse générale des prélèvements obligatoires » et d'une « baisse du niveau des pensions », avant de présenter l'option retenue, à savoir agir sur « la durée d'assurance et sur l'âge de la retraite »<sup>772</sup>. Ces deux mesures étaient, selon l'étude d'impact, « les seules à même de répondre à l'ampleur des déficits des régimes de retraite »<sup>773</sup>. En outre, le fait que l'évaluation des conséquences du texte dans les domaines déterminés par les alinéas 8 et 9 de la loi organique soit centrée sur la seule option retenue par le Gouvernement ne favorise pas la modification du projet de loi.

Face à cette situation, la doctrine a pu considérer que l'étude d'impact, loin de nourrir le droit d'amendement, présentait le choix du Gouvernement comme « inéluctable »<sup>774</sup>, « incontournable, s'imposant en raison du bon sens »<sup>775</sup>. Or, ainsi qu'a pu le souligner le politologue Bernard Manin, dans le cadre d'une procédure délibérative il est nécessaire d'avoir un « choix réel entre différentes issues », faute de quoi « il n'y [a] même pas de vrai choix puisque l'alternative se [situe] entre l'unique solution proposée et l'absence de toute

---

<sup>771</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>772</sup> Étude d'impact du projet de loi de réforme des retraites et du projet de loi organique relative à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire, juillet 2010, p. 18 et s.

<sup>773</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>774</sup> D. Turpin, « Conclusion générale », in M. Philip-Gay (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, Lextenso Editions, 2012, p. 169.

<sup>775</sup> A.-S. Denolle, « Les études d'impact : une révision manquée ? », *RFDC*, n° 87, 2011, p. 510.

*solution* »<sup>776</sup>. Significativement, les lignes directrices de la Commission européenne en matière d'analyse d'impact de la réglementation présentent implicitement l'analyse d'impact comme un moyen de préserver l'intégrité de sa proposition. Il s'agit « *de montrer aux décideurs politiques [...] que les autres options qu'ils pourraient favoriser ont fait l'objet d'une analyse sérieuse et d'expliquer pourquoi elles n'ont pas été retenues* »<sup>777</sup>.

En France, il s'avère que l'étude d'impact constitue parfois effectivement un argumentaire retenu par le Gouvernement ou par le rapporteur de commission, quand il est membre de la majorité, pour décourager le vote d'un amendement parlementaire. À titre d'exemple évocateur, peut être citée une discussion sur le projet de loi de réforme ferroviaire, présenté à l'Assemblée nationale le 18 octobre 2013. Un sénateur a présenté un amendement visant à ne pas confier à l'établissement public à caractère industriel et commercial « mère » regroupant la SNCF et Réseau Ferré de France, créé par le projet de loi, les fonctions juridiques relevant de l'activité des filiales<sup>778</sup>. Le rapporteur de la commission a justifié son avis défavorable à l'amendement en se référant à l'étude d'impact du projet de loi, qui précisait déjà que l'attribution à l'établissement mère des services juridiques se ferait « *sans préjudice des besoins propres* » des filiales<sup>779</sup>.

L'ampleur de telles pratiques ne doit cependant pas être surestimée. La majorité n'y recourt pas plus que de raison car le Gouvernement apporte lui-même à ses projets de loi des modifications substantielles qui n'ont pas été évaluées dans l'étude d'impact. Au contraire, en dépit de sa structuration autour des choix opérés par le Gouvernement dans son projet, l'étude d'impact peut nourrir les propositions de modifications présentées par le Parlement.

---

<sup>776</sup> B. Manin, « Volonté générale ou délibération ? Essai d'une théorie de la délibération politique », *Débats*, n° 33, 1985, p. 85.

<sup>777</sup> Commission européenne, *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, SEC (2009) 92 du 15 janvier 2009, p. 32. Pour une analyse de l'utilisation stratégique de l'analyse d'impact par la Commission européenne, V. I. Papadopoulos, « L'usage stratégique des études d'impact dans la procédure législative européenne », in M. Philip-Gay (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, Lextenso Editions, 2012, p. 5-23.

<sup>778</sup> Assemblée nationale, 12 juin 2014, amendement n° 128 présenté par M. Giraud, M. Carpentier, M. Chalus, M. Charasse, Mme Dubié, M. Falorni, M. Giacobbi, Mme Hobert, M. Krabal, M. J. Lambert, M. Moignard, Mme Orliac, M. Robert, M. Saint-André, M. Schwartzberg et M. Tourret.

<sup>779</sup> Sénat, Rapport n° 681 de la commission du développement durable sur le projet de loi portant réforme ferroviaire et sur la proposition de loi organique relative à la nomination des dirigeants de la SNCF, M. Teston, 2 juillet 2014, p. 289 ; Étude d'impact du projet de loi portant réforme ferroviaire, 15 octobre 2013, p. 16.

## 2. UN SUPPORT TANGIBLE APPORTE A L'EXERCICE DU DROIT D'AMENDEMENT

L'argument selon lequel l'étude d'impact du projet de loi entraverait le droit d'amendement du Parlement doit d'abord être tempéré par des éléments juridiques. À l'instar des autres documents à la disposition du Parlement lorsqu'il exerce son droit d'amendement, tels que l'exposé des motifs du projet de loi ou le rapport de commission, l'étude d'impact ne constitue qu'un avis simple. En d'autres termes, elle ne lie aucunement le Parlement, qui reste libre de modifier un projet de loi en y insérant un dispositif que l'étude d'impact a exclu ou n'a pas évalué. En ce sens, le Conseil constitutionnel refuse de censurer les dispositions d'un projet de loi qui, parce qu'elles ont été insérées par le biais d'amendements, n'ont pas été évaluées dans l'étude d'impact initiale<sup>780</sup>.

En outre, la pratique révèle que la référence à l'étude d'impact du projet de loi lors de l'exercice du droit d'amendement sert moins à l'encadrer qu'à nourrir les modifications proposées par les assemblées.

Il en va ainsi, tout d'abord, des amendements présentés par leur auteur comme tirant les conséquences d'une carence de l'étude d'impact. La suppression du dispositif imparfaitement évalué est alors proposée. Ainsi, lors de la discussion sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, déposé le 15 mai 2013, la commission des lois du Sénat a supprimé l'article 5 relatif au pacte de gouvernance territoriale au motif qu'elle n'avait « *pas été convaincue par les arguments développés par l'étude d'impact* » concernant la conformité de ce dispositif au principe constitutionnel de non tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre<sup>781</sup>. Dans d'autres cas, les amendements entendent répondre à l'insuffisance de certains aspects de l'étude d'impact d'un projet de loi en proposant la remise d'un rapport d'évaluation de la loi six mois après son entrée en vigueur, rendant compte des effets produits dans le domaine négligé par l'étude initiale. A titre d'exemple, lors de la discussion sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, présenté au Sénat le 18 juin 2014, un amendement du Sénat a proposé de répondre aux insuffisances de l'évaluation

---

<sup>780</sup> Cons. const., n° 2010-618 DC, 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales, *JORF*, 17 décembre 2010, p. 22181, cons. 8 ; Cons. const., n° 2012-661 DC, 29 décembre 2012, Loi de finances rectificative pour 2012 (III), cons. 33 et 34 ; Cons. const., n° 2013-687 DC, 23 janvier 2014, Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, cons. 7 à 12 et 15 et 16 ; Cons. const., n° 2013-685 DC, 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014, cons. 55 à 59.

<sup>781</sup> Sénat, Rapport n° 580 de la commission des lois sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, R. Vandierendonck, 15 mai 2013, p. 47.

des conséquences de la réforme sur l'emploi public en prévoyant la distribution d'un rapport sur cette thématique six mois après la promulgation de la loi<sup>782</sup>.

Lorsque l'étude d'impact est de meilleure qualité, elle peut alimenter positivement le droit d'initiative des assemblées. En dépit de leur articulation autour du projet présenté par le Gouvernement, les indications fournissent un éclairage aux parlementaires, propre à stimuler leurs propositions de modification du texte. Ainsi, à l'occasion de la discussion à l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à la biodiversité, déposé le 26 mars 2014, l'amendement proposant l'introduction d'un « effet cliquet » en matière de protection de l'environnement<sup>783</sup> s'est appuyé directement sur l'étude d'impact qui expliquait les raisons pour lesquelles le principe de non-régression du droit relatif à la protection de la biodiversité n'avait pas été ajouté à la liste des principes gouvernant les mesures de protection de l'environnement<sup>784</sup>. Si, en l'espèce, l'amendement a été rejeté<sup>785</sup>, il est des cas dans lesquels les propositions de modification fondées sur l'étude d'impact ont abouti et significativement modifié le projet de loi. En témoigne le sort d'un amendement au projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, déposé le 9 octobre 2013 devant l'Assemblée nationale, qui proposait de supprimer les dispositions restreignant les conditions d'aménagement des peines d'emprisonnement. Pour justifier cette suppression, la commission des lois du Sénat, à l'origine de l'amendement, s'est référée à l'étude d'impact qui indiquait que la restriction des conditions d'aménagement des peines « *entraînerait une hausse du nombre de peines non aménagées de l'ordre de 5 000 chaque année* »<sup>786</sup>. Or, selon le rapport, une telle hausse apparaissait problématique « *au regard de l'état de saturation des maisons d'arrêt* »<sup>787</sup>. L'amendement a été retenu dans le projet adopté par la commission mixte paritaire<sup>788</sup>.

---

<sup>782</sup> Assemblée nationale, Amendement n° 217 présenté par M. Dolez, M. Asensi, M. Bocquet, Mme Buffet, M. Candelier, M. Carvalho, M. Charroux, M. Chassaigne, Mme Fraysse, M. Sansu et M. Serville, 11 juillet 2014 ; Étude d'impact du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, 17 juin 2014, 57 p. L'amendement n'a pas été adopté.

<sup>783</sup> Assemblée nationale, Amendement n° CD534, présenté par Mme Abeille, M. Baupin et M. F.-M. Lambert, 19 juin 2014, 2 p.

<sup>784</sup> Étude d'impact sur le projet de loi relatif à la biodiversité, 25 mars 2014, p. 18.

<sup>785</sup> Suivant l'avis défavorable de la ministre, justifié par l'adoption d'un amendement comparable fixant un objectif de « *non-perte nette* », in Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 16 mars 2015, *JORF* du 17 mars 2015, p. 2785.

<sup>786</sup> Sénat, Rapport n° 641 de la commission des lois sur le projet de loi tendant à renforcer l'efficacité des sanctions pénales, J.-P. Michel, 18 juin 2014, p. 41 ; Étude d'impact du projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, 7 octobre 2013, p. 104.

<sup>787</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>788</sup> Assemblée nationale, Sénat, Texte adopté par la commission mixte paritaire, Annexe au rapport, 39 p.



En définitive, l'étude d'impact tend davantage à stimuler qu'à encadrer les initiatives du Parlement en matière de modification du projet de loi. Les cas d'influence significative de ce document sur le droit d'initiative restent cependant limités, ce qui tempère le soutien apporté par l'obligation d'étude d'impact des projets de loi à l'exercice du droit d'amendement. Une rénovation plus substantielle des conditions de participation des parlementaires à l'élaboration de la loi aurait impliqué d'introduire une procédure d'évaluation effectivement applicable.

## **B. L'INEFFECTIVITE DE LA PROCEDURE D'EVALUATION PREALABLE DES AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES**

La volonté de donner une plus grande portée à l'obligation d'étude d'impact des projets de loi aurait pu conduire le législateur organique à mettre en place une procédure d'évaluation préalable des modifications qui leur sont apportées. Il a finalement introduit un dispositif plus souple à l'article 15 de la loi organique du 15 avril 2009 qui n'a, en pratique, jamais été mis en œuvre (1), ce qui n'est pas sans incidences sur les conditions d'exercice du droit d'amendement par les assemblées (2).

### **1. L'ABSENCE DE SUITES CONCRETES A L'HABILITATION DONNEE PAR LA LOI ORGANIQUE**

Dans sa version initiale, le projet de loi organique créant l'obligation d'étude d'impact se bornait à imposer la présentation d'une étude d'impact pour les projets de loi, sans envisager la question du traitement à réserver au droit d'amendement. Cependant, à l'initiative du rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur ce texte<sup>789</sup>, le Parlement a finalement adopté l'article 15 de la loi organique qui prévoit que les règlements des assemblées peuvent fixer les conditions dans lesquelles les amendements parlementaires pourraient faire l'objet d'une « *évaluation préalable* »<sup>790</sup>.

---

<sup>789</sup> J.-L. Warsmann, *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*, Doc. fr., 2009, p. 32.

<sup>790</sup> « *Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles des amendements des membres du Parlement, à la demande de leur auteur, ou des amendements de la commission saisie au fond peuvent faire l'objet d'une évaluation préalable communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance.* ».

Aucune suite probante n'a, pour l'heure, été donnée à cette habilitation. L'Assemblée nationale a bien introduit à l'article 98-1 de son règlement une procédure d'évaluation des amendements présentés en commission ou en séance<sup>791</sup>, mais ce mécanisme, confié par l'article 146-6 au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques<sup>792</sup>, reste inutilisé à ce jour. L'unique demande de mise en application du dispositif a été faite à l'occasion de la discussion en séance devant l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, déposé à l'Assemblée nationale le 25 mars 2009. Elle concernait un amendement déposé par l'opposition visant à renforcer les sanctions en cas de non-respect des règles fixées par le projet de loi en matière de publicité et de communication commerciale<sup>793</sup>. Cependant, la requête a été formulée en séance, ce qui rendait impossible l'application de l'article 15 de la loi organique du 15 avril 2009 qui prévoit la communication de cette évaluation *avant* sa discussion en séance<sup>794</sup>. Le président de l'Assemblée nationale a donc déclaré irrecevable cette demande d'évaluation préalable « *en raison du caractère tardif de sa présentation* »<sup>795</sup>. Le Sénat, quant à lui, n'a pas utilisé l'habilitation donnée par l'article 15 de la loi organique. À aucun moment la question de la traduction de cet article dans le règlement du Sénat ne semble avoir fait l'objet d'une discussion, que ce soit à l'occasion de la résolution de 2009 ou de celle de 2015.

L'absence de procédure effective d'évaluation préalable des amendements parlementaires s'explique par trois raisons principales. D'abord, les assemblées ne disposent pas des moyens administratifs internes suffisants pour réaliser des évaluations préalables de chacun de leurs amendements<sup>796</sup>. Ensuite, le temps de réflexion qu'implique la réalisation de telles évaluations nécessite un délai qui ne correspond au rythme de la discussion sur le projet de loi en commission et en séance. À cet égard, la disposition de l'article 15 de la loi organique

---

<sup>791</sup> Article 98-1 : « 1. Un amendement fait l'objet d'une évaluation préalable :

2. 1° À la demande du président ou du rapporteur de la commission saisie au fond, s'agissant d'un amendement de la commission ;

3. 2° À la demande de l'auteur de l'amendement et avec l'accord du président de la commission saisie au fond, s'agissant d'un amendement déposé par un député.

4. Le défaut de réalisation, d'impression ou de distribution d'une évaluation préalable sur un amendement ne peut faire obstacle à sa discussion en séance publique. ».

<sup>792</sup> Article 146-6 du règlement de l'Assemblée nationale : « Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques est saisi pour réaliser l'évaluation préalable d'un amendement d'un député ou d'un amendement de la commission saisie au fond qui a été demandée conformément à l'article 98-1 ».

<sup>793</sup> V. Assemblée nationale, 2<sup>e</sup> séance du mercredi 31 mars 2010, *JORF* du 1<sup>er</sup> avril 2010, p. 1960 et s.

<sup>794</sup> Article 15, *op. cit.*

<sup>795</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 1<sup>er</sup> avril 2010, *JORF* du 2 avril 2010, p. 1988.

<sup>796</sup> À l'Assemblée nationale, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, seul chargé de réaliser les évaluations préalables, ne dispose pas des capacités matérielles et humaines suffisantes pour réaliser de telles évaluations.

prévoyant que l'évaluation préalable des amendements parlementaires doit être « *communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance* » apparaît concrètement inapplicable. Enfin, la culture parlementaire ne paraît pas encore en phase avec la logique de l'étude d'impact des amendements, qui reste perçue comme potentiellement attentatoire au droit d'initiative des assemblées. Significativement, la perspective de l'introduction d'une telle procédure lors de la discussion sur le projet de loi organique introduisant l'obligation d'étude d'impact a conduit des parlementaires à soulever le « *risque que cette procédure soit employée pour faire obstacle au droit d'amendement* »<sup>797</sup>.

Si le défaut d'application de l'article 15 de la loi organique du 15 avril 2009 tempère nécessairement la capacité de la réforme à constituer un vecteur d'amélioration de la qualité des lois votées, il n'est pas non plus sans incidence sur la place laissée au Parlement dans l'élaboration de la loi. Un tel constat doit conduire à envisager des pistes d'amélioration du dispositif.

## 2. LES VOIES D'AMELIORATION DU DISPOSITIF

Il n'est pas exclu que l'inapplication de l'article 15 de la loi organique du 15 avril 2009, censée préserver l'autonomie du Parlement en matière de droit d'amendement, ait des effets contreproductifs. La pratique parlementaire rend compte, en effet, de la multiplication des cas dans lesquels les amendements du Parlement, y compris ceux provenant de la majorité, sont rejetés non pour des raisons d'opportunité affichées, mais parce qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une évaluation préalable. En témoigne, par exemple, le refus d'adopter un amendement sénatorial prévoyant que « *le Gouvernement autorise à titre expérimental [...] la circulation d'ensembles routiers d'une longueur maximale de 25,25 mètres* » lors de la discussion du projet de loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, déposé le 3 janvier 2013 devant le Sénat. L'avis défavorable a été motivé par la difficulté « *d'adopter cet amendement sans qu'une étude d'impact préalable ait été réalisée* »<sup>798</sup>. Dans le même sens, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, présenté à l'Assemblée nationale le 30 décembre 2012, un amendement de l'Assemblée nationale visant à étendre le régime de responsabilité élargie du producteur aux déchets issus des activités de

---

<sup>797</sup> V. par exemple Assemblée nationale, Compte-rendu de la commission des lois, 7 janvier 2009, p. 29.

<sup>798</sup> Sénat, Compte-rendu intégral, 12 février 2013, *JORF*, 13 février 2013, p. 1166 et s.

bricolage a été rejeté faute d'étude d'impact<sup>799</sup>. À l'inverse le Gouvernement, dont les amendements ne sont pas soumis non plus à étude d'impact<sup>800</sup>, parvient le plus souvent à faire adopter ses initiatives grâce au fait majoritaire, quoique cette situation commence à provoquer l'ire des parlementaires de la majorité<sup>801</sup>.

Ainsi, paradoxalement, l'inapplication du mécanisme d'évaluation préalable aux amendements parlementaires apparaît potentiellement préjudiciable au droit d'initiative des députés et sénateurs. Face à cet angle mort de la réforme, un rapport sur la simplification législative de l'Assemblée nationale a proposé de « reconnaître au président de la commission saisie au fond le droit d'exiger la réalisation d'une étude d'impact sur les amendements qualifiés par ladite commission de "substantiels" »<sup>802</sup>, le cas échéant en conditionnant le lancement de cette procédure à l'accord de l'auteur de l'amendement. Dans une telle hypothèse, les amendements d'origine gouvernementale seraient évalués par le Gouvernement, tandis que l'étude d'impact des amendements parlementaires substantiels serait réalisée dans le cadre d'«une coopération qui permettrait au Parlement de solliciter les moyens d'expertise de l'exécutif»<sup>803</sup>.

Toutefois, pour être effectif, le mécanisme proposé devrait répondre à certaines conditions.

D'abord, un tel mécanisme ne serait applicable que si un délai suffisant était laissé pour réaliser une évaluation préalable. Ainsi que le souligne le rapport, la démarche d'analyse d'impact des amendements introduite dans le cadre de la procédure législative de l'Union européenne<sup>804</sup> produit des effets car il s'écoule au minimum un délai de deux mois entre la

---

<sup>799</sup> Assemblée nationale, Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, discussion du projet de loi de finances pour 2013, 24 octobre 2012, p. 25.

<sup>800</sup> Cons. const., n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 34 de la Constitution, cons. 39 ; V. Ire partie, titre 1, chapitre 1, section 2, §2, B, 1.

<sup>801</sup> L. Equy, « Face au gouvernement, Urvoas s'essaye à la mutinerie », *Libération*, 21 juillet 2015 ; C. Bartolone, « Notre objectif n'est pas de limiter l'initiative du pouvoir exécutif, mais de responsabiliser l'ensemble des acteurs de la loi » (entretien), *JCP G*, n° 46-47, 10 Novembre 2014, p. 2063. Si le développement du nombre d'amendements gouvernementaux est indéniable, il est une conséquence de la modification de l'article 42 de la Constitution, en vertu duquel c'est le texte de la commission qui est examiné en séance. Lorsque le Gouvernement souhaite revenir à la version initiale du texte, il est contraint de présenter en séance des amendements visant à supprimer les articles votés en commission. V. J.- E. Gicquel, « Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif », in « Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008 », *Jus Politicum*, n° 6, 2011, p. 6.

<sup>802</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information de la Mission d'information sur la simplification législative, L. de la Raudière (prés.), Juanico R. (rapp.), 9 octobre 2014, p. 104 ; Entretien avec L. de la Raudière, 5 novembre 2014.

<sup>803</sup> Selon la suggestion du vice-président du Conseil d'État J.-M. Sauvé, in *ibidem*, p. 103-104.

<sup>804</sup> Sous l'impulsion de la résolution du Parlement européen du 8 juin 2011 (European Parliament, Resolution of 8 June 2011 on guaranteeing independent impact assessments, P7\_TA(2011)0259), le Bureau du Parlement

discussion d'une proposition en commission et son examen dans l'hémicycle<sup>805</sup>. Cependant, il ne saurait être fait abstraction du fait que, à ce jour, les analyses d'impact des amendements restent très ponctuelles. En 2014, deux ans après l'adoption de cette procédure, seule une dizaine d'analyses d'impact d'amendements substantiels avait été réalisée<sup>806</sup>. Face à l'impossibilité matérielle d'élaborer des études d'impact des amendements dans un délai restreint, le rapport Molfessis a proposé que « *l'étude [d'impact] des amendements substantiels adoptés intervienne avant la première lecture du texte par la seconde chambre* »<sup>807</sup>. À la lumière de cette information, la seconde assemblée pourrait donc maintenir ou supprimer l'amendement voté par la première chambre. Il conviendrait cependant de tenir compte des amendements substantiels adoptés après le vote du projet de loi par la première assemblée. L'article 15 de la loi organique pourrait donc prévoir, plus largement, que « *l'évaluation préalable de l'amendement substantiel est présentée avant l'examen du projet de loi par l'autre chambre* ».

Ensuite, afin de prévenir les réticences du Sénat à mettre en place un tel dispositif dans son règlement, il conviendrait de le rendre obligatoire par un texte s'imposant à la chambre haute. L'article 15 pourrait donc prévoir que « *les règlements des assemblées déterminent les conditions dans lesquelles le président de la commission saisie au fond peut exiger la réalisation d'une évaluation préalable d'un amendement substantiel* »<sup>808</sup>. La modification de l'article 15 de la loi organique du 15 avril 2009 devrait impérativement être accompagnée d'une révision de la Constitution afin de prévoir la mise à disposition des moyens d'expertise du Gouvernement pour la réalisation des évaluations préalables des amendements parlementaires substantiels<sup>809</sup>. À défaut, une coopération en dehors des textes basée sur un conventionnement

---

européen a créé l'unité « Évaluation de l'impact », chargée d'analyser les conséquences des amendements modifiant de façon substantielle les propositions de règlement et de directive de l'Union européenne.

<sup>805</sup> En dépit même d'une plus grande « souplesse temporelle », le temps reste le principal obstacle à l'épanouissement de cette procédure au sein du Parlement européen. En ce sens V. E. Ballon, "Regulatory impact assessments as political arguments" (table-ronde), in UCL Centre for Law, Economics and Society with ENA, *Theory and Practice of Regulatory Impact Assessments in Europe: A Comparative and Interdisciplinary Perspective*, 10 juin 2013 (non publié).

<sup>806</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information de la Mission d'information sur la simplification législative, L. de la Raudière (prés.), R. Juanico (rapp.), 9 octobre 2014, p. 104 ; V. par exemple European Parliament, Impact assessment of a substantive amendment to the Proposal for a Regulation on ship recycling, February 2013, 68 p.

<sup>807</sup> H. de Castries et N. Molfessis (prés.), *Sécurité juridique et initiative économique*, Le club des juristes, Mare et Martin, mai 2015, p. 86.

<sup>808</sup> Les règlements devraient préciser, en particulier, que la réalisation de l'évaluation préalable est conditionnée par l'accord de l'auteur de l'amendement et, le cas échéant, fixer des critères d'appréciation du caractère substantiel d'un amendement.

<sup>809</sup> Le Conseil constitutionnel a en effet déjà considéré que la séparation des pouvoirs interdisait que le Parlement puisse bénéficier du concours d'experts placés sous la responsabilité du Gouvernement ». V. Cons. const., n° 2009- 581 DC, 25 juin 2009, cons. 60. Ce point est souligné par le rapport *Sécurité juridique et initiative économique* (op.cit., p. 88).

pourrait être envisagée, comme l'avaient suggéré le vice-président du Conseil d'État et le Secrétaire général du Gouvernement lors de leur audition par la mission sur la simplification législative<sup>810</sup>.

Enfin, outre la retenue traditionnelle que peut engendrer, auprès du Parlement, un dispositif perçu comme attentatoire à son droit d'initiative, la question se pose du concours que pourrait apporter l'évaluation préalable à la mise en œuvre des articles 40<sup>811</sup> et 41<sup>812</sup> de la Constitution. Afin de prévenir les réticences des chambres à l'égard de la modification envisagée, il apparaît indispensable de soumettre également les amendements substantiels du Gouvernement à une procédure d'évaluation préalable. Les préconisations en ce sens du rapport sur la simplification devraient se traduire par l'introduction d'un tel dispositif à l'article 14 de la loi organique du 15 avril 2009. Suivant l'interprétation du texte fondamental donnée par le Conseil constitutionnel lors de son contrôle en 2009 qui avait abouti à la censure de cet article 14, il conviendrait que la disposition fixe le contenu des évaluations préalables et les conséquences d'un manquement à l'obligation de les réaliser et renvoie la détermination de ses conditions d'exercice au règlement de chaque assemblée<sup>813</sup>.

En dépit des adaptations proposées, il n'est pas possible d'affirmer que la solution préconisée par le rapport sur la simplification ne souffrira pas du même défaut d'effectivité que la version actuelle de l'article 15 de la loi organique du 15 avril 2009. C'est la raison pour laquelle une solution alternative doit être envisagée. Elle pourrait consister à substituer à la procédure d'étude d'impact des amendements substantiels une procédure plus fluide d'actualisation obligatoire de l'étude d'impact après l'adoption du projet de loi par chaque

---

<sup>810</sup> S. Lasvignes, cité par Assemblée nationale, Rapport d'information de la Mission d'information sur la simplification législative, de la Raudière L. (prés.), Juanico R. (rapp.), 9 octobre 2014, p. 285 ; J.-M. Sauvé, *op. cit.*, p. 82.

<sup>811</sup> En vertu de l'article 40 de la Constitution, « *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ». Le Gouvernement pourrait utiliser les indications fournies par l'évaluation préalable pour conclure au non-respect de l'article 40. Dans un autre sens, cependant, la présentation d'une étude d'impact pourrait limiter les cas d'utilisation de l'article 40 pour déclarer irrecevables des amendements jugés inopportuns sans qu'il n'ait été démontré qu'ils diminuent les ressources publiques ou aggravent une charge publique. Sur cet usage détourné de l'article 40, V. J.-F. Kerléo, « Plaidoyer en faveur d'une réforme de l'article 40 de la Constitution », *RFDC*, n° 99, 2014, spéc. p. 518.

<sup>812</sup> Selon cet article, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut prononcer l'irrecevabilité d'une proposition ou d'un amendement qui ne serait pas du domaine de la loi. À l'identique de l'article 40, la démonstration dans l'évaluation préalable de la nécessité de recourir à la loi pour adopter la disposition proposée pourra influencer l'application de l'article 41, en ce que l'évaluation permettra de mieux déterminer la nature législative ou réglementaire de celle-ci.

<sup>813</sup> Cons. const., n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 34 de la Constitution, cons. 39.

chambre, lors de la navette parlementaire<sup>814</sup>. La responsabilité de la mise à jour de l'étude d'impact reviendrait au ministère principalement porteur du projet de loi. Une telle proposition, qui a rencontré l'assentiment du secrétaire d'État à la simplification alors en exercice et de la présidente de la Mission d'information sur la simplification législative<sup>815</sup>, nécessiterait de réviser la Constitution<sup>816</sup>. Un alinéa ajouté à l'article 45 de la Constitution pourrait prévoir que les documents rendant compte de l'étude d'impact du projet de loi font l'objet d'une mise à jour, le cas échéant dans les conditions fixées par une loi organique.

Dans l'attente d'une modification des textes, la pratique rend compte de cas dans lesquels les modifications apportées à un projet de loi ont donné lieu à la présentation d'une étude d'impact complémentaire, témoignant ainsi de l'acclimatation progressive du Gouvernement et du Parlement à l'idée d'une réforme. Ainsi, lors de la première lecture au Sénat du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles<sup>817</sup>, déposé le 10 avril 2013, un amendement déposé par un sénateur a conduit à la rédaction d'un rapport ministériel s'apparentant à une évaluation préalable<sup>818</sup>. Sa distribution en seconde lecture a permis d'apporter « *des précisions et aménagements au dispositif résultant de l'amendement adopté* »<sup>819</sup>. De même, lors de la discussion sur le projet de loi pour la croissance et l'activité, présenté le 10 avril 2013 à l'Assemblée nationale, l'adoption d'un amendement portant à neuf ans la durée maximale des contrats entre les enseignants et leurs adhérents, présenté par le président de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale et soutenu par le Gouvernement, a conduit à la présentation d'un complément à l'étude d'impact initiale à l'occasion de la transmission du texte au Sénat<sup>820</sup>.

---

<sup>814</sup> Qu'il soit permis de renvoyer à B.-L. Combrade, « La simplification de la loi passera par l'étude d'impact », *Constitutions*, n° 4, 2014, p. 460.

<sup>815</sup> 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.*, supplément au n° 4, 2015, p. 4 ; L. de La Raudière, communication in Assemblée nationale, Colloque *Mieux légiférer*, 28 novembre 2014.

<sup>816</sup> Une modification de la loi organique du 15 avril 2009 ne suffirait pas car la loi organique prévue par l'article 39 alinéa 3 de la Constitution n'encadre que la « *présentation des projets de loi* », à l'exclusion de la transmission de ceux-ci devant l'autre chambre.

<sup>817</sup> Sénat, Compte-rendu intégral, 30 mai 2013, *JORF* du 31 mai 2013, p. 5027.

<sup>818</sup> Ministère de la Justice, Ministère de l'intérieur, Ministère de l'économie et des finances, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Rapport de la mission d'évaluation des conséquences de la dépenalisation du stationnement, 25 juillet 2013, 89 p.

<sup>819</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information de la Mission d'information sur la simplification législative, L. de la Raudière (prés.), R. Juanico (rapp.), 9 octobre 2014, p. 102.

<sup>820</sup> Sénat, Rapport de la commission spéciale sur le projet de loi, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, C. Deroche, D. Estrosi et F. Pillet, 25 mars 2015, p. 101 et s.

La soumission des amendements à une procédure d'étude d'impact effective, au-delà du soutien qu'elle apporterait à l'amélioration de la qualité des lois votées, participerait à la réhabilitation de la place attribuée aux assemblées dans l'élaboration de la loi.

Pour l'heure, en l'absence d'application de l'article 15 de la loi organique du 15 avril 2009, l'obligation d'étude d'impact n'éclaire que superficiellement l'utilisation par les assemblées de leur droit d'initiative par le biais de l'étude d'impact du projet de loi. De façon comparable, le maintien des propositions de loi en dehors du champ de la réforme tempère les attentes du législateur organique quant au renforcement de la place du Parlement dans le cadre de la procédure législative.

## **§2. L'ABSENCE D'OBLIGATION D'ETUDE D'IMPACT DES PROPOSITIONS DE LOI**

En renvoyant à une loi organique le soin de fixer les conditions de présentation des projets de loi devant le Parlement, l'article 39 alinéa 3 de la Constitution a mécaniquement exclu du champ d'application de l'obligation d'étude d'impact les propositions de loi. Une telle situation, loin d'être propre au régime français d'étude d'impact, se retrouve dans la majorité des mécanismes étrangers d'analyse d'impact de la réglementation, à l'exception notamment du régime helvétique qui soumet les projets d'acte de l'Assemblée fédérale au même régime d'étude d'impact que les textes initiés par le Conseil fédéral<sup>821</sup>. Au Royaume-Uni, par exemple, la réalisation de telles analyses pour les propositions de loi, quoique présentée comme une bonne pratique lorsque le texte est soutenu par le Gouvernement et arrive en seconde lecture, n'est pas obligatoire<sup>822</sup>. Il reste que, à la différence du régime britannique où la part des propositions de loi reste très minoritaire<sup>823</sup>, la proportion des textes initiés en France par le Parlement parmi les lois votées depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 est loin d'être négligeable<sup>824</sup>. Au cours de l'année parlementaire 2011-2012, par exemple, sur les 57

---

<sup>821</sup> Article 111.3 de la loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 : « *Le rapport qui accompagne le projet d'acte de l'Assemblée fédérale répond aux mêmes exigences qu'un message du Conseil fédéral (art. 141)* ». Le contenu du message est précisé à l'article 140 et s'apparente à une étude d'impact.

<sup>822</sup> HM Government, *IA Toolkit. How to do an Impact Assessment*, August 2011, p. 37.

<sup>823</sup> J. Gicquel et J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, Lextenso, 29<sup>e</sup> éd., 2015, p. 246.

<sup>824</sup> D. Chamussy, « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien », *Jus Politicum*, n° 6, 2011, p. 13-16.



lois promulguées (hors lois de ratification de conventions internationales), 27 ont été déposées par des sénateurs ou des députés, ce qui équivaut à un taux de 47 %<sup>825</sup>. L'évolution s'est poursuivie entre octobre 2012 et novembre 2013, puisque parmi les 45 lois adoptées durant cette période, 19 ont été initiées par le Parlement<sup>826</sup>.

Le choix du constituant de 2008 de donner plus de portée au droit d'initiative du Parlement par le biais d'une modification des règles de fixation de l'ordre du jour (article 48 de la Constitution) sans pour autant soumettre celui-ci à une exigence d'étude d'impact a interpellé l'OCDE. Dans son rapport de 2008, elle s'est interrogée sur l'opportunité d'un maintien des propositions de loi en dehors du champ d'application de l'obligation d'étude d'impact<sup>827</sup>. Il convient de revenir sur les causes de cette dispense d'étude d'impact pour les lois initiées par le Parlement (A) avant d'analyser ses conséquences sur le poids du Parlement en tant qu'initiateur de réformes législatives (B).

---

<sup>825</sup> Sénat, Rapport n° 654 de la commission pour le contrôle de l'application des lois sur l'application des lois, session parlementaire 2011-2012, D. Assouline, 11 juin 2013, p. 26.

<sup>826</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information de la Mission d'information sur la simplification législative, L. de la Raudière (prés.), R. Juanico (rapp.), 9 octobre 2014, p. 219 ; Ces chiffres ne doivent cependant pas occulter le fait que les propositions de loi sont des textes beaucoup plus courts que les projets de loi. Selon Damien Chamussy, au cours de la session 2013-2014 les propositions de loi comptaient en moyenne 5, 3 articles, contre 70, 3 pour les projets de loi (*in* « La place des propositions de loi dans la législation », *in* « Parlement/Gouvernement : de nouveaux équilibres ? », *L'ENA hors les murs*, n° 449, mars 2015, p. 17).

<sup>827</sup> OCDE, *Mieux légiférer en Europe. France 2010*, Editions OCDE, 2010, p. 91.

## **A. LES MOTIFS EQUIVOQUES DE L'ABSENCE D'OBLIGATION D'ETUDE D'IMPACT DES PROPOSITIONS DE LOI**

Le Parlement n'étant pas soumis aux instructions du Premier ministre, les circulaires de 1995, 1998 et 2003 relatives aux études d'impact<sup>828</sup> avaient logiquement exclu de leur champ d'application les propositions de loi. Lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, il était en revanche loisible au constituant de soumettre ces textes à étude d'impact, à l'identique des projets de loi. Quoique les travaux préparatoires ne soient pas très explicites sur cette question, il est possible d'expliquer cette différence de traitement par une volonté de préserver l'autonomie législative des assemblées (1) et par l'adoption d'un mécanisme de consultation du Conseil d'État sur les propositions de loi qui est apparu, à certains égards, comme un moyen de pallier l'absence d'étude d'impact pour ces types de texte (2).

### **1. LA PROTECTION DU DROIT D'INITIATIVE LEGISLATIVE DU PARLEMENT**

À l'identique de ce qui a été constaté pour le droit d'amendement des assemblées, il semble que la dispense d'étude d'impact pour les propositions de loi puisse être interprétée comme une volonté du constituant de ne pas soumettre les assemblées à une exigence assimilable à un nouveau mécanisme de parlementarisme rationalisé confortant, *in fine*, l'ascendant du Gouvernement sur la procédure législative. L'introduction d'une telle procédure aurait, selon le professeur Albertini, porté « *une atteinte excessive* » à « *l'initiative parlementaire, déjà encadrée par la Constitution* »<sup>829</sup>. D'un point de vue symbolique, l'application de l'exigence d'étude d'impact aux propositions de loi aurait sans doute été perçue par les parlementaires comme une remise en cause de l'idée traditionnelle selon laquelle les chambres doivent être « *pleinement investies du droit de proposer directement les mesures que leur semble commander l'intérêt public* »<sup>830</sup>. À la différence du Gouvernement, les assemblées

---

<sup>828</sup> Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* du 1er décembre 1995, p. 17566 ; Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* du 6 février 1998, p. 1912 ; Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation, *JORF* du 29 août 2003, p. 14720.

<sup>829</sup> P. Albertini, *La crise de la loi : déclin ou mutation*, LexisNexis, Essais, 2015, p. 177.

<sup>830</sup> « Initiative parlementaire », in Garnier-Pagès, E. Duclerc et Pagnerre (dir.), *Dictionnaire politique. Encyclopédie du langage et de la science politique, rédigée par une réunion de députés, de publicistes et de journalistes*, 1848, p. 464.

n'auraient pas à démontrer la « *plus-value* » de leurs initiatives car celle-ci serait présumée<sup>831</sup>. D'un point de vue matériel, en outre, les assemblées n'ayant pas de moyens d'expertise comparables à ceux du Gouvernement, l'introduction d'une telle obligation aurait nécessairement limité les capacités d'initiative du Parlement.

Par ailleurs, il est permis de défendre le point de vue selon lequel le Parlement a toujours, à la différence du Gouvernement, produit des évaluations préalables à l'appui de ses initiatives législatives. Nombre de rapports de missions d'information et de rapports de commissions saisies de l'examen d'une proposition de loi présentent, en effet, un fort degré de similitude avec les études d'impact au regard de leur contenu<sup>832</sup>. Il en est ainsi, par exemple, du rapport de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi consacrant le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines, déposée au Sénat le 4 juin 1996. Le rapport avait analysé avec précision « *l'utilité de la surveillance électronique* », les « *résultats attendus* » ou encore ses « *modalités techniques de mise en œuvre* »<sup>833</sup>. Plus récemment, la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile<sup>834</sup> répondait aux conclusions de la mission d'information sur le régime des prescriptions civiles et pénales<sup>835</sup> qui avait précisé « *mis en lumière la complexité et l'inadaptation de ces règles aux évolutions de la société* »<sup>836</sup>. La proximité entre la procédure d'étude d'impact et certains travaux des assemblées est également mise en évidence, symptomatiquement, lorsque les documents présentés au titre de l'article 39 alinéa 3 de la Constitution se bornent à retranscrire des rapports parlementaires. À titre d'exemple évocateur, l'étude d'impact du projet de loi organique modifiant l'article 121 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie s'est bornée à reproduire les principaux éléments d'un rapport d'information fait au nom de la commission des lois du Sénat<sup>837</sup>.

---

<sup>831</sup> X. Vandendriessche, « Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants », *JCP G.*, I, 174, 2008, p. 47.

<sup>832</sup> A. Levade, Intervention lors des débats, in J. Gicquel, A. Levade, B. Mathieu, D. Rousseau (dir.), *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2012, p. 93.

<sup>833</sup> Sénat, Rapport de la commission des lois sur la proposition de loi relative au placement sous surveillance électronique pour l'exécution de certaines peines, G. Othily, 2 octobre 1996, 35 p.

<sup>834</sup> *JORF* du 18 juin 2008, p. 9856.

<sup>835</sup> Sénat, Rapport d'information de la commission des lois par la mission d'information sur le régime des prescriptions civiles et pénales, J.-J. Hyst, H. Portelli et R. Yung, 145 p.

<sup>836</sup> P. Bachschmidt, « Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *RFDC*, 2009, p. 358.

<sup>837</sup> Étude d'impact du projet de loi organique modifiant l'article 121 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, 23 mai 2011, 16 p. Sénat, Rapport d'information n° 593 de la commission des lois à la suite d'une mission d'information effectuée en Nouvelle-Calédonie du 17 au 27 septembre 2010, C. Cointat et B. Frimat, 8 juin 2011, 117 p.

Au-delà de l'attachement certain du Parlement à la préservation d'une certaine autonomie en matière de droit d'initiative, l'absence de soumission des propositions de loi à un mécanisme d'étude d'impact peut s'expliquer par l'adoption d'une disposition constitutionnelle laissant la faculté au Parlement de soumettre ses textes à l'avis du Conseil d'État.

## 2. L'INTRODUCTION D'UNE PROCEDURE DE CONSULTATION DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LES PROPOSITIONS DE LOI

Dans son rapport qui a inspiré la révision constitutionnelle de 2008, le « Comité Balladur I » avait proposé que « *le Conseil d'État puisse être saisi pour avis de celles des propositions de loi qui sont inscrites à l'ordre du jour de l'une ou l'autre assemblée* »<sup>838</sup>. Dans le prolongement de cette préconisation, le constituant a introduit à l'article 89 alinéa 5 de la Constitution un dispositif qui attribue au président de chaque assemblée la faculté de solliciter l'avis du Conseil d'État sur une proposition de loi avant son examen en commission, à condition d'avoir obtenu l'accord de son auteur<sup>839</sup>. En permettant aux assemblées de bénéficier, à l'identique du Gouvernement, de l'expertise du Conseil d'État, ce nouveau mécanisme apparaissait de nature à apporter un soutien technique à leur droit d'initiative susceptible de pallier l'absence d'étude d'impact.

Néanmoins, dès l'adoption de l'article 39 alinéa 5 et sa concrétisation par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 15 juin 2009<sup>840</sup>, le professeur Gonod estimait que le dispositif « *comport[ait] intrinsèquement tous les moteurs de sa propre paralysie* »<sup>841</sup>. L'article 39 alinéa 5, pas plus que la loi prise pour son application, ne prévoit par exemple les critères de sélection des initiatives à soumettre à l'expertise du Palais Royal, ce qui laisse au président de l'assemblée un « *pouvoir discrétionnaire très étendu* »<sup>842</sup>. En pratique les présidents, très sollicités, ne choisiraient de

---

<sup>838</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, dit « Rapport Balladur I », *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, La Doc. fr., Fayard, octobre 2007, p. 40.

<sup>839</sup> « *Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose* ».

<sup>840</sup> Loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative, *JORF* du 16 juin 2009, p. 9784.

<sup>841</sup> P. Gonod, « L'examen des propositions de loi par le Conseil d'État : procédure novatrice ou simple gadget ? », *RFDA*, 2009, p. 890.

<sup>842</sup> *Ibidem*, p. 892.

transmettre que les textes qui ont « *de bonnes chances* » d’être inscrits à l’ordre du jour<sup>843</sup>. Par ailleurs, en vertu de la loi du 15 juin 2009, l’avis n’est communiqué qu’à l’auteur de la proposition de loi et au président de l’assemblée<sup>844</sup>, ce qui relativise la portée de l’éclairage fourni.

Depuis son entrée en vigueur, cette procédure de consultation du Conseil d’État a rencontré un succès mitigé. Au mois de mars 2015, le Conseil d’État avait été saisi de quinze textes<sup>845</sup> de portée technique, tels que la proposition de loi relative à l’entretien et au renouvellement des lignes téléphoniques, déposée le 16 décembre 2014 à l’Assemblée nationale, ou la proposition de loi relative à la simplification du droit et à l’allègement des démarches administratives, présentée devant cette même chambre le 28 juillet 2011. Par ailleurs, l’analyse des avis du Conseil d’État rendus publics dans les rapports de commissions<sup>846</sup> révèle qu’ils portent exclusivement sur des questions de cohérence rédactionnelle et de conformité au droit supérieur du texte en préparation<sup>847</sup>. L’expertise fournie par le Palais royal, aussi rigoureuse soit-elle, ne saurait ainsi remplacer une étude d’impact rendant compte, notamment, des conséquences attendues du projet de loi dans les domaines économique, financier, social et environnemental.

Par conséquent, si l’article 39 alinéa 5 de la Constitution peut compléter les informations à la disposition du Parlement lorsqu’il examine une proposition de loi, il ne pallie pas l’absence d’étude d’impact. Le choix du constituant d’exclure du champ d’application de la réforme ce type de textes produit en définitive des effets qui ne sont pas nécessairement conformes à ses attentes.

---

<sup>843</sup> D. Chamussy, « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d’un praticien », *Jus Politicum*, n° 6, 2011, p. 5.

<sup>844</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi du 30 juin 2009 : « *L’avis du Conseil d’État est adressé au président de l’assemblée qui l’a saisi, qui le communique à l’auteur de la proposition* ».

<sup>845</sup> B. Pêcheur, « La consultation du Conseil d’État sur les propositions de loi », in « Parlement/Gouvernement : de nouveaux équilibres ? », *L’ENA hors les murs*, n° 449, mars 2015, p. 37.

<sup>846</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 2718 de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi relative à l’entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques, A. Chassaigne, 14 avril 2015, p. 79-87.

<sup>847</sup> En ce sens V. J.-E. Schoettl, « L’examen des propositions de loi par le Conseil d’État », in B. Mathieu et M. Verpeaux, *L’examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d’État*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2011, p. 96.

## **B. LES INCIDENCES DE L'ABSENCE D'OBLIGATION D'ETUDE D'IMPACT DES PROPOSITIONS DE LOI**

Après deux ans d'application de la loi organique du 15 avril 2009, le président de l'Assemblée nationale déplorait l'adoption de lois d'initiative parlementaire portant sur des sujets complexes, tels que l'interdiction de l'exploration et de l'exploitation des gaz et huiles de schiste, sans évaluation préalable<sup>848</sup>. Au-delà de ses conséquences sur la qualité de la loi, le déficit d'expertise des propositions de loi paraît aller à rebours de la volonté du constituant et du législateur organique de renforcer la place du Parlement dans la procédure législative (1). Un tel constat conduit à envisager d'introduire un mécanisme d'étude d'impact des initiatives du Parlement (2).

### **1. LA DEVALORISATION DU DROIT D'INITIATIVE LEGISLATIVE DU PARLEMENT**

L'examen des travaux parlementaires révèle que l'inapplicabilité de l'obligation d'étude d'impact aux propositions de loi, pensée comme un moyen de protéger le droit d'initiative du Parlement, tend à entraîner des effets contreproductifs.

L'absence de soumission des initiatives législatives du Parlement à une démarche d'évaluation préalable formalisée exerce d'abord une influence négative sur la crédibilité des propositions de loi. Les prédictions de Francis Hamon se révèlent exactes à cet égard : « *si l'obligation [d'étude d'impact] se limitait aux projets de loi, on pourrait craindre une dévalorisation de l'initiative législative des parlementaires dans la mesure où les propositions qui n'ont pas fait l'objet d'une évaluation ne paraîtraient pas dignes d'être prises au sérieux* »<sup>849</sup>. Le défaut d'étude d'impact des propositions de loi constitue effectivement un argument récurrent du Gouvernement pour justifier le désaccord émis sur une initiative des assemblées. À titre d'exemple significatif, l'avis défavorable émis par le ministre chargé des collectivités territoriales sur la proposition de loi tendant à assurer la juste participation des

---

<sup>849</sup> F. Hamon, Intervention lors des débats in B. Mathieu et M. Verpeaux (dir.), *L'intérêt général, norme constitutionnelle*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2007, p. 33.

entreprises au financement de l'action publique locale, déposée le 15 février 2011 au Sénat, a été motivé par l'absence d'étude d'impact fournie à l'appui du texte<sup>850</sup>.

En outre, le défaut d'étude d'impact des propositions de loi tend à conforter la subsidiarité du droit d'initiative des assemblées. Les propos du rapporteur de la proposition de loi relative aux soins sans consentement en psychiatrie, présentée à l'Assemblée nationale le 3 juillet 2013<sup>851</sup>, sont à cet égard révélateurs. Il justifiait le caractère « *modeste* » de l'initiative par le fait qu'une réforme de plus grande ampleur aurait nécessité « *de passer par un projet de loi de façon à bénéficier d'une étude d'impact* »<sup>852</sup>. Au-delà de l'hémicycle, l'absence d'étude d'impact des propositions de loi peut donner « *l'impression fâcheuse à l'opinion publique et aux médias que la qualité de la loi n'est pas la même* » selon que c'est le Parlement ou le Gouvernement qui est à l'origine du texte<sup>853</sup>.

Enfin, le maintien des propositions de loi en dehors du champ de l'obligation d'étude d'impact permet au Gouvernement d'échapper aux exigences fixées par la loi organique du 15 avril 2009 en faisant porter ses initiatives par un parlementaire de la majorité<sup>854</sup>. A été dénoncée, par exemple, la paternité gouvernementale de la proposition de loi relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre, déposée le 28 mai 2015 sur le bureau de l'Assemblée nationale<sup>855</sup>.

L'absence d'étude d'impact des propositions de loi constitue donc moins la marque d'une volonté de préserver le droit d'initiative législative du Parlement qu'un vecteur de sa dévalorisation et un moyen détourné pour le Gouvernement d'échapper à ses obligations en matière de présentation de ses propres initiatives. Un tel constat conduit à envisager l'application d'une démarche d'étude d'impact aux propositions de loi.

---

<sup>850</sup> Sénat, Compte-rendu intégral, 30 mars 2011, *JORF* du 31 mars 2011 p. 2240.

<sup>851</sup> Déposée le 3 juillet 2013.

<sup>852</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 1284 de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi relative aux soins sans consentement en psychiatrie, D. Robillard, 17 juillet 2013, p. 33.

<sup>853</sup> J.-L. Warsmann, *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*, Doc. fr., 2009, p. 30.

<sup>854</sup> La perception d'un tel risque avait conduit des parlementaires à présenter des amendements prévoyant la soumission des propositions de loi à étude d'impact (V. par exemple Sénat, Compte-rendu intégral, 18 février 2009, *JORF* du 19 février 2009 p. 2044). Ces amendements n'avaient cependant aucune chance d'aboutir puisqu'ils ont été déposés lors de l'examen du projet de loi organique établissant l'obligation d'étude d'impact des projets de loi et non au moment de l'élaboration de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

<sup>855</sup> Sénat, Compte-rendu intégral, 22 juillet 2015, *JORF* du 23 juillet 2015, p. 8067.

## 2. LES MODALITES ENVISAGEABLES DE SOUMISSION DES PROPOSITIONS DE LOI A UN MECANISME D'ETUDE D'IMPACT

L'enjeu de l'introduction d'une procédure d'étude d'impact des propositions de loi consiste à mettre en place un mécanisme qui, en cohérence avec l'objectif fixé par le constituant d'un rééquilibrage des rapports entre Gouvernement et Parlement, constituerait un soutien et non un frein au droit d'initiative du Parlement.

Le rapport sur la simplification législative de l'Assemblée nationale de 2014 et un rapport du Club des juristes de 2015 ont proposé de rendre obligatoire la réalisation d'une étude d'impact sur les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour par le biais d'une modification de l'article 39 de la Constitution<sup>856</sup>. Une telle proposition appelle plusieurs remarques. Tout d'abord, si l'application d'une obligation de réaliser une étude d'impact aux seules propositions de loi inscrites à l'ordre du jour apparaît réaliste compte tenu du nombre important de propositions présentées par les parlementaires, il n'en demeure pas moins que le lancement de cette étude d'impact apparaît bien tardif. Or, le principal intérêt d'une étude d'impact réside dans sa capacité à accompagner le processus d'élaboration d'une réforme. En l'occurrence, la réalisation d'une étude d'impact des propositions de loi inscrites à l'ordre du jour interviendra après l'adoption du rapport de commission. De plus, il faut souligner que l'article 39 alinéa 4 de la Constitution ne pourra pas s'appliquer puisque la sanction qu'il prévoit en cas de non-respect des règles fixées par la loi organique se trouve être, précisément, l'absence d'inscription d'un texte à l'ordre du jour.

Ces incertitudes mériteront d'être levées dans l'hypothèse d'une révision de la Constitution. En l'absence d'une telle révision, il est permis d'envisager un mécanisme alternatif qui ne nécessiterait pas, *a priori*, de modifier le texte fondamental.

Il consisterait à introduire dans le règlement de chaque assemblée une nouvelle disposition qui serait spécifiquement consacrée aux rapports de commission établis sur les propositions de loi<sup>857</sup>. Elle pourrait exiger la présentation, dans ces rapports, d'informations

---

<sup>856</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information de la Mission d'information sur la simplification législative, *op. cit.*, p. 81-83 ; H. de Castries et N. Molfessis (prés.), *Sécurité juridique et initiative économique*, Le club des juristes, Mare et Martin, mai 2015, p. 85.

<sup>857</sup> L'introduction d'une obligation d'étude d'impact des propositions de loi dans le règlement de l'Assemblée nationale a également été proposée, selon des modalités différentes, par Bernard Accoyer. Assemblée nationale, proposition de résolution n° 739 tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale afin de joindre une étude d'impact aux propositions de loi discutées en séance publique, 21 février 2013, 4 p.



comparables à celles exigées à l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009, telles que la nécessité de recourir à la loi ou l'évaluation des incidences économiques, sociales, financières et environnementales. Pour la réalisation de ces analyses intégrées dans le rapport de commission, le rapporteur pourrait bénéficier, à l'Assemblée nationale, de l'appui du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, voire des administrations ministérielles qui pourraient être mises à disposition du rapporteur dans le cadre du conventionnement envisagé pour les amendements parlementaires substantiels<sup>858</sup>. Il pourrait également s'appuyer, le cas échéant, sur les conclusions de certaines missions d'information en lien avec la thématique de la proposition de loi. L'expertise délivrée dans le cadre de l'article 39 alinéa 5, voire celle de la Cour des comptes dont le Parlement peut désormais demander l'assistance, pourraient également nourrir l'évaluation préalable menée par le rapporteur<sup>859</sup>. Cette démarche spécifique d'étude d'impact ne dépendrait pas des articles 39 alinéa 3 et 4 de la Constitution. En outre, l'insuffisance de l'évaluation intégrée dans le document au regard des critères fixés dans les règlements ne pourra être un motif de censure de la loi par le Conseil constitutionnel puisque, selon une jurisprudence constante, le non-respect du règlement des assemblées « *ne saurait avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution* »<sup>860</sup>. Néanmoins, en dépit de son caractère modeste, une telle réforme pourrait davantage rencontrer l'assentiment des parlementaires car elle ne pourrait pas être analysée comme heurtant de front le droit d'initiatives de ces derniers.

Il est permis d'estimer que le Conseil constitutionnel ne déclarerait pas l'introduction d'une telle exigence dans le règlement de chaque assemblée contraire à la Constitution. À titre indicatif, s'agissant du droit d'amendement, il considère qu'« *il est loisible à une assemblée parlementaire, par les dispositions de son règlement, de définir des modalités d'examen, de discussion et de vote des textes* », à condition « *que les modalités pratiques retenues à cet effet [soient] conformes aux règles de valeur constitutionnelle de la procédure législative* »<sup>861</sup>. Dans

---

<sup>858</sup> V. §1, B, 2 de la présente section.

<sup>859</sup> Si l'article 47-2 ne prévoit pas l'assistance de la Cour des comptes au Parlement dans le cadre du « contrôle de l'action du Gouvernement », son premier président a indiqué aux députés de la mission sur la simplification législative que la Cour pouvait « *formuler des propositions concrètes et opérationnelles* » afin d'appuyer le rôle de législateur du Parlement. V. Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2268 de la Mission d'information sur la simplification législative, *op. cit.*, p. 318.

<sup>860</sup> Cons. const., n° 84-181 DC, 11 octobre 1984, Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse, *JORF* du 13 octobre 1984, p. 3200, cons. 5.

<sup>861</sup> Cons. const., n° 91-301 DC, 15 janvier 1992, Résolution rendant le règlement du Sénat conforme aux nouvelles dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires et modifiant certains de ses articles en vue d'accroître l'efficacité des procédures en vigueur au Sénat, *JORF* du 18 janvier 1992, p. 884, cons. 28.

l'hypothèse où les juges de la rue de Montpensier verraient dans cette réforme une atteinte à l'exercice effectif du droit d'initiative parlementaire, ils pourraient la mettre en balance avec le soutien apporté à l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité des débats.

Qu'elle soit prévue par la Constitution ou le règlement de chaque assemblée, la soumission des propositions de loi à une démarche d'étude d'impact pourrait être analysée comme la conséquence du renforcement de la part des textes d'initiative parlementaire dans les lois votées à la suite de la modification des règles de fixation de l'ordre du jour. Une telle démarche, loin de constituer une limite au droit d'initiative législative du Parlement, constituerait au contraire un moyen de l'éclairer. Elle renforcerait la crédibilité des propositions de loi et, par voie de conséquence, restaurerait celle du Parlement en tant qu'initiateur de réformes d'ampleur.

L'absence d'application de l'obligation d'étude d'impact aux propositions de loi, *a priori* destinée à préserver l'autonomie législative du Parlement, tend donc paradoxalement à renforcer sa subordination. Une analyse comparable s'impose s'agissant des amendements présentés par les assemblées. À ce titre, l'introduction d'une procédure d'étude d'impact aménagée pour les propositions de loi et les amendements substantiels pourrait donner plus de portée à l'objectif de développement de la « *coproduction législative* » fixé par le président du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale lors de la révision constitutionnelle<sup>862</sup>. Tout l'enjeu de ce dispositif consistera à étendre l'obligation d'étude d'impact aux initiatives des assemblées sans que ce dispositif ait pour conséquence de constituer un nouvel outil de parlementarisme rationalisé destiné à conforter, plus qu'à tempérer, l'ascendant du Gouvernement dans la procédure législative.

## CONCLUSION DU CHAPITRE

L'obligation d'étude d'impact des projets de loi produit des effets contrastés sur la fonction législative du Parlement. Si elle apporte un concours croissant à l'examen du projet de loi, elle ne nourrit pas significativement le droit d'initiative des assemblées, qu'il s'exprime dans le cadre du droit d'amendement ou dans celui des propositions de loi. Face à un tel constat,

---

<sup>862</sup> Congrès du Parlement, Compte-rendu intégral, 21 juillet 2008, *JORF* du 22 juillet 2008, p. 18.

il est permis d'estimer que l'article 39 alinéa 3 de la Constitution n'a pas fondamentalement remis en cause l'idée selon laquelle, sous la V<sup>e</sup> République, le Parlement se borne pour l'essentiel « à entériner la volonté gouvernementale »<sup>863</sup>, quoique l'étude d'impact lui permette assurément d'examiner cette volonté dans de meilleures conditions.

S'en tenir à un tel constat traduirait cependant une conception trop réductrice du rôle du Parlement dans la procédure législative. La participation du Parlement à la procédure législative ne consiste pas seulement à voter des textes, mais également à contrôler les conditions de leur préparation et de leur application par le Gouvernement. C'est sous cet angle que l'obligation d'étude d'impact paraît en mesure de favoriser un renforcement significatif de la place du Parlement dans l'élaboration de la loi.

---

<sup>863</sup> J. Gicquel, « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 49.

## CHAPITRE SECOND. LA CONSOLIDATION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE EN MATIÈRE LÉGISLATIVE

Aux termes de l'article 24 de la Constitution, tel qu'issu de la révision constitutionnelle de 2008, « *le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ». La modification de l'article 24 a intégré la fonction de contrôle du Gouvernement par le Parlement, entendue comme « *consistant à se faire rendre compte par l'exécutif de son action politique et administrative* »<sup>864</sup>, et celle d'évaluation des politiques publiques qui conduit à apprécier les moyens mis en œuvre au regard des résultats obtenus<sup>865</sup>. Pour autant, la distinction opérée par le texte entre ces trois fonctions demeure artificielle. En effet, « *les travaux législatifs participent, à bien des égards, au contrôle par les députés et les sénateurs de l'action du Gouvernement* »<sup>866</sup> et, à l'inverse, la fonction de contrôle englobe la fonction législative en ce qu'elle permet, notamment, « *de s'assurer de la qualité des lois et de leur application* »<sup>867</sup>. L'évaluation des politiques publiques, en dépit de spécificités méthodologiques, ne peut être réellement dissociée du contrôle quand elle porte sur les lois initiées par le Gouvernement<sup>868</sup> et s'articule donc, elle aussi, avec la fonction législative. Cette imbrication entre élaboration et contrôle de la loi est illustrée à merveille par l'obligation d'étude d'impact qui, en dépit de son inscription dans un article de la Constitution consacré à l'initiative législative, constitue également un instrument de contrôle du Gouvernement et d'évaluation des textes dont il est à l'origine<sup>869</sup>. Elle peut ainsi être comptée parmi les mécanismes introduits dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 pour renforcer le contrôle de l'exécutif. Plus précisément, elle traduit la volonté du constituant de dissocier cette fonction de contrôle du seul engagement de la responsabilité du Gouvernement pour en faire

---

<sup>864</sup> M. de Villiers et A. Le Divellec, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Sirey, 10<sup>e</sup> éd., 2015, p. 92.

<sup>865</sup> J. Gicquel et J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, Lextenso, 29<sup>e</sup> éd., 2015, p. 698.

<sup>866</sup> P. Blachère, *Le Parlement en France*, LGDJ, Lextenso Editions, 2012, p. 117-118.

<sup>867</sup> E. Thiers, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs*, n<sup>o</sup> 134, septembre 2010, p. 72.

<sup>868</sup> Selon J.-F. Calmette, par exemple, l'évaluation des politiques publiques est un moyen de contrôle de l'action du gouvernement *in* « L'évaluation des politiques publiques : un moyen de contrôle de l'action du gouvernement ? », *in* J. Gicquel, A. Levade, B. Mathieu, D. Rousseau (dir.), *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Dalloz, 2012, p. 118). V. également A. Baudu, « L'évaluation parlementaire, problème ou solution ? », *RFFP*, n<sup>o</sup> 113, février 2011, p. 134 ; J.-P. Duprat, « Le Parlement évaluateur », *RIDC*, 1998, p. 557.

<sup>869</sup> C. A. Dunlop, O. Fritsch et C. M. Radaelli, « Étudier l'étude d'impact », *RFAP*, 2014, n<sup>o</sup> 149, p. 164 : « *les évaluations conduites dans le cadre des études d'impact sont menées dans le but de promouvoir la responsabilité. Les administrations doivent rendre des comptes à un ensemble d'institutions politiques (in primis, au Parlement) et au corps social* ».

une fonction de « *surveillance critique, plus quotidienne et concrète* »<sup>870</sup> de l'action du Gouvernement. La rénovation de la fonction de contrôle, cette « *grande oubliée de 1958* »<sup>871</sup>, a été entamée avant 2008 par le biais de plusieurs initiatives telles que, par exemple, l'introduction de la pratique des questions orales au Gouvernement sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing<sup>872</sup> ou l'adoption de LOLF<sup>873</sup> qui renforce le contrôle exercé par le Parlement de l'efficacité de la dépense publique.

C'est cependant la révision de 2008 qui a profondément remanié cette fonction. D'une part, l'article 48 alinéa 4 prévoit désormais expressément qu'une semaine de séance sur quatre est consacrée au contrôle de l'action du Gouvernement<sup>874</sup> afin de permettre au Parlement de « *légiférer moins pour contrôler et évaluer plus* »<sup>875</sup>. D'autre part, le constituant a diversifié les moyens d'expression du contrôle. En témoigne, par exemple, l'attribution aux assemblées d'un pouvoir de contrôle de certaines nominations opérées par le Président de la République (article 13 alinéa 5 de la Constitution), ou encore la faculté reconnue formellement aux assemblées de créer des commissions d'enquête (article 51-2). L'obligation d'étude d'impact s'inscrit dans cette dynamique de diversification des moyens de contrôle en offrant au Parlement la possibilité d'apprécier plus étroitement l'action du Gouvernement en matière législative. La réforme s'inscrit dans la tendance récente selon laquelle les assemblées seraient aujourd'hui moins destinées à légiférer qu'à « *porter une appréciation éclairée sur les conditions mêmes de mise en œuvre des politiques déterminées par le gouvernement* »<sup>876</sup>.

Plus précisément, l'obligation d'étude d'impact peut être analysée comme un instrument de contrôle du travail gouvernemental à deux stades du processus législatif. Lors de la présentation du projet de loi, l'article 39 alinéa 4 de la Constitution attribue à la première

---

<sup>870</sup> P. Avril, « L'introuvable contrôle parlementaire », *LPA*, 15 juillet 2009, p. 7.

<sup>871</sup> G. Carcassonne, *Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ?*, Doc. fr., 2008, p. 103.

<sup>872</sup> P. Avril et J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Domat droit public, 5<sup>e</sup> éd., 2014, p. 348-349.

<sup>873</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, article 54-4°, *JORF* n° 177 du 2 août 2001, p. 12480-12489.

<sup>874</sup> « *Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques* ».

<sup>875</sup> J. Gicquel et J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, Lextenso, 29<sup>e</sup> éd., 2015, p. 695.

<sup>876</sup> X. Vandendriessche, « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, n° 99, 2001, p. 62., V. également F. Sauvadet, « Table-ronde », in *La réforme du travail législatif*, Cahiers constitutionnels de Paris 1, Dalloz, 2006, sous la direction de B. Mathieu et M. Verpeaux, p. 78. ; L. Favoreu et L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 1975, p. 123. Dans le même sens, le Professeur Baranger constate que « *plus l'exécutif développe sa capacité [...] de soumettre des lois devant les chambres, plus la mission de celles-ci se réduit à un pouvoir de contrôle législatif* » in D. Baranger, *Parlementarisme des origines. Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre, des années 1740 au début de l'âge victorien*, PUF, 1999, p. 322.

assemblée saisie, par le biais de sa Conférence des présidents, le pouvoir de contrôler les conditions d'élaboration du texte par le Gouvernement au travers de l'étude d'impact censée en rendre compte. Après l'entrée en vigueur de la loi, l'étude d'impact constitue un référentiel à la disposition du Parlement pour contrôler le travail du Gouvernement par le biais du contrôle de l'application de la loi par celui-ci et de l'évaluation des effets qu'elle a produits.

Si la portée des changements produits par ce dispositif ne doit pas être surestimée, il s'avère que l'obligation d'étude d'impact a bien introduit les prémices d'une mutation du rôle Parlement dans le processus législatif qui pourrait, à terme, atténuer le déséquilibre institutionnel entre Gouvernement et Parlement dans la procédure législative. La procédure de contrôle introduite au stade du dépôt du projet de loi conforte le rôle du Parlement en amont, bien que le dispositif introduit demeure insuffisant (**Section 1**). En aval, l'étude d'impact apporte un appui croissant au contrôle de l'application des lois d'initiative gouvernementale et à leur évaluation (**Section 2**).

## **SECTION 1. L'INTRODUCTION D'UN CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ DES PROJETS DE LOI**

À l'occasion d'un débat parlementaire, une députée constatait en 2014 que « *si le Parlement [avait] progressé ces dernières années à l'aval [sic] de la production législative, c'est-à-dire dans ses fonctions de contrôle et d'évaluation, il n'[avait] cependant presque pas avancé en ce qui concerne l'amont de la loi* »<sup>877</sup>. C'est faire, toutefois, trop peu de cas de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution, issu d'un amendement qui a constitué, selon le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale de l'époque, l'un des « *plus importants que [l'] assemblée ait à examiner dans le cadre de cette révision* »<sup>878</sup>.

En vertu de cette disposition, la Conférence des présidents de la première assemblée saisie d'un projet de loi dispose désormais de la faculté d'en refuser l'inscription à l'ordre du jour si elle estime que les « *règles fixées par la loi organique sont méconnues* »<sup>879</sup>. La loi

---

<sup>877</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 22 juillet 2014, *JORF* du 23 juillet 2014, p. 5951. Intervention de F. Descamps-Crosnier.

<sup>878</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 27 mai 2008, *JORF* du 28 mai 2008, p. 2579. Intervention de J.-L. Warsmann.

<sup>879</sup> Les projets de « loi financière » visés à l'article 12 de la loi organique du 15 avril 2009 sont exclus du mécanisme. Leurs règles de présentation, en effet, ne relèvent pas de l'article 39 mais des articles 47 et 47-1 de la

organique du 15 avril 2009 prise pour l'application de l'article 39 alinéa 3 de la Constitution a précisé les exigences que le Gouvernement est tenu de respecter. Le projet de loi déposé devant la première chambre doit être précédé d'un exposé des motifs (article 7 de la loi organique)<sup>880</sup> et d'une étude d'impact (article 8 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi organique) dont les exigences en matière de contenu sont fixées, selon la nature du projet de loi, aux articles 8 ou 11 de la loi organique<sup>881</sup>. L'étude d'impact doit avoir été préalablement soumise au Conseil d'État lors de sa consultation et être présentée devant la première assemblée en même temps que le projet de loi auquel elle se rapporte (article 8 alinéa 1<sup>er</sup>)<sup>882</sup>.

L'attribution d'un droit de veto à la Conférence des présidents de la première chambre saisie d'un projet de loi est innovante. Jusqu'à présent, dans les semaines réservées au Gouvernement, la Conférence des présidents ne pouvait refuser l'inscription d'un texte à l'ordre du jour<sup>883</sup>. Ce droit de veto s'inscrit dans le mouvement de renforcement des pouvoirs de la Conférence des présidents de chaque assemblée, impulsé par la révision de 2008. Jusque-là réduites au rôle de « *chambre d'enregistrement* » des projets gouvernementaux<sup>884</sup>, les Conférences des présidents se sont vues octroyer le pouvoir de s'opposer conjointement à l'engagement de la procédure accélérée (article 45 de la Constitution) et ont retrouvé en partie la maîtrise de l'ordre du jour (article 48 de la Constitution).

L'introduction de ce droit de veto peut être interprétée comme le révélateur de l'attribution d'un pouvoir de contrôle novateur à la première assemblée saisie d'un projet de loi, par le biais de sa Conférence des présidents. En appréciant la justesse d'une étude d'impact, en effet, les parlementaires exercent indirectement une forme de contrôle du caractère raisonné

---

Constitution. V. en ce sens Cons. const., n° 2012-658 DC, 13 décembre 2012, Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, *Rec.* p. 667, cons. 24.

<sup>880</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, article 7, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>881</sup> *Ibidem.*

<sup>882</sup> Le Conseil constitutionnel a cependant précisé lors du contrôle de la loi organique qu'en cas de saisine dans le cadre de l'article 39 alinéa 4, il apprécierait un retard dans la transmission de tout ou partie de l'étude d'impact « *au regard des exigences de la continuité de la vie de la Nation* », in Cons. const., n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 34 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6530 et s., cons. 17.

<sup>883</sup> Sauf, probablement, dans l'hypothèse où le Gouvernement n'aurait pas respecté l'obligation de présenter les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale en première lecture devant l'Assemblée nationale ou l'obligation de déposer les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales en première lecture devant le Sénat ou, enfin, l'obligation de consultation du Conseil d'État. En ce sens V. J.-P. Balcou, « Les études d'impact : mieux légiférer par l'évaluation préalable », in M. Philip-Gay (dir.) *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, Lextenso Editions, 2012, p. 108.

<sup>884</sup> C. Luquiens, « Quels changements dans la vie de l'Assemblée nationale depuis 2008 ? », in J. Gicquel, A. Levade, B. Mathieu, D. Rousseau (dir.), *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Dalloz, 2012, p. 166.

de la préparation du projet de loi menée au sein des ministères. L'article 39 alinéa 4, en plaçant le Parlement en situation de bloquer la volonté gouvernementale en amont du processus d'élaboration d'un texte, semble participer à un rééquilibrage des rapports entre Gouvernement et Parlement dans la procédure législative.

En dépit du caractère novateur de ce dispositif, la portée des changements introduits doit être relativisée. L'article 39 alinéa 4 de la Constitution n'a pas empêché, en pratique, l'inscription à l'ordre du jour de textes accompagnés d'une étude d'impact ne répondant pas aux exigences fixées par la loi organique du 15 avril 2009. À ce jour, la Conférence des présidents n'a ainsi refusé qu'une seule fois d'inscrire un projet de loi à l'ordre du jour motif pris de l'insuffisance de son étude d'impact. Une telle situation s'explique par le cadre strict dans lequel est enfermé le contrôle du respect des règles de présentation du projet de loi (§1), mais aussi par le caractère insuffisamment dissuasif de la sanction prévue par le dispositif (§2).

## **§1. L'ENCADREMENT RIGOREUX DU CONTROLE DE RECEVABILITE DES PROJETS DE LOI**

L'introduction d'une procédure de contrôle du respect des règles de présentation des projets de loi est censée permettre à la première assemblée saisie de s'assurer que les textes déposés par le Gouvernement ont fait l'objet d'une préparation minutieuse avant de lui être soumis. Le contrôle exercé par la Conférence des présidents reste cependant minimal. Sur le fond, cet examen se limite à un contrôle de conformité juridique, qui procède d'une vision restrictive de la mission de surveillance de l'action gouvernementale attribuée au Parlement (A). D'un point de vue procédural, il s'inscrit dans un délai trop strict pour permettre une analyse approfondie de l'étude d'impact (B).

### **A. LA NATURE SPECIFIQUE DU CONTROLE**

En vertu de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution, la Conférence des présidents de la première assemblée saisie peut refuser d'inscrire à l'ordre du jour un projet de loi si elle « constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues ». Le contrôle exercé par



la Conférence des présidents exclut *a priori* toute appréciation de l'opportunité politique du texte déposé (1). Il s'agit donc d'un contrôle d'essence technique, dont les contours méritent d'être précisés (2).

## 1. UN CONTROLE A FAIBLE DIMENSION POLITIQUE

La qualification de contrôle de recevabilité<sup>885</sup> du contrôle préalable institué par l'article 39 alinéa 4 de la Constitution se justifie par le fait qu'il vise à apprécier le respect des conditions de présentation exigées par la loi organique, et non à émettre un jugement sur le contenu du projet gouvernemental.

Le Parlement s'assure, en amont du processus législatif, du respect des règles fixées par la loi organique du 15 avril 2009 en vérifiant la présence d'un exposé des motifs, l'existence et le caractère complet de l'étude d'impact et sa distribution au Conseil d'État. Ce contrôle, qui peut-être prosaïquement comparé à une « *checklist* » effectuée par un équipage avant le décollage d'un avion, ne peut être assimilé à un contrôle de nature politique. L'article 39 alinéa 4 de la Constitution n'habilite en effet nullement le Parlement à exercer, lors de la présentation du projet de loi, un contrôle de son opportunité, dont la sanction éventuelle par la Conférence des présidents traduirait, *in fine*, un « *défaut d'identité de volonté politique* »<sup>886</sup> entre Gouvernement et Parlement. Par le biais de ce contrôle, il ne s'agit donc pas d'apprécier l'opportunité des choix gouvernementaux, mais de vérifier que ces derniers ont été étayés par des réflexions rigoureuses, dont l'étude d'impact doit rendre compte. L'objet de ce contrôle n'est pas de s'assurer de la similitude des points de vue politiques entre le Gouvernement et les parlementaires, mais de s'assurer que le Gouvernement a fait preuve de suffisamment de tempérance lors de l'élaboration du projet de loi.

Bien entendu, compte tenu du fait que le contrôle opéré peut aboutir à une sanction prononcée par la Conférence des présidents susceptible de déstabiliser le Gouvernement, il ne peut être dénué d'arrière-pensées politiques. En ce sens, le contrôle du respect des règles de présentation du projet de loi de délimitation des régions déposé le 18 juin 2014 devant le Sénat,

---

<sup>885</sup> La formule est empruntée au Professeur X. Vandendriessche, *in* « L'initiative législative, garante de la qualité de la loi ? Le nouvel article 39 de la Constitution », *LPA*, n° 254, 19 décembre 2008, p. 62-64.

<sup>886</sup> D. Baranger, « Responsabilité politique », *in* D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 1358.

qui a abouti à la désinscription du texte à l'ordre du jour, n'a pas manqué d'être critiqué par la majorité gouvernementale au motif qu'il constituait une manœuvre destinée « à perdre du temps »<sup>887</sup>. Il n'en reste pas moins, cependant, que ce contrôle ne peut formellement s'exprimer qu'à travers la détection d'une méconnaissance des règles inscrites dans la loi organique du 15 avril 2009. La désinscription du projet de loi relatif à la délimitation des régions de l'ordre du jour a ainsi été justifiée devant le Conseil constitutionnel par l'absence de conformité de l'étude d'impact à certaines exigences fixées à l'article 8 de la loi organique. L'article 39 alinéa 4 de la Constitution n'est pas sans évoquer, à cet égard la saisine du Conseil constitutionnel dans le cadre de l'article 61 de la Constitution. En effet, quoiqu'animés par des intentions politiques, les requérants soulèvent à l'appui de leur recours des moyens qui ne portent pas sur l'opportunité de la loi déférée mais sur sa conformité à la Constitution.

C'est donc un contrôle de nature prioritairement technique que sont amenés à effectuer les parlementaires, dont le contenu exact doit être précisé.

## 2. UN CONTROLE A FORTE DIMENSION TECHNIQUE

L'examen de la recevabilité du projet de loi induit la réalisation de plusieurs contrôles de nature différente.

L'appréciation du respect des règles de présentation fixées par la loi organique du 15 avril 2009 implique d'abord un contrôle formel consistant à vérifier, lors du dépôt du projet de loi, la présence de son exposé des motifs et de son étude d'impact, et à s'assurer que cette étude a bien été transmise au Conseil d'État au moment de sa saisine pour avis.

Il implique ensuite un examen du contenu de l'étude d'impact. Il s'agit alors de vérifier que l'étude d'impact distribuée est conforme aux exigences fixées par la loi organique du 15 avril 2009. Pour les projets de loi relevant du régime général d'étude d'impact, les règles sont fixées aux alinéas 2 à 12 de l'article 8 de la loi organique<sup>888</sup>. Les projets de loi par lesquels le Gouvernement demande au Parlement, en application de l'article 38 de la Constitution, l'autorisation de prendre des mesures par ordonnance répondent, quant à eux, aux exigences

---

<sup>887</sup> P. Roger, « La réforme territoriale retirée de l'ordre du jour du Sénat », *Le Monde*, 26 juin 2014.

<sup>888</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528.

fixées à l'article 11 alinéa 2<sup>889</sup>. Enfin, les études d'impact des projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution doivent satisfaire aux exigences fixées à l'article 11 alinéa 3<sup>890</sup>.

À l'instar des interrogations soulevées par l'analyse de l'étude d'impact exercée par le Conseil d'État et, le cas échéant, par le Conseil constitutionnel, la question se pose de la capacité des parlementaires à apprécier la qualité du contenu de l'étude d'impact, qu'il s'agisse de l'exhaustivité ou de la pertinence des informations fournies.

Afin de guider le contrôle mené par le(s) parlementaire(s) chargé(s) d'examiner la conformité de l'étude d'impact à la loi organique, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques a mis à la disposition des députés un « référentiel [...] pour examiner les études d'impact »<sup>891</sup>. Il est inspiré du *vade-mecum* du Secrétariat général du Gouvernement distribué aux ministères à la veille de l'entrée en vigueur de la réforme en 2009 et destiné à les guider dans la rédaction des études d'impact. À n'en pas douter, ce référentiel peut fournir un appui au contrôle parlementaire. Le classement par items des exigences fixées par la loi organique et la présentation de leur contenu sous forme de questions facilitent le contrôle de la suffisance de l'étude d'impact. Le document appelle toutefois deux remarques. D'abord, le référentiel ne porte que sur les études d'impact répondant au régime général fixé à l'article 8 de la loi organique, à l'exclusion des études d'impact soumises au régime aménagé prévu à l'article 11. Ensuite, la rigueur qu'il impose s'agissant des informations censées être présentées dans les études d'impact (notamment par l'invitation à vérifier que les « objectifs associés à l'intervention » sont « SMART » (Spécifiques, Mesurables, Acceptés, Réalistes, délimités dans le Temps)<sup>892</sup>, contraste avec l'indulgence pratique dont semblent faire preuve les députés lors d'examen de l'étude d'impact.

Le contrôle de la recevabilité du projet de loi induit par l'article 39 alinéa 4 de la Constitution est donc censé permettre au Parlement de s'assurer que le projet de loi dont il a été saisi a été correctement préparé par le Gouvernement, et non d'apprécier l'opportunité du texte. Le mécanisme paraît cependant peu exploité pour l'heure. La cause s'en trouve dans le caractère contraignant de la procédure dans laquelle il s'inscrit.

---

<sup>889</sup> *Ibidem*.

<sup>890</sup> *Ibidem*.

<sup>891</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 2094 d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi, C. Goasguen et J. Mallot, 19 novembre 2009, p. 60.

<sup>892</sup> *Ibidem*.

## B. LES CONTRAINTES PROCEDURALES PESANT SUR LE CONTROLE

L'appréciation du respect des conditions de présentation du projet de loi s'inscrit dans un cadre procédural particulièrement rigoureux qui se matérialise par le peu de temps laissé aux parlementaires pour effectuer ce contrôle (1) et par le faible soutien dont ils peuvent bénéficier dans un délai aussi strict (2).

### 1. LA BRIEVETE DU DELAI DE CONTROLE

L'article 39 alinéa 4 de la Constitution n'enferme dans aucun délai spécifique le droit reconnu à la Conférence des présidents de refuser l'inscription à l'ordre du jour d'un projet de loi lorsque les règles de présentation sont méconnues. En revanche, l'article 9 de la loi organique du 15 avril 2009 impartit à la Conférence des présidents un délai de dix jours seulement à la suite du dépôt du texte pour s'opposer à cette inscription en cas de non-respect des conditions de recevabilité<sup>893</sup>. Ce délai contraste avec celui de six semaines accordé à la commission de la première assemblée saisie pour examiner le projet de loi<sup>894</sup> et se révèle, ainsi que l'avait relevé le président de l'Assemblée nationale lui-même en 2009, « *particulièrement contraignant* » pour les parlementaires<sup>895</sup>.

La demande de convocation de la Conférence des présidents afin qu'elle exerce son droit de refuser l'inscription d'un texte à l'ordre du jour implique qu'un « pré-contrôle » de l'étude d'impact soit exercé en amont. Dans le silence de la loi organique et du règlement de chaque assemblée, la méthode d'examen préalable du document varie selon les commissions<sup>896</sup>. Le président de la chambre basse avait suggéré en 2009 que la commission à laquelle est renvoyé le projet de loi désigne deux « *pré-rapporteurs officiels* »<sup>897</sup>, l'un de la majorité,

---

<sup>893</sup> La loi organique ajoute que « *lorsque le Parlement n'est pas en session, ce délai est suspendu jusqu'au dixième jour qui précède le début de la session suivante* ». Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, article 9, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>894</sup> L'article 42 alinéa 3 de la Constitution impose un délai minimum de six semaines entre le dépôt du projet de loi et son examen en séance devant la première assemblée.

<sup>895</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi, C. Goasguen et J. Mallot, p. 41.

<sup>896</sup> P. Dautry, entretien du 23 mai 2011.

<sup>897</sup> Le président de l'Assemblée nationale reprenait une suggestion du député C. Goasguen. V. Assemblée nationale, Rapport n° 2094 d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les

l'autre de l'opposition, chargés d'examiner la conformité de l'étude d'impact aux exigences fixées par la loi organique. Il a été procédé de cette façon, par exemple, au sein de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire<sup>898</sup> et au sein de la commission des affaires économiques<sup>899</sup>. Cependant, cette procédure n'a pas été reconduite depuis l'alternance de juin 2012. Dans d'autres commissions, à l'Assemblée comme au Sénat, c'est le président de commission lui-même qui vérifie la suffisance de l'étude d'impact, souvent après un examen préalable effectué par un fonctionnaire de la commission<sup>900</sup>. Dans la plupart des cas, cependant, il apparaît que c'est le rapporteur désigné pour l'examen du projet de loi qui est chargé d'apprécier la qualité du document. Un tel fonctionnement apparaît *a priori* problématique à l'Assemblée nationale. En effet, le rapporteur d'un projet de loi n'est, en principe, officiellement nommé en commission que le mercredi suivant celui où le projet de loi est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale<sup>901</sup>. Dans cette configuration, le rapporteur ne dispose donc plus que de trois jours pour examiner l'étude d'impact, ce qui semble très insuffisant. De fait, ce « pré-contrôle », dont le résultat n'apparaît pas expressément dans les rapports de commission, serait encore loin d'être opéré systématiquement<sup>902</sup>.

En réponse à cette situation, un groupe de réflexion réuni par le président du Sénat, dans la perspective de la révision du règlement de cette chambre, avait « *recommandé qu'un rapporteur soit désigné dès le dépôt d'un projet de loi [...] afin d'étudier la qualité de l'étude d'impact dans le délai de dix jours imparti par la loi organique* »<sup>903</sup>. La préconisation n'a, cependant, pas été reprise dans la résolution. L'attribution d'une plus grande portée à l'article 39 alinéa 4 de la Constitution impliquerait, pourtant, de systématiser les modalités de désignation du ou des pré-rapporteur(s) chargé(s) d'examiner le document dans le délai de dix jours. Une plus grande visibilité pourrait être donnée à ce pré-contrôle si un compte rendu en était systématiquement donné dans le rapport de commission.

---

critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi, C. Goasguen et J. Mallot, 19 novembre 2009, p. 50.

<sup>898</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le bilan des activités de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sous la XIII<sup>e</sup> législature (2007-2012), S. Grouard, 3 mai 2012, p. 16.

<sup>899</sup> G. Bergougnous, « L'évaluation de l'évaluation : le contrôle des études d'impact », *Constitutions*, n° 3, 2010, p. 378.

<sup>900</sup> Entretien avec C. Szafran, 15 janvier 2014.

<sup>901</sup> G. Faure, *Les études d'impact des projets de loi : premier bilan de la réforme*, Lyon, Publication de l'Université Jean Moulin Lyon 3, Collection des mémoires de l'Équipe de droit public, n° 17, p. 58.

<sup>902</sup> Entretien avec P. Bachschmidt, janvier 2013.

<sup>903</sup> Cité par l'exposé des motifs de la proposition de résolution tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace, 31 mars 2015, p. 9. Rapport non publié.

Dans l'hypothèse où cet examen préalable mettrait à jour une carence de l'étude d'impact, le sujet doit être mis à l'ordre du jour de la réunion suivante de la Conférence des présidents si celle-ci est prévue dans les dix jours<sup>904</sup>. Or, si à l'Assemblée nationale cette instance se réunit en principe chaque semaine, les réunions sont plus espacées au Sénat<sup>905</sup>. En l'absence de réunion dans les dix jours suivant le dépôt du texte, la Conférence des présidents doit être convoquée sur demande d'un président de groupe à l'Assemblée nationale<sup>906</sup> et de « deux groupes au moins pour un ordre du jour déterminé » au Sénat<sup>907</sup>. Ce délai strict a déjà fait obstacle à des demandes d'application de l'article 39 alinéa 4 en Conférence des présidents. En témoigne la contestation, par le groupe Socialiste Radical Citoyen à l'Assemblée nationale, de l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité (déposé le 31 mars 2010). La Conférence des présidents ne se serait pas réunie pendant quinze jours, ce qui aurait empêché de contester devant elle « la teneur de cette étude dans les délais requis »<sup>908</sup>.

En tout état de cause, le délai laissé au(x) pré-rapporteur(s) ne paraît pas en mesure de permettre une appréciation minutieuse du document. Un allongement mesuré de dix jours du délai au cours duquel la Conférence des présidents pourrait être réunie afin de se prononcer sur la conformité de l'étude d'impact à la loi organique apparaît propre à améliorer les conditions d'examen de ce document sans bouleverser les équilibres temporels de la procédure législative<sup>909</sup>. Il permettrait au(x) pré-rapporteur(s) de bénéficier de plus de temps pour solliciter l'appui d'instances susceptibles de délivrer un avis sur l'étude d'impact.

---

<sup>904</sup> À l'Assemblée nationale, la Conférence des présidents se réunit en principe tous les mardis. Le dépôt du projet de loi ayant lieu en principe le mercredi ou le jeudi suivant le Conseil des ministres au cours duquel le projet a été adopté, les députés disposent en pratique de cinq jours (en comptant le week end) pour examiner l'étude d'impact.

<sup>905</sup> Selon un rapport du Sénat, « *Au cours des quatre sessions ordinaires de 2007 à 2010, la conférence des présidents sénatoriale s'est ainsi réunie moins de 17 fois en moyenne par session* » (Sénat, Rapport n° 509 de la commission sur la proposition de loi organique de M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues 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 1<sup>er</sup> juillet 2014, H. Portelli, 10 juin 2015, p. 12).

<sup>906</sup> Article 47 alinéa 2 du règlement de l'Assemblée nationale.

<sup>907</sup> Article 29 alinéa 2 du règlement du Sénat.

<sup>908</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 2814 de la commission des lois sur le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, T. Mariani, 16 septembre 2010, p. 99, intervention de Mme Sandrine Mazetier. Selon le Gouvernement, cependant, la Conférence des présidents aurait bien été réunie dans le délai de dix jours. V. Observations du Gouvernement sur le recours dirigé contre la loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, *JORF* du 17 juin 2011, p. 10339. Saisi dans le cadre de l'article 61, le Conseil constitutionnel a considéré « *que le grief tiré de l'absence de réunion de la Conférence des présidents permettant de contester l'étude d'impact manque en fait* ». V. Cons. const., n° 2011-631 DC, 9 juin 2011, Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, *JORF* du 17 juin 2011, p. 10306.

<sup>909</sup> Dans son rapport n° 509 sur la proposition des 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

## 2. LE FAIBLE SOUTIEN TECHNIQUE DANS L'EXERCICE DU CONTROLE

Compte tenu du peu de temps dont disposent les parlementaires pour examiner l'étude d'impact accompagnant le projet de loi, il est apparu nécessaire de leur offrir le concours d'organismes ou de personnels susceptibles de faciliter leur travail.

C'est la raison pour laquelle, à l'Assemblée nationale, l'article 146-5 du règlement habilite le président de l'Assemblée ou le président de la commission saisie au fond du projet de loi à solliciter le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques pour qu'il donne « *son avis sur les documents qui rendent compte de l'étude d'impact* »<sup>910</sup>. À ce jour, cependant, il n'a jamais été sollicité.

La mise à disposition de l'étude d'impact sur le site de l'Assemblée nationale afin de recueillir les observations formulées par les internautes<sup>911</sup> ne semble pas avoir permis d'obtenir des éclairages déterminants dans le délai de dix jours. Les auditions menées dans le cadre de l'examen du projet de loi en commission apparaissent également trop tardives pour permettre, le cas échéant, de soulever l'insuffisance de l'étude d'impact en Conférence des présidents.

Dans le cadre de sa nouvelle mission d'assistance du Parlement<sup>912</sup>, la Cour des comptes est susceptible de fournir des informations sur les incidences budgétaires des projets de loi déposés<sup>913</sup>. À ce jour, elle n'a semble-t-il jamais été saisie d'une demande formelle d'avis sur l'étude d'impact dans les dix jours suivant le dépôt du projet de loi.

---

Constitution pour tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel du 1er juillet 2014, la commission des lois du Sénat a quant à elle souhaité accorder à la première assemblée saisie un délai de trente jours (H. Portelli, 10 juin 2015, p. 19).

<sup>910</sup> Article 146-5 du règlement de l'Assemblée nationale.

<sup>911</sup> Article 83 alinéa 2 du règlement de l'Assemblée nationale.

<sup>912</sup> Article 47-2 de la Constitution. L'article 3 de la loi du 3 février 2011 prévoit plus précisément que la Cour des comptes peut être saisie d'une demande d'évaluation d'une politique publique par le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, de leur propre initiative ou à la demande d'une instance permanente de ces chambres. V. Loi n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, *JORF* du 4 février 2011, p. 2250.

<sup>913</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, *JORF* du 28 janvier 2010, p. 580. P. Séguin, ancien président de la Cour des comptes, avait envisagé un temps que la Cour puisse donner un avis sur les études d'impact avant le dépôt des projets sur le bureau des assemblées. V. Rapport n° 2094 d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi, C. Goasguen et J. Mallot, 19 novembre 2009.

Désormais, c'est l'avis rendu par le Conseil d'État sur le projet de loi, étendu à son étude d'impact<sup>914</sup> et rendu public<sup>915</sup>, qui paraît constituer l'aide la plus précieuse. Significativement, alors que cet avis était encore confidentiel, des députés avaient fait valoir devant le Conseil constitutionnel, saisi sur la loi ouvrant le mariage aux couples de même sexe le 23 avril 2013 dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, que la prise de connaissance des critiques émises par le Conseil d'État sur l'étude d'impact leur aurait permis de dénoncer sa carence devant la Conférence des présidents<sup>916</sup>. Il est permis d'estimer que la partie de l'avis du Conseil d'État spécialement consacrée à l'étude d'impact peut permettre au(x) pré-rapporteur(s) et à la Conférence des présidents (si elle est saisie) d'examiner la suffisance de l'étude d'impact en meilleure connaissance de cause.

La rigueur du cadre procédural dans lequel doit s'opérer le contrôle de la recevabilité du projet de loi explique, pour une part, son effectivité réduite. Elle relativise la capacité de la réforme à restaurer la place du Parlement dans l'élaboration de la loi par le biais d'un renforcement de ses pouvoirs de contrôle en amont de la procédure législative. Les effets limités produits par ce nouveau dispositif s'expliquent également par le caractère insuffisamment dissuasif de la sanction prévue à l'article 39 alinéa 4 de la Constitution.

## **§ 2. LES EFFETS LIMITES DU CONTROLE DE RECEVABILITE DES PROJETS DE LOI**

Parmi les divers moyens de contrôle de l'action du Gouvernement à la disposition du Parlement, la doctrine<sup>917</sup> distingue notamment les mécanismes de « contrôle-information », dépourvus d'effet contraignant<sup>918</sup>, et les mécanismes de « contrôle-sanction » qui, sans nécessairement aboutir à la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement, ont un effet

---

<sup>914</sup> V. Ire partie, titre 1, chapitre 2, section 1, §1.

<sup>915</sup> F. Hollande, Discours à l'occasion des vœux aux Corps constitués et aux bureaux des Assemblées, 20 janvier 2015. Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-a-l-occasion-des-voeux-aux-corps-constitues-et-aux-bureaux-des-assemblees/>.

<sup>916</sup> Mémoire en réplique présenté par les députés signataires du recours dirigé contre la loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, *JORF* du 18 mai 2013, p. 8314.

<sup>917</sup> V. par exemple P. Lauvaux, « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 23.

<sup>918</sup> Comme, par exemple, les rapports d'information du Gouvernement ou les questions au Gouvernement.



coercitif<sup>919</sup>. L'article 39 alinéa 4 de la Constitution, en prévoyant que la constatation du non-respect des règles fixées par la loi organique empêche l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour, peut être rattaché à la catégorie des mécanismes de « contrôle-sanction ». L'existence d'une procédure de sanction pouvait apparaître de nature à favoriser l'appropriation de ce contrôle par le Parlement et à contraindre le Gouvernement à améliorer la qualité de ses études d'impact dans la perspective du filtrage de la Conférence des présidents. En réalité, les incidences de la réforme en matière de rééquilibrage des rapports entre Gouvernement et Parlement en amont du processus législatif sont limitées, et ce pour deux raisons. D'une part, le fait majoritaire qui s'exprime en Conférence des présidents réduit largement le risque que la sanction prévue par l'article 39 alinéa 4 soit appliquée (A). D'autre part, dans l'hypothèse où il serait exercé, le droit de refus n'empêche pas nécessairement la poursuite du processus législatif (B).

#### A. L'IMPROBABLE APPLICATION DE LA SANCTION

La faculté offerte à la Conférence des présidents de la première assemblée saisie de refuser l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour n'a été mise en œuvre qu'une seule fois, lors de la présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions<sup>920</sup>, déposé le 18 juin 2014 au Sénat<sup>921</sup>. Cette faible application de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution pourrait être interprétée positivement. D'une part, elle pourrait être la preuve du caractère dissuasif de la sanction encourue. La crainte de celle-ci conduirait le Gouvernement à veiller à la présentation d'études d'impact répondant parfaitement aux exigences de la loi organique du 15 avril 2009. En réalité, force est de constater que le Gouvernement dépose des études d'impact de qualité variable devant le Parlement. D'autre part, la faible utilisation du droit de veto par la Conférence des présidents pourrait s'expliquer par la recherche d'un règlement amiable des désaccords entre Gouvernement et Parlement portant sur l'étude d'impact. En ce sens, sous la XIII<sup>e</sup> législature, le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale n'hésitait pas à

---

<sup>919</sup> Il en est ainsi, par exemple, de l'intervention des forces armées à l'étranger, qui est soumise à l'approbation du Parlement lorsqu'elle excède quatre mois (article 35 alinéa 2 de la Constitution), ou des nominations visées par l'article 13 alinéa 5 de la Constitution, qui sont empêchées « *lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission [permanente compétente] représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions* ».

<sup>920</sup> Projet de loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

<sup>921</sup> En l'espèce, le Sénat a été désavoué par le Conseil constitutionnel, qui a considéré que l'étude d'impact était conforme aux prescriptions fixées par la loi organique.

demander aux ministères des compléments aux études d'impact déposées<sup>922</sup>. De telles pratiques sont cependant restées ponctuelles et de nombreuses demandes, spécialement lorsqu'elles ont été formulées par l'opposition, n'ont pas abouti<sup>923</sup>.

La présentation d'une étude d'impact manifestement insuffisante n'empêche donc pas, en pratique, l'inscription du projet de loi qu'elle accompagne à l'ordre du jour. Cette situation trouve notamment son origine dans les règles de vote au sein de la Conférence des présidents, qui laissent la part belle au fait majoritaire (1). Seule une modification de ces règles permettrait à l'article 39 alinéa 4 d'exercer une pression positive sur le Gouvernement au stade du dépôt des projets de loi (2).

## 1. LE POIDS DU FAIT MAJORITAIRE EN CONFERENCE DES PRESIDENTS

Les Conférences des présidents répondent à des règles de fonctionnement spécifiques, fixées par l'article 47 alinéa 3 du règlement pour l'Assemblée nationale, et par l'article 29 alinéa 7 du règlement pour le Sénat. Par un système de pondération des voix, elles reproduisent la configuration politique de l'assemblée dont elles sont l'émanation. Les décisions y étant prises à la majorité, la présentation d'une étude d'impact conforme à l'article 8 de la loi organique reste une « *obligation que la majorité parlementaire et le gouvernement s'imposent à eux-mêmes* »<sup>924</sup>. Le phénomène majoritaire, défini par le Professeur Benetti comme la « *relation symbiotique qui unit le gouvernement à sa majorité parlementaire* »<sup>925</sup>, s'y exprime avec la même vigueur. Quand bien même l'étude d'impact ne satisferait pas aux exigences fixées par la loi organique du 15 avril 2009, le Gouvernement est donc en principe assuré d'obtenir l'inscription de son texte à l'ordre du jour pour les textes déposés sur le bureau

---

<sup>922</sup> Ainsi, par exemple, en réponse à un courrier du président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, le ministère de la justice a complété l'étude d'impact du projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature par une évaluation du coût respectif de chacune des options envisagées. V. G. Bergougnous, « L'évaluation de l'évaluation : le contrôle des études d'impact », *Constitutions*, n° 3, 2010, p. 378.

<sup>923</sup> V. par exemple la question écrite de la sénatrice N. Duranton, demandant « *des précisions sur l'étude d'impact des conséquences sociales et en matière d'emploi* » de certains articles du projet de loi pour la croissance et l'activité, déposé le 11 décembre 2014 à l'Assemblée nationale (JORF Sénat, 5 février 2015, p. 232). Aucune suite n'a été donnée à sa demande.

<sup>924</sup> J. Sirinelli, « La justiciabilité des études d'impact des projets de loi », *RDP*, n° 5, 2010, p. 1373.

<sup>925</sup> J. Benetti, « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime », *LPA*, n° 138, 10 juillet 2008, p. 20.

de l'Assemblée nationale, ainsi que pour ceux déposés sur le bureau du Sénat en cas de concordance des majorités.

Un tel phénomène est particulièrement prégnant à l'Assemblée nationale. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme de 2009, l'application de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution a été demandée à plusieurs reprises en Conférence des présidents, mais à ce jour aucune demande n'a abouti. À la suite du dépôt du projet de loi de réforme des retraites devant l'Assemblée nationale le 13 juillet 2010, par exemple, l'opposition est bien parvenue à soulever le problème de l'insuffisance de l'étude d'impact<sup>926</sup> au cours d'une réunion de cette instance dans le délai de dix jours<sup>927</sup>. La question de la conformité du document à l'article 8 de la loi organique a ainsi été évoquée<sup>928</sup>, mais le Gouvernement est parvenu, *in fine*, à convaincre sa majorité d'inscrire son texte à l'ordre du jour<sup>929</sup>. De la même manière, la demande formulée en Conférence des présidents lors de la présentation du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, présenté le 18 septembre 2013 à l'Assemblée nationale, n'a pas trouvé de suite pratique<sup>930</sup>.

Au Sénat, la domination d'une majorité ne soutenant pas le Gouvernement de septembre 2011 à mai 2012, puis à partir de septembre 2014 pouvait laisser imaginer que l'article 39 alinéa 4 de la Constitution serait utilisé comme un moyen d'exprimer une voix discordante. Cela ne s'est finalement pas produit, ce qui s'explique principalement par le fait que, au cours de ces périodes, le Gouvernement a prévenu ce risque en ne présentant des projets de loi en première

---

<sup>926</sup> L'étude d'impact ne rendait pas compte de certaines incidences, en particulier financières et sociales. V. Étude d'impact du projet de loi de réforme des retraites et projet de loi organique relatif à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire, juillet 2010, p. 26 et s.

<sup>927</sup> D. Chamussy, « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien », *Jus Politicum*, n° 6, 2011, p. 3 ; Assemblée nationale, Rapport n° 2770 de la Commission des affaires sociales sur le projet de loi portant réforme des retraites, D. Jacquat, 23 juillet 2010, p. 109.

<sup>928</sup> J. Maïa, "Outline of the French practice of regulatory impact assessment (RIA) system preliminary to the legislation process, one year after the enactment of the new 2008 constitutional framework", in J.-B. Auby and T. Perroud, *Regulatory Impact Assessment*, Red Series, Global Law Press, p. 167.

<sup>929</sup> V. le compte rendu de la réunion de la Conférence des présidents effectué par un député de l'opposition en séance : « nous avons vu revenir les vieux réflexes en Conférence des présidents, laquelle, plus 'godillote' que jamais, s'est aussitôt alignée sur ce que lui demandait le Gouvernement, en déclarant que cette étude d'impact convenait et que, par conséquent – circulez, il n'y a rien à voir ! –, le texte pouvait être examiné ». V. Assemblée nationale, *JORF* du 26 janvier 2011, 2010-2011, Compte-rendu intégral, 1<sup>re</sup> séance du 25 janvier 2011, p. 476 et s.

<sup>930</sup> Saisine par 60 députés, Cons. const., n° 2013-683 DC, 16 janvier 2014, Loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

lecture devant cette chambre que de manière ponctuelle, lorsqu'il y était contraint par l'article 39 alinéa 2 de la Constitution<sup>931</sup>.

Dans les périodes où la majorité sénatoriale soutient le Gouvernement, si un phénomène majoritaire existe bien au sein de cette chambre, il s'exprime avec moins d'intensité. C'est ainsi qu'une alliance éphémère entre les groupes UMP (Union pour un mouvement populaire), CRC (Communiste, républicain et citoyen) et RDSE (Rassemblement démocratique et social européen) a permis à la Conférence des présidents de cette assemblée d'exercer une fois son droit de veto. L'occasion lui en a été donnée le 18 juin 2014 lors du dépôt du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. La portée de cette décision doit cependant être tempérée compte tenu de la spécificité des circonstances. En l'espèce, semble-t-il, c'est moins l'insuffisance de l'étude d'impact qui a conduit la Conférence des présidents à mettre en œuvre l'article 39 alinéa 4 de la Constitution<sup>932</sup> que la particulière hostilité politique suscitée par le contenu du projet de loi. Par ailleurs, le contrôle pour le moins restreint exercé par le Conseil constitutionnel sur le contenu de l'étude d'impact à la suite de sa saisine par le Premier ministre<sup>933</sup>, qui l'a conduit à conclure à l'absence de méconnaissance de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009<sup>934</sup>, ne constitue nullement un encouragement à l'utilisation de ce dispositif. Du reste, et à l'encontre de la perception du Sénat comme une instance où s'exerce encore un certain libre-arbitre dans les prises de position politique<sup>935</sup>, le phénomène majoritaire s'est déjà exprimé de façon caricaturale au sein de sa Conférence des présidents. Le 5 septembre 2012, cette dernière a ainsi inscrit le projet de loi sur le logement social à l'ordre du jour avant même que l'étude d'impact n'ait été distribuée<sup>936</sup>.

---

<sup>931</sup> « Les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat ». V. par exemple projet de loi relatif à la modernisation du droit de l'outre-mer, présenté devant la Chambre haute le 29 avril 2015.

<sup>932</sup> Plus précisément, le projet de loi a semble-t-il été retiré de l'ordre du jour alors que, *stricto sensu*, l'article 39 alinéa 4 de la Constitution n'habilite la Conférence des présidents qu'à refuser l'inscription du texte.

<sup>933</sup> À la suite du retrait de l'ordre du jour du projet de loi, le Premier ministre a fait usage de la faculté que lui offre l'article 39 alinéa 4 de la Constitution de saisir le Conseil constitutionnel afin qu'il se prononce sur le respect des exigences fixées par la loi organique.

<sup>934</sup> V. Ire partie, titre 1, chapitre 2, section 2, §1. .

<sup>935</sup> V. Boyer, « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *RFDC*, n° 85, 2011, p. 58.

<sup>936</sup> La réunion de la Conférence des présidents aurait débuté à 15h15, tandis que le projet de loi et son étude d'impact n'auraient été « officiellement déposés qu'à 16 heures passées ». V. Saisine par soixante sénateurs sur la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, 10 octobre 2012, non paginé. Cons. const., n° 2012-655 DC, 24 octobre 2012, Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, *JORF* du 27 octobre 2012, p. 16704.

Ainsi, dans sa configuration actuelle, le droit reconnu à la Conférence des présidents de la première assemblée saisie de refuser l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour est largement tenu en échec par le phénomène majoritaire qui s'y exprime. Une telle situation conduit à préconiser un aménagement du dispositif de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution.

## **2. L'OPPORTUNITE D'UNE ADAPTATION DES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 39 ALINEA 4**

Comme le rappelle le professeur Pierre Avril, le rééquilibrage des rapports entre Gouvernement et Parlement impose la reconnaissance de prérogatives non pas seulement au Parlement, mais aussi à l'opposition parlementaire, faute de quoi les moyens de revalorisation de celui-ci sont en pratique confisqués par la majorité parlementaire<sup>937</sup>. L'obligation d'étude d'impact en constitue l'illustration parfaite. Il était permis d'espérer que la faculté de refuser l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour serait utilisée par la majorité pour contraindre le Gouvernement à faire preuve de davantage de rigueur lors de l'élaboration de ses projets de loi, sans pour autant remettre en cause la pertinence de ses vues politiques. Malheureusement il n'en est rien, et les propos de Guy Carcassonne, évoquant la « *désolante singularité française qui fait que la majorité, quelle que soit sa couleur, est totalement assujettie au gouvernement* »<sup>938</sup>, conservent toute leur actualité.

Face à un tel constat, et afin de donner toute leur portée à l'objectif de renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement fixé par le constituant, il conviendrait d'ouvrir ce droit de refus à l'opposition, en permettant à l'équivalent de soixante députés ou soixante sénateurs de s'opposer à l'inscription d'un texte à l'ordre du jour en Conférence des présidents<sup>939</sup>.

D'aucuns pourraient invoquer le risque d'instrumentalisation de ce pouvoir de blocage pour s'opposer à ce que ce droit de veto soit conféré à l'opposition. Cet argument peine toutefois

---

<sup>937</sup> P. Avril, « Le statut de l'opposition : un feuilleton inachevé », *LPA*, n° 254, 19 décembre 2008, p. 9.

<sup>938</sup> G. Carcassonne, « L'efficacité du contrôle », in B. Seiller (dir.), *Le contrôle parlementaire de l'administration*, Dalloz, 2010, p. 162.

<sup>939</sup> Cette proposition s'inscrit dans le prolongement de plusieurs rapports qui ont déjà suggéré d'associer l'opposition à ces mécanismes de contrôle, selon des modalités proches. V. notamment Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, dit « Rapport Balladur I », *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, Doc. fr., Fayard, octobre 2007, p. 54-55. Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Rapport au Premier ministre du Groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public de 2006 du Conseil d'État*, Doc. Fr., janvier 2007, p. 2.

à convaincre. En effet, le Premier ministre disposerait toujours de la faculté de saisir le Conseil constitutionnel, à qui il revient de trancher définitivement le litige en vertu de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution, et qui exerce un contrôle *a minima* de la conformité de l'étude d'impact à la loi organique, ce qui relativiserait les capacités de nuisance de ce nouveau dispositif. Une telle réforme conduirait donc, tout au plus, à renforcer la place du Conseil constitutionnel dans le processus législatif et non les moyens d'obstruction de l'opposition. Elle permettrait à l'opposition d'exercer une pression plus significative en faveur d'un meilleur travail gouvernemental tel qu'exprimé dans l'étude d'impact.

Un risque d'effet pervers mérite en revanche d'être envisagé. Conscient que certaines dispositions d'un texte ont été insuffisamment évaluées dans l'étude d'impact, le Gouvernement pourrait s'abstenir de les intégrer dans le projet de loi déposé devant la première assemblée saisie pour éviter le risque d'une mise en œuvre de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution. Les dispositions en cause seraient présentées en première lecture dans le cadre d'un amendement, ce qui permettrait de contourner les obligations fixées par l'article 39. Si cette pratique existe déjà à l'heure actuelle, les cas de contournement de la Conférence des présidents pourraient être décuplés avec la modification des règles de vote dans cette instance. C'est la raison pour laquelle la modification proposée devra impérativement s'accompagner de l'adoption de la procédure de mise à jour de l'étude d'impact précédemment envisagée<sup>940</sup>.

Une telle réforme ne bouleverserait pas, pour autant, les grands équilibres de la procédure législative. Le fait majoritaire qui règne en Conférence des présidents n'explique pas à lui seul, en effet, l'absence de mise en œuvre du droit de refuser l'inscription d'un texte à l'ordre du jour. La clé d'explication de l'intérêt limité suscité par cette procédure de sanction semble résider dans le fait qu'elle ne gèle pas nécessairement le processus législatif.

## **B. L'EFFICACITE REDUITE DE LA SANCTION**

Le droit de refuser l'inscription à l'ordre du jour d'un projet de loi, attribué à la Conférence des présidents de la première assemblée saisie par l'article 39 alinéa 4 de la Constitution, souffre de deux limites qui relativisent l'influence de ce nouveau dispositif en matière de rééquilibrage des rapports entre Gouvernement et Parlement. Outre le fait que le

---

<sup>940</sup> V. Ire partie, titre 2, chapitre 1, section 2.

Conseil constitutionnel, quand il est saisi, exerce un contrôle empreint de la plus grande retenue sur l'étude d'impact, le refus d'inscrire un texte à l'ordre du jour n'empêche pas l'examen du texte en commission (1), pas plus qu'il n'empêche le Gouvernement de présenter ce texte devant l'autre chambre (2).

## 1. LA FACULTE DE POURSUIVRE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI EN COMMISSION

Il était permis de penser que, dans l'hypothèse où la Conférence des présidents constaterait le non-respect des conditions de recevabilité du projet de loi, le processus d'élaboration de ce dernier se trouverait gelé dans l'attente de la présentation d'une étude d'impact répondant aux exigences de la loi organique du 15 avril 2009. C'est, du reste, ce qu'indique le site officiel « Vie publique » : « *la Conférence des présidents de l'assemblée saisie peut s'opposer à l'examen d'un projet de loi* »<sup>941</sup>.

En réalité, le refus d'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour empêche de fixer des dates d'examen du texte en séance publique indispensable à l'adoption du texte, mais n'interdit nullement son examen en commission. Il résulte de l'article 24 du règlement du Sénat<sup>942</sup> et de l'article 83 alinéa 1 du règlement de l'Assemblée nationale<sup>943</sup>, en effet, que les projets de loi déposés devant une chambre sont directement envoyés en commission sans être discutés au préalable en Conférence des présidents. Celle-ci n'intervient que dans un second temps pour fixer les dates de discussion des textes en séance.

Autrement dit, la mise en œuvre de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution a seulement pour effet d'empêcher la discussion du texte en séance. Paradoxalement, le droit de veto utilisé par la Conférence des présidents n'a donc, formellement, aucune influence sur les travaux en commission, qui peuvent se poursuivre alors même que l'insuffisance de l'étude d'impact sur laquelle les commissions s'appuient de façon croissante a été formellement constatée<sup>944</sup>. Il

---

<sup>941</sup> <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/parlement/assemblee-nationale-senat/qu-est-ce-que-conference-presidents.html>. Le terme n'est pas souligné dans la version originale.

<sup>942</sup> « *Les projets et propositions sont envoyés à la commission compétente sous réserve de la constitution d'une commission spéciale* ».

<sup>943</sup> « *Tout texte déposé est [...] renvoyé à l'examen de la commission permanente compétente de l'Assemblée, sauf constitution d'une commission spéciale* ».

<sup>944</sup> Entretien avec J. Barel, 16 septembre 2015.

appartient seulement au Gouvernement de présenter une nouvelle version de son étude d'impact dans l'optique d'une nouvelle tentative d'inscription de son texte à l'ordre du jour.

La portée de l'exercice de son droit de veto par la Conférence des présidents ne doit ainsi pas être exagérée, puisqu'il ne constitue qu'un frein et non un obstacle dirimant à l'élaboration d'un projet de loi. En outre, le droit de veto peut être contourné par le Gouvernement.

## 2. LA FACULTE DE DEPOSER LE PROJET DE LOI DEVANT L'AUTRE ASSEMBLEE

Dans sa rédaction originelle, l'amendement qui a introduit le droit de refuser l'inscription des projets de loi à l'ordre du jour prévoyait l'intervention conjointe des Conférences des présidents de chaque assemblée<sup>945</sup>, à l'instar de ce qui est prévu par l'article 45 alinéa 2 de la Constitution en matière de déclenchement de la procédure accélérée.

À l'initiative du Sénat qui trouvait le mécanisme excessivement complexe, le constituant a finalement attribué ce droit à la Conférence des présidents de la première assemblée saisie<sup>946</sup>. Le dispositif retenu par le constituant offre en définitive une « *alternative inattendue* » au Gouvernement<sup>947</sup>. En effet, à l'exception des projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales, obligatoirement soumis en premier lieu au Sénat<sup>948</sup>, le Gouvernement a la possibilité de déposer devant la seconde assemblée le projet de loi refusé par la Conférence des présidents de la première assemblée saisie<sup>949</sup>. Le seul moyen pour faire obstacle à ce contournement des règles par le Gouvernement réside dans la possibilité, pour le président de la première assemblée saisie, d'en appeler au Conseil constitutionnel pour qu'il statue sur le désaccord, en vertu de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution, avant que le Gouvernement ne retire son texte<sup>950</sup>. Dans l'hypothèse où le Gouvernement retirerait son projet de loi avant cette saisine, la Conférence des présidents de

---

<sup>945</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu intégral des débats, 3<sup>e</sup> séance du 27 mai 2008, *JORF* du 28 mai 2008, p. 2518.

<sup>946</sup> Sénat, Séance du 23 juin 2008, *JORF* du 24 juin 2008, p. 3233 et s.

<sup>947</sup> X. Vandendriessche, « L'initiative législative, garante de la qualité de la loi ? Le nouvel article 39 de la Constitution », *LPA*, n° 254, 19 décembre 2008, p. 63.

<sup>948</sup> Article 39 alinéa 2 de la Constitution.

<sup>949</sup> L'article 84 alinéa 1<sup>er</sup> du règlement de l'Assemblée nationale et l'article 25 du règlement du Sénat prévoient que les projets de loi peuvent être retirés à tout moment tant qu'ils n'ont pas été définitivement adoptés.

<sup>950</sup> X. Vandendriessche, *op. cit.*



l'autre assemblée conserverait cependant la faculté de refuser, à son tour, l'inscription du projet de loi à l'ordre du jour. La seconde assemblée saisie serait en effet, au regard de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution, « *la première assemblée saisie* »<sup>951</sup>.

L'attribution à la Conférence des présidents de la première chambre saisie d'un pouvoir de refuser l'inscription d'un texte à l'ordre du jour met donc le Parlement en situation d'exercer un contrôle novateur du travail gouvernemental, en amont de l'élaboration de la loi. Pour l'heure, cependant, le mécanisme introduit est inséré dans un cadre trop étroit pour significativement rénover la place du Parlement dans la procédure législative. L'obligation d'étude d'impact n'a, toutefois, pas uniquement vocation à renforcer les pouvoirs de contrôle des assemblées au stade de la présentation des projets de loi, mais également après l'adoption des textes. L'étude d'impact constitue, en effet, un référentiel de nature à favoriser une appréciation plus éclairée de l'application de la loi et des effets qu'elle produit.

## **SECTION 2. L'APPROFONDISSEMENT DES CONTRÔLES EXERCÉS SUR LA LOI VOTÉE**

Le contrôle parlementaire présente une dimension préventive qui a été renforcée par l'article 39 alinéa 4 de la Constitution. Pour autant ce contrôle, parce qu'il consiste « *à se faire rendre compte par l'exécutif de son action* »<sup>952</sup>, s'exprime surtout *a posteriori*. En matière législative, cela signifie que le contrôle parlementaire exercé sur l'action du Gouvernement s'exerce après l'entrée en vigueur de la loi, au stade de son application.

Le concours susceptible d'être apporté par l'obligation d'étude d'impact au contrôle parlementaire *ex post* de l'activité du Gouvernement en matière législative a été identifié dans le rapport du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle de l'étude d'impact publié le 19 novembre 2009<sup>953</sup>. La loi organique du 15 avril 2009 est apparue, en effet, comme un levier d'approfondissement du contrôle du Gouvernement par le biais des lois qu'il a initiées, en permettant de confronter les conditions de leur mise en œuvre

---

<sup>951</sup> O. Dord, « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement », *RFDC*, n° 77, 2009, p. 111-112.

<sup>952</sup> M. de Villiers et A. Le Divellec, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Sirey, 7<sup>e</sup> éd., 2009, p. 92.

<sup>953</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 2094 d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi, C. Goasguen et J. Mallot, 19 novembre 2009, p. 34.

avec les indications prévisionnelles inscrites dans l'étude d'impact. Le concours susceptible d'être apporté par l'obligation d'étude d'impact au contrôle parlementaire a paru pouvoir s'exprimer de deux façons. D'une part, l'exigence de présentation des textes d'application de la loi, qui devait être introduite dans la loi organique, avait pour but, selon le président du groupe majoritaire de l'époque à l'Assemblée nationale, de consolider les pouvoirs de contrôle de l'application de la loi par le Gouvernement. D'autre part, la présentation des intentions du Gouvernement et des principaux effets attendus de la loi devait permettre de favoriser le développement des pouvoirs de « *contrôle d'évaluation* »<sup>954</sup> des lois initiées par le Gouvernement.

Le soutien que l'obligation d'étude d'impact apporte en pratique aux pouvoirs de contrôle sur les lois initiées par le Gouvernement est cependant moindre que celui qui était attendu. En effet, à la suite de la censure par le Conseil constitutionnel de l'essentiel des exigences de la loi organique consacrées à l'application de la loi, la capacité de l'obligation d'étude d'impact à renforcer cet aspect du contrôle parlementaire est largement remise en cause (§1). En revanche, les études d'impact fournissent un appui croissant à l'exercice des fonctions d'évaluation reconnues au Parlement (§2).

## **§ 1. L'ETUDE D'IMPACT, UN SUPPORT POUR LE CONTROLE DE L'APPLICATION DE LA VOLONTE PARLEMENTAIRE**

La question des conditions d'application de la loi n'est pas sans incidences, d'un point de vue institutionnel, sur les rapports entre Gouvernement et Parlement. L'absence de mise en œuvre de la loi par le Premier ministre, pourtant imposée par l'article 21 de la Constitution, ou son application erronée, revient « *à nier le travail du Parlement, voire à aller contre sa volonté* »<sup>955</sup>. C'est la raison pour laquelle le contrôle de la façon dont les lois sont appliquées par le Gouvernement est essentiel.

Sans constituer à elle seule un remède, l'obligation d'étude d'impact est susceptible de se conjuguer avec les démarches entreprises ces dernières années par les deux chambres afin

---

<sup>954</sup> L'expression est empruntée à Gilles Toulemonde, in *L'essentiel des institutions de la V<sup>e</sup> République*, Gualino, 3<sup>e</sup> éd., 2015, p. 122.

<sup>955</sup> J.-L. Warsmann, *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*, Doc. fr., 2009, p. 48.

de prévenir ces atteintes à la volonté parlementaire, qu'elles se traduisent par des retards pris dans la promulgation des textes d'application de la loi ou par la promulgation de textes appliquant de manière erronée la norme législative.

Dans sa version initiale, l'article 8 alinéa 11 de la loi organique du 15 avril 2009 imposait au Gouvernement de faire figurer dans l'étude d'impact de chaque projet de loi les « *orientations principales et le délai prévisionnel* » de publication des textes d'application nécessaires<sup>956</sup>. Néanmoins, la censure de cette exigence par le Conseil constitutionnel lors du contrôle de la loi organique a neutralisé la capacité de l'étude d'impact à faciliter le contrôle parlementaire de la mise en œuvre de la loi par le Gouvernement (A). Les pratiques suivies en marge des textes témoignent cependant du soutien que peut apporter cette réforme à la vérification par les assemblées du respect de la volonté qu'elles ont exprimée par l'adoption de la loi (B).

#### **A. LA CENSURE DE L'OBLIGATION D'EXPOSER LE CONTENU ET LES DELAIS DE PUBLICATION DES TEXTES D'APPLICATION DE LA LOI**

Par le biais d'un amendement, les députés avaient introduit, dans le projet de loi organique, des exigences propres à renforcer les moyens de contrôler les conditions d'application de la loi par le Gouvernement. Ce dernier, à l'origine réservé à l'égard de cette obligation, l'avait finalement acceptée au motif qu'il ne voulait pas « *donner l'impression qu'il s'engageait 'à reculer' dans [l]e dispositif d'évaluation préalable* »<sup>957</sup>. En outre, cette proposition répondait au souhait émis par le président Sarkozy « *que soit trouvé le moyen, pour le Parlement, d'exiger et d'obtenir du gouvernement que soient pris, dans des délais raisonnables, les décrets d'application des lois* »<sup>958</sup>. Le dispositif n'a cependant pas survécu à son passage devant le Conseil constitutionnel qui a jugé la disposition contraire à la Constitution

---

<sup>956</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, article 8 al 11, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>957</sup> Sénat, Compte-rendu de la commission des lois sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, audition du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, 3 février 2009.

<sup>958</sup> Lettre de mission du Président de la République adressée au Premier ministre le 12 novembre 2007, 19 novembre, p. 3.

à la suite d'une interprétation du principe de séparation des pouvoirs (1) particulièrement stricte (2).

## 1. UNE CENSURE FONDÉE SUR LE PRINCIPE DE SÉPARATION DES COMPÉTENCES

Le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnelle l'exigence de présentation des « *orientations principales* » et du « *délai prévisionnel de publication* » des règlements d'application du projet de loi, prévue à l'article 8 alinéa 11 de la loi organique du 15 avril 2009. Seule subsiste dans cet article l'obligation d'exposer la « *liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires* »<sup>959</sup>.

Ces deux exigences ont été censurées par le Conseil constitutionnel qui y a vu l'expression d'un pouvoir d'« *injonction au Gouvernement d'informer le Parlement* », alors que la compétence réglementaire qu'il tient des articles 13 et 21 de la Constitution serait « *exclusive* »<sup>960</sup>. Les juges de la rue de Montpensier ont donc considéré que cette intervention d'une instance législative dans la mise en œuvre de la loi portait atteinte au « *principe de séparation des compétences du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire* »<sup>961</sup>.

Selon les commentaires aux cahiers du Conseil constitutionnel, la décision s'inscrit dans la continuité de sa jurisprudence en matière de séparation des compétences. C'est sur ce même fondement que, dans une décision du 30 décembre 1970, une disposition législative qui prévoyait que la promulgation d'un règlement d'administration publique devait être précédée de la consultation de la commission des finances de chaque assemblée a été censurée<sup>962</sup>. De façon comparable, dans une décision du 3 mars 2009, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution une disposition de la loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision qui imposait la transmission à plusieurs commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat des cahiers des charges afin qu'elles puissent

---

<sup>959</sup> À la suite de l'ajout d'un alinéa à l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009, cette exigence est désormais inscrite à l'alinéa 12 de ce dispositif.

<sup>960</sup> Cons. const., n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 34 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6350, cons. 16.

<sup>961</sup> *Ibidem*.

<sup>962</sup> Cons. const., n° 70-41 DC, 30 décembre 1970, Loi de finances rectificative pour 1970 et notamment son article 6-1 relatif à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, cons. 1 à 3.

formuler un avis. La censure était fondée sur le principe de séparation des compétences, qui excluait que le Parlement puisse intervenir avant l'adoption de ces cahiers des charges, qui sont, selon la loi, de nature réglementaire<sup>963</sup>.

La décision du Conseil constitutionnel a eu des incidences importantes du point de vue des rapports entre Gouvernement et Parlement, puisqu'elle a remis en cause le soutien que devait apporter l'étude d'impact au contrôle parlementaire de l'application de la loi. Sur le fond, la position du Conseil constitutionnel révèle un attachement à une conception de la séparation des pouvoirs peu adaptée au régime parlementaire.

## 2. UNE CENSURE SEVERE

Selon Jean Sirinelli, la censure de l'exigence de présentation du « *décal prévisionnel* » et des « *orientations principales* » des textes d'application par la décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009 s'analyse comme « *un surprenant retour aux sources, au moment où la révision constitutionnelle de 2008 entend rééquilibrer un parlementarisme devenu trop rationalisé* »<sup>964</sup>. La référence au principe de séparation des compétences révèle une interprétation de la séparation des pouvoirs allant dans le sens d'une spécialisation des fonctions et non d'un équilibre des pouvoirs. En tant que telle, elle apparaît peu adaptée au régime parlementaire de collaboration des pouvoirs. Par cette décision rigoureuse, le Conseil constitutionnel n'a pas entendu donner suite à la volonté du législateur organique, à laquelle avait finalement souscrit le Gouvernement lors de l'élaboration du texte, de faire de l'étude d'impact le vecteur d'une coopération nouvelle entre Exécutif et Législatif destinée à améliorer l'application de la loi. La décision contraste avec la position que le Conseil a pu adopter à l'égard de dispositions législatives fixant le délai d'action du Gouvernement en matière de règlement d'application de la loi. Dans une hypothèse certes spécifique, il a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution lorsqu'elles sont attachées, au regard de leur objet, au domaine fixé par l'article 34 de la Constitution<sup>965</sup>. Finalement, en souhaitant prévenir ce qu'il percevait comme le risque

---

<sup>963</sup> Cons. const., n° 2009-577 DC, 3 mars 2009, Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, cons. 29 à 31.

<sup>964</sup> J. Sirinelli, « La justiciabilité des études d'impact des projets de loi », *RDP*, n° 5, 2010, p. 1372.

<sup>965</sup> Cons. const., n° 99-423 DC, 13 janvier 2000, Loi relative à la réduction négociée du temps de travail, *JORF* du 20 janvier 2000 p. 992, *Rec.* p. 33, cons. 21 : « *Considérant que la dernière phrase du V de l'article 32 de la loi déferée, qui oblige le Gouvernement à arrêter les mesures nécessaires pour qu'à la date du 1er juillet 2005 le complément différentiel ne produise plus effet, trouve sa base juridique dans l'article 34 de la Constitution,*

d'une ingérence du Parlement dans l'exercice du pouvoir réglementaire, le Conseil constitutionnel s'inscrit dans l'esprit des réformes institutionnelles successives de la V<sup>e</sup> République qui, non sans difficultés, cherchent à revaloriser le Parlement « *sans pour autant risquer la dévalorisation du gouvernement* »<sup>966</sup>.

La position du Conseil constitutionnel semble avoir été justifiée par la crainte que, en pratique, ces références aux textes d'application ne « *soient versées au débat parlementaire, au mépris de leur caractère réglementaire* »<sup>967</sup>. En d'autres termes, l'article 8 alinéa 11 de la loi organique présentait selon lui le risque d'attirer dans le débat législatif sur le projet de loi des éléments relevant de la fonction réglementaire dévolue au Gouvernement. Cette crainte paraît infondée. La présentation des orientations principales avait vocation à éclairer le Parlement sur les conditions de mise en œuvre de la loi, mais ne lui permettait en aucun cas de se substituer au Gouvernement dans l'exercice de cette fonction<sup>968</sup>. La présentation des délais d'adoption des textes d'application, quant à elle, était purement indicative et nullement de nature à engager le Gouvernement. Par conséquent, ainsi que l'a estimé Perrine Preuvot, le Conseil constitutionnel aurait pu, sans bouleverser l'équilibre des rapports entre Gouvernement et Parlement, déclarer conforme à la Constitution l'obligation de présentation des orientations principales et des délais prévisionnels des textes d'application, en émettant cependant une « *réserve d'interprétation réaffirmant le nécessaire respect de la distinction des domaines de la loi et du règlement, et [en] rappelant le caractère purement indicatif des informations jointes à l'étude d'impact* »<sup>969</sup>.

La position du Conseil constitutionnel tient donc *a priori* en échec la capacité de l'obligation d'étude d'impact à faciliter l'exercice du contrôle parlementaire de l'application des lois. L'analyse de la pratique révèle, cependant, que la censure a été progressivement contournée par les acteurs institutionnels.

---

*s'agissant de la mise en œuvre du pouvoir réglementaire d'exécution des lois* ». V. A. Perrin, *L'injonction en droit public français*, Éditions Panthéon-Assas, 2009, p. 540.

<sup>966</sup> F. Chaltiel, « La loi organique relative aux articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution devant le Conseil constitutionnel : revalorisation du Parlement ou protection du gouvernement ? », *LPA*, n° 106, 28 mai 2009, p. 4 et s.

<sup>967</sup> P. Preuvot, « L'amélioration de l'application de la loi : un enjeu dans la relation Parlement-Gouvernement », *RDP*, n° 1, 2012, p. 49.

<sup>968</sup> En tout état de cause, l'article 41 et l'article 37 alinéa 2 de la Constitution offrent au Gouvernement les moyens de faire respecter la séparation entre le domaine de l'article 34 et celui de l'article 37.

<sup>969</sup> P. Preuvot, *op. cit.*, p. 50.

## B. LES PRATIQUES CONSTRUCTIVES SUIVIES EN MARGE DES TEXTES

En application de la censure partielle de la loi organique du 15 avril 2009 par le Conseil constitutionnel, le Gouvernement n'est pas tenu de faire figurer dans ses études d'impact les orientations et le délai prévisionnel d'adoption des textes d'application. Pour autant, ainsi que l'a souligné le Conseil d'État dans son rapport public de 2011, rien n'interdit au Gouvernement de fournir, de lui-même, de telles précisions dans une optique de « *bonne administration* »<sup>970</sup>.

Dans le sens de ces préconisations, le Gouvernement fait preuve d'un volontarisme croissant qui n'est pas surprenant lorsqu'il est mis en perspective avec la multiplication des initiatives en faveur du renforcement du contrôle de l'application de la loi. L'analyse de la pratique rend compte des prémices d'une dynamique de soutien apporté par les études d'impact au contrôle parlementaire de l'application de la loi. D'une part, la présentation de plus en plus fréquente du délai prévisionnel d'adoption des textes d'application de la loi donne plus de portée aux initiatives développées dans l'optique d'un meilleur contrôle du délai dans lequel la volonté du Parlement exprimée dans la loi est mise en œuvre (1). D'autre part, les indications fournies concernant le contenu des textes d'application nécessaires permettent aux assemblées de contrôler plus étroitement la conformité des textes d'application à leur volonté (2).

### 1. L'ÉTUDE D'IMPACT, UN REFERENTIEL POUR LE CONTRÔLE DES DELAIS D'APPLICATION DE LA LOI

L'absence d'application de la loi s'analyse, *de facto*, comme un droit de veto du Gouvernement en matière législative<sup>971</sup>. C'est la raison pour laquelle, dès 1971, le Sénat a accru sa vigilance à l'égard de la mise en œuvre de la loi en prévoyant que, au début de chaque session, les présidents des commissions permanentes présentent un compte rendu des mesures d'application de la loi<sup>972</sup>. C'est cependant à la suite d'une « *fracture réglementaire croissante entre le vote de la loi et son application* »<sup>973</sup> à partir du début des années 2000 que les initiatives se sont multipliées. Ainsi, dans une circulaire datée du 29 février 2008, le Premier ministre a

---

<sup>970</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2011. Consulter autrement, Participer effectivement*, Doc. fr., 2011, p. 113.

<sup>971</sup> A. Miaboula-Milandou, « Les moyens d'action du Parlement à l'égard de la loi votée », *RFDC*, n° 33, 1998, p. 63.

<sup>972</sup> P. Avril, J. Gicquel et J.-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, Domat droit public, 5<sup>e</sup> éd., 2014, p. 354.

<sup>973</sup> H. Moysan, « De la mise en application de la loi à la qualité de sa rédaction. Quelques observations critiques sur des évolutions contrastées », *JCP G.*, n° 8, 22 février 2010, p. 208 et s.

considéré qu'une obligation de résultat pesait sur le Gouvernement en matière d'application de la loi dans les six mois suivant sa publication<sup>974</sup>. Le Conseil d'État, quant à lui, exige l'adoption des règlements d'application dans un délai raisonnable<sup>975</sup>, exigence assortie, le cas échéant, d'une injonction et d'une astreinte<sup>976</sup>. Pour sa part, le Parlement a adopté la loi du 9 décembre 2004 qui prévoit en son article 67 que chaque loi doit donner lieu, à l'issue d'un délai de six mois, à la présentation d'un rapport sur sa mise en application<sup>977</sup>. Au Sénat, de novembre 2011 à novembre 2014, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois<sup>978</sup> a donné plus de visibilité au contrôle mené par les commissions permanentes<sup>979</sup> et les délégations<sup>980</sup> ainsi qu'au rapport annuel établi sur la base de leurs conclusions. À l'Assemblée nationale, depuis l'adoption de la résolution du 27 mai 2009, l'article 145-7 du Règlement prévoit un contrôle de la publication des textes d'application de la loi dans un délai de six mois, dont il est rendu compte dans un rapport. Ce rapport est rédigé, au niveau de chaque commission compétente, par deux députés « dont l'un appartient à un groupe d'opposition parmi lesquels figure de droit le député qui en a été le rapporteur [de la loi dont l'application est contrôlée] ». Dans l'hypothèse où certaines dispositions n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires, la commission « entend ses rapporteurs à l'issue d'un nouveau délai de six mois ». Cette vigilance accrue à l'égard des délais d'application de la loi a permis des progrès certains<sup>981</sup> et témoigne d'un plus grand respect de la volonté du Parlement.

En faisant le choix d'inscrire, dans des hypothèses de plus en plus fréquentes, les délais prévisibles de mise en œuvre de la loi dans les études d'impact, le Gouvernement a entendu consolider les progrès constatés. C'est ainsi, par exemple, que l'étude d'impact du projet de loi

---

<sup>974</sup> Circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois, *JORF* du 7 mars 2008, p. 4233.

<sup>975</sup> CE, 28 juillet 2000, *Association France Nature Environnement*, *Rec.* p. 322. Ce délai raisonnable est apprécié au cas par cas, mais il semble tourner, en principe, autour de six mois.

<sup>976</sup> CE, 11 mars 1994, *Soulat*, *Rec.* p. 115.

<sup>977</sup> Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, article 67, *JORF* du 10 décembre 2004, rectificatif du 2 mars 2005 : « Ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ».

<sup>978</sup> Arrêté n° 2011-281 du 16 novembre 2011, modifiant l'instruction générale du bureau du Sénat en date du 14 décembre 1960 fixant les modalités d'application, d'ordre intérieur, de certaines dispositions du Règlement du Sénat.

<sup>979</sup> Règlement du Sénat, article 22.

<sup>980</sup> Article 6 septies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, introduit par la loi n° 99-585 du 12 juillet 1999.

<sup>981</sup> Au 31 janvier 2012, le bilan semestriel établi par le Secrétaire général du Gouvernement faisait état d'un taux d'application des lois de 87,22 %, alors qu'il était de 59,78 % au 30 juin 2008. V. Rapports d'information de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la mise en application de lois examinées par la commission des lois au cours de la XIII<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> février 2012, p. 13.



relatif à la santé, déposé le 15 octobre 2014 à l'Assemblée nationale, a fixé la date d'entrée en vigueur des textes réglementaires<sup>982</sup>. De telles indications, si elles venaient à se systématiser, seraient de nature à faciliter le contrôle parlementaire du délai d'application de la loi. Les parlementaires n'auraient, en effet, qu'à se reporter aux prévisions du Gouvernement inscrites dans l'étude d'impact. Dans l'hypothèse où les délais ne seraient pas respectés, ils pourraient en tirer les conséquences en interrogeant le Gouvernement sur les raisons du non-respect des délais indiqués dans l'étude d'impact.

L'analyse de la pratique révèle d'ores et déjà que les informations relatives au délai fournies par le document peuvent alimenter le contrôle de l'action gouvernementale dans le cadre des questions au Gouvernement. En ce sens, par exemple, un député a pris argument des indications fournies par l'étude d'impact pour interroger le ministre de l'Intérieur sur l'applicabilité de l'article 4 de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure de 2011, relatif au blocage des sites mettant à disposition des contenus pédopornographiques<sup>983</sup>. De même, les délais fixés par l'étude d'impact du projet de loi relatif à la modernisation du droit de l'outre-mer, présenté au Sénat le 29 avril 2015, ont attiré l'attention du rapporteur de la commission saisie du projet, qui a pris acte des engagements du Gouvernement<sup>984</sup>.

Le soutien croissant apporté par l'étude d'impact au contrôle des délais dans lesquels la volonté parlementaire est mise en œuvre par voie réglementaire se conjugue avec un renforcement du contrôle de la conformité des règlements aux intentions du Parlement exprimées dans la loi.

## **2. L'ÉTUDE D'IMPACT, UN REFERENTIEL POUR LE CONTRÔLE DU RESPECT DE LA VOLONTÉ DU LÉGISLATEUR**

En souhaitant imposer au Gouvernement de rendre compte, dans son étude d'impact, des « *orientations principales* » des textes d'application de la loi, le législateur organique entendait faire de l'étude d'impact un vecteur d'enrichissement du contrôle de l'application de

---

<sup>982</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la santé, 14 octobre 2014, p. 7-14.

<sup>983</sup> Assemblée nationale, M.-A. Chapdelaine, Question n° 65378, *JORF* du 30 août 2014, 30, p. 8194.

<sup>984</sup> Sénat, Rapport n° 522 de la commission des lois sur le projet de loi relatif à la modernisation du droit de l'outre-mer, J.-J. Hyest, 17 juin 2015, p. 45.

la loi, en y développant sa dimension qualitative. Au contrôle de *l'existence* des textes d'application nécessaires devait être associé un contrôle de leur *substance*, afin d'apprécier leur fidélité à ce qui avait été annoncé dans l'étude d'impact et qui avait pu motiver le vote de la loi par le Parlement.

Si la décision précitée du Conseil constitutionnel a mis à mal la volonté du législateur organique, le Parlement a continué à exprimer ses attentes en ce domaine. En témoignage, lors d'un débat au Sénat sur le bilan annuel de l'application des lois, l'intervention du président de la délégation du bureau chargée du travail parlementaire, du contrôle et des études déplorant qu'« *assez souvent, les textes d'application ne [sont] pas pleinement fidèles aux lois qu'ils sont censés appliquer* »<sup>985</sup>. De même, lors d'une discussion en commission de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, présenté le 2 août 2013 devant cette chambre, un député a regretté que l'étude d'impact n'ait pas intégré le contenu du décret en Conseil d'État dressant la liste des quartiers prioritaires<sup>986</sup>. En dépit de la disposition organique censurée par le Conseil constitutionnel en 2009, l'étude d'impact est donc apparue, aux yeux des parlementaires, comme un vecteur de diffusion d'une information sur le contenu prévisionnel des décrets pris pour l'application de la loi.

Le Gouvernement s'est progressivement fait l'écho des revendications du Parlement en présentant de plus en plus fréquemment dans ses études d'impact les grandes lignes des principaux textes d'application de la loi. À titre d'exemple, l'étude d'impact du projet de loi relatif au contrat de génération<sup>987</sup>, déposée le 12 décembre 2012 devant l'Assemblée nationale, énumère les différentes caractéristiques du dispositif qui devront être précisées par un décret en Conseil d'État, telles que « *les modalités d'attribution de l'aide incitative, ainsi que celles de son retrait, en cas de non-respect des dispositions applicables* »<sup>988</sup>. Bien entendu, l'exposé des orientations principales des textes d'application de la loi au stade de la présentation du dépôt du projet contient une part d'artificialité. Ces orientations, en effet, restent tributaires des modifications éventuellement apportées par le Parlement au texte lors de sa discussion. En l'absence d'évolution substantielle du texte, cependant, elles permettent aux assemblées de

---

<sup>985</sup> Sénat, Compte-rendu intégral, 11 juin 2015, *JORF* du 12 juin 2015, p. 6254.

<sup>986</sup> Assemblée nationale, Avis de la commission des finances, D. BAERT, 13 novembre 2013, p. 32. Intervention de P. Ollier.

<sup>987</sup> Déposé le 12 décembre 2012.

<sup>988</sup> Étude d'impact du projet de loi portant contrat de génération, 11 décembre 2012, p. 36.

vérifier, au stade de l'application de la loi, que le Gouvernement s'en tient à ce qu'il avait annoncé dans l'étude d'impact.

Quoique la comparaison du contenu des textes d'application de la loi publiés avec les indications initialement fournies par l'étude d'impact soit encore loin d'être systématique dans le cadre des rapports d'application de la loi, la pratique s'est rapidement développée après l'entrée en vigueur de la loi organique du 15 avril 2009. À titre d'exemple évocateur, dans le rapport d'application de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites présenté par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, les rapporteurs ont souligné que le contenu du décret mettant en application un dispositif d'aide à l'embauche des travailleurs seniors ne correspondait pas au contenu annoncé dans l'étude d'impact<sup>989</sup>.

La pratique développée par le Gouvernement en marge de la loi organique du 15 avril 2009 en dépit de la censure du Conseil constitutionnel contribue en définitive à l'épanouissement du contrôle parlementaire de l'application de la loi. Un tel phénomène témoigne de la diffusion au sein des ministères et des assemblées de l'idée selon laquelle le contrôle parlementaire n'est pas uniquement destiné à « *embarrasser le gouvernement* »<sup>990</sup>. Il consiste également à vérifier, prosaïquement, « *que les choses se passent correctement* »<sup>991</sup>. Le soutien apporté par l'étude d'impact au contrôle de la mise en œuvre des lois par le Gouvernement va de pair avec la contribution qu'elle apporte au déploiement des moyens d'évaluation de la loi par le Parlement.

---

<sup>989</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information n° 3629 déposé par la commission des affaires sociales sur la mise en application de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, M. Issindou et D. Jacquat, 6 juillet 2011, p. 45.

<sup>990</sup> P. Avril, « Renforcer le Parlement : qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 18-19.

<sup>991</sup> R. Dosière, cité par P. Avril, *op. cit.*

## §2. L'ETUDE D'IMPACT, UN SUPPORT POUR L'EVALUATION EX POST DE LA LOI

« *La simple adoption des textes ne suffit plus ; encore faut-il se préoccuper des conditions concrètes de leur application* »<sup>992</sup>. C'est ainsi qu'aux côtés du contrôle de l'application de la loi se développe à tous les niveaux de l'État, un contrôle d'évaluation, destiné à apprécier méthodiquement les effets pratiques de la loi après sa promulgation.

Dans cette perspective, l'obligation d'étude d'impact apparaît en mesure d'apporter son concours au renforcement des pouvoirs d'évaluation du Parlement, consacrés lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, par l'article 24 de la Constitution qui lui attribue une mission d'évaluation des politiques publiques. En effet, comme le soulignait le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques dans un rapport publié au lendemain de l'entrée en vigueur de la loi organique du 15 avril 2009, l'étude d'impact « *forme un référentiel* » qui doit servir l'évaluation *a posteriori* de la loi par le Parlement<sup>993</sup>. Les objectifs et prévisions présentés par le Gouvernement dans l'étude d'impact peuvent en effet être confrontés avec les effets réellement produits par la loi, appréciés dans le cadre d'une évaluation *ex post*<sup>994</sup>.

Le concours apporté par l'étude d'impact à l'évaluation *ex post* soulève des enjeux institutionnels importants. Le document pourrait en effet contribuer à rééquilibrer le jeu des institutions en donnant un véritable contenu à la fonction parlementaire d'évaluation<sup>995</sup>. Elle pourrait participer à un renouveau de « *l'obligation de rendre compte qui pèse sur les gouvernants* », sur le modèle de l'*accountability* britannique<sup>996</sup>.

L'analyse des travaux parlementaires révèle que les assemblées se sont effectivement saisies de l'étude d'impact dans le cadre de l'évaluation législative dès l'entrée en vigueur de

---

<sup>992</sup> A. Miaboula-Milandou, « Les moyens d'action du Parlement à l'égard de la loi votée », *RFDC*, n° 33, 1998, p. 36.

<sup>993</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2094 du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi, C. Goasguen et J. Mallot, 19 novembre 2009, p. 34.

<sup>994</sup> En vertu de la circulaire du 28 décembre 1998, l'évaluation consiste à « *apprécier l'efficacité des politiques publiques en comparant leurs résultats aux objectifs retenus et aux moyens mis en œuvre* » (*JORF* du 12 février 1999, p. 2239).

<sup>995</sup> J. Chevallier, « L'évaluation législative : un enjeu politique », in A. Delcamp, J.-L. Bergel et A. Dupas, *Contrôle parlementaire et évaluation*, Doc. Fr., n° 5012-13, 1995, p. 13 et s.

<sup>996</sup> J.-F. Amédéo, « L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire », *RDP*, n° 5, 2013, p. 1135 et s.

la réforme (A). Le couplage de ces pratiques avec les réformes récemment opérées par le Parlement laisse entrevoir la perspective d'une rénovation substantielle des pouvoirs d'évaluation des assemblées (B), propre à renforcer leur place dans la procédure législative.

## A. LA RECEPTION DE L'ETUDE D'IMPACT DANS LE CADRE DE L'EVALUATION

En prévoyant à l'article 24 de la Constitution que le Parlement « *évalue les politiques publiques* », le constituant a consacré une pratique suivie de longue date au sein des chambres. En témoignent, par exemple, l'expérience des offices parlementaires spécialisés dans l'évaluation<sup>997</sup>, tels que l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques créé par une loi du 8 juillet 1983 ou, à l'Assemblée nationale, la Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances créée en 2002, chargée d'une « *mission annuelle d'évaluation et de contrôle* »<sup>998</sup>.

Lors de la réorganisation des structures parlementaires d'évaluation réalisée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, il a été tenu compte de l'obligation d'étude d'impact et de ses potentialités en matière d'appui à l'évaluation législative (1). Ces adaptations organiques ont trouvé un écho pratique dans les travaux d'évaluation *ex post* menés par les assemblées, qui sont nourris par les indications fournies par les études d'impact (2).

### 1. L'ADAPTATION DES STRUCTURES PARLEMENTAIRES D'EVALUATION

Le constituant de 2008 a entendu donner plus de contenu et une plus grande portée à la fonction parlementaire d'évaluation. Dans cette optique, il a révisé l'article 48 de la Constitution pour consacrer une semaine de séance sur quatre au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. L'article 47-2 de la Constitution, quant à lui, prévoit désormais que la Cour des comptes assiste le Parlement dans l'exercice de ses fonctions. Le rôle d'évaluation et de contrôle des commissions d'enquête, enfin, a été inscrit

---

<sup>997</sup> J.-P. Duprat, « Le Parlement évaluateur », *RIDC*, 1998, p. 561.

<sup>998</sup> Compte rendu n° 38 de la réunion de la commission des Finances du mercredi 3 février 1999, séance de 17 heures, accessible en ligne sur le site Internet de l'Assemblée nationale. Cité par J. Lauze, « Les paradoxes de la MEC. Un laboratoire de l'évaluation parlementaire », *RFFP*, n° 113, février 2011, p. 110.

à l'article 51-2 de la Constitution. Dans le prolongement de cette révision, la loi du 15 juin 2009 a supprimé certaines instances parlementaires d'évaluation tombées en désuétude, comme l'Office pour l'évaluation de la législation<sup>999</sup>.

Dans le contexte de ces réformes, les assemblées ont modifié leurs règlements afin que les études d'impact soient prises en compte dans le cadre de ces évaluations. Constatant l'insuffisante exploitation des données transmises au Parlement pour qu'il exerce sa mission de contrôle et d'évaluation, le rapport « Balladur I » avait préconisé la création d'un « *Comité d'audit parlementaire* », qui ne devait pas s'ajouter aux organismes parlementaires dont la mission était déjà d'évaluer les effets produits par la loi, mais coordonner les évaluations menées par ces différents organismes<sup>1000</sup>. S'inspirant de cette proposition, l'Assemblée nationale a institué en 2009 le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques<sup>1001</sup>. Cette instance a vocation à conduire des évaluations législatives dont l'objet dépasse le champ de compétence d'une commission<sup>1002</sup> et à « *apporter son expertise sur les études d'impact* »<sup>1003</sup>. De façon comparable, le Sénat a créé en 2011 une commission pour le contrôle de l'application des lois qui conduisait des travaux d'évaluation<sup>1004</sup> en se référant en pratique aux études d'impact. Cette commission a finalement été supprimée en 2014 afin de « *restituer aux commissions permanentes la plénitude de leurs prérogatives de contrôle* »<sup>1005</sup>.

La rénovation des structures parlementaires d'évaluation opérées dans l'optique d'un renforcement des pouvoirs des assemblées a finalement constitué un contexte favorable à l'utilisation des études d'impact dans le cadre de cette activité.

---

<sup>999</sup> Loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative, *JORF* du 16 juin 2009, p. 9784.

<sup>1000</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, dit « Rapport Balladur I », *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, Doc. fr., Fayard, octobre 2007, p. 54.

<sup>1001</sup> Résolution du 27 mai 2009 modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale et la loi n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, *JORF* du 4 février 2011, p. 2250.

<sup>1002</sup> Article 146-3 du Règlement de l'Assemblée nationale.

<sup>1003</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 1630 de la commission des lois sur la proposition de résolution de M. B. Accoyer tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, J.-L. Warsmann, 30 avril 2009, p. 262.

<sup>1004</sup> Sénat, arrêté n° 2011-281 du 16 novembre 2011 modifiant l'instruction générale du bureau du Sénat en date du 14 décembre 1960 fixant les modalités d'application, d'ordre intérieur, de certaines dispositions du Règlement du Sénat.

<sup>1005</sup> Sénat, Rapport d'information n° 495 fait sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2015, M. C. Bérit-Débat, 10 juin 2015, p. 366.

## 2. L'ENRICHISSEMENT DES EVALUATIONS LEGISLATIVES CONDUITES PAR LE PARLEMENT

Le renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement par le biais de la fonction d'évaluation qui lui a été reconnue en 2008 n'a pas été sans effet sur la pratique suivie par les assemblées, qui se consacrent davantage à l'analyse de la mise en œuvre concrète des lois initiées par le Gouvernement et qu'elles ont votées<sup>1006</sup>. Dans ce cadre, l'étude d'impact constitue un référentiel utilisé pour confronter les prévisions du Gouvernement aux effets produits par les lois qu'il a proposées.

Les instances créées à la suite de la révision constitutionnelle de 2008 dans le but d'accompagner le développement de l'évaluation se sont cependant assez peu référées à l'étude d'impact. Le caractère transversal des rapports produits par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques et par la commission pour le contrôle de l'application des lois au Sénat ne se prêtait pas nécessairement à une utilisation de ce document. Il en va de même pour les commissions d'enquête, dont la mission n'est pas d'évaluer les effets produits par la loi mais, plus spécifiquement, de recueillir des informations sur des faits déterminés ou d'examiner la gestion de services ou d'entreprises publics<sup>1007</sup>. De façon ponctuelle, cependant, lorsque les faits analysés ont un lien avec une loi précédemment votée, le rapport peut mettre en perspective ses constatations avec les indications fournies par le Gouvernement dans son étude d'impact. C'est ainsi, par exemple, que le rapport de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe, en date du 1<sup>er</sup> avril 2015, a déploré la « *situation alarmante* » des services pénitentiaires d'insertion et de probation, en relevant que les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) pouvaient suivre jusqu'à 150 mesures alors que l'étude d'impact du projet de loi pénitentiaire<sup>1008</sup> recommandait un nombre maximal de 60 dossiers par CPIP<sup>1009</sup>.

Ce sont principalement les rapports relatifs à la mise en application des lois rédigés par les commissions permanentes qui confrontent leurs analyses à l'étude d'impact qu'elles avaient

---

<sup>1006</sup> J. Gicquel et J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, Lextenso, 29<sup>e</sup> éd., 2015, p. 695.

<sup>1007</sup> Article 137 du règlement de l'Assemblée nationale et article 11 du Règlement du Sénat.

<sup>1008</sup> Document annexé au rapport de la commission des lois du Sénat adopté le 17 décembre 2008, p. 232 et s.

<sup>1009</sup> Rapport de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe, 1<sup>er</sup> avril 2015, p. 124.

déjà examinée dans le cadre de l'élaboration du texte. De façon significative, le rapport du Sénat sur l'application de la loi du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État a expressément indiqué que l'étude d'impact avait servi à comparer les objectifs du texte « *avec les moyens déployés et les premiers résultats constatés sur le terrain* »<sup>1010</sup>. Les cas dans lesquels les rapports comparent précisément les incidences observées avec les prévisions de l'étude d'impact sont nombreux. Peut être cité, par exemple, le rapport de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale relatif à la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2011 sur la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques, qui a souligné la conformité de l'évolution du nombre de décisions rendues annuellement par les juges des libertés et de la détention à l'estimation effectuée dans l'étude d'impact<sup>1011</sup>. À l'inverse, dans son rapport sur le bilan et les perspectives de trente ans de copie privée présenté le 15 juillet 2015, la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale a constaté le caractère limité des remboursements des professionnels. Pour ce faire, elle a comparé l'étude d'impact du projet de loi de 2011<sup>1012</sup> qui « *évaluait les remboursements à un montant annuel de 58 millions d'euros* » aux chiffres communiqués par le ministère de la culture en 2014, selon lesquels le total des remboursements atteignait 375 805 euros<sup>1013</sup>.

Dans certaines hypothèses, les écarts constatés dans les rapports d'application entre les prévisions d'une étude d'impact et les effets produits par une loi sont relayés par le biais d'autres moyens de contrôle de l'action gouvernementale. C'est ainsi qu'à l'occasion d'une question au Gouvernement, un député a attiré l'attention du ministre de l'intérieur sur les incidences financières néfastes de la refonte de la carte cantonale prévue par la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et lui a demandé de communiquer les réponses qu'il comptait y apporter. Dans une réponse en date du 11 mars 2014, le ministre lui a assuré que des adaptations seraient proposées par la voie législative au cours de l'année<sup>1014</sup>.

---

<sup>1010</sup> Sénat, Rapport de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur l'application de la loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer, J.-C. Peyronnet et F. Trucy, 11 avril 2012, p. 9.

<sup>1011</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information de la commission des affaires sociales sur la mise en œuvre de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, S. Blisko et G. Lefrand, 22 février 2012, p. 44.

<sup>1012</sup> Projet de loi relatif à la rémunération pour copie privée déposé le 26 octobre 2011 devant l'Assemblée nationale.

<sup>1013</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le bilan et les perspectives de trente ans de copie privée, M. Rogemont, 15 juillet 2015, p. 99-100 ; Étude d'impact du projet de loi relatif à la rémunération pour copie privée, octobre 2011, p. 8.

<sup>1014</sup> Assemblée nationale, Question n° 46644 de F. André, *JORF* du 24 décembre 2013, p. 13399.



Enfin, c'est parfois au stade de l'élaboration d'un projet de loi qu'une commission permanente s'interroge sur les effets produits par le texte que ledit projet entend modifier, ce qui témoigne de l'imbrication de la fonction législative et des fonctions de contrôle et d'évaluation. Dans de telles hypothèses, l'étude d'impact du projet de loi devenu loi que le Gouvernement entend modifier peut éclairer le travail de la commission. En ce sens, par exemple, la commission des lois saisie pour avis sur le projet de loi de finances pour 2013 a relevé que le nombre d'entrepreneurs individuels à responsabilité limitée était resté largement inférieur à celui escompté dans l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'entreprise à responsabilité limitée, qui avait été déposé le 27 janvier 2010<sup>1015</sup>.

La loi organique du 15 avril 2009 n'a donc pas été sans influencer la fonction d'évaluation du Parlement lorsqu'elle est exercée sur les lois initiées par le Gouvernement. Les changements observés ne doivent, cependant, pas être surestimés. Les recoupements entre les effets produits par la loi et les effets annoncés dans l'étude d'impact restent relativement ponctuels dans les rapports pour plusieurs raisons. D'abord, certaines lois sont exemptées d'étude d'impact<sup>1016</sup>. Ensuite, la précision de l'évaluation *ex ante* est parfois insuffisante pour éclairer significativement l'évaluation parlementaire. Enfin, la pertinence de l'étude d'impact peut avoir été remise en cause par l'adoption d'amendements substantiels qui ont modifié l'économie du projet de loi.

De telles limites condamnent-elles l'étude d'impact à demeurer un référentiel épisodique lors des évaluations législatives *ex post*? La réforme récente du Règlement de l'Assemblée nationale autorise à répondre par la négative en laissant entrevoir la perspective d'une systématisation de l'usage de ce document.

---

<sup>1015</sup> Sénat, Rapport pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et de l'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2013, adopté par l'Assemblée nationale, tome VIII, Développement des entreprises et du tourisme, non paginé : « Au total, au 30 septembre 2012, soit plus d'un an et demi après la mise en œuvre opérationnelle de ce nouveau statut, on ne recense que 11 387 EIRL. Votre rapporteur rappelle que l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'EIRL estimait à 100 000 le nombre d'EIRL à la fin de l'année 2012. Force est de reconnaître que l'EIRL n'a pas rencontré le succès annoncé ».

<sup>1016</sup> V. Ire partie, titre 1, chapitre 1, section 2, §2, B.

## **B. LE CONCOURS ATTENDU DE L'ÉTUDE D'IMPACT AU RENOUVEAU DE L'ÉVALUATION PARLEMENTAIRE**

Si l'étude d'impact constitue une source d'information pour le Parlement lorsqu'il analyse, dans le cadre de ses rapports d'évaluation, l'application concrète des lois, la démarche de comparaison des effets produits par ces textes avec les prévisions de l'étude d'impact reste ponctuelle à ce jour. La situation pourrait fondamentalement changer à l'Assemblée nationale à la suite de la modification du Règlement par la résolution du 17 septembre 2014, qui a introduit une démarche d'évaluation systématique des lois (1). Cette évolution invite à s'interroger sur l'opportunité de conjuguer cette réforme avec l'introduction dans la loi organique du principe d'une évaluation *ex post* qui devrait être menée en parallèle par le Gouvernement (2).

### **1. L'INTRODUCTION D'UNE DEMARCHE D'EVALUATION EX POST SYSTEMATIQUE DANS LE REGLEMENT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

À la lumière des pratiques suivies à l'Assemblée nationale en matière d'évaluation législative, le rapport sur la simplification législative de l'Assemblée nationale publié en 2014 a proposé de donner plus de portée à cette fonction parlementaire en prévoyant « *la présentation systématique de rapports d'évaluation* » des lois votées<sup>1017</sup>. Les députés ont donné suite à cette préconisation en insérant, par la résolution du 17 septembre 2014, un nouvel alinéa à l'article 145-7 du règlement de l'Assemblée nationale prévoyant que, « *à l'issue d'un délai de trois ans suivant l'entrée en vigueur d'une loi, deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition, présentent à la commission compétente un rapport d'évaluation sur l'impact de cette loi* ». Les domaines de l'évaluation sont similaires à ceux prévus dans l'étude d'impact puisqu'ils concernent les « *conséquences juridiques, économiques, financières, sociales et environnementales de la loi* ». La résolution souligne enfin que le rapport peut s'appuyer sur les « *critères d'évaluation définis dans l'étude d'impact préalable* ». Le choix de confier aux commissions permanentes la mission d'évaluer rétrospectivement les lois est vraisemblablement inspiré de la pratique suivie en Belgique, où, en application de la loi du 25 avril 2007, un comité parlementaire chargé du suivi législatif évalue les lois adoptées depuis au

---

<sup>1017</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information de la Mission d'information sur la simplification législative, L. de la Raudière (prés.), Juanico R. (rapp.), 9 octobre 2014, p. 149.

moins trois ans<sup>1018</sup>. Il doit, entre autres, « *cerner les éventuelles difficultés de mise en œuvre [...] et déterminer comment la loi a effectivement répondu à son objectif initial* »<sup>1019</sup>. En France, l'attribution de la responsabilité de l'évaluation aux assemblées ne les empêche évidemment pas de demander l'assistance d'organismes extérieurs. Ainsi, les rapports du Parlement se fondent parfois sur des expertises demandées, par exemple, à la Cour des comptes<sup>1020</sup>.

La systématisation d'une démarche d'évaluation parlementaire des lois trois ans après leur entrée en vigueur, fondée, le cas échéant, sur l'étude d'impact, apparaît de nature à renforcer le processus de mutation progressive du rôle du Parlement dans la procédure législative, ce dernier étant aujourd'hui moins destiné à élaborer la loi qu'à contrôler les conditions de sa préparation et de sa mise en œuvre concrète. La perspective d'une telle évolution du travail parlementaire, si elle peut participer, *in fine*, d'un renforcement du rôle des assemblées, suscite cependant plusieurs interrogations.

D'abord, le renforcement de la place de l'évaluation législative dans l'activité parlementaire pourrait faire naître un risque de dépolitisation de cette dernière. L'évaluation, en ce qu'elle implique une appréciation méthodique des effets produits à la lumière des objectifs poursuivis, ne présente-t-elle pas le risque d'ôter sa dimension politique au contrôle de l'action du Gouvernement par le biais des lois qu'il a initiées ? Afin que ce nouvel alinéa de l'article 145-7 du règlement de l'Assemblée nationale ne favorise pas le développement de la technocratie au Parlement mais, au contraire, un approfondissement du contrôle parlementaire de l'activité du Gouvernement en matière législative, il sera indispensable que les rapports donnent effectivement lieu, comme le prévoit le nouveau dispositif, à un débat en séance publique sans vote ou à une séance de questions posées, idéalement posées au ministre qui était principalement porteur du projet de loi<sup>1021</sup>. Sur le modèle des rapports du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, il serait opportun que ces évaluations aboutissent à la présentation d'un document sur les suites données par le Gouvernement aux conclusions du rapport d'évaluation<sup>1022</sup>. En outre, il importerait que les rapports puissent donner lieu à des

---

<sup>1018</sup> Moniteur belge, 11 mai 2007.

<sup>1019</sup> OCDE, *Éliminer la paperasserie. Pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée? Perspectives au-delà de 2010*, Éditions OCDE, 16 mai 2011, p. 38.

<sup>1020</sup> Sénat, Rapport d'information n° 315 de la commission des finances sur l'enquête de la Cour des comptes relative à l'évaluation de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, É. Bocquet et E. Hervé, 31 janvier 2012, p. 118.

<sup>1021</sup> En ce sens, Jean-Louis Quermonne estime indispensable que tout rapport d'évaluation « *fasse l'objet d'une délibération démocratique* », in « *Démocratie continue et évaluation des politiques publiques* », in D. Rousseau (dir.), *La démocratie continue*, Bruxelles, Bruylant, coll. La pensée juridique moderne, 1995, p. 164.

<sup>1022</sup> Article 146-3 alinéa 8 du Règlement de l'Assemblée nationale.

appréciations politiques des résultats qui seraient séparées, du point de vue par exemple de la pertinence des critères d'évaluation retenus dans l'étude d'impact, des choix effectués en amont, ou encore du point de vue des suites qu'il serait possible de donner à l'évaluation<sup>1023</sup>. Cette dernière pourrait en effet aboutir, le cas échéant, à l'adoption d'une résolution parlementaire ou à la rédaction d'une proposition de loi.

Ensuite, la rédaction des rapports par un binôme de rapporteurs dont l'un appartient à la majorité et l'autre à l'opposition suppose une capacité de coopération de la majorité et de l'opposition qui, de prime abord, apparaît difficile<sup>1024</sup>. Pourtant, force est de constater que les résultats sont probants<sup>1025</sup>, à tout le moins tant que les textes ne portent pas sur des sujets particulièrement sensibles d'un point de vue politique<sup>1026</sup>. En outre, il semble que, lorsque les parlementaires chargés de l'évaluation d'une loi n'appartenaient ni l'un, ni l'autre à la majorité ayant voté le texte trois ans auparavant, ils évitent de faire du rapport d'évaluation une simple tribune politique.

La question se pose, enfin, de l'effectivité d'une telle réforme du règlement de l'Assemblée nationale si elle ne s'accompagne pas d'un renforcement significatif des moyens de la chambre. En l'absence d'un tel renforcement, il est en effet permis de douter de la capacité des commissions à établir des rapports d'évaluation réellement exhaustifs sur chaque loi dont elles auront été saisies. C'est la raison pour laquelle la réforme introduite à l'Assemblée nationale pourrait être conjuguée avec la soumission du Gouvernement à une obligation d'évaluation *ex post* parallèle.

---

<sup>1023</sup> La pratique de la publication d'une contribution écrite de chaque groupe d'opposition en annexe des rapports de commission sur un projet de loi, instituée par l'article 86 alinéa 7 du règlement de l'Assemblée nationale, pourrait à cet égard être une source d'inspiration féconde.

<sup>1024</sup> V. En ce sens l'expérience de certains offices parlementaires communs aux deux chambres, dont le fonctionnement a été paralysé lorsque les assemblées ont été composées par des majorités politiques différentes.

<sup>1025</sup> V. par exemple le rapport d'information n° 4422 sur le bilan d'activités de la commission des lois sous la XIII<sup>e</sup> législature (2007-2012) rédigé par J.-L. Warsmann : « *Les travaux menés conjointement par des présidents, rapporteurs et corapporteurs de la majorité et de l'opposition ont montré qu'il était possible, sur de nombreux sujets, de dégager des points de convergence qui aient de la substance et qui ne soient pas des pétitions de principe* » (29 février 2012, p. 15).

<sup>1026</sup> G. Bergougous, « Les binômes majorité-opposition », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 53.

## 2. L'OPPORTUNITE DE LA SOUMISSION DU GOUVERNEMENT A UNE OBLIGATION D'EVALUATION *EX POST* SYSTEMATIQUE

En vertu de l'article 39 alinéa 3 de la Constitution, le Gouvernement est soumis à une obligation d'étude d'impact des projets de loi. Il n'est pas tenu, en revanche, de respecter une obligation d'évaluation rétrospective impliquant d'apprécier, à la lumière de l'étude d'impact, les effets produits par les lois qu'il a initiées. L'introduction d'une disposition en ce sens avait été envisagée lors de l'élaboration de la loi organique du 15 avril 2009. Elle prévoyait d'imposer au Gouvernement de présenter, dans l'étude d'impact, « *le calendrier prévisionnel d'évaluation de la législation proposée* »<sup>1027</sup>. À l'initiative du Sénat, cependant, cette obligation a été supprimée au motif que l'évaluation *ex post* relevait « *avant tout de la compétence du Parlement et ne saurait suivre un programme défini par le Gouvernement* »<sup>1028</sup>. L'interprétation de cette obligation comme empiétant sur les compétences parlementaires en matière d'évaluation semble erronée. La fonction d'évaluation législative, en effet, n'est pas l'apanage des assemblées. Le Gouvernement est ainsi le commanditaire, auprès de son administration<sup>1029</sup> comme auprès d'organes indépendants<sup>1030</sup>, de multiples travaux d'évaluation qui peuvent être transmis au Parlement. En tout état de cause, comme l'a observé la commission des lois de l'Assemblée nationale dans son rapport, la reconnaissance d'une telle obligation pesant sur le Gouvernement « *n'aurait préjugé en rien de la conduite d'une évaluation, distincte, par le Parlement* »<sup>1031</sup>.

C'est la raison pour laquelle il pourrait apparaître opportun d'insérer à l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 un nouvel alinéa prévoyant que les documents rendant compte de l'étude d'impact exposent avec précision le délai à l'issue duquel une évaluation de la législation proposée devra être présentée au Parlement. Il est probable, cependant, que le Conseil constitutionnel censurerait une telle disposition au motif qu'elle constituerait une

---

<sup>1027</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 1375 de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, J.-L. Warsmann, 7 janvier 2009, p. 163.

<sup>1028</sup> Sénat, Rapport n° 196 de la commission des lois sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, J.-J. Hiest, 4 février 2009, p. 19.

<sup>1029</sup> V. notamment le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, créé par le décret du 23 avril 2013, qui succède au Centre d'analyse stratégique et au Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale et qui est rattaché au Premier ministre.

<sup>1030</sup> V. par exemple les rapports annuels du Conseil d'État ou de la Cour des comptes.

<sup>1031</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 1522 de la commission des lois sur le projet de loi relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, J.-L. Warsmann, 18 mars 2009, p. 45.

injonction au Gouvernement d'informer les assemblées<sup>1032</sup>. Une telle réforme impliquerait donc, probablement, de réviser la Constitution. En tout état de cause, l'attribution de la responsabilité de l'évaluation *ex post* au ministère déjà responsable, en amont, de la réalisation de l'étude d'impact du projet de loi ne pourrait que contribuer à la précision de l'articulation entre étude *ex post* et étude *ex ante*<sup>1033</sup>. Il lui appartiendrait de prendre l'attache, le cas échéant, d'institutions publiques susceptibles de lui apporter un soutien dans la réalisation de ces évaluations, telles que la Cour des comptes ou le Conseil économique, social et environnemental.

Une telle réforme, loin d'empiéter sur les pouvoirs d'évaluation du Parlement, pourrait favoriser leur exercice. Il reviendrait au Parlement, en particulier à l'Assemblée nationale dans le cadre de l'article 147-5 de son règlement<sup>1034</sup>, d'apprécier la qualité des études rétrospectives produites par le Gouvernement et de cibler celles qui nécessiteraient d'être complétées, approfondies ou qui devraient faire l'objet d'une contre-expertise dans le cadre d'un rapport d'évaluation *ex post*. Le Parlement conserverait alors plus de temps pour évaluer les effets produits par les lois qu'il a lui-même initiées. La perspective d'une « évaluation de l'évaluation » devrait encourager le Gouvernement, de son côté, à faire preuve de plus de rigueur dans ses évaluations.

S'interrogeant sur les incidences de l'étude d'impact sur le travail parlementaire à la fin de la XIII<sup>e</sup> législature, Jean-Luc Warsmann considérait que ce document aurait, à terme, « *une seconde vie* » lors de l'évaluation des résultats des lois adoptées. Dans le sens de cette prédiction, l'obligation d'étude d'impact « rayonne » de façon croissante sur les contrôles d'évaluation menés par les assemblées, mais aussi sur les contrôles d'application de la loi, bien que de façon plus limitée. Dans les deux cas, c'est l'« obligation de répondre » pesant sur le Gouvernement initiateur des lois dont la mise en œuvre est contrôlée qui en sort renforcée.

---

<sup>1032</sup> Une telle position s'inscrirait dans la continuité de la décision n° 2009-579 DC dans laquelle le Conseil constitutionnel a censuré sur le fondement du principe de séparation des compétences l'obligation d'exposer les délais prévisionnels de publication des textes d'application de la loi. V. Cons. constit., n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 34 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6350, cons. 16.

<sup>1033</sup> Sur cette question V. R. Van Gestel and J. Vranken "Assessing the Accuracy of *Ex Ante* Evaluation through Feedback Research: A Case Study", in J. Verschuuren (ed.), *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 228.

<sup>1034</sup> V. Section II, §2, B, 1.

## **CONCLUSION DU CHAPITRE**

D'abord envisagée comme un instrument destiné à éclairer la fonction législative du Parlement, l'obligation d'étude d'impact apparaît en réalité davantage comme un mécanisme de nature à renforcer le contrôle parlementaire de l'activité du Gouvernement en matière législative, et ce à plusieurs stades. En amont du processus législatif, l'article 39 alinéa 4 a instauré une procédure novatrice susceptible de renforcer le contrôle du travail gouvernemental mené lors de l'élaboration du projet de loi. Au stade de la mise en œuvre de la loi, l'étude d'impact favorise l'extension du contrôle parlementaire du Gouvernement, en permettant aux assemblées de vérifier l'application des lois d'initiative gouvernementale et leurs effets. L'obligation d'étude d'impact offre en définitive au Parlement l'opportunité de retrouver un pouvoir d'influence dans le processus législatif en mettant la législation et son principal initiateur sous « contrôle continu ».





## CONCLUSION DU TITRE SECOND

Le constituant et le législateur organique ont envisagé l'obligation d'étude d'impact des projets de loi comme un instrument participant, à l'instar d'autres mécanismes introduits par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, au renforcement de la place du Parlement dans la procédure législative.

Les alinéas 3 et 4 de l'article 39, mis en œuvre par la loi organique du 15 avril 2009, apparaissent bien en mesure de favoriser un certain « retour » du Parlement dans le processus législatif, mais par le biais d'une mutation partielle de son rôle. Si l'obligation d'étude d'impact ne remet pas fondamentalement en cause le caractère subordonné de la fonction législative du Parlement sous la V<sup>e</sup> République, elle lui offre en revanche l'opportunité d'exercer un contrôle plus étroit de l'activité du Gouvernement en matière législative. Sans revenir sur l'ascendant du Gouvernement dans le processus législatif, la réforme offre donc au Parlement la faculté de l'obliger à davantage justifier de son action à plusieurs stades de l'élaboration de la loi. L'obligation d'étude d'impact favorise donc bien, en définitive, un rééquilibrage progressif des rapports entre Gouvernement et Parlement dans le cadre de la procédure législative.



## CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

L'analyse de l'insertion de l'obligation d'étude d'impact dans la procédure législative et de sa réception par les différents organes participant à l'élaboration de la loi révèle que les alinéas 3 et 4 de l'article 39 de la Constitution, ainsi que la loi organique du 15 avril 2009 prise pour leur application, constituent bien le support d'une rénovation des rapports entretenus par les pouvoirs publics dans l'élaboration de la loi à deux niveaux.

À rebours des mécanismes de parlementarisme rationalisé principalement destinés à encadrer l'activité des assemblées dans le processus législatif, l'obligation d'étude d'impact rationalise le stade gouvernemental de la procédure législative. Il émerge alors un authentique droit gouvernemental dont le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel assurent le respect. Si l'obligation d'étude d'impact ne bouleverse pas le travail gouvernemental, l'analyse de la pratique laisse entrevoir une amélioration graduelle des conditions de préparation des projets de loi.

Quoique la rationalisation introduite par l'obligation d'étude d'impact ne concerne que la phase pré-parlementaire de la procédure législative, l'analyse a démontré que la réforme n'était pas sans incidences sur le rôle des chambres dans la procédure législative. L'examen de la réception de cette réforme par le Parlement met en lumière un phénomène d'appropriation croissante de l'étude d'impact qui, s'il reste freiné par l'adoption de dispositifs peu contraignants pour le Gouvernement, participe néanmoins d'un renforcement de la place des assemblées dans la procédure législative.

Le droit gouvernemental mis en place par l'obligation d'étude d'impact constitue donc bien le support d'un rééquilibrage progressif des rapports entre Gouvernement et Parlement dans la procédure législative. Cependant, la rénovation de la procédure législative engagée par la réforme de l'article 39 ne constitue pas tant une fin en soi qu'un moyen d'améliorer, d'un point de vue substantiel, les conditions de confection de la loi, dans l'optique d'une amélioration de la qualité de celle-ci. À ce titre, la portée des changements introduits par l'obligation d'étude d'impact dans la procédure législative influe directement sur le degré de concours apporté par la réforme à la rénovation des conditions d'élaboration de la loi.



**SECONDE PARTIE. L'OBLIGATION  
D'ÉTUDE D'IMPACT, MÉTHODE  
D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ  
DE LOI**

---



Comme sous les précédents régimes, la confection de la loi sous la V<sup>e</sup> République a longtemps été uniquement régie par des règles de procédure législative, à l'exclusion de toute exigence de méthode relative au « *contenu même de l'œuvre législative* »<sup>1035</sup>.

Face au constat d'une détérioration de la qualité de la loi, la question s'est posée de savoir si « *après la rationalisation du régime parlementaire, [...] il ne faudrait pas s'engager dans une rationalisation de l'adoption des normes* »<sup>1036</sup>. La cause de cette détérioration a en effet été recherchée dans l'absence de règles de méthode guidant la confection de la loi. Dans un article publié en 1998, Guy Braibant regrettait ainsi que les fondateurs de la V<sup>e</sup> République ne se soient pas « *attachés à « penser le droit », mais seulement à réformer son mode de production* »<sup>1037</sup>. C'est dans cette optique que le constituant et le législateur organique ont inscrit l'obligation d'étude d'impact dans le droit positif.

Dans l'idéal révolutionnaire, une bonne loi était une loi émanant de la volonté générale et incarnant dès lors l'intérêt général<sup>1038</sup>. Cette conception a évolué et la qualité de la loi est désormais appréciée au regard de son degré de satisfaction d'un certain nombre de critères, à l'instar « *d'un produit qui répond à des normes préétablies et qui tire de là une partie de sa valeur* »<sup>1039</sup>.

Il n'existe pas de liste unique et exhaustive des critères qu'une loi doit satisfaire pour être de qualité. Le Conseil constitutionnel estime, par exemple, qu'une loi doit répondre à des critères d'intelligibilité et d'accessibilité et qu'elle doit être pourvue d'une portée normative<sup>1040</sup>. D'autres estiment, comme Jean-Marc Sauvé, qu'une loi de qualité est « *une loi nécessaire, correcte en droit, cohérente et proportionnée, économe, applicable et, au fond, durable* »<sup>1041</sup>.

---

<sup>1035</sup> F. Génay, « La technique législative dans la codification civile moderne », in *Le Code civil. 1804-1904. Le livre du centenaire publié par la société d'études comparatives*, t. II, Paris, Rousseau, 1904, p. 995.

<sup>1036</sup> J.-M. Pontier, « A quoi servent les lois », *D.*, 2000, p. 64.

<sup>1037</sup> G. Braibant, « Penser le droit sous la V<sup>e</sup> République : cohérence et codification », *RDP*, n° 5/6, 1998, p. 1771.

<sup>1038</sup> N. Cuzacq, « La qualité de la loi : un oxymore en droit contemporain ? », *Revue de la recherche juridique, droit prospectif*, PUAM, 2012, n° 1, p. 15.

<sup>1039</sup> A. Vidal-Naquet, « Évaluation et qualité normative », D. Dero-Bugnyet A. Laget-Annamayer (dir), *L'évaluation en droit public*, Centre Michel de l'Hospital, Lextenso, LGDJ, 2015, p. 46.

<sup>1040</sup> Cons. const., n° 2004-500 DC, 29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, *Rec.*, p. 116, cons. 15 ; Cons. const., n° 99-421 DC, 16 novembre 1999, Loi habilitant le gouvernement à procéder par voie d'ordonnances à l'adoption de certains codes, *Rec.*, p. 136, cons. 13.

<sup>1041</sup> J.-M. Sauvé, « Combien de temps faut-il pour faire une bonne loi ? », in S. GABORIAU et H. Pauliat, *Le temps, la justice et le droit*, Actes du colloque organisé à Limoges les 20 et 21 novembre 2003, Presses universitaires de Limoges, 2004, p. 68.

D'autres encore, comme cela ressort du rapport Mandelkern, sont d'avis que la qualité de la réglementation recouvre les notions de nécessité, de clarté, d'acceptation et de mise en œuvre des textes<sup>1042</sup>. Ces listes de critères que devrait satisfaire une loi révèlent qu'il n'existe pas de définition unifiée de la qualité de la loi.

En imposant au Gouvernement de réaliser une étude d'impact de ses projets de loi, le constituant et le législateur organique poursuivaient un objectif d'amélioration de la qualité de la loi<sup>1043</sup>. C'est cet objectif qui a guidé le législateur organique dans la définition des exigences de méthode qu'il a inscrites aux articles 8, 11 et 12 de la loi organique du 15 avril 2009 et qui constituent des préceptes de légistique<sup>1044</sup>, définie comme une « *méthodologie de la création du droit écrit* »<sup>1045</sup>. Ces préceptes sont destinés à améliorer la qualité de la loi<sup>1046</sup>. Une méthode ne se conçoit jamais, cependant, dans l'abstrait. Elle constitue « *un plan de travail en fonction d'un but* »<sup>1047</sup>. L'examen des démarches qu'une méthode impose d'accomplir permet de mettre en lumière le but poursuivi et donc de révéler les choix en termes de valeur opérés par celui qui l'a définie<sup>1048</sup>. L'obligation d'étude d'impact, à l'instar de l'ensemble des mécanismes de légistique, « *ne se résume pas à une simple technologie axiologiquement ou politiquement neutre* »<sup>1049</sup>.

Dès lors, l'examen des exigences de méthode que fixe la loi organique permet de mettre en lumière l'idéal législatif que le législateur organique a poursuivi et d'identifier les critères

---

<sup>1042</sup> D. Mandelkern (prés.), Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation, Doc. fr., 2002, 139 p.

<sup>1043</sup> Exposé des motifs 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, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528 ; CONGRÈS DU PARLEMENT, Compte-rendu intégral, 21 juillet 2008, *JORF* du 22 juillet 2008, p. 6.

<sup>1044</sup> Selon certains auteurs, d'autres exigences constitutionnelles telles que l'exigence de normativité de la loi ou l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi pourraient être analysées comme la marque d'une « juridicisation » de préceptes de légistique. Pour autant, à la différence de l'obligation d'étude d'impact, ces exigences portent sur des critères de qualité de la loi mais n'ont pas trait à une méthode de confection de la loi permettant de satisfaire à ces critères.

<sup>1045</sup> P. Delnoy, « De la légistique conçue comme la science de la création du droit écrit », in *Aux confins du droit, Mélanges en l'honneur du professeur C.-A. Morand*, Collection genevoise, 2001, p. 69.

<sup>1046</sup> C.-A. Morand, « Eléments de légistique formelle et matérielle », in C.-A. Morand (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, PUAM, 1999, p. 38.

<sup>1047</sup> M. Grawitz, *Méthodes des sciences sociales*, Dalloz, p. 352.

<sup>1048</sup> F. Brunet, *La normativité en droit*, Mare et Martin, 2011, p. 209.

<sup>1049</sup> A. Flückiger, « Qu'est-ce que 'mieux légiférer' ? Enjeux et instrumentalisation de la notion de qualité législative », in A. Flückiger et C. Guy-Ecabert, *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer : le rôle des guides de légistique*. Genève, Schulthess, 2008, p. 24. Dans le même sens, le professeur Millard considère que « l'idée d'amélioration présuppose un jugement de valeur, et toute une série de critères (fonction de la loi, définition de la loi, etc.) qui ne vont pas de soi » in E. Millard, « Les limites des guides de légistique : l'exemple du droit français », in A. Flückiger et C. Guy-Ecabert, *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer – Le rôle des guides de légistique*, Schulthess, 2008, p. 128.



de qualité de la loi qu'il a retenus<sup>1050</sup>. Il importera alors d'apprécier dans quelle mesure les études d'impact réalisées depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 15 avril 2009 contribuent à rapprocher la loi élaborée de l'idéal législatif poursuivi. Dans cette optique, il conviendra d'analyser le contenu des documents rendant compte des études d'impact, en appréciant leur conformité aux exigences inscrites dans la loi organique, à la lumière des intentions de son auteur mais aussi, le cas échéant, des lignes directrices établies par le Secrétariat général du Gouvernement.

L'analyse de l'obligation d'étude d'impact révèle que les règles de méthode inscrites dans la loi organique sont destinées à promouvoir deux grands types de qualités législatives : des qualités intrinsèques à la loi (**Titre Premier**) et des qualités qui lui sont extrinsèques, liées aux conditions de sa réception par ses destinataires (**Titre Second**).

---

<sup>1050</sup> À l'opposé de ce raisonnement V. les propos du professeur Braconnier émis sous l'empire de la circulaire de 1998 : « *Les différentes rubriques imposées par la circulaire [...] pourraient être considérées comme des indices objectifs de qualité de la législation [...]. Mais, en réalité, l'étude d'impact ne fournit pas de ce point de vue d'éléments réellement tangibles. Les rubriques sont davantage des rubriques prospectives que des rubriques évaluatives. Mesurer l'impact d'une norme, ce n'est pas forcément en apprécier les qualités intrinsèques* », in S. Braconnier, « La technique de l'étude d'impact et le renouveau de l'action publique », *RDP*, 1<sup>er</sup> juin 1998, n° 3, p. 834.



**TITRE PREMIER. LA PROMOTION DE  
QUALITÉS LÉGISLATIVES  
INTRINSÈQUES**

---



La démarche d'évaluation des impacts de la réglementation s'est largement diffusée dans le monde sur le fondement de l'idée selon laquelle il est possible de perfectionner les textes de droit en considérant les effets qu'ils seront susceptibles de produire sur la société. Le dispositif d'étude d'impact des projets de loi retenu en France n'échappe pas à cette règle. Il présente toutefois la spécificité de s'attacher également à l'amélioration de la formulation de la loi.

En effet, plus de la moitié des alinéas de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 fixent des exigences qui témoignent d'un intérêt pour des qualités qui apparaissent inhérentes au concept même de loi tel qu'il a été formalisé depuis la Révolution française de 1789. Le législateur organique a souhaité favoriser l'élaboration d'une loi de bonne facture, entendue comme une loi nécessaire, claire, concise, juridiquement correcte, harmonieusement insérée dans son environnement juridique. En ce sens, Mathilde Philip-Gay décèle dans ces exigences une volonté de « *coller à un modèle théorique idéalisé* »<sup>1051</sup>. Une bonne loi, écrivait François Gény au début du siècle dernier, doit « *présenter les qualités requises de toute œuvre littéraire, qui s'adresse à l'intelligence et à la volonté plutôt qu'à l'imagination et au sentiment : unité, ordre, précision, clarté* »<sup>1052</sup>. Il y a donc, avec l'obligation d'étude d'impact, une volonté de retour à un âge d'or législatif idéalisé, marqué selon le rapport Mandelkern de 2002 par « *la recherche de l'excellence dans la conception l'écriture et la cohérence du droit* »<sup>1053</sup>.

Les propos tenus par le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement lors des débats sur le projet de loi organique établissant l'obligation d'étude d'impact sont révélateurs à cet égard : « *depuis 1789, notre système juridique est entièrement axé sur la loi, expression de la volonté générale. Il n'est pas question de revenir sur ce principe fondateur de notre République ; il s'agit au contraire de le revitaliser en faisant des lois de meilleure qualité* »<sup>1054</sup>.

---

<sup>1051</sup> M. Philip-Gay, « L'obligation de joindre des études d'impact aux projets de loi. Une illustration des évolutions récentes du droit issu de la Constitution du 4 octobre 1958 », in M. Philip-Gay (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, Lextenso Editions, 2012, p. 156.

<sup>1052</sup> F. Gény, « La technique législative dans la codification civile moderne », in *Le Code civil. 1804-1904. Le livre du centenaire publié par la société d'études comparatives*, t. II, Paris, Rousseau, 1904, p. 996.

<sup>1053</sup> D. Mandelkern (prés.), *Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation*, Doc. fr., 2002, p. 6.

<sup>1054</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 13 janvier 2009, *JORF* du 14 janvier 2009.

Un tel attachement à cette conception de la loi se traduit par l'inscription dans la loi organique du 15 avril 2009 d'exigences destinées, d'une part, à lutter contre la prolifération des lois (**Chapitre Premier**), d'autre part à améliorer la cohérence de la loi par rapport à l'ordre juridique dans lequel elle s'insère (**Chapitre Second**).

# CHAPITRE PREMIER. LA MAÎTRISE DE L'INFLATION LÉGISLATIVE

L'obligation d'étude d'impact a d'abord été conçue comme un instrument destiné à « *mettre en œuvre l'objectif poursuivi par le pouvoir constituant de maîtrise de l'inflation législative* »<sup>1055</sup>. C'est ce qui ressort de l'exposé des motifs du projet de révision constitutionnelle, mais aussi des propos du président de la commission des lois, selon lequel la loi organique prévue par l'article 39 alinéa 3 du texte fondamental devait permettre de « *fermer d'un cran le robinet de la création législative* »<sup>1056</sup>. La version initiale du projet de loi organique déposé devant le Parlement portait la marque de cet objectif de nature quantitative puisque la moitié des alinéas consacrés au contenu de l'étude d'impact étaient alors destinée à lutter contre l'excès de législation<sup>1057</sup>.

L'expression d'inflation législative est apparue dans le vocabulaire juridique à la fin des années 1970<sup>1058</sup>. Elle est utilisée pour qualifier l'augmentation du nombre de lois ou du volume de celles-ci, calculé en nombre d'articles, de pages, de lignes, de poids au Journal officiel. Elle entraîne un phénomène d'instabilité législative, matérialisé par une augmentation de la fréquence de modification des textes<sup>1059</sup>. L'inflation législative est perçue négativement car elle a pour effet de complexifier le système juridique et donc d'affecter la sécurité juridique des destinataires de la norme. Au-delà d'un certain seuil, l'inflation législative constituerait un

---

<sup>1055</sup> Projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, exposé des motifs, p. 3.

<sup>1056</sup> Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 27 mai 2008, *JORF* du 28 mai 2008, p. 2578.

<sup>1057</sup> Projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, article 7 ; G. Faure, *Les études d'impact des projets de loi : premier bilan de la réforme*, Collection des mémoires de l'Équipe de droit public, n° 17, Université Jean Moulin Lyon 3, p. 34.

<sup>1058</sup> R. Savatier, « L'inflation législative et l'indigestion du corps social », *D.*, 1977, chr. 43, p. 47 ; J. Carbonnier, *Essais sur les lois*, Répertoire du notariat Defrénois, 1979, p. 307 et s. La formule apparaît dans la presse écrite dès les années 1930. V. par exemple *Le Temps*, lundi 4 mai 1931, n° 25455 : « Italie. L'inflation législative ».

<sup>1059</sup> P. de Montalivet, « La 'juridicisation' de la légistique », in R. Drago (dir.), « La confection de la loi », *Cahiers des sciences morales et politiques*, PUF, 2005, p. 129 ; C. Bergeal, *Savoir rédiger un texte normatif*, préf. R. Denoix de Saint Marc, Berger-Levrault, 2008, 7<sup>e</sup> éd., p. 20.

obstacle à l'effectivité de la loi<sup>1060</sup>, « *comme s'il existait, pour chaque société, un point critique de la pression légale* »<sup>1061</sup>.

La priorité donnée à l'objectif de maîtrise de l'inflation législative lors de l'adoption de la réforme d'étude d'impact peut d'abord s'expliquer par l'acuité du phénomène qu'elle entend traiter. Certes, la problématique de la prolifération des textes n'est pas nouvelle. Elle a fait l'objet, dès l'Antiquité, de dénonciations récurrentes<sup>1062</sup>. La situation paraît cependant s'être aggravée, en France, à partir de la III<sup>e</sup> République avec l'épanouissement de la fonction législative du Parlement<sup>1063</sup> et les transformations induites par la révolution industrielle<sup>1064</sup>. Elle aurait atteint un stade critique au cours de ces dernières décennies<sup>1065</sup>. La dénonciation de l'afflux de normes législatives nouvelles est désormais relayée par des données chiffrées qui, si elles ne font pas l'unanimité au sein de la doctrine<sup>1066</sup>, rendent compte de l'existence d'un phénomène difficile à nier d'un point de vue quantitatif. Le rapport du Conseil d'État de 1991 mesurait un accroissement moyen du nombre annuel des lois de 35 % entre 1961 et 1991 et un doublement du volume du journal officiel entre 1976 et 1990, passant de 7070 pages à 17141<sup>1067</sup>. À la veille de la réforme de l'étude d'impact, le nombre annuel de lois votées

---

<sup>1060</sup> G. Braibant, « Penser le droit sous la V<sup>e</sup> République : cohérence et codification », *RDP*, n° 5/6, 1998, p. 1771-1779. V. également J. Carbonnier, *Essais sur les lois*, Répertoire du notariat Defrénois, 1995, 2<sup>e</sup> éd., p. 310 et s. ; J.-P. Camby, « La désacralisation de la loi », in P. Jan, *La Constitution de la V<sup>e</sup> République, Réflexions pour un cinquantenaire*, Doc. fr., p. 114.

<sup>1061</sup> J. Carbonnier, *Essais sur les lois*, Répertoire du notariat Defrénois, 2<sup>e</sup> éd., 1995, p. 310.

<sup>1062</sup> V. le florilège des citations de Cicéron, Tacite, Bacon Montaigne, Descartes, etc, dénonçant l'inflation législative, établi par A.-L. Valembos, et complété par V. Marinese : A.-L. Valembos, *La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français*, op.cit., p.100, note 163 ; V. Marinese, *L'idéal législatif du Conseil constitutionnel, Etude sur les qualités de la loi*, Th. dactyl, Université Paris-X-Nanterre, 2007, p. 20.

<sup>1063</sup> H. Capitant, « Comment on fait les lois aujourd'hui », *Revue politique et parlementaire*, n° 91, 1917, p. 305 et s. ; G. Ripert, *Le déclin du droit, Etudes sur la législation contemporaine*, LGDJ, 1949, p. 70 et s. ; Du même auteur, *V. Les forces créatrices du droit*, LGDJ, 1955, 2<sup>e</sup> éd., p. 94 ; G. Burdeau, « Essai sur la notion de loi en droit français », *APD*, 1939, p. 51 et s.

<sup>1064</sup> C. Thibierge, « Introduction », in C. Thibierge et alii, *La densification normative. Découverte d'un processus*, Mare et Martin, 2014, p. 55.

<sup>1065</sup> G. de Baynast de Septfontaines, *L'inflation législative et les articles 34 et 37 de la Constitution*, Th. dactyl., Paris II Panthéon-Assas, 1997, p. 35 et s. ; G. Hispalis, « Pourquoi tant de loi(s) ? », *Pouvoirs*, n° 114, 2005/3, p. 101-115.

<sup>1066</sup> Certains auteurs regrettent l'imprécision des chiffres censés rendre compte de cette situation alarmante (V. E. Grass, *L'inflation législative a-t-elle un sens ?*, *RDP*, n° 1, 2003, p. 139), les contradictions internes qu'ils recèleraient (H. Moysan, *A propos de l'inflation des chiffres mesurant l'inflation des lois*, *D.*, 2007, p. 3029), et enfin le discours doctrinal politiquement orienté qu'ils masqueraient (P. Mbongo, « De "l'inflation législative" comme discours doctrinal », *D.*, 2005 p. 1300 et s. ; D. Helm, « Regulatory Reform, Capture, and the Regulatory Burden », *Oxford Review of Economics Policy*, vol. 22, n° 2, p. 171 ; R. Vanneville, « Les enjeux politico-juridiques des discours sur l'inflation normative », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 11, 2009/1, p.80-91).

<sup>1067</sup> Conseil d'État, *Rapport public 1991*, Doc. fr., EDCE, n° 43, 1991, p. 16 et 19.



paraissait s'être stabilisé mais leur volume, quant à lui, continuait à augmenter en dépassant les 23 000 pages à partir des années 2000<sup>1068</sup>.

La mobilisation de l'obligation d'étude d'impact en faveur de la lutte contre l'excès de législation résulte également du fait qu'elle semble être le mécanisme le plus à même d'influer significativement à la baisse sur le niveau d'inflation législative. Certes, certains dispositifs et principes ne sont pas sans incidences sur la production législative. Il en va ainsi de la séparation entre les articles 34 et 37 de la Constitution, de la jurisprudence de l'« entonnoir »<sup>1069</sup> ou encore de la prohibition des dispositions non normatives<sup>1070</sup>. Ils ne semblent pas avoir, cependant, limité sensiblement l'afflux de lois nouvelles. Les lois de simplification adoptées depuis le début des années 2000, quant à elles, comportent certes des mesures d'abrogation et de simplification qui allègent le stock de lois. Elles ne canalisent aucunement, en revanche, le flux de règles législatives nouvelles.

La spécificité du modèle français d'étude d'impact est révélée par l'examen des rubriques de la loi organique destinées à influencer le niveau de production législative. Tandis que les modèles étrangers d'analyse d'impact ont d'abord une approche de l'excès de réglementation selon le coût pour les destinataires de la norme, en particulier les entreprises<sup>1071</sup>, la loi organique du 15 avril 2009 s'en tient à une approche essentiellement juridique de l'inflation législative. La maîtrise de l'augmentation du nombre de lois, de leur volume mais aussi de leur stabilité dans le temps, constitue un objectif en soi<sup>1072</sup>. Cette priorité donnée à une approche formelle de l'inflation législative témoigne d'une volonté de renouer avec un idéal de la loi rare, idéal intemporel sans doute, qui s'est particulièrement manifesté sous la Révolution française et qui s'est traduit, en premier lieu, dans le code civil de 1804. Portalis considère ainsi, dans son discours préliminaire sur le premier projet de code civil, que les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires et qu'elles « *compromettent la certitude et la majesté de la*

---

<sup>1068</sup> Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit, Rapport public 2006*, Doc. fr., Etudes et documents n° 57, p. 265.

<sup>1069</sup> V. par exemple Cons. const., n° 2005-532 DC, 19 janvier 2006, Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, *Rec.* p. 31, cons. 23 à 26.

<sup>1070</sup> V. par exemple Cons. const., n° 2005-512 DC, 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, *JORF* du 24 avril 2005, p. 7173.

<sup>1071</sup> V. par exemple la démarche d'analyse coûts-avantages des projets de réglementation introduite aux États-Unis afin d'accompagner le processus de dérégulation lancé sous la présidence de R. Reagan : C. Kirkpatrick and D. Parker, « Regulatory impact assessment: an overview », *Public Money & Management*, 15 mars 2010, p. 267 ; E. Zoller, intervention au cours des débats, in B. Mathieu et M. Verpeaux (dir.), *L'intérêt général, norme constitutionnelle*, Dalloz, 2007, p. 32

<sup>1072</sup> J.-B. Auby and T. Perroud, "Introduction", in J.-B. Auby and T. Perroud, *Regulatory Impact Assessment*, Global Law Press, 2013, p. 41.

*législation* »<sup>1073</sup>. Jaucourt, à l'entrée « loi » de l'Encyclopédie, déplore la multiplicité des lois, qui révèle « *la mauvaise constitution d'un gouvernement*<sup>1074</sup> ». La loi, parce qu'elle est fondée sur la raison, doit être stable. Elle échappe ainsi « *aux contingences, ignore la mobilité des passions et la relativité des intérêts* »<sup>1075</sup>.

La volonté de renouer avec cet idéal d'une loi rare, concise et stable apparaît en filigrane au travers de la diversité des rubriques de la loi organique du 15 avril 2009<sup>1076</sup> consacrées à la maîtrise de l'inflation législative : obligation de rendre compte de l'état d'application du droit sur le territoire national (article 8 alinéa 5), d'exposer les objectifs poursuivis par la législation envisagée, les motifs du recours à celle-ci et les alternatives aux règles de droit nouvelles (article 8 alinéa 2) et enfin de présenter les textes législatifs et réglementaires à abroger (article 8 alinéa 6). Leur analyse conjointe révèle que le législateur organique a entendu maîtriser l'excès de législation au moyen de deux procédés. En amont, il a souhaité que l'étude d'impact accompagne le travail du Gouvernement dans sa réflexion sur la nécessité de mener une réforme par le biais d'un texte de valeur législative afin d'influer à la baisse, *in fine*, sur le nombre annuel de lois votées. En aval, lorsque l'étude d'impact n'a pas permis de renoncer au vecteur législatif, le législateur organique a entendu encadrer la traduction des réformes dans les projets de loi dans le but de limiter leur volume, et ainsi favoriser la maîtrise globale de l'inflation du volume des textes. En amont comme en aval, cependant, le contraste entre les ambitions du législateur organique et la pratique suivie depuis l'entrée en vigueur de la réforme est patent. Il apparaît à la lecture des statistiques publiées depuis 2009 qui attestent que l'obligation d'étude d'impact, dans la continuité des circulaires de 1995<sup>1077</sup>, 1998<sup>1078</sup> et 2003<sup>1079</sup> relatives à l'étude d'impact, n'est pas parvenue à contenir l'inflation législative<sup>1080</sup>. L'analyse de la mise en œuvre

---

<sup>1073</sup> J.-E.-M. Portalis, *Discours préliminaire du premier projet de Code civil*, préf. M. Massenet, Confluences, 2004, p. 15.

<sup>1074</sup> D. Diderot et J. le Rond D'Alembert, *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, tome IX, 1765, p. 645.

<sup>1075</sup> G. Burdeau, « Essai sur la notion de loi en droit français », *APD*, 1939, p. 15.

<sup>1076</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>1077</sup> Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* n° 279 du 1<sup>er</sup> décembre 1995, p. 17566.

<sup>1078</sup> Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* n° 31 du 6 février 1998, p. 1912.

<sup>1079</sup> Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation, *JORF* n° 199 du 29 août 2003, p. 14720.

<sup>1080</sup> En 1998 le professeur Braconnier mettait ainsi en avant le décalage entre « *l'ambition de l'étude d'impact (légiférer moins) et le simple constat statistique de l'inflation normative* ». S. Braconnier, « La technique de l'étude d'impact et le renouveau de l'action publique », *RDJ*, n° 3, 1<sup>er</sup> juin 1998, p. 832. Concernant la réforme du 15 avril 2009, le Conseil d'État a estimé que « *le dispositif mis en place n'a[va]it sans doute pas encore donné tous les résultats que l'on pouvait escompter en termes [...] de réduction du flux des textes législatifs nouveaux* ».

de la réforme par le biais des études d'impact permet de trouver les causes d'un tel contraste. À cet égard, il s'avère que la loi organique du 15 avril 2009 ne peut avoir qu'une très faible emprise sur les raisons qui déterminent le Gouvernement à recourir à l'instrument législatif lorsqu'il lance une réforme (**Section 1**). Elle pourrait, en revanche, être davantage sollicitée lors de la rédaction du projet de loi, limitant ainsi le volume du texte adopté mais aussi, par effet ricochet, l'accroissement du volume total des lois en vigueur (**Section 2**).

## SECTION 1. LA MAÎTRISE DU NOMBRE DE LOIS

« *Un bon moyen de lutter contre l'inflation législative,* » estime Xavier Vandendriessche, « *consiste à s'interroger sur la nécessité de la loi* »<sup>1081</sup>. Cette suggestion, apparemment prosaïque, prend tout son sens à l'observation des flux de lois nouvelles, qui met en lumière le fait que l'« *on légifère par réflexe plus que par raison* »<sup>1082</sup>. L'institutionnalisation de l'obligation d'étude d'impact était précisément destinée à introduire cette démarche de bon sens dans une optique de maîtrise de l'inflation législative, en permettant de « *poser la question du besoin de la loi* »<sup>1083</sup>. C'est la lecture qui peut être faite de l'article 8 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009 qui impose au Gouvernement, principal initiateur des réformes, de rendre compte dans l'étude d'impact des « *objectifs poursuivis par le projet de loi* », de recenser « *les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles* » et d'exposer « *les motifs du recours à une nouvelle législation* »<sup>1084</sup>. Afin que ces trois types d'analyse, souvent réunis sous le terme d'« étude d'options », influencent effectivement les réflexions du porteur d'une réforme, elles doivent être engagées « *dès le stade des réflexions préalables* »<sup>1085</sup>.

La démarche imposée par le législateur organique n'est pas sans évoquer celle imposée au maître d'ouvrage dans le domaine environnemental, tenu d'exposer dans l'étude d'impact « *une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître*

---

(Consulter autrement, *Participer effectivement, Rapport public du Conseil d'État de 2011*, Doc. fr., EDCE, n° 62, 2011, p. 114).

<sup>1081</sup> X. Vandendriessche, « Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants », *JCP G.*, 2008, I, 174, p. 46.

<sup>1082</sup> G. Carcassonne, *La Constitution*, Points, 2005, p. 179.

<sup>1083</sup> OCDE, *Mieux légiférer en Europe : France 2010*, Editions OCDE, 2010, p. 93.

<sup>1084</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>1085</sup> Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative), *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, texte n° 5.

*d'ouvrage et une indication des principales raisons de son choix* »<sup>1086</sup>. En matière législative, une telle démarche apparaissait pertinente en ce qu'elle permettait de répondre, non aux symptômes de l'accroissement des cas de recours à l'acte législatif, mais aux causes de celui-ci en intervenant en amont du choix de légiférer. Pourtant, l'obligation d'étude d'impact ne semble pas avoir eu d'influence significative sur le nombre annuel de lois votées<sup>1087</sup>.

L'absence d'influence perceptible de la réforme de l'étude d'impact sur le recours à la loi s'explique, d'abord, par l'inapplication de la loi organique du 15 avril 2009 aux propositions de loi<sup>1088</sup>. L'exclusion de ces textes du champ d'application de l'obligation d'étude d'impact est d'autant plus regrettable que la modification des règles de fixation de l'ordre de jour<sup>1089</sup> a mécaniquement entraîné une « *augmentation de la proportion des propositions de loi dans l'ensemble des lois votées par le Parlement* »<sup>1090</sup>. Le Parlement examine ainsi un plus grand nombre de propositions de loi depuis la révision constitutionnelle de 2008 et en adopte également davantage<sup>1091</sup>.

Pour autant, l'augmentation de la part des propositions de loi dans les textes annuellement votés n'explique pas, à elle seule, les faibles incidences de l'obligation d'étude d'impact sur le nombre de lois votées. La pratique révèle, en effet, que l'obligation d'étude d'impact n'est pas parvenue, non plus, à influencer à la baisse sur le nombre annuel de projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale et le Sénat<sup>1092</sup>. Les causes de cette situation sont à rechercher dans les rubriques de la loi organique du 15 avril 2009 destinées à prévenir le recours à la loi. À l'issue de leur analyse, il apparaît que la démarche d'étude d'options n'a aucune prise sur le choix du Gouvernement de réagir à un événement. Elle ne peut influencer que la réaction elle-même, en imposant au Gouvernement de démontrer la nécessité d'utiliser le vecteur

---

<sup>1086</sup> Article L. 122-3 du code de l'environnement.

<sup>1087</sup> 53 lois ont été définitivement adoptées en 2013, 40 en 2012, 66 en 2011, 57 en 2010, 43 en 2009 (hors lois autorisant la ratification des traités ou accords relevant de l'article 53 de la Constitution). Ces chiffres sont comparables au nombre moyen de lois adoptées au cours des années 1990 et 2000. Sénat, *Les cinquante-cinq ans du Sénat de la V<sup>e</sup> République*. Juin 1959-Septembre 2013, 30 septembre 2013, p. 16.

<sup>1088</sup> V. Ire partie, titre 1, chapitre 1, section 2, §2, B et Ire partie, titre 2, chapitre 1, section 2, §2.

<sup>1089</sup> Article 48 de la Constitution.

<sup>1090</sup> X. Vandendriessche, « Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants », *JCP G.*, 2008, 174, p. 457.

<sup>1091</sup> D. Chamussy, « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien », *Jus Politicum*, n° 6, 2011, p. 13-14.

<sup>1092</sup> 151 projets de loi ont été déposés devant le Parlement au cours de la période 2012-2013, 84 au cours de la session 2011-2012, 90 durant la période 2010-2011, 112 en 2009-2010. La direction de la séance du Sénat en dénombrait 91 pour les périodes 1995-1996 et 1997-1998. V. Sénat, *Les cinquante-cinq ans du Sénat de la V<sup>e</sup> République*. Juin 1959-Septembre 2013, 30 septembre 2013, p. 16. ; V. également Assemblée nationale, *Statistiques sur l'activité de l'Assemblée nationale*, XIV<sup>e</sup> législature, session 2013-2014, non daté, 7 p. ; Assemblée nationale, *Statistiques sur l'activité de l'Assemblée nationale*, XIII<sup>e</sup> législature, non daté, 28 p.

législatif pour répondre à cette situation. La soumission du porteur d'un projet de réforme à une démarche d'étude d'options, si elle est salutaire, ne saurait cependant conduire que dans des cas marginaux à renoncer au véhicule législatif car ce choix est le plus souvent contraint<sup>1093</sup>. C'est le cas, en particulier, lorsque le recours à la loi est imposé par une norme supra-législative. Dans une telle hypothèse, la réalisation d'une étude d'impact ne fait souvent que mettre en exergue la marge de manœuvre limitée du porteur d'une réforme (§1). En l'absence d'obligation de légiférer, l'autonomie du Gouvernement semble en revanche totale et l'obligation d'étude d'impact théoriquement propice, dès lors, à prévenir efficacement le recours à la loi. La pratique révèle pourtant que les études d'options accompagnant les choix de légiférer pris en opportunité ne conduisent que rarement à renoncer au véhicule législatif (§2).

## **§1. LA PREVENTION IMPOSSIBLE DU RECOURS AU VECTEUR LEGISLATIF EN PRESENCE D'UNE OBLIGATION DE LEGIFERER**

Dans son rapport public de 2006, le Conseil d'État reconnaissait que l'élaboration de normes juridiques est le corollaire de comportements « *pathogènes* », mais aussi, de façon croissante, de contraintes objectives parfois inéluctables<sup>1094</sup>. Il faisait référence aux cas dans lesquels l'intervention de la loi est imposée par une règle de droit supérieure.

À l'exception des projets de loi prévus par l'article 53 de la Constitution et destinés à autoriser la ratification d'un traité ou accord international, la loi organique du 15 avril 2009 ne précise pas les cas dans lesquels l'adoption d'un projet de loi est imposée par une norme supra-législative. Les lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement relatives à la rédaction des études d'impact précisent, quant à elles, que l'appréciation de la nécessité de l'intervention législative n'est pas nécessaire lorsque cette dernière est commandée par une norme supérieure<sup>1095</sup>. Le même principe figure dans le guide de légistique disponible sur le site Légifrance, dont il ressort que, dans un tel cas, il suffit de rappeler dans l'étude d'impact que le choix du recours à la loi résulte de l'application d'une règle supérieure<sup>1096</sup>. L'obligation d'étude

---

<sup>1093</sup> V. En ce sens les cas de « *législation contrainte* » dénombrés par J.-E. Schoettl (« Les causalités enchevêtrées du désordre normatif », *Pouvoirs*, n° 116, 2006, p. 155).

<sup>1094</sup> Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit, Rapport public du Conseil d'État de 2006*, Doc. fr., Etudes et documents, n° 57, 2006, p. 232.

<sup>1095</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, octobre 2012, p. 25.

<sup>1096</sup> Guide de légistique, *L'évaluation préalable : principes et enjeux*, 18 octobre 2012.

d'impact n'a donc pas été conçue comme un instrument destiné à limiter les cas de recours à la loi en présence d'une obligation de légiférer, que celle-ci résulte d'une règle supranationale (A) ou d'une règle de droit interne (B).

## **A. L'OBLIGATION DE LEGIFERER RESULTANT D'UNE EXIGENCE SUPRA-NATIONALE**

La participation de la France à un nombre croissant de traités internationaux et l'approfondissement de la construction européenne sont une des causes de la prolifération des lois car ces sources du droit induisent parfois des interventions législatives.

Il peut en aller ainsi lorsque l'incompatibilité d'une loi française avec le droit international ou européen est relevée par une décision de justice. Dans une telle hypothèse, les études d'impact ne peuvent, en effet, que souligner la nécessité d'une intervention législative afin de mettre la loi en conformité avec le droit international tel qu'interprété par le juge. Au sein de l'étude d'impact du projet de géolocalisation<sup>1097</sup>, par exemple, le recours à la loi est motivé par la nécessité de respecter le droit au respect de la vie privée et familiale inscrit à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tel qu'interprété par la Cour de cassation et la Cour européenne des droits de l'homme dans des arrêts récents<sup>1098</sup>. De façon comparable, l'étude d'impact du projet de loi portant réforme ferroviaire souligne que le recours à la loi permet de se mettre en conformité avec plusieurs directives de l'Union européenne, dont la Cour de justice de l'Union européenne avait dénoncé le non-respect par la France dans un arrêt C-625/10 du 18 avril 2013<sup>1099</sup>. Les hypothèses de recours à la loi afin de se mettre en conformité avec une décision de justice demeurent cependant ponctuelles.

Dans la majorité des cas, les interventions législatives contraintes résultent de l'obligation de recourir à une loi pour autoriser la ratification des traités entrant dans le champ d'application de l'article 53 de la Constitution (1) et de l'obligation de transposer par le biais d'une loi les directives de l'Union européenne relevant de l'article 34 de la Constitution (2).

---

<sup>1097</sup> Déposé au Sénat le 23 décembre 2013.

<sup>1098</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la géolocalisation, 20 décembre 2013, p. 8 et s.

<sup>1099</sup> Étude d'impact du projet de loi portant réforme ferroviaire, 15 octobre 2013, p. 18-19. Projet déposé le 16 octobre 2013.

Dans les deux cas, la réalisation d'une étude d'impact ne sert qu'à rendre compte de l'existence d'une obligation de légiférer.

## **1. LA RATIFICATION D'UN TRAITE OU D'UN ACCORD RELEVANT DE L'ARTICLE 53 DE LA CONSTITUTION**

Les lois autorisant la ratification d'un traité ou d'un accord international qui relève de l'article 53 de la Constitution<sup>1100</sup> représentent environ la moitié du nombre annuel de lois votées<sup>1101</sup>. L'article 11 de la loi du 15 avril 2009 soumet ces textes à une obligation d'étude d'impact dérogatoire. Le Gouvernement n'est pas tenu, en particulier, d'exposer les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et les motifs du recours à une nouvelle législation. Cette inapplication de l'obligation d'étude d'options prévue à l'article 8 alinéa 2 signifie que le Gouvernement n'est pas tenu de rendre compte de la nécessité de recourir au vecteur législatif.

L'absence d'une telle obligation pour cette catégorie de textes s'explique par le fait que, à partir du moment où le traité a été signé et qu'il appartient à l'une des matières énumérées à l'article 53 de la Constitution, le recours à la loi est indispensable pour autoriser la ratification de celui-ci. La démarche du Gouvernement semble donc, à ce stade, contrainte. C'est la raison pour laquelle les études d'impact de ces projets de loi n'évoquent pas la question de l'utilisation du vecteur législatif ou se bornent à relever que l'entrée en vigueur du traité suppose « *la mise en œuvre de la procédure parlementaire d'approbation conformément à l'article 53 de la Constitution* »<sup>1102</sup>.

Bien que l'article 11 de la loi organique du 15 avril 2009 ne l'impose pas expressément, à titre de bonne pratique, le Gouvernement gagnerait à démontrer dans l'étude d'impact que l'accord signé relève bien de l'article 53 de la Constitution. Une telle démarche donnerait plus

---

<sup>1100</sup> « *Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi* ».

<sup>1101</sup> Au cours de la session 2012-2013, sur les 90 lois définitivement adoptées 37 étaient des lois de ratification d'une convention internationale. 38 lois définitivement adoptées sur 78 étaient des lois prises en vertu de 53 de la Constitution durant la session 2011-2012. Ce ratio est relativement stable depuis les années 1990. V. Sénat, *Les cinquante-cinq ans du Sénat de la V<sup>e</sup> République. Juin 1959-Septembre 2013*, 30 septembre 2013, p. 38.

<sup>1102</sup> Étude d'impact du projet de loi autorisant l'approbation de la convention sur le transfèrement des personnes condamnées entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République dominicaine, non daté, p. 4.

de portée à la circulaire du 30 mai 1997 invitant à « *déterminer le plus tôt possible si l'accord devrait faire ou non l'objet d'une autorisation parlementaire de ratification* »<sup>1103</sup>. Elle permettrait, en définitive, de faciliter la détection des ratifications redondantes. Le Conseil d'État a pu constater, par exemple, que le domaine d'application du deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, dont la ratification a été autorisée par le Parlement<sup>1104</sup>, était déjà en partie couvert par d'autres engagements internationaux<sup>1105</sup>. La réalisation d'une étude d'impact moins elliptique sur cette question aurait sans doute pu prévenir la ratification d'un traité partiellement redondant<sup>1106</sup>.

Nonobstant ce perfectionnement souhaitable, il demeure que l'obligation de présentation d'une étude d'impact des projets de loi présentés dans le cadre de l'article 53 ne constitue pas un moyen de réduire significativement les cas de recours à la loi afin d'autoriser la ratification d'un accord international. À ce stade du processus, la marge de manœuvre du Gouvernement est, en effet, restreinte. Il en va de même en matière de transposition des directives de l'Union européenne relevant du domaine de l'article 34 de la Constitution.

## 2. LA TRANSPOSITION D'UNE DIRECTIVE DE L'UNION EUROPEENNE

Les études d'impact des projets de loi de transposition des directives sont soumises au régime de droit commun fixé à l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009. Le Gouvernement est donc tenu d'exposer, en vertu de l'alinéa 2 de l'article 8, les objectifs poursuivis par le projet de loi de transposition, les alternatives au recours à la loi et les motifs du recours à celle-ci. Une telle démarche est censée avoir été précédée, en amont, de la rédaction d'une fiche d'impact simplifiée dès le stade de l'élaboration de la proposition de directive<sup>1107</sup>.

La soumission des études d'impact de ces projets de loi à l'article 8 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009 ne saurait occulter, cependant, la faible marge de manœuvre du Gouvernement en matière de transposition des directives de l'Union européenne.

---

<sup>1103</sup> Circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux, *JORF* n° 0125 du 31 mai 1997, p. 8415.

<sup>1104</sup> Loi n° 2011-855 du 20 juillet 2011 autorisant la ratification du deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, *JORF* n° 0168 du 22 juillet 2011, p. 12530.

<sup>1105</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2011*, Doc. fr, EDCE, n° 62, 2011, p. 181.

<sup>1106</sup> Étude d'impact du projet de loi autorisant la ratification du deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, non daté, 23 p.

<sup>1107</sup> Circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes, *JORF* du 2 octobre 2004, p. 16920.



L'appréciation des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles ne peut avoir qu'une portée limitée puisque la France est tenue, en vertu de l'article 88-1 de la Constitution<sup>1108</sup> et de ses obligations communautaires<sup>1109</sup>, de transposer la directive, faute de quoi elle engage sa responsabilité<sup>1110</sup>. Certes, cette appréciation peut favoriser la détection des cas dans lesquels la transposition ne nécessite pas d'intervention positive, au motif que le droit français est déjà conforme à la directive. En ce sens, l'étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière<sup>1111</sup> a pu relever que « *la législation française relative au paiement des contrats de la commande publique [était] déjà, en grande partie, conforme à la nouvelle réglementation européenne* »<sup>1112</sup>. En dehors de la prise en compte de cette hypothèse, cependant, la capacité de l'étude d'impact à prévenir le recours à la loi est forcément limitée puisque ce choix est tributaire de l'appartenance ou non de la directive à transposer au domaine législatif fixé principalement à l'article 34 de la Constitution. Lorsque cette directive est, en outre, précise et inconditionnelle, la compétence du Gouvernement en matière de choix de l'instrument de transposition se trouve, en pratique, liée. La démarche d'étude d'impact consiste alors à s'interroger sur la nature législative ou réglementaire des dispositions de la directive à transposer, mais nullement à prévenir un recours au vecteur législatif. L'étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne<sup>1113</sup> illustre parfaitement cette hypothèse. Dans sa rubrique consacrée aux options possibles, le document énonce en préambule que « *la quasi-totalité des dispositions des directives transposées par le présent projet de loi sont précises et inconditionnelles et appellent des mesures de transposition de nature législative, puisqu'elles concernent la matière pénale* »<sup>1114</sup>.

---

<sup>1108</sup> « *La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007* ». V. notamment Cons. const., n° 2004-496 DC, 10 juin 2004, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*, Rec. p. 101, cons. 7.

<sup>1109</sup> Article 4 §3 du traité sur l'Union européenne et article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>1110</sup> En vertu de l'article 259 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le défaut de transposition dans les délais prévus par la directive ouvre la voie au recours en constatation de manquement intenté par la Commission. Il entraîne la responsabilité de l'État français. CE, Ass., 28 février 1992, *Société Arizona Tobacco Products et S.A. Philip Morris France*, Rec. p. 78, conclusions de M. Laroque, AJDA n° 3, mars 1992, p. 210.

<sup>1111</sup> Déposé le 20 novembre 2013 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

<sup>1112</sup> Étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, août 2012, p. 8.

<sup>1113</sup> Présenté à l'Assemblée nationale le 20 février 2013.

<sup>1114</sup> Étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne, 19 février 2013, p. 44.

En définitive, la mise en œuvre de l'article 8 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009 permet au Gouvernement de s'assurer de la nécessité, d'une part, de transposer la directive et, d'autre part, de la nécessité de recourir à une loi pour procéder à cette transposition. En revanche, elle ne constitue pas en elle-même un vecteur de canalisation des cas de recours à la loi induits par le droit de l'Union européenne.

L'obligation d'étude d'impact ne constitue donc pas un mécanisme de nature à prévenir le recours au vecteur législatif lorsque celui-ci résulte de la nécessaire mise en conformité avec une règle internationale. Il en va de même lorsque l'intervention législative est imposée par une exigence exprimée en droit interne.

## **B. L'OBLIGATION DE LEGIFERER RESULTANT D'UNE EXIGENCE NATIONALE**

À l'instar du droit international et européen, certaines exigences résultant du droit interne peuvent induire des obligations de légiférer. Si ces hypothèses ne contribuent que faiblement, à l'évidence, à l'inflation législative, elles méritent d'être mentionnées car elles tiennent également en échec la volonté du législateur organique de canaliser le recours à la loi au moyen de l'étude d'impact. Il s'agit des cas dans lesquels l'intervention législative est expressément prévue par une disposition de valeur constitutionnelle ou organique (1), mais aussi des cas dans lesquels elle est rendue nécessaire par une décision du Conseil constitutionnel (2).

### **1. LES RENVOIS DE LA CONSTITUTION OU D'UNE LOI ORGANIQUE**

Le renvoi d'une norme à une autre norme chargée d'en préciser les modalités d'application est une pratique courante dans les lois, qui comportent souvent des dispositions renvoyant à des dispositions réglementaires. La technique a également été introduite dans la Constitution et les lois organiques. La première renvoie, selon les cas, à des lois organiques ou

à des lois ordinaires<sup>1115</sup>, les secondes uniquement à des lois ordinaires<sup>1116</sup>. De tels procédés constituent, à n'en pas douter, une des sources de l'inflation législative. Le nombre de dispositions constitutionnelles ou organiques de renvoi à un autre texte s'est, en effet, sensiblement accru depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>1117</sup>. La Constitution compte désormais quarante-cinq renvois à la loi organique, contre 19 en 1958<sup>1118</sup>.

L'obligation d'étude d'impact ne constitue pas un moyen efficace de canalisation des lois adoptées à des fins d'application de la Constitution ou d'une loi organique. À cet égard, la soumission des études d'impact de ces projets au régime de droit commun prévu à l'article 8 de la loi organique ne doit pas faire illusion. Ainsi que l'énonçait Arnaud Haquet, la réalisation d'une étude d'impact « *n'a de sens que si elle peut inciter le rédacteur d'un texte à renoncer à son projet* »<sup>1119</sup>. Or, il est difficile d'envisager la rédaction d'une étude d'impact conduisant le Gouvernement à renoncer à l'adoption d'une loi appelée de ses vœux par le constituant ou le législateur organique<sup>1120</sup>.

D'une part, les dispositions de renvoi étant rédigées au présent de l'indicatif, l'adoption des textes auxquels renvoie la Constitution constitue un impératif<sup>1121</sup>. La perspective d'une étude d'impact intégrant parmi les options possibles celle de ne pas intervenir apparaît donc pour le moins improbable. D'autre part, la nature du texte destiné à mettre en œuvre, préciser ou compléter étant déjà déterminée par le texte de renvoi, la question de la nécessité de recourir au véhicule législatif ne se pose plus au stade de la réalisation de l'étude d'impact.

---

<sup>1115</sup> V. exemple l'article 4 de la Constitution, qui dispose que les partis et groupements politiques contribuent à la mise en œuvre du principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives « *dans les conditions déterminées par la loi* ». La Constitution renvoie également à des textes non législatifs, comme le règlement des assemblées ou des accords internationaux.

<sup>1116</sup> V. par exemple l'article 12-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, introduit par l'article 6 de loi organique n° 92-189 du 25 février 1992 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, *JORF*, 29 février 1992, p. 3086 et s. Le Conseil constitutionnel a accepté une telle pratique, mais refuse celle du renvoi à une autre loi organique. V. par exemple Cons. const., n° 75-62 DC, 28 janvier 1976, Loi organique sur le vote des français établis hors de France pour l'élection du Président de la République, cons. 3 et 4.

<sup>1117</sup> J.-E. Gicquel note ainsi que la Constitution a « *subi un lifting sans précédent* » puisque, outre la modification d'un tiers de ses articles, on compte quinze nouveaux renvois à la loi organique et sept à la loi ordinaire. *In JCl. Administratif*, Fasc. 10 : Constitution du 4 octobre 1958, 29 mars 2013, § 52.

<sup>1118</sup> L. Kouomou Simo, *Les lois organiques dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, mémoire, Université Panthéon-Sorbonne, 2010, p. 2.

<sup>1119</sup> A. Haquet, « Les études d'impact des projets de loi : espérances, scepticisme et compromis », *AJDA*, 2 novembre 2009, p. 1992.

<sup>1120</sup> L. Kouomou Simo, *Les lois organiques dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, *op. cit.*, p. 79.

<sup>1121</sup> Le fait qu'il n'existe pas de procédure de sanction du non-respect de cette obligation ne remet pas en cause le caractère impératif de la norme constitutionnelle.

Les études d'impact des projets de loi organique publiées depuis 2009 confirment l'incapacité de la réforme à prévenir le recours à la loi lorsqu'il est imposé par un texte. Dans son préambule, l'étude d'impact du projet de loi organique relatif au Défenseur des droits<sup>1122</sup> énonce ainsi que « *la nécessité de légiférer s'impose évidemment pour traduire dans les faits l'intention du constituant* »<sup>1123</sup>. L'étude d'impact du projet de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution<sup>1124</sup>, quant à elle, souligne la « *nécessité d'une loi organique* » pour rendre applicable cette disposition constitutionnelle<sup>1125</sup>. L'étude d'impact du projet de loi organique et du projet de loi portant application de l'article 11 de la Constitution<sup>1126</sup>, pour sa part, s'abstient même d'exposer les raisons pour lesquelles il est nécessaire d'adopter ces textes<sup>1127</sup>.

En dehors des cas dans lesquels l'intervention législative résulte d'une obligation inscrite dans la Constitution ou dans une loi organique, le recours à la loi peut également être rendu nécessaire par une décision du Conseil constitutionnel.

## 2. LES DECISIONS DE CENSURE AVEC EFFET DIFFERE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Les décisions de censure du Conseil constitutionnel ne s'accompagnent pas, en principe, d'une obligation de légiférer<sup>1128</sup>. Même dans l'hypothèse d'une censure pour incompétence

---

<sup>1122</sup> Présenté au Sénat le 9 septembre 2009.

<sup>1123</sup> L'étude d'impact ajoute par la suite que le recours à la loi organique découle de l'article 71-1 de la Constitution qui donne compétence au législateur organique pour « *attribuer des compétences au Défenseur des droits à l'égard d'organismes autres que les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public* ». Étude d'impact du projet de loi organique relatif au défenseur des droits et du projet de loi relatif au défenseur des droits, septembre 2009, p. 6 et 31.

<sup>1124</sup> Déposé le 22 décembre 2010 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

<sup>1125</sup> Étude d'impact du projet de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution, décembre 2010, p. 9.

<sup>1126</sup> Déposé à l'Assemblée Nationale le 22 décembre 2010.

<sup>1127</sup> Étude d'impact du projet de loi organique et du projet de loi portant application de l'article 11 de la Constitution, décembre 2010, 32 p.

<sup>1128</sup> *Contra* : V. F. Galetti, qui voit dans les déclarations d'inconstitutionnalité la « *sanction d'une obligation de légiférer en filigrane* ». « Existe-t-il une obligation de bien légiférer ? Propos sur « l'incompétence négative du législateur » dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RFDC*, n° 58, 2004, p. 387 et s.

négative, il reste loisible au législateur de ne pas donner suite à de telles décisions en n'adoptant pas un nouveau texte.

La marge de manœuvre du Gouvernement est cependant très amoindrie dans les cas où le Conseil constitutionnel, en vertu de l'exception prévue par l'article 62 alinéa 2 en matière de question prioritaire de constitutionnalité, diffère l'abrogation d'une loi déclarée inconstitutionnelle à une date ultérieure fixée dans sa décision. Les décisions de censure avec effet différé sont prises, par définition, lorsque l'abrogation crée un vide juridique nuisant à la sécurité juridique. L'intervention positive du législateur dans le délai fixé par le Conseil constitutionnel, sans être expressément imposée par celui-ci, est alors indispensable afin d'éviter les effets néfastes de l'abrogation. De telles décisions empiètent donc inévitablement, ainsi que le souligne le professeur Mathieu Disant, sur l'exercice du pouvoir législatif<sup>1129</sup>.

L'analyse des études d'impact de projets de loi répondant à une censure avec effet différé du Conseil constitutionnel corrobore cette appréciation. Ces études ne font que rendre compte, en effet, de l'absence de marge de manœuvre du Gouvernement en matière de recours à la loi. L'étude d'impact du projet de loi relatif à la garde-à-vue<sup>1130</sup> rend ainsi compte de la « *nécessité de l'action* » en se référant à la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, qui a reporté l'abrogation de certaines dispositions du code pénal afin de « *permettre au législateur de remédier à cette inconstitutionnalité* »<sup>1131</sup>. L'étude d'impact du projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement<sup>1132</sup> rend compte de considérations similaires. Elle considère

---

<sup>1129</sup> M. Disant, « Les effets dans le temps des décisions QPC », *NCCC*, 2013, n° 40, p. 78.

<sup>1130</sup> Déposé le 1<sup>er</sup> février 2012 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

<sup>1131</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la garde-à-vue, 12 octobre 2012, p. 7.

<sup>1132</sup> Présenté au Sénat le 3 octobre 2012.

qu' « une intervention législative rapide est [...] indispensable »<sup>1133</sup> afin de répondre aux censures différées<sup>1134</sup> de quatre dispositions du code de l'environnement<sup>1135</sup>.

L'obligation d'étude d'impact n'est donc pas destinée, à l'évidence, à tenir en échec les décisions de censure du Conseil constitutionnel avec effet différé. Il en va de même lorsque l'intervention législative résulte d'une obligation de légiférer, qu'elle résulte d'une exigence nationale ou d'une exigence supra-nationale. La présentation d'une étude d'impact permet alors de mettre en lumière ces contraintes objectives, mais ne permet pas de prévenir le recours à la loi afin d'influer à la baisse sur le flux de lois nouvelles. Contre toute attente, la situation n'est pas fondamentalement différente lorsque les interventions législatives résultent d'un choix d'opportunité.

## **§2. LA PREVENTION DIFFICILE DU RECOURS AU VECTEUR LEGISLATIF EN PRESENCE D'UN CHOIX POLITIQUE**

En adoptant l'article 8 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009, le législateur entendait moins canaliser les cas de recours à la loi répondant à une exigence juridique que ceux résultant d'un choix d'opportunité. L'obligation d'exposer dans l'étude d'impact « *les objectifs poursuivis par le projet de loi, les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles [et les] motifs du recours à une nouvelle législation* »<sup>1136</sup> témoigne d'une volonté, chez le législateur organique, de limiter l'utilisation du vecteur législatif.

---

<sup>1133</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, octobre 2012, p. 9.

<sup>1134</sup> Cons. const., n° 2011-183/184 QPC, 14 octobre 2011, Association France Nature Environnement [Projets de nomenclature et de prescriptions générales relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement], *Rec.* p. 508 ; Cons. const., n° 2012-262 QPC, 13 juillet 2012, Association France Nature Environnement [Projets de règles et prescriptions techniques applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation], *Rec.* p. 326 ; Cons. const., n° 2012-270 QPC, 27 juillet 2012, Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère [Délimitation des zones de protection d'aires d'alimentation des captages d'eau potable et principe de participation du public], *Rec.* p. 449 ; Cons. const., n° 2012-269 QPC, 27 juillet 2012, Union Départementale pour la Sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement et autres [Dérogations aux mesures de préservation du patrimoine biologique et principe de participation du public], *Rec.* p. 445.

<sup>1135</sup> Il s'agissait des dispositions suivantes : le second alinéa de l'article L. 511-2 et le paragraphe III de l'article L. 512-7, la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 512-5, le 5° du II de l'article L. 211-3 et enfin le 4° de l'article L. 411-2.

<sup>1136</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528.

Légiférer serait en effet devenu « *si facile qu'on le fait trop, sans réfléchir* »<sup>1137</sup> au point que cela devienne un « *réflexe* »<sup>1138</sup> qui serait responsable de la propagation, selon le professeur Turpin, du virus des « *L.H.I* » (lois hautement inutiles)<sup>1139</sup>. La présentation systématique, dans les études d'impact, de cette étude d'options, doit permettre de s'assurer que le Gouvernement s'est bien interrogé, avant de proposer un projet de loi, sur la possibilité d'atteindre ses objectifs sans avoir à utiliser le vecteur législatif. À « l'instinct législatif » qui guiderait souvent l'activité du Gouvernement, se substituerait un raisonnement méthodique, qui ferait du recours à la loi « *la meilleure traduction d'un objectif clairement défini et non une évidence qu'on ne questionnerait pas* »<sup>1140</sup>.

Deux types de normes semblent particulièrement visés du fait de leur forte contribution à l'inflation législative. D'une part, les lois adoptées à la suite d'une alternance politique sans que les effets produits par les textes qu'elles modifient ne soient connus et stabilisés. La matière pénale, le droit des étrangers ou encore la fiscalité des personnes et du patrimoine constituent, à cet égard, des domaines particulièrement révélateurs d'une certaine agitation législative. D'autre part, les lois dites circonstanciées ou émotionnelles, adoptées dans l'urgence à la suite d'un fait divers sans avoir pris le temps d'apprécier leur nécessité<sup>1141</sup>. De la loi du 3 janvier 1991 sur la circulation des scooters des neiges, adoptée à la suite d'un décès provoqué par ce type d'engin<sup>1142</sup> à la loi du 6 janvier 1999 « sur les chiens dangereux » répondant à des agressions de personnes par des pitbulls<sup>1143</sup>, les exemples de cas dans lesquels le recours à la loi est apparu comme une réponse, à défaut d'être une solution, abondent<sup>1144</sup>.

L'appréciation de la capacité de l'obligation d'étude d'impact à influencer le choix de recourir au véhicule législatif lorsqu'il est fait en opportunité n'est pas aisée. Elle impliquerait d'avoir connaissance, en effet, des cas dans lesquels l'étude d'impact a conduit à renoncer à

---

<sup>1137</sup> G. Carcassonne, « Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ? », in P. Jan (dir.), *La Constitution de la V<sup>e</sup> République – Réflexions pour un cinquantenaire*, Doc. fr., 2008, p. 101.

<sup>1138</sup> G. Carcassonne, « Penser la loi », *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 40.

<sup>1139</sup> D. Turpin, « Conclusion générale », in M. Philip-Gay (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, Lextenso Editions, 2012, p. 173.

<sup>1140</sup> Sénat, Rapport n° 654 de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur l'application des lois – session parlementaire 2011-2012, D. Assouline, 11 juin 2013, p. 101.

<sup>1141</sup> Y. Jégouzo, « Inflation normative et externalisation des contrôles », *AJDA*, 2003, p. 105.

<sup>1142</sup> J.-P. Camby, « La désacralisation de la loi », in P. Jan, *La Constitution de la V<sup>e</sup> République, Réflexions pour un cinquantenaire*, Doc. fr., p. 114.

<sup>1143</sup> J.-M. Delarue, « Les limbes textuels ou la fabrication des textes normatifs par l'administration centrale », in *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle : juger l'administration, administrer la justice*, Dalloz, coll. Etude, Mélanges, Travaux, 2007, p. 236.

<sup>1144</sup> G. Carcassonne, « Penser la loi », *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 40 ; M. Couderc, « Les fonctions de la loi sous le regard du commandeur », *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 36.

l'usage de cet instrument. Or, seules les études ayant conduit à la présentation d'un projet de loi devant le Parlement sont publiées. Ces documents, cependant, témoignent de la façon dont le Gouvernement a envisagé les alternatives au recours à la loi. Leur analyse met à jour un manque de rigueur dans la réalisation des études d'options, qui explique au moins pour partie l'absence de diminution significative du nombre annuel de lois votées.

L'analyse des rubriques de la loi organique, éclairée par les lignes directrices rédigées par le Secrétaire général du Gouvernement, révèle que l'obligation d'étude d'impact devait permettre de contenir le recours à l'instrument législatif en invitant le Gouvernement à procéder à deux types de questionnements successifs. D'abord, envisager l'« option zéro », en d'autres termes s'interroger sur la nécessité d'une intervention pour remplir les objectifs fixés. Ensuite, dans l'hypothèse où la nécessité d'une intervention aurait été démontrée, envisager la possibilité de résoudre le problème présenté dans l'étude d'impact par le biais d'un instrument non législatif. L'analyse des études d'impact met à jour toutefois un contraste fort entre les attentes du législateur organique et la pratique suivie par le Gouvernement. Un tel contraste semble résulter, dans une large mesure, des conditions d'insertion de l'obligation d'étude d'impact dans la procédure législative. L'absence de réelle préparation conjointe de l'étude d'impact et du projet de loi, mais aussi l'insuffisante attention portée au document par les autres pouvoirs publics trouvent un écho dans le contenu des études d'impact qui ne rendent pas compte d'une réelle prise en considération des alternatives à la loi. Si l'hypothèse du *statu quo* est formellement présente dans la plupart des études d'impact, son analyse par le Gouvernement est le plus souvent biaisée (A). La possibilité d'opter pour des formes d'intervention de nature incitative ou réglementaire n'est, quant à elle, pas sérieusement considérée (B).

### **A. L'OPTION ILLUSOIRE DU *STATU QUO***

« En toute hypothèse, fût-ce en marge d'une solution unique, il faut constamment compter sur une alternative muette, qui consiste à s'abstenir de légiférer »<sup>1145</sup>. La préconisation de Carbonnier se retrouvait déjà dans la circulaire du 27 mai 1988 adressée par le Premier ministre Michel Rocard à ses ministres<sup>1146</sup>. Avant toute préparation d'une réforme, écrivait-il, « une interrogation [...] doit rester présente en permanence à nos esprits : les dispositions

---

<sup>1145</sup> J. Carbonnier, *Sociologie juridique*, PUF, 2<sup>e</sup> éd., 2004, p. 295.

<sup>1146</sup> Circulaire du 27 mai 1988 relative à la méthode de travail du Gouvernement, *JORF* n° 199 du 27 mai 1988, p. 7381.



*existantes ne constituent-elles pas un cadre juridique suffisant ?* ». L'invitation à la retenue a ensuite été réitérée dans les circulaires relatives à l'étude d'impact de 1995, 1998 et 2003<sup>1147</sup>. Le meilleur moyen de prévenir le recours à la loi consiste, en effet, à s'interroger sur la nécessité même d'engager une réforme avant de se poser la question de sa nature législative.

La prise en considération de l'option du *statu quo* en amont de toute intervention du Gouvernement figure parmi les critères de qualité de la décision publique dégagés par l'OCDE<sup>1148</sup>. Elle est préconisée dans la majorité des dispositifs d'étude d'impact des projets de loi introduits en droit étranger. Le guide québécois pour la réalisation des analyses d'impact des projets de texte, par exemple, invite à s'interroger sur « *les événements problématiques qui vont survenir si on ne fait rien d'autre que ce que l'on fait présentement (maintien du statu quo)* »<sup>1149</sup>. En France, l'obligation de prise en compte de l'« option zéro » n'est pas imposée expressément par l'obligation d'étude d'impact. Dans ses recommandations successives, le Secrétaire général du Gouvernement a tenté de pallier cette imprécision en invitant le ministère porteur du projet de loi à intégrer, dans l'étude des alternatives au projet de loi, l'hypothèse d'une absence d'intervention<sup>1150</sup>.

Les efforts déployés par le Secrétaire général du Gouvernement, loin de favoriser une véritable prise en considération du *statu quo*, ont plutôt donné un caractère prophétique à l'analyse de Geoffroy de Baynast de Septfontaines qui estimait que jamais la démarche d'étude d'impact ne conduirait les ministres à « *admettre, le cas échéant, que le projet est inutile ou redondant* »<sup>1151</sup>. L'examen des études d'impact révèle, en effet, que le Gouvernement envisage rarement de renoncer à une intervention. Si de telles pratiques ne méconnaissent pas l'article 8 alinéa 2 de la loi organique (1), elles ignorent en revanche les préconisations du Secrétariat général du Gouvernement (2).

---

<sup>1147</sup> V. par exemple la circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation, *JORF* n° 199 du 29 août 2003 page 14720 : « Il convient, avant toute proposition nouvelle, de vérifier qu'une plus grande attention à l'application effective des textes en vigueur ne répond pas aux besoins identifiés ».

<sup>1148</sup> OCDE, *Construire un cadre institutionnel pour l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) : orientations destinées aux décideurs*, 2008, p. 12.

<sup>1149</sup> Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable, *Guide sur la réalisation d'une analyse d'impact réglementaire*, août 2004, p. 3.

<sup>1150</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, octobre 2012, p. 25.

<sup>1151</sup> G. de Baynast de Septfontaines, *L'inflation législative et les articles 34 et 37 de la Constitution*, th. dactyl., Paris II Panthéon-Assas, 1997, p. 358.

## 1. LE RESPECT DE LA LOI ORGANIQUE PAR LE GOUVERNEMENT

L'article 8 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009 impose l'exposé, dans les études d'impact, des « options possibles en dehors de règles de droit nouvelles », sans prévoir la présence systématique du *statu quo* parmi ces options. L'analyse des études produites depuis l'entrée en vigueur de la réforme de l'étude d'impact révèle que le Gouvernement s'en tient le plus souvent à une interprétation littérale de l'obligation d'étude d'options.

Certaines études d'impact éludent ainsi totalement l'hypothèse de l'« option zéro ». Il en va ainsi des études accompagnant les projets de loi mettant en œuvre un engagement pris par le Président de la république lors de sa campagne électorale. L'étude d'impact du projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement<sup>1152</sup>, par exemple, atteste que le Gouvernement semble avoir exclu, dès le lancement de la réforme, l'hypothèse d'une inaction. Le document, dépourvu d'analyse du *statu quo*, énonce dès son préambule que le projet retenu répond « aux engagements du Président de la République, réitérés dans le discours de politique générale du Premier ministre »<sup>1153</sup>. L'étude d'impact du projet de loi relatif au Grand Paris<sup>1154</sup> procède de façon comparable, en se référant à une lettre de mission préalablement rédigée par le Président de la république<sup>1155</sup>. Le défaut de prise en compte substantielle du *statu quo* se retrouve également dans les études d'impact de réformes engagées à la suite de la survenance d'un événement imprévu. Le traitement de « l'affaire Cahuzac » constitue, à cet égard, une illustration significative de l'incapacité de la loi organique du 15 avril 2009 à lutter contre les « lois émotionnelles »<sup>1156</sup>. Le projet de loi organique et le projet de loi ordinaire<sup>1157</sup> ont été adoptés en Conseil des ministres dans la précipitation<sup>1158</sup> et ont été accompagnés d'une étude d'impact révélant que la nécessité d'une intervention des pouvoirs

---

<sup>1152</sup> Déposé le 14 novembre 2012 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

<sup>1153</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, novembre 2012, p. 2.

<sup>1154</sup> Déposé le 7 octobre 2009 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

<sup>1155</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif au Grand Paris, octobre 2009, p. 3.

<sup>1156</sup> Dans le même sens, le professeur Albertini estime que les suites données par le Gouvernement à « l'affaire Cahuzac » révèle que « le caractère désormais obligatoire de l'étude d'impact ne garantit pas la préparation rigoureuse et patiente des projets de loi » (*La crise de la loi : déclin ou mutation*, Essais, LexisNexis, 2015, p. 185).

<sup>1157</sup> Projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique, déposé le 24 avril 2013 devant l'Assemblée nationale ; Projet de loi [ordinaire] relatif à la transparence de la vie publique présenté le même jour.

<sup>1158</sup> J. Cahuzac, ministre du budget du 16 mai 2012 au 19 mars 2013, a été mis en examen le 2 avril 2013 pour blanchiment de fraude fiscale. Le lendemain, le Président de la République a annoncé que le Gouvernement soumettrait au Parlement « dans les semaines qui viennent » un projet de loi pour « lutter de manière impitoyable contre les conflits entre les intérêts publics et privés » (Compte-rendu du Conseil des ministres du 3 avril 2013). Le 10 avril, le Premier ministre a présenté une communication lors du Conseil des ministres dans laquelle il annonçait un projet de loi ordinaire et un projet de loi organique visant à « à s'attaquer à la racine de la défiance de l'opinion » (<http://archives.gouvernement.fr/ayrault/gouvernement/conseil-des-ministres-du-10avril2013.html>). Le 24 avril, les deux projets annoncés ont été délibérés en Conseil des ministres.

publics pour répondre au problème survenu n'avait pas fait l'objet de réels questionnements. S'agissant de la modification des règles relatives à la déclaration de situation patrimoniale, par exemple, l'étude d'impact ne propose aucun exposé exhaustif des raisons pour lesquelles le maintien des dispositions existantes n'a pas été jugé suffisant<sup>1159</sup>.

Par ailleurs, l'absence de fixation dans la loi organique d'une méthode précise pour la prise en compte du *statu quo* conduit le Gouvernement à envisager cette hypothèse, non pas dans la rubrique consacrée à l'étude des options possibles, mais dans un item intitulé « *justification de l'intervention* » ou « *nécessité de la réforme* ». La démonstration consiste alors moins à s'interroger sur la possibilité de remplir les objectifs poursuivis sans intervention qu'à justifier l'action retenue par le Gouvernement d'un point de vue politique. L'étude d'impact du projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale<sup>1160</sup> exclut ainsi le maintien du *statu quo* au motif que, en l'état actuel du droit positif, cette participation n'est pas pleinement satisfaisante car elle ne nourrit pas suffisamment « *l'esprit civique des Français* »<sup>1161</sup>. L'étude d'impact du projet de loi relatif au mariage entre personnes de même sexe, quant à elle, énonce dans la rubrique « *nécessité de la réforme* », que « *l'ouverture du mariage aux couples de personnes de même sexe relève d'un choix de société* »<sup>1162</sup>. L'évocation du *statu quo* prend ainsi, l'allure d'un « *exposé des motifs enrichi* »<sup>1163</sup>, empreint de considérations politiques, parfois comparables à celles que l'on retrouve dans l'exposé des motifs qui précède le projet de loi, prévu à l'article 7 de la loi organique du 15 avril 2009.

Le Gouvernement, sans méconnaître l'article 8 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009, retient donc une interprétation du texte qui remet en cause la capacité de la réforme à prévenir le recours à la loi au moyen d'une prise en compte de l'option zéro. Le contenu des études d'impact apparaît, à cet égard, éloigné des attentes du Secrétariat général du Gouvernement formulées dans ses lignes directrices.

---

<sup>1159</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la transparence de la vie publique, 24 avril 2013, p. 7-11.

<sup>1160</sup> Présenté au Sénat le 13 avril 2011.

<sup>1161</sup> Étude d'impact du projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, 11 avril 2011, p. 36.

<sup>1162</sup> Étude d'impact du projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, novembre 2012, 58 p.

<sup>1163</sup> A.-S. Denolle, « Les études d'impact : une révision manquée ? », *RFDC*, n° 87, 2011, p. 511. V. également M. Philip-Gay, « L'obligation de joindre des études d'impact aux projets de loi. Une illustration des évolutions récentes du droit issu de la Constitution du 4 octobre 1958 », in M. Philip-Gay (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, Lextenso Editions, 2012, p. 159.

## 2. LES LIBERTES PRISES AVEC LES LIGNES DIRECTRICES DU SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT

Le traitement de l'option du *statu quo* dans les études d'impact, sans aller à l'encontre de l'article 8 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009, contrarie l'interprétation de l'obligation d'étude d'impact donnée par les lignes directrices publiées par le Secrétaire général du Gouvernement.

Avant tout choix en faveur d'une action positive, le Gouvernement est, dans un premier temps, invité à présenter un « *diagnostic* » préalable, matérialisé par une description du « *problème dont la résolution apparaît nécessaire* »<sup>1164</sup>. La distinction « *entre les causes et les manifestations* » de celui-ci doit être « *aussi objective et étayée que possible* »<sup>1165</sup>. Dans un second temps, l'étude d'impact est censée s'attacher à décrire les objectifs fixés par le Gouvernement afin de répondre à ce problème<sup>1166</sup>. L'analyse des options possibles<sup>1167</sup> doit permettre, dans un troisième temps, d'apprécier les différentes manières de remplir ces objectifs. C'est à ce stade du raisonnement qu'il convient d'envisager l'hypothèse du *statu quo*. D'une part, l'analyse des options « positives » du Gouvernement, c'est-à-dire des options conduisant à une intervention, peut révéler que cette dernière aura des effets plus néfastes que l'abstention. D'autre part, l'appréciation de « *l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi* »<sup>1168</sup> peut mettre en évidence le fait que les règles en vigueur sont déjà susceptibles de remplir les objectifs fixés<sup>1169</sup>. La prise en compte du *statu quo* n'implique donc pas de rendre compte de l'inopportunité *politique* d'une abstention du Gouvernement face à un problème préalablement défini, mais de l'inopportunité *administrative* de celle-ci. Autrement dit, il s'agit de rendre compte d'un point de vue technique

---

<sup>1164</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, octobre 2012, p. 22.

<sup>1165</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>1166</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, article 8 alinéa 2, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528 ; Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, octobre 2012, p. 24.

<sup>1167</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, article 8 alinéa 2, *op. cit.*, p. 6528 ; Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, octobre 2012, p. 25.

<sup>1168</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, article 8 alinéa 5, *op. cit.*, p. 6528.

<sup>1169</sup> Il convient, à cet égard, de se référer « à tout élément déjà disponible d'évaluation de la législation existante ». Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, octobre 2012, p. 22.

de l'impossibilité de remplir à droit constant les objectifs retenus afin de résoudre le problème préalablement défini<sup>1170</sup>. La mise en œuvre systématique à une telle méthode pour apprécier l'« option zéro » constituerait, à n'en pas douter, un moyen de prévenir plus efficacement le recours à la loi<sup>1171</sup>. Il pourrait limiter, en particulier, le phénomène d'instabilité de la loi en limitant la fréquence de modification de textes ayant le même objet.

La prise en compte du *statu quo* du point de vue de son opportunité administrative n'est pas une pratique courante dans les études d'impact. Elle se retrouve, par exemple, dans l'étude d'impact du projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France<sup>1172</sup>. Le document met en relation l'état du droit et les difficultés qu'il soulève, les objectifs poursuivis et les raisons pour lesquelles « *la possibilité d'atteindre les objectifs recherchés à droit constant n'est pas apparue comme une option possible* »<sup>1173</sup>. La plupart des études d'impact, toutefois, ne reproduisent pas ce schéma de réflexion. À partir du moment où une initiative du Gouvernement est dotée d'une « charge politique » importante, l'analyse du *statu quo* entre inévitablement en tension avec la « *demande de loi* »<sup>1174</sup>. Les cas de mise en œuvre d'une promesse de campagne sont à cet égard, particulièrement révélateurs. Difficile d'imaginer, en effet, la présentation d'une étude de l'« option zéro » qui remettrait en cause l'opportunité, fût-elle administrative, d'une intervention décidée avant le lancement de l'étude d'impact<sup>1175</sup>. Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, présenté le 26 juin 2013 à l'Assemblée nationale, rend bien compte de cette tension en faisant prévaloir l'opportunité politique sur l'opportunité administrative. L'étude d'impact accompagnant le projet de loi omet ainsi de s'interroger sur la capacité de l'intervention retenue à remplir plus efficacement l'objectif de maîtrise du coût du logement que le maintien du *statu quo*<sup>1176</sup>. L'action du

---

<sup>1170</sup> L'examen de l'opportunité administrative d'un projet consiste, en effet, à « s'assurer que les dispositions du projet répondent bien aux finalités que le Gouvernement se propose d'atteindre » in D. Latournerie, *Le Conseil d'État. « Au nom du peuple français »*, Dalloz, 2005, p. 20.

<sup>1171</sup> En ce sens, J.-D. Delley estime que seule une « *analyse de réalité [...] permet au législateur de décider en toute connaissance de cause de l'opportunité et de la nature de l'intervention législative* » in J.-D. Delley, « Penser la loi, introduction à une démarche méthodique », in C. Morand (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, PUAM, 1999, p. 83.

<sup>1172</sup> Déposé au Sénat le 20 février 2013.

<sup>1173</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France, 18 février 2013, p. 1-5.

<sup>1174</sup> Allocution de C. Poncelet, président du Sénat, à l'occasion de la fin de la session parlementaire ordinaire 2003-2004, mercredi 30 juin 2004 : « *La demande de loi appelle une réponse législative* ».

<sup>1175</sup> Constatant la limite de la démarche d'étude d'impact sur ce point, M. Charasse se demandait, non sans ironie, s'il faudrait « *reporter les congrès de partis politiques tant que leurs propositions n'ont pas été évaluées* ». V. son intervention, in B. Mathieu et M. Verpeaux (dir.), *L'intérêt général, norme constitutionnelle*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2007, p. 31.

<sup>1176</sup> 25 juin 2013, p. 29.

Gouvernement répondait, en l'espèce, à un engagement clair du Président de la République en faveur d'une réduction des coûts du logement<sup>1177</sup>.

L'hypothèse du *statu quo*, parce qu'elle est rarement envisagée dans les études d'impact, n'apparaît pas en mesure d'améliorer la prévention du recours à la loi et ainsi de limiter de l'instabilité législative. S'il faut appeler de ses vœux une meilleure prise en compte de l'opportunité administrative d'un tel recours, il semble illusoire d'attendre de l'étude d'impact qu'elle puisse, le cas échéant, tenir en défaut un engagement de campagne. L'exposé des alternatives à la loi ne semble pas non plus en mesure d'exercer une influence significative sur l'inflation législative.

## **B. L'EXAMEN MARGINAL DES OPTIONS NON LEGISLATIVES**

Un second moyen de prévenir le recours à la loi consiste à s'interroger sur la possibilité de remplir les objectifs poursuivis par le Gouvernement au moyen d'un véhicule non législatif. C'est le sens de l'exigence de présentation des « *options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles* »<sup>1178</sup> inscrite à l'article 8 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009. En première analyse, la référence aux règles *de droit* nouvelles et non aux seules règles *législatives* nouvelles limite la portée de la disposition. En effet, si cette dernière impose la présentation des options non normatives qui étaient envisageables, elle n'exige nullement celle des options normatives, permettant de remplir les objectifs poursuivis par la voie réglementaire<sup>1179</sup>. Néanmoins, l'interprétation de cette exigence semble devoir être conjuguée avec l'obligation d'exposer « *les motifs du recours à une nouvelle législation* » inscrite à ce même alinéa. Une telle obligation doit être comprise comme imposant au Gouvernement d'expliquer, une fois que les options non normatives ont été exclues, pourquoi parmi les options normatives envisageables il a choisi le véhicule législatif. Une telle interprétation de l'article 8

---

<sup>1177</sup> F. Hollande, *Election présidentielle du 22 avril 2012. Le changement c'est maintenant. Mes 60 engagements pour la France*, p. 18.

<sup>1178</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, article 8 alinéa 2, *op. cit.*, p. 6528.

<sup>1179</sup> Les travaux parlementaires sur le projet de loi organique établissant l'obligation d'étude d'impact ne donnent aucune indication sur l'interprétation donnée par les assemblées à l'expression « règles de droit nouvelles ».

alinéa 2 de la loi organique a été retenue par les lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement<sup>1180</sup>.

Le ministre porteur du projet de loi est, par conséquent, censé envisager deux catégories d'options dans l'étude d'impact : l'option incitative et l'option réglementaire. Il semble illusoire, cependant d'attendre de cette double démarche qu'elle produise des effets significatifs sur la fréquence du recours à l'instrument législatif. D'une part, il est rare qu'une réforme puisse être menée intégralement par le biais d'interventions non normatives (1). D'autre part, l'absence d'inscription de l'exigence de prise en compte des options réglementaires dans la loi organique freine l'appropriation de cette démarche par le Gouvernement (2).

## 1. L'OPTION INCITATIVE

Les formes que peut revêtir une intervention non normative du Gouvernement sont très variées. Il peut s'agir d'un recours à l'information et à la communication afin de mieux faire connaître une législation déjà en vigueur<sup>1181</sup>, de l'édiction d'un code de bonne conduite négocié avec un secteur professionnel<sup>1182</sup>, de l'adoption de circulaires non impératives recommandant une nouvelle interprétation de la législation<sup>1183</sup>, ou encore de la mise en place de certifications privées par des entreprises ou des organismes professionnels<sup>1184</sup>.

La promotion de ces types d'action par le biais de l'étude d'impact en vue de prévenir le recours à la loi était déjà préconisée par les circulaires de 1995, 1998 et 2003. La circulaire de 1995 est celle qui est allée le plus loin en invitant l'auteur de l'étude d'impact à apporter « la démonstration que le ou les objectifs visés ne peuvent pas être atteints par d'autres voies que l'édiction de nouvelles normes juridiques »<sup>1185</sup>. Le niveau d'exigence de l'article 8 alinéa 2 de la loi organique est moindre. En substituant à la *démonstration* un *recensement*, il n'interdit

---

<sup>1180</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, octobre 2012, p. 25.

<sup>1181</sup> *Ibidem*.

<sup>1182</sup> Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit, Rapport public du Conseil d'État de 2006*, Doc. fr., EDCE, n° 57, 2006, p. 300.

<sup>1183</sup> S. Lasvignes et J.-M. Sauvé (dir.), *Guide de légistique*, 2007, p. 11.

<sup>1184</sup> D. Mandelkern (prés.), *Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation*, Doc. fr., 2002, p. 13.

<sup>1185</sup> Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* n° 279 du 1<sup>er</sup> décembre 1995 page 17566.

pas formellement au Gouvernement de procéder à une simple énumération des options incitatives non retenues.

Cette retenue de la réforme de 2009 s'agissant de l'exposé des alternatives non normatives à la loi trouve un écho dans le contenu des études d'impact. Ces options, en effet, sont loin d'y faire l'objet d'un examen systématique. Certaines études d'impact omettent d'envisager l'hypothèse incitative, alors pourtant que le caractère inopportun d'une telle option ne paraissait pas aller de soi. Il en va ainsi de l'étude d'impact du projet de loi fixant au 11 novembre la commémoration de tous les morts pour la France<sup>1186</sup>, qui n'explique pas en quoi l'objectif poursuivi par la réforme, à savoir « *donner plus de solennité au 11 novembre en rendant hommage à tous les morts pour la France* », ne pouvait pas être atteint au moyen d'une intervention non normative<sup>1187</sup>. Il en va de même du projet de loi relatif aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et d'action publique<sup>1188</sup>. En l'espèce, le recours à la loi n'était sans doute pas indispensable pour mettre en œuvre l'engagement du Gouvernement à ne plus adresser d'instructions individuelles aux parquets. L'étude d'impact justifie l'option législative par la nécessité de modifier l'article 30 du code de procédure pénale qui prévoit ces instructions<sup>1189</sup>. Le document omet pourtant de souligner que la loi se contente d'habiliter le ministre à prendre de telles mesures, sans lui imposer d'action positive en ce sens<sup>1190</sup>. L'objectif visant à ne plus adresser d'instructions individuelles pouvait donc être rempli, par exemple, par le biais d'une circulaire énonçant que le garde des Sceaux ne mettrait plus en œuvre l'article 30 du code de procédure pénale<sup>1191</sup>.

Par ailleurs, lorsque l'option non normative est expressément évoquée, elle fait rarement l'objet d'un examen approfondi. L'étude d'impact du projet de loi interdisant la dissimulation

---

<sup>1186</sup> Déposé le 14 décembre 2011.

<sup>1187</sup> Le document se borne à mettre en avant les raisons du choix de l'instrument législatif, en énonçant notamment que « *le recours à la loi pour rendre hommage aux soldats morts pour la France permet au Parlement d'investir le champ symbolique des journées commémoratives* », in Étude d'impact du projet de loi fixant au 11 novembre la commémoration de tous les morts pour la France, 1<sup>er</sup> décembre 2011, p. 3.

<sup>1188</sup> Déposé le 27 mars 2013.

<sup>1189</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et d'action publique, 22 mars 2013, p. 21.

<sup>1190</sup> Article 30 de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, *JORF* du 10 mars 2004 : « *Il peut dénoncer au procureur général les infractions à la loi pénale dont il a connaissance et lui enjoindre, par instructions écrites et versées au dossier de la procédure, d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le ministre juge opportunes* ».

<sup>1191</sup> C'était, du reste, la solution qui avait été retenue par la garde des Sceaux lors de son arrivée au ministère. La circulaire du 19 septembre 2012 prévoyait ainsi que « *Les instructions ne porteront [...] plus sur un dossier individuel, de manière à rompre avec les pratiques antérieures sur ce point* ». Circulaire du 19 septembre 2012 de politique pénale de Mme la garde des Sceaux, *JORF* n° 0243 du 18 octobre 2012 p. 16225.



du visage dans l'espace public<sup>1192</sup> fait, à cet égard, plutôt figure d'exception en rendant compte des raisons pour lesquelles les options incitatives ne sont pas apparues suffisantes pour remplir l'objectif visant à faire régresser une telle pratique. Le document expose ainsi pourquoi le recours à la médiation avec les personnes concernées est « *indispensable mais insuffisant[e]* », mais aussi les raisons pour lesquelles le vote d'une résolution parlementaire ne suffira pas à faire reculer ces pratiques<sup>1193</sup>. Dans la plupart des cas, le rejet de l'instrument incitatif n'est pas justifié dans les études d'impact. En ce sens, l'analyse du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt<sup>1194</sup> exclut une telle intervention au motif que les dispositifs incitatifs retenus jusque là « *s'avèrent [] insuffisants et leurs effets sont réduits* »<sup>1195</sup>. De façon comparable, l'étude d'impact du projet de réforme du droit commun des obligations<sup>1196</sup> se contente de relever que « *toute solution non normative est exclue et serait inappropriée* »<sup>1197</sup>.

Il serait opportun, par conséquent, que le Gouvernement rende davantage compte des éléments l'ayant conduit à estimer que l'option incitative n'était pas en mesure de remplir les objectifs qu'il s'est fixés. La démarche de prise en compte des alternatives normatives au recours à la loi souffre également de limites qui réduisent les capacités de la réforme à prévenir le recours à la loi.

## 2. L'OPTION REGLEMENTAIRE

Lorsqu'une intervention par le biais de mesures incitatives n'est pas apparue envisageable, le Gouvernement est invité à rendre compte de l'impossibilité d'utiliser le vecteur réglementaire pour remplir les objectifs fixés. Plus précisément, les lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement incitent à démontrer dans l'étude d'impact que la réforme ne pouvait être menée ni au moyen d'une simple « *évolution [...] des mesures réglementaires*

---

<sup>1192</sup> Déposé le 19 mai 2010 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

<sup>1193</sup> Étude d'impact du projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, mai 2010, p. 12 et s.

<sup>1194</sup> Déposé le 13 novembre 2013.

<sup>1195</sup> Étude d'impact du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, 12 novembre 2013, p. 59.

<sup>1196</sup> Projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, déposé le 27 novembre 2013 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

<sup>1197</sup> Étude d'impact du projet de réforme du droit commun des obligations, 26 novembre 2013, p. 79. V. également C. Pérès, « L'étude d'impact à la lumière de la réforme par ordonnance du droit des obligations », *RDC*, janvier 2014, p. 275

*d'application de la législation en vigueur* »<sup>1198</sup>, ni par le biais d'un recours au règlement autonome<sup>1199</sup>. Ces préconisations, qui sont fondées sur une interprétation littérale et systémique de l'article 8 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009, sont inégalement respectées par le Gouvernement.

Les études d'impact ne rendent pas compte de cas dans lesquels la possibilité de mener la réforme envisagée par le biais d'une simple modification des décrets d'application d'une loi a été envisagée. La question de l'appartenance de la réforme projetée au domaine de l'article 37 de la Constitution est, en revanche, envisagée par ces documents. L'enjeu est, ici, d'éviter les incursions du législateur dans le domaine du règlement autonome fixé à l'article 37 de la Constitution, pour partie responsables de l'inflation des lois. De nombreuses études d'impact s'interrogent ainsi sur le respect de la séparation entre l'article 34 et l'article 37 de la Constitution. Par exemple, l'étude d'impact du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles<sup>1200</sup> énonce qu'« *il résulte du texte de la Constitution que l'intervention retenue relève du domaine législatif* ». « *Les objectifs poursuivis ne peuvent donc pas [...] être atteints par voie réglementaire* »<sup>1201</sup>. La réalisation de cette étude d'options a parfois conduit à renoncer au véhicule législatif<sup>1202</sup>. Sous l'empire de la circulaire du 26 août 2003, qui invitait déjà à « *faire en amont la part entre ce qui relève de la loi et du décret* »<sup>1203</sup>, l'étude d'impact du projet relatif à la retraite des sportifs de haut niveau a, par exemple, permis de faire prévaloir une solution réglementaire, celle-ci étant apparue suffisante pour atteindre le même but<sup>1204</sup>. Plus récemment, l'étude d'impact du projet de loi modifiant le code de la défense et relatif à la reconversion des militaires a relevé que le bilan professionnel

---

<sup>1198</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, octobre 2012, p. 25.

<sup>1199</sup> *Ibidem*.

<sup>1200</sup> Déposé au Sénat le 10 avril 2013.

<sup>1201</sup> Étude d'impact du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, 9 avril 2013, p. 8.

<sup>1202</sup> En ce sens, Jean-Pierre Balcou estime que « *les travaux d'évaluation préalable ont pu conduire à [...] renoncer parfois à la voie législative au profit d'une solution réglementaire plus légère* » (« Les études d'impact : mieux légiférer par l'évaluation préalable », in M. Philip-Gay (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, Lextenso Editions, 2012, p. 110).

<sup>1203</sup> En vertu de laquelle l'auteur de l'étude d'impact devait « *faire en amont la part entre ce qui relève de la loi et du décret* ». V. Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation, JORF n° 199 du 29 août 2003, p. 14720.

<sup>1204</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2094 du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi, C. Goasguen et J. Mallot, 19 novembre 2009, p. 23.

de carrière prévu par la réforme appartenait au domaine réglementaire<sup>1205</sup>. La réforme a effectivement été adoptée ultérieurement par le biais d'un décret<sup>1206</sup>.

Les hypothèses de renoncement au véhicule législatif lors de la réalisation d'une étude d'impact demeurent cependant très ponctuelles. Deux raisons semblent présider à cet état de fait. D'une part, les lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement publiées à la veille de l'adoption de l'obligation d'étude d'impact reconnaissent au Gouvernement une marge de manœuvre, en estimant que le partage strict entre la loi et le règlement pouvait être « *contrebalancé par d'autres considérations, y compris celle de l'intelligibilité de la loi* »<sup>1207</sup>. C'est ainsi que l'étude d'impact du projet de loi portant réforme des retraites<sup>1208</sup> souligne que « *dans un souci de cohérence le Gouvernement souhaite que la loi fixe le calendrier de relèvement de l'âge tant pour les assurés du régime général et des régimes alignés que pour les agents de la fonction publique* »<sup>1209</sup>, alors que l'âge d'ouverture du droit à pension et l'âge de l'annulation de la décote sont inscrits dans des dispositions réglementaires<sup>1210</sup>. D'autre part, si l'examen de l'option réglementaire peut favoriser une meilleure prise en considération de la nature réglementaire ou législative des différents articles d'une intervention projetée, il est rare qu'aucun de ces articles ne nécessite un recours à la loi, du moins lorsqu'il s'agit d'une réforme d'ampleur.

L'obligation d'envisager l'hypothèse de l'option réglementaire ne contribue donc pas activement à une limitation du recours à l'instrument législatif pour mener une réforme.

L'analyse de la contribution de l'obligation d'étude d'impact à la lutte contre l'inflation du nombre de lois votées conduit ainsi à un constat décevant. L'article 8 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009 ne semble pas pouvoir constituer un rempart efficace contre le recours au véhicule législatif et ce, qu'il résulte d'un choix en opportunité ou d'une exigence résultant d'une norme supérieure. Afin d'apprécier plus précisément l'influence de l'étude d'impact sur le nombre de lois votées il serait nécessaire d'avoir connaissance des cas dans

---

<sup>1205</sup> Projet de loi modifiant le code de la défense et relatif à la reconversion des militaires, décembre 2009, p. 7.

<sup>1206</sup> Décret n° 2010-325 du 23 mars 2010 relatif au bilan professionnel de carrière du militaire et modifiant le code de la défense, *JORF* n° 0071 du 25 mars 2010, texte n° 27.

<sup>1207</sup> Cité par Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2094 du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi, C. Goasguen et J. Mallot, 19 novembre 2009, p. 33.

<sup>1208</sup> Déposé à l'Assemblée nationale le 13 juillet 2010.

<sup>1209</sup> Étude d'impact du projet de loi portant réforme des retraites et du projet de loi organique relative à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire, juillet 2010, p. 25.

<sup>1210</sup> *Ibidem*.

lesquels la réalisation d'une étude d'options a pu conduire à renoncer au choix législatif. Il serait par conséquent opportun que le Gouvernement rende publiques, outre les études d'impact des projets déposés devant le Parlement, les analyses qui l'ont conduit à ne pas légiférer<sup>1211</sup>. Une telle pratique serait susceptible de valoriser le choix de ne pas légiférer aux yeux des ministères comme aux yeux des citoyens, pour l'heure trop souvent perçu comme un simple renoncement à engager une réforme et non comme le résultat d'une démarche rationnelle. En outre, une clarification de la rédaction de l'article 8 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009 serait opportune.

L'incapacité de l'obligation d'étude d'impact à exercer une influence manifeste sur le choix d'utiliser le vecteur législatif pour mener une réforme ne signifie pas, cependant, que la loi organique du 15 avril 2009 se révèle impropre à lutter contre les autres dimensions de l'inflation législative. Il apparaît, à cet égard, que si l'obligation d'étude d'impact ne peut que marginalement influencer sur le nombre et l'instabilité des lois, elle pourrait être davantage sollicitée à des fins de maîtrise de leur volume.

## SECTION 2. LA MAÎTRISE DU NOMBRE D'ARTICLES

Il a été vérifié que l'obligation d'étude d'impact ne pouvait que marginalement contribuer à prévenir le recours au véhicule législatif et donc influencer à la baisse sur le nombre annuel de lois votées. L'inflation législative, cependant, est un phénomène qui concerne davantage aujourd'hui le volume des lois que leur nombre<sup>1212</sup>. Que ce volume soit apprécié au regard du nombre d'articles ou de nombre de pages au Journal officiel, la situation apparaît préoccupante. En 1990, les lois votées étaient composées en moyenne de 22 articles. Ce chiffre est passé à 33 en 2000, puis 41 en 2009<sup>1213</sup>. Le volume total des lois en vigueur, quant à lui,

---

<sup>1211</sup> En ce sens, les lignes directrices de la Commission européenne prescrivent la présentation de l'analyse d'impact d'une proposition abandonnée. Commission européenne, *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, 15 juin 2005, p. 15 ; A. Raccah, « Vers une formalisation de la procédure pré-législative de l'Union européenne ? », *Revue française d'administration publique*, n° 127, 2008/3, p. 552 ; A. Alemanno, « The Reviewability of Better Regulation. When Ex Ante Evaluation Meets Ex Post Judicial Control », *European Public Law*, vol. 17, n° 3, 2011, p. 5.

<sup>1212</sup> H. de Castries et N. Molfessis (prés.), *Sécurité juridique et initiative économique*, Le club des juristes, mare et martin, mai 2015, p. 39 ; C. Bartolone et M. Winock (co-prés.), *Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions, Refaire la démocratie*, 2015, tome 1, p. 91.

<sup>1213</sup> Secrétariat général du Gouvernement, *Lois et règlements en vigueur. Approche statistique*, janvier 2011, p. 5.

augmente à un rythme d'environ 8 % par an en nombre d'articles et en nombre de pages au Journal officiel<sup>1214</sup>.

Face à un tel constat, la question se pose de la capacité de l'obligation d'étude d'impact à lutter contre l'inflation du volume des lois avec plus de réussite qu'elle n'en a contre leur nombre. Une analyse littérale de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 permet d'en douter.

Toutefois, ainsi que l'énonce Géraldine Faure, sans être énoncé de manière explicite, l'objectif de concision de la norme législative « *transparaît en filigrane dans les études d'impact* »<sup>1215</sup> et l'obligation d'étude d'impact se révèle en réalité être un mécanisme susceptible de freiner, dans une certaine mesure, l'augmentation du volume des lois, qu'il s'agisse du « flux » des lois en préparation ou du « stock » des lois en vigueur. Il reste que, pour l'heure, le Gouvernement n'a pas utilisé toutes les potentialités de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 en matière de limitation de l'hypertrophie législative. À la lumière de la façon dont les études d'impact publiées depuis 2009 abordent la problématique du volume des lois, il convient de proposer une interprétation des rubriques de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 permettant de mieux lutter contre cette dimension législative. Moyennant une évolution des pratiques au sein du Gouvernement, l'obligation d'étude d'impact pourrait en effet être en mesure, en effet, de favoriser une meilleure maîtrise du volume des textes en cours d'élaboration (§1), mais aussi du volume des lois en vigueur (§2).

## **§1. LA CANALISATION PERFECTIBLE DE L'AUGMENTATION DU VOLUME DES LOIS EN PREPARATION**

Dans une allocution prononcée le 30 juin 2010 en clôture de la session ordinaire, le président du Sénat en avait appelé à l'adoption de textes « *allégés, moins touffus, plus compacts* »<sup>1216</sup>. La démarche d'étude d'impact semble, abstraitement, être en mesure de répondre à un tel appel. En effet, ainsi que le soulignait le Secrétaire général du Gouvernement

---

<sup>1214</sup> J.-P. Balcou, « Quantifier l'inflation législative et réglementaire », in J.-P. Balcou et al., *Droit de l'information, Documentaliste-Sciences de l'Information*, Vol. 48, 4/ 2011, p. 6.

<sup>1215</sup> G. Faure, *Les études d'impact des projets de loi : premier bilan de la réforme*, Publication de l'Université Jean Moulin Lyon 3, Collection des mémoires de l'Équipe de droit public, n° 17, p. 95.

<sup>1216</sup> Sénat, Compte-rendu intégral, allocution de G. Larcher, 30 juin 2010, *JORF* du 1<sup>er</sup> juillet 2010, p. 5523.

en 2014, si une étude d'impact ne paraît pouvoir qu'influer à la marge sur le choix initial de recourir à la loi pour mener une réforme, elle devrait en revanche « *servir à aménager le dispositif retenu* »<sup>1217</sup>. L'article 8 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009 ne donne cependant pas expressément corps à ce type d'attente. L'obligation d'étudier les options alternatives accompagne le choix initial du vecteur législatif mais n'impose pas, ensuite, un traitement particulier du contenu de la loi.

La réforme du 15 avril 2009 ne constitue pas, pour autant, un instrument se révélant totalement impropre à traiter le volume des lois en préparation. Au stade de la préparation du projet de loi, le Gouvernement pourrait davantage s'appuyer sur l'étude d'impact pour limiter l'accroissement du volume du texte (A). Il reste, cependant, que l'augmentation de la taille des lois finalement adoptées résulte largement des amendements adoptés au cours de la procédure parlementaire, lesquels échappent à toute démarche d'étude d'impact (B).

## **A. LA CANALISATION PERFECTIBLE DE L'AUGMENTATION DU VOLUME DES PROJETS GOUVERNEMENTAUX**

Dans son bilan établi pour la période 2008-2009, la commission sénatoriale de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire relevait que, « *sous couvert d'une baisse apparente du nombre total de lois publiées cette année [...], elle [devait] faire face à un accroissement constant de la longueur des projets de loi examinés* »<sup>1218</sup>. L'adoption de l'obligation d'étude d'impact des projets de loi ne semble, à cet égard, pas avoir fondamentalement changé la donne. Si aucune statistique ne rend compte précisément de l'évolution de la taille des textes déposés devant le Parlement depuis septembre 2009, la présentation du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové<sup>1219</sup>, composé de 84 articles, ou encore du projet de décentralisation et de réforme de l'action publique, scindé en trois projets distincts<sup>1220</sup> en raison de sa lourdeur, ne constituent pas des phénomènes isolés. Dans son discours de vœux au Président de la république pour l'année 2014, le président du

---

<sup>1217</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu de la Mission d'information sur la simplification législative, 19 février 2014, audition de S. Lasvignes, p. 3.

<sup>1218</sup> Sénat, Bilan établi par les commissions permanentes, 11 juillet 2014, p. 137.

<sup>1219</sup> Déposé le 26 juin 2013 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

<sup>1220</sup> Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ; Projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires ; Projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale.

Conseil constitutionnel a déploré que cette instance continue « à connaître de lois aussi longues qu'imparfaitement travaillées »<sup>1221</sup>.

Une telle situation ne résulte pas uniquement de l'absence de disposition de la loi organique du 15 avril 2009 expressément consacrée au traitement du volume des initiatives gouvernementales présentées au Parlement. Elle est également la conséquence d'une excessive retenue du Gouvernement qui pourrait, suivant les indications du Secrétariat général du Gouvernement et du Conseil d'État, davantage utiliser l'étude d'impact comme outil de concision des textes. La rédaction du document devrait être l'occasion, en effet, de comparer la taille respective des options législatives envisagées (1). En outre, l'étude d'options gagnerait à systématiquement concerner l'ensemble des dispositions du projet de loi (2).

## **1. LA CONFRONTATION DES OPTIONS LEGISLATIVES DU POINT DE VUE DE LEUR VOLUME**

L'article 8 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009, en se bornant à prévoir le « recensement des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles »<sup>1222</sup>, impose au Gouvernement la présentation des seules alternatives de nature non normatives qu'il a exclues. Les options législatives, non visées par ce dispositif, ne sont pas concernées. Suivant une interprétation pour le moins extensive de la disposition, le Conseil d'État a cependant estimé que l'obligation d'exposer les « motifs du recours à une nouvelle législation », également prévue par l'article 8 alinéa 2, nécessitait d'intégrer les alternatives législatives dans l'étude d'options. Il a imposé au Gouvernement de procéder, en outre, à une comparaison de ces options. La démarche de confrontation des options, préconisée aussi par l'OCDE<sup>1223</sup>, se retrouve notamment dans le mécanisme d'analyse d'impact introduit en droit communautaire<sup>1224</sup>. Cependant, alors que le dispositif retenu au sein de l'Union européenne et les dispositifs étrangers retiennent des critères de comparaison de nature exclusivement

---

<sup>1221</sup> J.-L. Debré, 6 janvier 2014. Discours disponible sur le site du Conseil constitutionnel.

<sup>1222</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>1223</sup> OCDE, *Construire un cadre institutionnel pour l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) : orientations destinés aux décideurs*, version 1.1, 2008, p. 13.

<sup>1224</sup> Commission européenne, *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, SEC (2009) 92 du 15 janvier 2009, p. 50 et s.

économique<sup>1225</sup>, le Conseil d'État insiste davantage sur le critère juridique, en prévoyant que la confrontation doit notamment être opérée à partir du « poids législatif » de chaque option. Il impose au Gouvernement de comparer les options législatives du point de vue de « *l'ampleur des modifications à apporter au corpus juridique existant* »<sup>1226</sup>.

Cette interprétation de l'article 8 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009 par le Conseil d'État, destinée à donner toute sa portée à l'objectif fixé par le législateur organique de lutte contre l'inflation législative, ne trouve pas encore de suite probante dans les études d'impact. La plupart des études d'impact, en effet, s'en tiennent à une interprétation stricte de cet article et n'intègrent pas, dans la présentation des options possibles, les alternatives de nature législative. En témoigne, par exemple, l'étude d'impact du projet de loi relatif à la rémunération pour copie privée, déposé le 26 octobre 2011 sur le bureau de l'Assemblée nationale. Le Gouvernement exclut l'option réglementaire au profit de l'option législative en se bornant à souligner que cette dernière est la seule de nature à remplir l'objectif poursuivi par le Gouvernement. Il ne la confronte pas, en revanche, à d'autres types d'interventions législatives qui auraient éventuellement pu être envisageables<sup>1227</sup>. Certaines études d'impact présentent bien différentes alternatives législatives possibles, sans pour autant que celles-ci fassent l'objet d'une comparaison substantielle du point de vue de leur volume. L'étude d'impact du projet de loi organique relatif à la gestion de la dette sociale, déposé le 13 juillet 2010 devant l'Assemblée nationale, met ainsi en rapport les avantages et inconvénients des alternatives envisagées, notamment sur la situation économique à court terme et sur les générations futures. Cependant, aucune comparaison du volume respectif de ces options n'est opérée<sup>1228</sup>.

Afin que l'obligation d'étude d'impact exerce une influence plus significative sur la longueur des initiatives législatives présentées par le Gouvernement, il importerait donc que les études d'impact proposent systématiquement une analyse des options législatives envisagées, en intégrant parmi les critères de comparaison la question du volume des dispositions nouvelles. Cette comparaison n'impliquerait nullement de choisir, *in fine*, l'option législative la moins lourde quant au nombre d'articles, mais seulement de démontrer que la problématique de la

---

<sup>1225</sup> Les lignes directrices de la Commission européenne prévoient ainsi trois méthodes de comparaison des options : l'analyse coût-bénéfice, l'analyse coût-efficacité et l'analyse multicritères. Commission européenne, *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, SEC (2009) 92 du 15 janvier 2009, p. 51.

<sup>1226</sup> Avis du 22 octobre 2009 de l'Assemblée générale du Conseil d'État, cité par Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, octobre 2012, p. 26.

<sup>1227</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la rémunération pour copie privée, octobre 2011, p. 7 et s.

<sup>1228</sup> Étude d'impact du projet de loi organique relatif à la gestion de la dette sociale, juillet 2010, p. 11.



taille du texte en préparation a été prise en considération par le Gouvernement. L'étude d'impact du projet de loi relatif à la création d'une banque publique d'investissement<sup>1229</sup> fait, à cet égard, office de précurseur en esquissant une telle pratique. S'agissant du choix de la structure de gouvernance de cette banque, après une comparaison des alternatives de nature législative le document opte finalement pour la création d'une structure holding. Il retient cette option notamment pour sa « *lisibilité et simplicité opérationnelle* », mais aussi parce qu'elle entraîne « *peu de modifications législatives* »<sup>1230</sup>.

La lutte contre l'hypertrophie des projets de loi impliquerait de conjuguer la comparaison des options législatives du point de vue de leur volume avec un examen systématique de l'ensemble des dispositions d'un projet de loi.

## **2. L'APPRECIATION DE LA NECESSITE DE CHAQUE ENSEMBLE INDISSOCIABLE DU PROJET DE LOI**

Lors de sa consultation sur le projet de loi organique instituant l'obligation d'étude d'impact, le Conseil d'État a estimé que le respect de l'obligation d'étude d'impact ne devait pas s'apprécier globalement, « *mais pour chaque ensemble inséparable de dispositions y figurant* »<sup>1231</sup>. En d'autres termes, dans l'hypothèse de la présentation d'un projet de loi de nature composite, le Gouvernement est tenu de présenter une étude d'impact complète pour chaque ensemble indissociable. Une telle exigence a pour effet d'enrichir les moyens déployés par le législateur organique pour lutter contre l'accroissement du volume des projets de loi. La présentation d'une étude d'impact complète pour chaque ensemble autonome d'un projet de loi implique, en effet, que la nécessité de chacun de ces ensembles soit démontrée par la mise en œuvre de l'étude d'options prévue par l'article 8 alinéa 2 de la loi organique<sup>1232</sup>. Un examen exhaustif de tous les pans d'un projet de loi apparaît de nature à favoriser *in fine* un allègement

---

<sup>1229</sup> Déposé le 17 octobre 2012.

<sup>1230</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la création d'une banque publique d'investissement, octobre 2012, p. 40.

<sup>1231</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2009, Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives*, Doc. fr., 2009, p. 68.

<sup>1232</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, article 8 alinéa 2, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528.

du texte présenté au Parlement. Il permet en effet la détection, au stade de l'étude d'options, des dispositions qui apparaissent inutiles.

L'analyse des études d'impact produites depuis 2009 révèle que le Gouvernement n'ignore pas cette interprétation de la loi organique donnée par le Conseil d'État. Les études d'impact de textes composites contiennent ainsi des développements spécifiques à certaines dispositions des textes de loi. L'étude d'impact du projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles<sup>1233</sup> prétend bien soumettre chaque ensemble autonome du texte à une étude d'options spécifique. Le contenu de ces études, n'est cependant pas à la hauteur des attentes puisqu'aucune alternative aux dispositions retenues n'est envisagée<sup>1234</sup>. Le cas des évaluations préalables des projets ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances est également éloquent. L'étude d'options spécifique à chaque disposition se borne à constater, le plus souvent, que « *les objectifs de la présente mesure ne peuvent être satisfaits que par l'option retenue* »<sup>1235</sup> ou qu'« *aucune option alternative n'a été identifiée* »<sup>1236</sup>. Par ailleurs, lorsque le Gouvernement propose bien une étude d'options substantielle de chaque ensemble indissociable d'un projet de loi, la pertinence de celle-ci est parfois discutable. Il en va ainsi de la démonstration de la nécessité d'adopter l'article 33 du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, allongeant la durée de rétention des migrants en situation irrégulière de 32 à 45 jours<sup>1237</sup>. L'étude d'impact énonce que cette modification législative est commandée par la directive « retour »<sup>1238</sup>, alors que le délai initial (32 jours) était déjà conforme à celle-ci<sup>1239</sup>. La rédaction d'un tel document n'a donc pas permis, en l'espèce, de lutter contre la pratique tendant à la « sur-transposition » des directives, qui constitue l'une des causes de l'inflation législative en procédant à des modifications non nécessaires. La pertinence de l'étude d'options d'une disposition d'un projet de loi est parfois indirectement remise en cause par le Conseil constitutionnel lui-même, à

---

<sup>1233</sup> Déposé le 3 mars 2010.

<sup>1234</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, 1<sup>er</sup> mars 2010, p. 15-23.

<sup>1235</sup> Projet de loi de finances rectificative pour 2012. Évaluations préalables, article 6, p. 174.

<sup>1236</sup> *Ibidem*.

<sup>1237</sup> Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 31 mars 2010.

<sup>1238</sup> « *L'allongement à 45 jours de la durée maximale de la rétention [...] tend en premier lieu à assurer une harmonisation, dans l'esprit de la directive retour, des durées de rétention* ». Étude d'impact du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, mars 2010, p. 129.

<sup>1239</sup> La directive n'imposait, en effet, aucun allongement du délai. Elle se contentait de fixer une durée de rétention à ne pas dépasser (six mois). Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, *JOUE*, 24 décembre 2008, p. 105 : « *Chaque État membre fixe une durée déterminée de rétention, qui ne peut pas dépasser six mois* » ; Y. Broussolle, « Les principales dispositions de la loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité », *Gaz.Pal*, n° 181, 30 juin 2011, p. 8.

l'occasion de sa saisine prévue par l'article 37 alinéa 2 de la Constitution. Dans une décision du 18 avril 2013, il a ainsi considéré que l'article relatif à la création d'un comité scientifique et technique des pêches maritimes et de l'aquaculture avait un caractère réglementaire<sup>1240</sup>, donnant tort au Gouvernement qui avait conclu, dans son étude d'impact, à la nécessité d'inscrire dans la loi cette disposition<sup>1241</sup>.

Ainsi, le défaut d'approfondissement des études d'options visant chaque ensemble inséparable d'un projet de loi peut contribuer, dans une certaine mesure, à la persistance de la présentation de projets de loi au volume imposant. Une meilleure maîtrise de l'augmentation du volume des textes impliquerait de combiner, dans chaque analyse d'impact, une étude d'options transversale, comparant le volume des projets envisagés, avec une étude d'options spécifique à chaque ensemble indissociable du projet retenu. Les bénéfices escomptés du recours à une telle pratique ne sauraient occulter, cependant, la capacité du droit d'amendement à tenir en échec cette lutte contre l'hypertrophie des textes.

## **B. LA CANALISATION PERFECTIBLE DE L'AUGMENTATION DU VOLUME DES PROJETS EXAMINÉS AU PARLEMENT**

Le recours au droit d'amendement au cours de la procédure parlementaire contribue dans une large mesure au phénomène d'accroissement du volume des textes entre leur dépôt devant la première assemblée et leur adoption définitive. Avant l'entrée en vigueur de la réforme du 15 avril 2009, Catherine Bergeal déplorait le « *doublement, voire le triplement du nombre des articles d'un projet de loi* »<sup>1242</sup> au cours de son examen. Le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux<sup>1243</sup>, par exemple, comportait soixante-seize articles initialement, et deux-cent-quarante lors de son adoption définitive<sup>1244</sup>. Le projet de loi d'engagement national pour le logement<sup>1245</sup>, présenté avec onze articles, est quant à lui devenu

---

<sup>1240</sup> La disposition ne mettait en cause, selon lui, « *aucun principe ou règle placés par la Constitution dans le domaine de la loi* » in Cons. const., n° 2013-239 L, 18 avril 2013, Nature juridique de dispositions relatives à un conseil et divers comités, *JORF* du 21 avril 2013 p. 7037, cons. 2.

<sup>1241</sup> L'étude d'impact justifie ce choix en se fondant sur l'article 7 de la Charte de l'environnement (janvier 2010, p. 151 et s.).

<sup>1242</sup> C. Bergeal, *Savoir rédiger un texte normatif*, préf. R. Denoix de Saint Marc, Berger-Levrault, 7<sup>e</sup> éd., 2008, p. 57.

<sup>1243</sup> Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 septembre 2003.

<sup>1244</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Rapport au Premier ministre du Groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public de 2006 du Conseil d'État*, Doc. fr., janvier 2007, p. 24.

<sup>1245</sup> Déposé le 27 octobre 2005 sur le bureau du Sénat.

un texte de cent-douze articles<sup>1246</sup>. Au cours de l'année 2009, le volume moyen des textes de loi aurait augmenté de 109 % en nombre d'articles et de 87 % en nombre de mots<sup>1247</sup> entre leur présentation devant la première assemblée et leur adoption définitive.

Face à un tel phénomène, les ressources de l'obligation d'étude d'impact sont limitées. Ainsi qu'il a été constaté, les amendements parlementaires et du Gouvernement ne font pas l'objet d'une étude d'impact<sup>1248</sup>. L'objectif de lutte contre l'augmentation du volume des textes de loi est ici contrarié par le droit d'amendement reconnu par la Constitution. Par conséquent, le phénomène observé avant 2009 se poursuit depuis l'entrée en vigueur de l'obligation d'étude d'impact. En témoignent, par exemple, le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires<sup>1249</sup>, passé de vingt-six à quatre-vingt-six articles, le projet de loi NOME<sup>1250</sup>, passé de neuf à vingt-neuf articles, ou encore le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové<sup>1251</sup>, passé de quatre-vingt-quatre à cent-soixante-dix-sept articles. En outre, le Gouvernement peut solliciter par voie d'amendement une habilitation à agir par voie d'ordonnance<sup>1252</sup>. Or, à la différence de celles qui sont présentées dans le cadre d'un projet de loi, les demandes d'habilitation inscrites dans un amendement ne font pas l'objet d'une étude d'impact<sup>1253</sup>. De plus, le Gouvernement est affranchi de toute démarche d'étude d'impact au stade du dépôt du projet de loi de ratification de l'ordonnance puisque le Conseil constitutionnel a censuré l'article 11 alinéa 3 de la loi organique qui soumettait ce type de projets de loi à un régime d'étude d'impact aménagé<sup>1254</sup>. Il y a donc incontestablement un angle mort dans le champ de l'obligation d'étude d'impact, qui limite la capacité de la réforme à canaliser l'augmentation du volume des lois.

---

<sup>1246</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Rapport au Premier ministre du Groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public de 2006 du Conseil d'État*, op. cit., p. 24.

<sup>1247</sup> Secrétariat général du Gouvernement, *Lois et règlements en vigueur. Approche statistique*, janvier 2011, p. 5.

<sup>1248</sup> V. Ire partie, titre 1, chapitre 1, section 2, §2, B.

<sup>1249</sup> Déposé le 19 décembre 2012 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

<sup>1250</sup> Projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, présenté à l'Assemblée nationale le 14 avril 2010.

<sup>1251</sup> Déposé à l'Assemblée Nationale le 26 juin 2013.

<sup>1252</sup> Le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les demandes d'autorisation à agir par ordonnance présentées par amendement du Gouvernement. V. Cons. const., n° 2006-534 DC, 16 mars 2006, Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, *Rec.* p. 44, cons. 5.

<sup>1253</sup> Pour rappel, en vertu de l'article 11 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009, « *Les dispositions des projets de loi par lesquelles le Gouvernement demande au Parlement, en application de l'article 38 de la Constitution, l'autorisation de prendre des mesures par ordonnances sont accompagnées, dès leur transmission au Conseil d'État, des documents visés aux deuxième à septième alinéas et à l'avant-dernier alinéa de l'article 8* » (*JORF* du 16 avril 2009, p. 6528).

<sup>1254</sup> Cons. const., n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 34 de la Constitution, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6530, cons. 22.

À cet égard, la proposition précédemment formulée visant à mettre à jour l'étude d'impact du projet de loi lors de la navette entre les chambres pourrait être bénéfique dans une optique de lutte contre l'accroissement du volume des lois<sup>1255</sup>.

L'impact qu'une telle réforme de la procédure d'étude d'impact pourrait avoir sur l'augmentation de la longueur des textes lors de leur examen au Parlement demeure difficile à déterminer. Au regard de la pratique législative depuis 2009, il est permis d'estimer qu'elle aurait permis, dans certaines hypothèses, de renoncer à l'adoption d'un amendement. Tel aurait pu être le cas, par exemple, de l'amendement au projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt<sup>1256</sup> ajoutant une disposition insistant sur « *le rôle des sciences sociales et de l'agronomie pour assurer le succès de l'agro-écologie* »<sup>1257</sup>, dont il n'est pas certain que la valeur ajoutée au regard des objectifs poursuivis par le projet de loi aurait été démontrée. La réalisation d'une étude d'options aurait pu aboutir à la même conclusion s'agissant de l'amendement au projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles<sup>1258</sup> prévoyant la création d'une commission chargée d'« *évaluer les charges relatives à l'exercice de leurs compétences par les établissements publics de coopération intercommunale visés à l'article L. 5219-2 du code général des collectivités territoriales* »<sup>1259</sup>. En vertu de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, en effet, une commission locale créée entre l'EPCI et la commune était déjà chargée d'une évaluation des transferts de charges<sup>1260</sup>.

Par ailleurs, afin que la réforme du 15 avril 2009 constitue un mécanisme de nature à canaliser l'inflation législative dans toutes ses dimensions, il conviendrait de combiner cette approche de l'inflation en matière de volume de lois nouvelles avec une approche relative au

---

<sup>1255</sup> V. Ire partie, titre 1, chapitre 1, section 2, §2, B.

<sup>1256</sup> Déposé le 13 novembre 2013 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

<sup>1257</sup> Sénat, Rapport n° 386 de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, D. Guillaume et Ph. Leroy, 19 février 2014, p. 374.

<sup>1258</sup> Déposé au Sénat le 10 avril 2013.

<sup>1259</sup> Assemblée nationale, 12 juillet 2013, amendement n° 1240 présenté par Mme Appéré, M. Le Bouillonnet, M. Da Silva, M. Le Guen, M. Goldberg, M. Pietrasanta, Mme Pochon, Mme Descamps-Crosnier, M. Rihan Cypel, Mme Guigou, M. Roman, Mme Massat, M. Clément et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen.

<sup>1260</sup> Article 1609 *nonies* C du code général des impôts : « *IV. Il est créé entre l'établissement public de coopération intercommunale soumis aux dispositions fiscales du présent article, à l'exclusion de ceux mentionnés au 5° du I de l'article 1379-0 bis, et les communes membres une commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges* ». Le caractère redondant de cet amendement avait, du reste, été souligné par un député. Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 19 juillet 2013, *JORF* du 20 juillet 2013, p. 8154.

volume des lois en vigueur. L'obligation d'étude d'impact pourrait, en effet, être davantage sollicitée afin d'influer à la baisse sur le stock des lois actuellement en application.

## **§2. LA CANALISATION PERFECTIBLE DE L'AUGMENTATION DU VOLUME DES LOIS EN VIGUEUR**

L'inflation législative ne se caractérise par uniquement par une augmentation du nombre de lois votées et de leur volume. Elle se traduit également, en effet, par une augmentation du « stock » législatif, c'est-à-dire du volume total de lois en vigueur. Cet accroissement du stock résulte d'un phénomène de « sédimentation ». Des textes sont successivement adoptés « *sur le même sujet sans réévaluation d'ensemble du dispositif et sans abrogation en conséquence de tout ce qui est devenu inutile, superfétatoire, redondant ou encore obsolète* »<sup>1261</sup>. Le professeur Mader regrette, à cet égard, qu'en général « *les lois ont tendance à perdurer, même si le problème qui était à leur origine n'existe plus* »<sup>1262</sup>.

Afin de lutter contre l'inflation du stock des règles législatives en vigueur, les pouvoirs publics ont déployé plusieurs mécanismes censés faciliter la maîtrise de cette dimension de l'inflation législative. Les lois de simplification, adoptées à partir des années 2000, ont ainsi pour objet de traiter directement le stock en mettant en œuvre des mesures d'abrogation ou de simplification des textes en vigueur<sup>1263</sup>. Des circulaires primo-ministérielles ont, par ailleurs, invité à accompagner chaque projet de loi de mesures d'allègement du stock de lois en vigueur afin d'empêcher une augmentation du volume total des textes. Dans sa circulaire du 25 mai 1988, le Premier ministre demandait ainsi au ministre porteur d'un projet de loi de s'« *efforcer de débarrasser notre ordonnancement juridique de règles devenues désuètes ou inutilement*

---

<sup>1261</sup> Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit, Rapport public du Conseil d'État de 2006*, Doc. fr., EDCE, n° 57, 2006, p. 274.

<sup>1262</sup> L. Mader, *L'évaluation législative, pour une analyse empirique des effets de la législation*, Préface de C.-A. Morand, Lausanne, Payot, Etudes et Pratique, 1985, p. 110.

<sup>1263</sup> Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, *JORF* n° 152 du 3 juillet 2003 p. 11192 et s. ; Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, *JORF* n° 0287 du 10 décembre 2004 p. 20857 et s. ; Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, *JORF* n° 0296 du 21 décembre 2007, p. 20639 et s. ; Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, *JORF* n° 0110 du 13 mai 2009, p. 7920 ; Projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures déposé le 27 novembre 2013 sur le bureau du Sénat.

*contraignantes* »<sup>1264</sup>. De façon plus ambitieuse, la circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics, précisée par la circulaire du 21 novembre 1995, invitait à accompagner chaque projet de texte nouveau « *de propositions d'abrogation de dispositions au moins équivalentes, en termes de niveau de norme et de volume* »<sup>1265</sup>. De telles mesures n'ont pas empêché l'accroissement du stock des règles législatives en vigueur. Entre 2007 et 2010, le volume total des lois en vigueur aurait augmenté à un rythme de 8 % en nombre d'articles et de 6 % en nombre de mots<sup>1266</sup>. Le volume global des codes aurait quant à lui doublé entre 2000 et 2010, passant de 53 584 à 107 126 articles et de 674 101 à 12 603 294 mots<sup>1267</sup>.

L'obligation d'étude d'impact, quant à elle, apparaissait comme un instrument susceptible de donner une nouvelle impulsion à la lutte contre l'accroissement du stock des lois. La lecture de la loi organique du 15 avril 2009 révèle, cependant, que les exigences destinées à favoriser la maîtrise de l'inflation législative concernent davantage les flux de lois nouvelles que le stock des lois en vigueur. Alors que la réalisation d'une étude d'impact aurait pu être l'occasion de mettre en relation le flux avec le stock afin de tenter de canaliser l'accroissement de ce dernier, le mécanisme introduit par le législateur organique est trop modeste pour atteindre cet objectif. L'article 8 alinéa 6 de la loi organique du 15 avril 2009, qui invite le Gouvernement à porter son attention sur les dispositions législatives et réglementaires à abroger, ne constitue pas un réel moyen de lutte contre l'accroissement du volume des lois en vigueur (**A**). Une interprétation plus dynamique de ce dispositif permettrait, cependant, de donner toute sa portée à l'objectif de maîtrise de l'inflation législative (**B**).

---

<sup>1264</sup> Circulaire du 27 mai 1988 relative à la méthode de travail du Gouvernement, *JORF* n° 199 du 27 mai 1988, p. 7381.

<sup>1265</sup> Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics, *JORF* n° 174 du 28 juillet 1995, p. 11217 ; Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* n° 279 du 1<sup>er</sup> décembre 1995, p. 17566.

<sup>1266</sup> Secrétariat général du Gouvernement, *Lois et règlements en vigueur. Approche statistique*, janvier 2011, p 7.

<sup>1267</sup> *Ibidem*.

## A. LE TRAITEMENT MINIMAL DU STOCK DES LOIS EN VIGUEUR

En vertu de l'article 8 alinéa 6 de la loi organique du 15 avril 2009, les documents rendant compte de l'étude d'impact doivent exposer « *avec précision [...] les textes législatifs et réglementaires à abroger* ». La disposition a été initialement pensée comme un moyen de contraindre le Gouvernement à rechercher les « *abrogations législatives rendues nécessaires par les nouvelles dispositions proposées* »<sup>1268</sup>. La pratique révèle que le Gouvernement s'en est tenu pour l'essentiel à cette interprétation de l'article 8 alinéa 6, en présentant dans l'étude d'impact les textes législatifs et réglementaires qu'il convenait d'abroger pour cause de redondance avec le projet de loi (1). Ce n'est que de façon ponctuelle qu'il a profité de cet exposé des mesures d'abrogation pour aller au-delà de ce qui est imposé par la loi organique (2).

### 1. L'ABROGATION DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES DEVENUS OBSOLETES

Les documents internes au Secrétariat général du Gouvernement destinés à guider la préparation des études d'impact ont confirmé que l'exigence posée par l'article 8 alinéa 6 de la loi organique du 15 avril 2009 devait être prioritairement entendue comme destinée à préserver la cohérence globale du système juridique en évitant de laisser subsister des dispositions ayant le même objet. Le *Vade-mecum* de définition du cahier des charges de l'étude d'impact, dans une rubrique intitulée « *sécurité juridique* », invite le porteur d'un projet à « *envisager [...] l'abrogation de normes obsolètes* »<sup>1269</sup>. Les lignes directrices pour l'élaboration de l'étude d'impact, quant à elles, recommandent d'examiner « *l'utilité de procéder, à l'occasion de la réforme projetée/prévue [sic], à l'abrogation de normes qui seraient devenues obsolètes ou le deviendraient en cas de mise en œuvre de la réforme* »<sup>1270</sup>. Les mesures d'abrogation ne procèdent donc pas d'une volonté d'influer à la baisse sur le stock des dispositions législatives

---

<sup>1268</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 1522 de la commission des lois sur le projet de loi organique modifié par le Sénat relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, 18 mars 2009, 2<sup>de</sup> lecture, p. 44.

<sup>1269</sup> 6 mai 2009, p. 14 (non publié).

<sup>1270</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, octobre 2012, p. 32.



et réglementaires en vigueur. L'objectif affiché est uniquement de supprimer les normes qui deviendraient désuètes avec l'adoption du projet de loi.

Les recommandations du Secrétariat général du Gouvernement quant à l'application de l'article 8 alinéa 6 de la loi organique du 15 avril 2009 sont, dans l'ensemble, suivies dans les études d'impact. Les références aux textes à abroger semblent, en effet, relativement exhaustives. Outre les dispositions à supprimer, les documents indiquent le plus souvent les dispositions déjà en vigueur qui sont modifiées par le projet de loi. La mise en œuvre de l'article 8 alinéa 6 se fait cependant selon des formes variables. L'étude d'impact du projet de loi relatif au défenseur des droits<sup>1271</sup>, par exemple, énumère avec précision les dispositions législatives et réglementaires à supprimer en raison de leur obsolescence dans un tableau récapitulatif<sup>1272</sup>. Dans d'autres cas, en revanche, ce n'est qu'au fil des développements et à titre subsidiaire que les études font référence aux textes dont l'abrogation s'avère nécessaire. C'est le cas, par exemple, de l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique<sup>1273</sup>, qui ne synthétise pas les mesures d'abrogation dans une rubrique spécifique<sup>1274</sup>.

Cette démarche d'allègement du stock des textes au cours de la préparation d'un nouveau projet de loi permet de prévenir la coexistence de dispositions législatives ayant le même objet et donc de lutter contre l'inflation législative. Il reste, cependant, que le Gouvernement n'avait pas attendu la réforme du 15 avril 2009 pour se soucier des abrogations rendues nécessaires par l'adoption d'un projet de loi. La liste des textes supprimés par un nouveau texte était en principe établie dans le corps de celui-ci, le plus souvent dans un article spécifique<sup>1275</sup>. Certaines études d'impact, cependant, sont allées au-delà d'une simple approche mécanique des rapports entre le flux et le stock de dispositions législatives en s'appuyant sur l'article 8 alinéa 6 de la loi organique du 15 avril 2009 pour davantage maîtriser l'augmentation du volume des lois en vigueur.

---

<sup>1271</sup> Déposé le 9 septembre 2009 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

<sup>1272</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif au défenseur des droits, septembre 2009, p. 42.

<sup>1273</sup> Projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, présenté le 7 septembre 2011 à l'Assemblée nationale.

<sup>1274</sup> Septembre 2011, p. 27 : « *En marge du statut général, la possibilité pour l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) de recourir au contrat d'activités, créé par l'article 9 de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés est supprimée* ».

<sup>1275</sup> V. par exemple le projet de loi adopté portant modification de l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945 relative aux spectacles, déposé à l'Assemblée nationale le 10 septembre 1997, article 10.

## 2. LES ESQUISSES D'UNE DEMARCHE PLUS VOLONTARISTE DANS LE TRAITEMENT DU STOCK DES LOIS EN VIGUEUR

L'article 8 alinéa 6 n'impose qu'un recensement de la liste des textes législatifs et réglementaires dont l'abrogation s'avère nécessaire pour éviter l'adoption d'un projet de loi contenant des dispositions redondantes. Il n'interdit cependant pas au Gouvernement d'aller au-delà de cette exigence en proposant des mesures de suppression qui n'étaient pas indispensables.

Si les études d'impact présentées au lendemain de l'entrée en vigueur de la loi organique du 15 avril 2009 traduisent une retenue dans l'application de l'article 8 alinéa 6, certaines analyses plus récentes témoignent d'une meilleure prise en compte de l'objectif d'allègement du stock des textes en vigueur. Les études d'impact présentées après le « choc de simplification » lancé par le Président de la république le 28 mars 2013, en particulier, rendent compte d'une démarche volontariste dans la lutte contre l'accroissement du volume des lois et des règlements en vigueur. Il en va ainsi de l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, déposé le 21 août 2013 à l'Assemblée nationale. Outre les dispositions que le nouveau texte remplace, l'évaluation propose l'abrogation de l'article L. 751-9 du code de commerce relatif aux missions de l'Observatoire départemental d'équipement commercial, non parce qu'il est remplacé par un nouveau dispositif, mais parce que, cinq ans après son instauration, il n'a toujours pas été appliqué<sup>1276</sup>. De même, l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement, présenté à l'Assemblée nationale le 3 juin 2014, propose des mesures d'abrogation des textes en vigueur qui vont au-delà de ce qui est mécaniquement nécessaire. En témoigne la suppression d'un dispositif de renvoi au code de la santé publique, au motif qu'elle devrait « *faciliter la compréhension du régime des groupements de coopération sociale ou médico-sociale* »<sup>1277</sup>.

Cette volonté d'allègement du stock des normes en vigueur ne se manifeste pas seulement par le biais d'abrogations. Elle peut également se matérialiser par des mesures de simplification des textes en cours d'application. En ce sens, l'étude d'impact du projet de loi relatif à prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, déposé le 9 octobre 2013

---

<sup>1276</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, 20 août 2013, p. 99.

<sup>1277</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement, 2 juin 2014, p. 112.

devant l'Assemblée nationale, complète la liste des textes à créer et à abroger d'une présentation des mesures de simplification apportées aux normes en vigueur. La procédure simplifiée d'aménagement de peine et la surveillance électronique de fin de peine sont ainsi supprimées car « *jugées trop complexes à mettre en œuvre* »<sup>1278</sup>. L'étude d'impact du projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, présenté le 21 août 2013 à l'Assemblée nationale, rend également compte de plusieurs mesures de simplification à destination des entrepreneurs individuels à responsabilité limitée, telles que l'allègement des obligations de publication de leurs comptes annuels.<sup>1279</sup>

De telles démarches volontaristes attestent que l'obligation d'étude d'impact constitue bien un instrument susceptible d'être mobilisé en faveur d'une meilleure maîtrise de l'augmentation du stock des lois en vigueur à l'occasion de la préparation d'une loi nouvelle. En s'appuyant sur ces bonnes pratiques, il convient de s'interroger sur les modalités de systématisation, par le biais de la mise en œuvre de l'article 8 alinéa 6 de la loi organique, d'une méthode de traitement plus dynamique du stock des lois lors de la réalisation d'une étude d'impact.

## **B. LES MODALITES D'UTILISATION DE L'ETUDE D'IMPACT A DES FINS DE MAITRISE DU STOCK DES LOIS EN VIGUEUR**

L'obligation d'étude d'impact offre une opportunité en matière de lutte contre l'inflation législative qui n'a, pour l'heure, pas été suffisamment saisie par le Gouvernement. Elle permet en effet de confronter, dans un même document, les flux législatifs à venir et le stock de textes législatifs et réglementaires en vigueur. Elle constitue donc un support idéal pour apprécier les conséquences du texte législatif nouveau sur l'évolution du volume total des lois en vigueur. Dans l'optique d'une meilleure maîtrise de l'inflation législative, l'article 8 alinéa 6 de la loi organique du 15 avril 2009 devrait donc être davantage sollicité pour apprécier ce que J.-L.

---

<sup>1278</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, 7 octobre 2013, p. 100.

<sup>1279</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, 20 août 2013, p. 80.

Warsmann appelle « l'existant » : « ce qu'il faut modifier, ce qu'il faut abroger et ce qu'il faut introduire comme règles nouvelles »<sup>1280</sup>.

Il existe différentes manières d'utiliser l'étude d'impact comme vecteur d'une meilleure maîtrise du stock des lois. Dans certains systèmes juridiques étrangers, mais aussi en France pour la matière réglementaire<sup>1281</sup>, le porteur d'une réforme est tenu de compenser l'adoption de dispositions nouvelles par des mesures d'abrogation ou de simplification équivalentes au sein du stock de normes en vigueur. L'analyse d'impact rend compte du respect de cette démarche, qui est censée faire obstacle à l'augmentation du volume total des textes applicables. En dépit de l'attractivité qu'exerce ce mécanisme chez les partisans d'une « inflation zéro » du stock des lois, il ne semble pas opportun de l'étendre à la matière législative (1). Le Gouvernement gagnerait, en revanche, à mettre systématiquement en relation dans ses études d'impact les mesures d'abrogation et de simplification retenues avec les nouvelles dispositions législatives envisagées (2).

## 1. LE REJET D'UNE APPROCHE STRICTE DE LA COMPENSATION

La technique de compensation consiste à contrebalancer toute production législative nouvelle par des mesures d'abrogation ou de simplification des textes en cours d'application afin de maîtriser l'évolution du stock total de normes en vigueur. Le Royaume-Uni a introduit ce principe d'équivalence sous le label « *One in, one out* » à la suite de l'accord de coalition signé entre le parti libéral-démocrate et le parti conservateur le 11 mai 2010<sup>1282</sup>. Les analyses d'impact sont tenues de rendre compte, désormais, du respect de ce principe<sup>1283</sup>. En France, le « choc de simplification » lancé par le Président de la république a conduit à la réintroduction d'un objectif comparable sous le slogan « *une norme créée, une norme supprimée* » dans la circulaire du 17 juillet 2013<sup>1284</sup>. Le dispositif n'est, pour l'heure, applicable qu'aux projets de texte réglementaire créant des charges pour les collectivités territoriales, les entreprises ou le

---

<sup>1280</sup> J.-L. Warsmann, *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*, Doc. fr., 2009, p. 34.

<sup>1281</sup> Circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation, *JORF* n° 0165 du 18 juillet 2013, p. 11993.

<sup>1282</sup> H. M. Government, *The Coalition: Our Programme for Government*, 2010, p. 9. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013 le Gouvernement expérimente le « *one in, two out* », in Assemblée nationale, Rapport d'information de la Mission d'information sur la simplification législative, L. de la Raudière (prés.), R. Juanico (rapp.), 9 octobre 2014, p. 49).

<sup>1283</sup> H. M. Government, *One-In, One-Out (OIOO) Methodology*, juillet 2011, p. 3.

<sup>1284</sup> Circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation, *JORF* n° 0165 du 18 juillet 2013, p. 11993.

public, mais le Secrétaire général du Gouvernement de l'époque a envisagé son extension aux projets législatifs<sup>1285</sup>.

Une telle extension, cependant, ne paraît pas opportune. En effet, d'une part, elle véhicule un présupposé contestable. L'obligation de compenser toute initiative législative par des mesures d'abrogation ou de simplification équivalentes implique que le stock des textes en vigueur aurait atteint un seuil critique qu'il conviendrait de ne plus dépasser. Or, le fait qu'un texte législatif nouveau ne puisse pas être compensé par des mesures d'abrogation ou de simplification ne signifie pas, pour autant, que celui-ci n'est pas nécessaire. Une application mécanique de la règle du « un pour un » afin de geler l'augmentation du stock de lois ferait courir le risque d'une course à l'allègement des stocks qui ne serait pas sans effets pervers. À cet égard, il convient de rappeler les expériences de certaines lois de simplification qui, sous prétexte d'apurer le stock des lois, ont conduit à des suppressions de textes malvenues. En témoigne l'abrogation de la loi du 10 avril 1825 pour la sûreté de la navigation et du commerce maritime par la loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit<sup>1286</sup>. Toute référence à la notion de piraterie a été supprimée dans la législation française à la veille de la recrudescence des faits de piraterie maritime, qui se sont retrouvés dépourvus d'incrimination. De même, la suppression de l'article 124 alinéa I-33° de la loi du 12 mai 2009<sup>1287</sup> par lequel le juge pouvait dissoudre une personne morale en cas d'escroquerie a empêché à l'époque toute possibilité de dissolution de la Scientologie, alors poursuivie pour de tels faits devant le Tribunal correctionnel de Paris<sup>1288</sup>.

D'autre part, l'application de la règle du « un pour un » à la matière législative ne paraît pas opportune car il n'existe pas de critère suffisamment précis et fiable permettant d'apprécier son respect. Le critère du volume de normes, qu'il soit apprécié en nombre d'articles, de lignes ou encore de mots, n'est pas un indicateur suffisamment révélateur de l'évolution de

---

<sup>1285</sup> Sénat et OCDE, *Évaluation et qualité de la législation : quel rôle pour les Parlements ?*, Actes du colloque organisé le 5 décembre 2013, p. 24. Sur cette question, le doyen Carbonnier était même allé jusqu'à « rêver de mesures plus radicales », considérant que l'inscription dans la Constitution d'un « moratoire législatif [...] pourrait avoir les vertus d'une cure de repos » (*Droit et passion du droit sous la V<sup>e</sup> République*, Champs Flammarion, 1996, p. 112).

<sup>1286</sup> Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, *JORF* n° 0296 du 21 décembre 2007, p. 20639 et s.

<sup>1287</sup> Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, article 124, *JORF* n° 0110 du 13 mai 2009, p. 7920.

<sup>1288</sup> A.-G. Robert, E. Vergès et C. Ribeyre, « Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures », *RSC*, 2009, p. 869 et s.

l'« intensité normative » « pratique »<sup>1289</sup> du stock de lois en vigueur. Ainsi que le soulignait J.-L. Warsmann, l'abrogation n'a pas le même sens selon qu'elle vise des règles encore appliquées ou des règles obsolètes<sup>1290</sup>. La circulaire du 17 juillet 2013 applicable aux projets de règlement reprend l'approche retenue au Royaume-Uni<sup>1291</sup> en proposant une appréciation de la compensation d'un point de vue financier. Elle implique que les coûts induits par une nouvelle réglementation pour ses destinataires soient compensés par des mesures de réduction d'un même montant. Les résultats de tels calculs sont cependant présentés de façon brute, sans exposé des données qui ont été utilisées pour y arriver. Il est difficile de savoir si le chiffre présenté dans les études d'impact rend réellement compte d'une absence d'accroissement du coût des règles applicables aux destinataires de la norme<sup>1292</sup>.

En définitive, l'introduction d'une obligation de démontrer dans l'étude d'impact que les dispositions législatives nouvelles sont compensées par des mesures d'abrogation ou de simplifications équivalentes, qu'elles soient appréciées en matière de coût ou de volume de normes, ne paraît pas constituer un moyen pertinent de limitation de l'accroissement du stock des lois. Il convient de préférer à la règle du « un pour un » une interprétation plus réaliste de l'article 8 alinéa 6 de la loi organique du 15 avril 2009.

## 2. L'INTERET D'UNE APPROCHE SOUPLE DE LA COMPENSATION

Tout en soutenant la logique du « un pour un » en matière de création législative, le rapport de lutte contre l'inflation normative soulignait que cette règle ne devait pas être interprétée comme une règle mécanique, mais comme un dispositif destiné « à responsabiliser les administrations en contraignant leur force de proposition normative à la suppression de normes dont elles sont porteuses »<sup>1293</sup>. Le « taux d'inflation zéro » du stock de dispositions

---

<sup>1289</sup> « Comment mesurer 'l'intensité', la charge normative de chaque loi ? Il faudrait [...] évaluer la force contraignante de chaque loi selon qu'elle est d'ordre public, supplétive de volonté, ou loi d'orientation », J.-C. Bécane, M. Couderc et J.-L. Hérin, *La loi*, Dalloz, 1994, p. 169.

<sup>1290</sup> J.-L. Warsmann, *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*, Doc. fr., 2009, p. 34.

<sup>1291</sup> T. Ambler and K. Boyfield, *Route Map to Reform: Deregulation*, Adam Smith Institute, 2005, p. 19 ; D. Helm, « Regulatory Reform, Capture, and the Regulatory Burden », *Oxford Review of Economics Policy*, vol. 22, n° 2, 2006, p. 175.

<sup>1292</sup> Ainsi, par exemple, l'étude d'impact du projet de décret relatif à la toxicovigilance rend compte du respect de la règle du « un pour un » en relevant que la mesure pèse « 3409297 » en matière de « charges nouvelles » mais apporte « 78645833 » de « gains et économies ». En soustrayant à ces charges nouvelles les gains et économies, l'impact net du dispositif s'élèverait à « - 75236536 ». Le document n'explique pas, cependant, la façon dont les charges nouvelles et les gains et économies ont été calculés (14 février 2014, p. 13).

<sup>1293</sup> A. Lambert et J.-C. Boulard, *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, Doc. fr., 26 mars 2013, p. 92.

législatives en vigueur au moyen de la règle du « un pour un » ne doit constituer, tout au plus, qu'un objectif de nature indicative. L'essentiel est de systématiquement rechercher, comme le préconisait déjà la circulaire de 1998, « *la suppression ou l'allègement des démarches* », tout alourdissement ne pouvant être justifié que « *par un intérêt général déterminant* »<sup>1294</sup>. Il conviendrait donc de préférer une approche souple de la compensation à une application stricte de l'adage « *une norme créée = une norme supprimée ou simplifiée* »<sup>1295</sup>. Une telle souplesse ne serait pas sans évoquer celle retenue en matière d'étude d'impact environnementale. L'article L. 122-3 du code de l'environnement prévoit ainsi que l'étude d'impact doit rendre compte des mesures envisagées afin, de « *compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine* », mais uniquement « *lorsque c'est possible* ». La présentation de mesures compensatoires dans l'étude d'impact n'est donc pas obligatoire, mais doit être systématiquement envisagée.

En pratique, la mise en œuvre de l'article 8 alinéa 6 de la loi organique du 15 avril 2009, en vertu duquel le Gouvernement est tenu d'énumérer les textes législatifs et réglementaires à abroger, devrait d'abord être l'occasion de présenter complètement les conséquences du texte législatif projeté sur le stock de normes en vigueur. L'étude d'impact gagnerait donc à recenser de façon systématique et exhaustive la liste des textes réglementaires et législatifs abrogés par le projet de loi, en distinguant les suppressions induites mécaniquement par celui-ci et les suppressions résultant d'un choix en opportunité, dont les effets escomptés pourraient être présentés. L'étude d'impact aurait à rendre compte, en outre, des dispositions en vigueur modifiées par le projet de loi, en expliquant dans quelle mesure ces modifications allègent ou complexifient le texte. Le document reproduirait, enfin, les dispositions législatives nouvelles ainsi que leur contenu.

À partir de ces énoncés, le Gouvernement serait invité à mettre en relation les normes abrogées, modifiées et créées afin de proposer une appréciation de l'impact du projet de loi sur le volume total des textes en vigueur. L'obligation pesant sur le Gouvernement ne serait cependant qu'une obligation de moyens, et non une obligation de résultat. À la différence de ce qui est préconisé par la circulaire du 17 juillet 2013 en matière réglementaire, le Gouvernement n'aurait pas à démontrer que la règle « *une norme créée = une norme supprimée ou allégée* »<sup>1296</sup>

---

<sup>1294</sup> Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* n° 31 du 6 février 1998, p. 1912.

<sup>1295</sup> Circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation, *JORF* n° 0165 du 18 juillet 2013, p. 11993.

<sup>1296</sup> *Ibidem*.

a été respectée, mais simplement qu'il a veillé à éviter tout accroissement du volume total des textes en vigueur qui ne serait pas strictement nécessaire à la mise en œuvre d'une réforme. Une telle approche de la compensation, dénuée d'objectif quantitatif précis, favoriserait la responsabilisation du ministère porteur du projet de loi sans alourdir excessivement l'élaboration du texte et de son étude d'impact.

La démarche de compensation qui pourrait être suivie à l'occasion de la mise en œuvre de l'article 8 alinéa 6 de la loi organique du 15 avril 2009 favoriserait une meilleure maîtrise du volume des lois en vigueur, une dimension de l'inflation législative qui n'est, pour l'heure, pas suffisamment envisagée par l'obligation d'étude d'impact. Il importerait, par conséquent, d'enrichir les lignes directrices relatives à l'étude d'impact rédigées par le Secrétariat général du Gouvernement en invitant le Gouvernement à systématiquement mettre en relation le flux de dispositions législatives nouvelles avec le stock des lois en vigueur.

L'obligation d'étude d'impact apparaît donc en mesure d'exercer une pression positive en faveur d'une canalisation de l'inflation législative du point de vue du volume des lois, qu'il s'agisse de celles qui sont en préparation ou de celles qui sont en vigueur. Il convient, dès lors, de tirer profit de toutes les potentialités de ce mécanisme afin qu'il produise les effets escomptés.

## CONCLUSION DU CHAPITRE

Évoquant l'objectif de lutte contre l'inflation législative poursuivi par l'obligation d'étude d'impact, Guy Carcassonne estimait que les plus beaux succès de cette réforme seraient « *les moins visibles puisqu'ils se traduir[aient] par l'abandon de l'initiative législative* »<sup>1297</sup>. À cet égard, s'il est vrai que l'absence de publication des études d'impact de projets abandonnés rend malaisée une évaluation quantitative des incidences de la réforme, l'examen des exigences qu'elle a introduites et des études d'impact rédigées sur leur modèle ont permis d'apprécier, d'un point de vue qualitatif, son concours à la lutte contre l'inflation législative. À l'issue de cette analyse, il apparaît d'abord que l'inflation législative est un phénomène structurel, dont certaines manifestations échappent à l'emprise de l'obligation d'étude d'impact. Il s'avère ensuite que les rubriques de la loi organique souffrent de certaines lacunes qui remettent

---

<sup>1297</sup> G. Carcassonne, *La Constitution*, Points, 2013, p. 199.



partiellement en cause, *ab initio*, la capacité de la réforme à constituer un réel vecteur de canalisation de certaines dimensions de l'inflation législative. L'analyse du contenu des études d'impact révèle, enfin, un manque de rigueur dans la mise en œuvre de ces rubriques. La combinaison de ces facteurs explique, sans doute pour une large part, l'absence d'évolution significative du niveau d'inflation législative depuis l'entrée en vigueur de l'obligation d'étude d'impact. Moyennant un perfectionnement des exigences de la loi organique destinées à agir sur le flux et sur le stock des lois, mais aussi un respect plus scrupuleux de ces rubriques par le Gouvernement sous le regard vigilant du Conseil d'État et du Parlement, l'obligation d'étude d'impact pourrait constituer un instrument efficace de maîtrise de l'inflation législative. Dans l'optique d'un perfectionnement global de la qualité intrinsèque de la loi, les exigences destinées à canaliser la prolifération des textes se conjuguent avec les prescriptions guidant leur insertion dans l'ordre juridique.



## CHAPITRE SECOND. LA COHÉRENCE DE LA LOI AU REGARD DE SON ENVIRONNEMENT JURIDIQUE

« *Remédier au désordre normatif* » est un l'un des objectifs de la loi organique du 15 avril 2009 selon le rapport du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale relatif aux critères de contrôle de l'étude d'impact<sup>1298</sup>. L'expression de « *désordre normatif* » désigne l'ensemble des anomalies d'insertion des textes dans l'ordre juridique. Il peut s'agir de confusions dans la hiérarchie des normes, avec l'adoption en forme législative de textes de valeur réglementaire ou de lois méconnaissant des normes constitutionnelles, européennes ou internationales<sup>1299</sup>. Il peut également s'agir de la mauvaise articulation entre des textes de même valeur dans la hiérarchie des normes, qu'elle résulte d'une contradiction entre des énoncés ayant le même objet ou d'une mauvaise coordination formelle entre les textes (renvoi erroné, ou encore erreur de codification)<sup>1300</sup>. Le désordre normatif, quelles que soient ses déclinaisons, remet en cause la rationalité juridique inhérente à « *la notion d'ordre juridique défini comme ordre normatif* »<sup>1301</sup>.

La capacité de l'obligation d'étude d'impact à constituer un vecteur de lutte contre le désordre normatif a été mise en avant par le rapporteur de la commission des lois du Sénat de l'époque, qui présentait la réforme du 15 avril 2009 comme un moyen « *d'accroître la cohérence [...] de notre ordonnancement juridique* »<sup>1302</sup>. L'analyse des rubriques de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 confirme la volonté du législateur organique d'améliorer la cohérence de la loi au regard de son environnement juridique. Dans cette optique, l'obligation d'étude d'impact accompagne le processus d'insertion de la loi dans l'ordre juridique en imposant au Gouvernement de rendre compte de « *l'état d'application du droit [...] dans le ou*

---

<sup>1298</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2094 du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi, C. Goasguen et J. Mallot, 19 novembre 2009, p. 5.

<sup>1299</sup> H. Oberdorff, « Ordre et désordre normatifs dans l'Union européenne », *RDP*, n° 1, 2006, p. 113-129 ; J. Chevallier, *L'État post-moderne*, Droit et société, Maison des Sciences de l'Homme, LGDJ, 3<sup>e</sup> éd., 2008, p. 148.

<sup>1300</sup> Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Rapport public 2006, Doc. fr., Etudes et documents, n° 57, spéc. p. 272 ; J.-E. Schoettl, « Les causalités enchevêtrées du désordre normatif », *Pouvoirs*, n° 116, 2006, spéc. p. 155.

<sup>1301</sup> L. Guilloud, « Les révisions constitutionnelles induites par l'intégration européenne : l'introduction du désordre normatif dans la Constitution de 1958 », *Civitas europa*, n° 21, décembre 2008, p. 83.

<sup>1302</sup> Sénat, Rapport n° 196 de la commission des lois sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, J.-J. Hyest, 4 février 2009, p. 16.

les domaines visés par le projet de loi » (article 8 alinéa 5 de la loi organique<sup>1303</sup>), de préciser « 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 » (article 8 alinéa 4<sup>1304</sup>) et enfin d'exposer ses modalités d'application dans le temps (article 8 alinéa 6<sup>1305</sup>) et sur le territoire national (article 8 alinéa 7<sup>1306</sup>).

Cet attachement de la loi organique du 15 avril 2009 à la cohérence de la loi au regard de son environnement normatif constitue l'un des traits distinctifs de l'obligation d'étude d'impact au regard des mécanismes d'analyse d'impact de la réglementation introduits dans les systèmes juridiques étrangers<sup>1307</sup>. À l'exception, par exemple, de la Suisse, où le « message » accompagnant le projet d'acte doit analyser la compatibilité de celui-ci avec « avec le droit de rang supérieur et ses relations avec le droit européen »<sup>1308</sup>, la plupart des régimes étrangers n'intègrent pas dans leurs évaluations préalables de considérations relatives à l'articulation des projets avec leur environnement juridique. Au sein des institutions de l'Union européenne, la question de la cohérence des propositions de texte de la Commission au regard de leur environnement juridique n'est abordée qu'à travers le prisme du respect du principe de subsidiarité<sup>1309</sup>.

Cette spécificité du modèle français d'étude d'impact témoigne d'un attachement du législateur organique à une vision idéale de l'ordre juridique, conçu depuis l'émergence du droit occidental moderne<sup>1310</sup> comme un « ensemble de propositions de droit qui ne se contredisent pas »<sup>1311</sup>, où les normes s'agencent selon une « logique mathématique »<sup>1312</sup> afin de permettre au droit de remplir sa fonction dans la société, à savoir être « un facteur d'ordre, de sécurité et de stabilité »<sup>1313</sup>. À ce titre, les rubriques de la réforme du 15 avril 2009 censées contribuer à

---

<sup>1303</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>1304</sup> *Ibidem*.

<sup>1305</sup> *Ibidem*.

<sup>1306</sup> *Ibidem*. Le dispositif impose de rendre compte, plus précisément, des « 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, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ».

<sup>1307</sup> J.-B. Auby et T. Perroud, " Introduction ", in J.-B. Auby et T. Perroud, *Regulatory Impact Assessment*, Red Series, Global Law Press, 2013, p. 41.

<sup>1308</sup> Article 141 de la Loi sur l'Assemblée fédérale, 13 décembre 2002.

<sup>1309</sup> Commission européenne, *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, 15 janvier 2009, p. 20.

<sup>1310</sup> F. Ost et M. Van de Kerchove, *Le système juridique entre ordre et désordre ?*, PUF, Les voies du droit, 1988, p. 233.

<sup>1311</sup> H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, Bruylant LGDJ (rééd.), 1999, p. 209.

<sup>1312</sup> A. Decocq, « Le désordre juridique français », *Jean Foyer auteur et législateur, Ecrits en hommage à Jean Foyer*, PUF, 1997, p. 147.

<sup>1313</sup> J. Chevallier, « L'ordre juridique », in CURAPP, *Le droit en procès*, PUF, 1983, p. 11.

l'amélioration de l'insertion de la loi dans l'ordonnement juridique se font l'écho de la sentence de Portalis, selon lequel « *ce serait un grand mal qu'il y eût de la contradiction dans les maximes qui gouvernent les hommes* »<sup>1314</sup>. Pourtant, selon un auteur, la question des modalités d'insertion des lois nouvelles dans l'ordre juridique serait « *trop souvent ignorée des faiseurs de lois* »<sup>1315</sup>.

Cet attachement traditionnel des institutions juridiques françaises à la cohérence de l'ordonnement juridique s'est matérialisé par la création d'instances spécifiques, tels que le service de législation et de la qualité de la loi au sein du Secrétariat général du Gouvernement spécifiquement chargé d'apprécier la qualité formelle des textes en préparation. Le Conseil d'État procède à un examen comparable à l'occasion de sa saisine pour avis sur les projets de loi. Pourtant, ainsi que le concédait le Secrétaire général du Gouvernement lui-même, le développement d'un « *sur-contrôle* » de la qualité de la loi du point de vue de la cohérence et de l'insertion dans le corpus juridique « *ne signifie pas pour autant que nous obtenons des résultats parfaits* »<sup>1316</sup>. C'est la raison pour laquelle l'obligation d'étude d'impact était susceptible d'apporter un concours significatif aux efforts déployés afin d'améliorer cette dimension de la qualité de la loi.

Il reste que l'analyse des lois adoptées depuis l'entrée en vigueur de la loi organique ne témoigne pas d'un bouleversement quant à la qualité de l'insertion des lois dans l'ordre juridique. En ce sens, dans ses vœux adressés au Président de la République pour l'année 2014, le président Jean-Louis Debré a déploré que le Conseil constitutionnel soit encore confronté, lors du contrôle exercé dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, à « *des dispositions incohérentes et mal coordonnées* »<sup>1317</sup>. Pour autant, l'absence d'évolution manifeste du « produit fini » ne saurait occulter la dynamique qui s'esquisse à l'analyse des études d'impact. Dans une perspective verticale, c'est-à-dire au regard de la hiérarchie des normes, la démarche d'étude d'impact apporte un concours croissant à l'amélioration de la cohérence de la loi avec les normes auxquelles elle est tenue de se conformer (**Section 1**). D'un point de vue horizontal, la réalisation d'une étude d'impact peut également contribuer au perfectionnement de

---

<sup>1314</sup> J.-E.-M. Portalis, *Discours préliminaire du premier projet de Code civil*, préf. M. Massenet, Éditions Confluences, 2004, p. 25.

<sup>1315</sup> R. Houin, *De lege ferenda – Mélanges en l'honneur de Paul Roubier*, Dalloz, 1961, p. 290.

<sup>1316</sup> Sénat et OCDE, *Évaluation et qualité de la législation : quel rôle pour les Parlements ?*, Actes du colloque organisé le 5 décembre 2013, p. 22.

<sup>1317</sup> Discours de vœux au Président de la République, Palais de l'Élysée, 6 janvier 2014, p. 2.

l'articulation de la loi avec les normes de même niveau dans la hiérarchie des normes (**Section 2**).

## SECTION 1. LA COHÉRENCE DE LA LOI DANS LA HIÉRARCHIE DES NORMES

L'obligation d'étude d'impact n'a pas été originellement pensée comme un mécanisme de prévention des incompatibilités des lois en préparation au regard des normes supra-législatives. C'est ce que révèle l'examen du projet de loi organique qui, dans la continuité des circulaires de 1995 et 1998 relatives à l'étude d'impact<sup>1318</sup>, ne consacrait aucune rubrique à cette question<sup>1319</sup>. Face à un phénomène de « *fragmentation des sources supra-législatives* »<sup>1320</sup> qui transforme la hiérarchie des normes en « *une structure arborescente [...] dans laquelle les normes juridiques se répartissent selon une échelle sinueuse et discontinue* »<sup>1321</sup>, le législateur a cependant voulu faire de l'étude d'impact le vecteur d'un perfectionnement de la cohérence de la loi en préparation par rapport au droit supérieur. Cette appréciation de la cohérence est destinée à prévenir les censures, déclarations de non-conformité ou d'incompatibilité prononcées dans le cadre d'un contentieux, mais aussi, en l'absence de contradiction directe, à améliorer l'articulation de la loi par rapport aux normes qu'elle est tenue de respecter.

La volonté du législateur organique s'est matérialisée par l'introduction de l'article 8 alinéa 4 de la loi organique du 15 avril 2009, qui énonce que l'étude d'impact doit 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* »<sup>1322</sup>. Selon le guide de légistique, ce dispositif est censé conduire le Gouvernement « *à la vérification de la conformité aux principes et règles supérieurs, qu'ils soient constitutionnels, internationaux ou européens* »<sup>1323</sup> des

---

<sup>1318</sup> Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* n° 279 du 1<sup>er</sup> décembre 1995, p. 17566 ; Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* n° 31 du 6 février 1998, p. 1912.

<sup>1319</sup> Projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, article 7, p. 3.

<sup>1320</sup> L.-A. Bouvier, *Le Conseil d'État et la confection de la loi*, Th. dactyl., Université Panthéon-Assas, 2013, p. 371.

<sup>1321</sup> P. Amselek, « Une fausse idée claire : la hiérarchie des normes juridiques », in *Renouveau du droit constitutionnel, Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 1013.

<sup>1322</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>1323</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/I.-Conception-des-textes/1.1.-Necessite-des-normes/1.1.2.-Etudes-d-impact>.

dispositions envisagées. Il résulte de l'analyse des études d'impact produites depuis 2009 que les prescriptions de l'article 8 alinéa 4 de la loi organique, enrichies par le Secrétariat général du Gouvernement, ne sont pas restées lettre morte. Pour l'heure, toutefois, le soutien fourni par l'étude d'impact à l'amélioration de la cohérence de la loi dans la hiérarchie des normes reste parcellaire, tant du point de vue de son articulation avec le droit européen et international (§1) que du point de vue de sa conformité à la Constitution (§2).

## **§1. LA PREVENTION PARTIELLE DES INCOMPATIBILITES DE LA LOI AVEC LE DROIT INTERNATIONAL ET EUROPEEN**

L'application d'un texte de loi étant désormais susceptible d'être écartée par le juge pour cause d'incompatibilité avec le droit européen et le droit international, la rédaction d'une loi correctement articulée avec ces droits est devenue une exigence impérieuse<sup>1324</sup>. Pour autant, l'article 8 alinéa 4 de la loi organique du 15 avril 2009 n'impose expressément que l'analyse de la compatibilité de la loi en préparation au regard du droit européen<sup>1325</sup>. Cette obligation a cependant été enrichie par le Secrétariat général du Gouvernement qui invite le Gouvernement à s'interroger également sur la cohérence de sa production législative avec le droit international. L'exigence d'analyse de la compatibilité des projets de loi avec le droit européen a eu une influence non négligeable sur la cohérence des textes avec ce dernier (A). Les recommandations du Secrétariat général du Gouvernement quant à l'examen de la cohérence de ces projets par rapport au droit international ont, en revanche, produit des effets plus limités (B).

---

<sup>1324</sup> Selon Jean-Claude Bonichot, « *La compatibilité traduit, en général, une hiérarchie entre des actes juridiques alors même que dans certains cas ils relèvent de législations différentes* », in « *Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots un jeu de rôle ?* », in *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, 2006, p. 52.

<sup>1325</sup> Ce souci de prise en compte du droit européen dans l'étude d'impact témoigne, selon Sylvie Caudal, « *de l'importance prise par cet ordre juridique* » in « *Rapport introductif* », in S. Caudal (dir.), *La motivation en droit public*, Dalloz, 2013, p. 14.

## **A. LA PREVENTION TANGIBLE DES INCOMPATIBILITES DE LA LOI AVEC LE DROIT EUROPEEN**

L'exigence d'analyse de la compatibilité du projet de loi avec le droit européen dans l'étude d'impact vise, ainsi que le Secrétariat général du Gouvernement l'a souligné, tant le droit de l'Union européenne que le droit de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>1326</sup>. Cette obligation est d'autant plus étendue que le législateur organique a souhaité, dans un souci de cohérence législative optimale, que le Gouvernement rende compte de la cohérence de son projet, non seulement au regard du droit européen « *en vigueur* », mais aussi au regard du droit européen « *en cours d'élaboration* »<sup>1327</sup>. Il ressort de l'analyse des études d'impact que les prescriptions de l'article 8 alinéa 4 de la loi organique sont globalement suivies. Ces études rendent compte des efforts du Gouvernement pour veiller à la compatibilité du projet par rapport au droit européen en cours d'application (1), mais aussi par rapport au droit européen en préparation (2).

### **1. LE DROIT EUROPEEN EN VIGUEUR**

L'obligation d'analyse de la cohérence du projet de loi avec le droit européen en vigueur se traduit, d'une part, par un examen précis de la cohérence des projets de loi de transposition avec les directives de l'Union européenne qu'ils transposent (a), et d'autre part, par une analyse ciblée des dispositions susceptibles d'entrer en contradiction avec le droit européen (b).

---

<sup>1326</sup> Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, octobre 2012, p. 29.

<sup>1327</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528.



## a. La transposition des directives

Les études d'impact des projets de loi de transposition de directives de l'Union européenne contiennent systématiquement une rubrique consacrée aux modalités de transposition, et ce même si l'article 8 alinéa 4 de la loi organique du 15 avril 2009 ne réserve pas de traitement particulier à cette question.

Cette démarche témoigne de la volonté du Gouvernement de faire de l'étude d'impact un vecteur de renforcement de la cohérence des lois avec les directives qu'elles transposent. Avant même l'adoption de la réforme du 15 avril 2009, les Premiers ministres successifs avaient marqué leur souci de contribuer à l'adoption de lois cohérentes au regard des directives à transposer. Plusieurs circulaires, notamment celle du 22 septembre 1988, ont invité le Gouvernement à veiller « à la transposition adéquate en droit interne des directives communautaires dans les délais imposés »<sup>1328</sup>. Ces instructions n'ont, cependant, pas suffi à enrayer les problèmes de transposition hors délai<sup>1329</sup> ou non conforme<sup>1330</sup> des directives, qui ont conduit à une multiplication des actions communautaires à l'encontre de la France, aboutissant parfois à des sanctions pécuniaires<sup>1331</sup>. La démarche d'étude d'impact est alors progressivement devenue un moyen d'améliorer les conditions de transposition des directives aux côtés d'autres dispositifs tels que la procédure de consultation spécifique du Conseil d'État<sup>1332</sup>. Il s'est avéré, en effet, que la meilleure façon d'assurer la cohérence des lois de transposition était de s'interroger sur la compatibilité des projets avec les prescriptions de la directive « dès les premiers stades de l'élaboration du texte »<sup>1333</sup>. La circulaire du 27 novembre 2004 a ainsi prévu la production d'une « fiche d'impact juridique simplifiée » « dans les trois

---

<sup>1328</sup> Circulaire du 22 septembre 1988 relative à la définition des politiques de la France en matière européenne, *JORF* du 15 octobre 1988, p. 13007.

<sup>1329</sup> A titre d'exemple, peut être cité le recours en manquement contre la France introduit par la Commission européenne pour non transposition pendant plus de cinq ans de la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 mars 2001, relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement. CJCE, 9 décembre 2008, aff. C-121/07, *Commission c/ France*.

<sup>1330</sup> V. par exemple la condamnation de la France pour la transposition non conforme de la directive sur les véhicules hors d'usage. CJUE, 15 avril 2010, aff. C-64/09, *Commission c/ France*.

<sup>1331</sup> A. Rigaux, « Manquement sur manquement : la France expérimente le cumul de sanctions pécuniaires », *Europe*, octobre 2005, chronique n° 10 ; C. Zolynski, *Méthode de transposition des directives communautaires. Étude à partir de l'exemple du droit d'auteur et des droits voisins*, Dalloz, 2007, p. 9.

<sup>1332</sup> Circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes, *JORF* du 2 octobre 2004, p. 16920 : « s'il apparaît, dès la présentation du projet d'acte ou au cours de sa négociation, que l'insertion dans le droit interne du texte examiné par le Conseil de l'Union européenne est susceptible de soulever des problèmes juridiques délicats, le Conseil d'État peut être saisi d'une demande d'avis ».

<sup>1333</sup> Circulaire du 22 novembre 2011 relative aux obligations de notification à la Commission européenne de projets de texte et textes législatifs et réglementaires relatifs aux produits et aux services, *JORF* du 23 novembre 2011, p. 19632.

*semaines suivant la transmission aux assemblées d'une proposition d'acte européen dans le cadre de la procédure de l'article 88-4 de la Constitution* ». Cette fiche, destinée à éclairer les négociations sur le projet de texte dès leur commencement, doit être enrichie lorsque des modifications sont apportées à la proposition lors des discussions au sein des institutions de l'Union européenne. En proposant notamment un « *tableau de concordance, article par article, entre l'acte en cours de négociation et les dispositions de droit appelées à faire l'objet de modifications lors de la transposition* », cette fiche prépare la démarche de transposition et tend ainsi à favoriser, dès l'amont du processus, la cohérence du véhicule législatif avec la directive transposée<sup>1334</sup>.

La réalisation de fiches d'impact simplifiées pourrait avoir contribué à l'amélioration des conditions de transposition puisque, selon un état des lieux publié en 2008 par la Commission, 98,9 % des directives avaient été transposées à la date fixée<sup>1335</sup>. L'obligation d'étude d'impact, en imposant d'exposer l'articulation des projets de loi avec le droit européen, a indubitablement consolidé le dispositif existant. Les analyses développées dans les fiches d'impact simplifiées des directives à transposer ont en effet vocation à être précisées dans les études d'impact des projets de loi de transposition. Dans ses lignes directrices, le Secrétariat général du Gouvernement a mis en avant l'importance d'un examen de la cohérence de la transposition en invitant le Gouvernement, notamment, à « *rendre compte des réflexions et des choix opérés quant au mode de transposition qui s'avèrerait le plus efficace pour atteindre l'objectif fixé par le droit européen* »<sup>1336</sup>. Lorsque le Gouvernement est en présence d'une directive laissant une marge de manœuvre importante à l'État pour sa transposition, le Secrétariat général du Gouvernement l'invite à justifier substantiellement les solutions retenues et les solutions écartées et à se référer, le cas échéant, à l'analyse d'impact de la proposition de directive de la Commission européenne<sup>1337</sup>.

---

<sup>1334</sup> À titre d'illustration, la fiche d'impact simplifiée consacrée à la proposition de directive du Conseil relative à la mise sur le marché des denrées alimentaires obtenues à partir d'animaux clonés relève que la transposition nécessitera, notamment, d'insérer dans le code rural et de la pêche maritime des dispositions interdisant la mise sur le marché et l'importation d'animaux clonés. V. Fiche d'impact simplifiée de la proposition de directive du Conseil relative à la mise sur le marché des denrées alimentaires obtenues à partir d'animaux clonés, 24 juillet 2014, p. 2.

<sup>1335</sup> Selon une communication présentée en Conseil des ministres le 20 février 2008. Cité par Y. Gautier, « La mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice en France », *RFAP*, 2009/1, n° 129, p. 83.

<sup>1336</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, octobre 2012, p. 49.

<sup>1337</sup> *Ibidem*.

La pratique atteste que la démarche d'étude d'impact tend à conforter le travail de mise en cohérence des lois par rapport aux directives qu'elles transposent, même si la qualité des études d'impact demeure variable selon les projets. Il en est ainsi de l'insertion d'un tableau de concordance entre les dispositions de la directive et les dispositions de la loi en préparation. Si un tel tableau se retrouve dans la majorité des études d'impact des projets de loi ayant pour seul objet la transposition des directives de l'Union européenne<sup>1338</sup>, il n'en va pas de même pour les projets de loi à objets multiples, dont certains articles seulement procèdent à des transpositions<sup>1339</sup>. Il serait donc opportun qu'un tableau de concordance soit également inséré dans les études d'impact de ces types de projets de loi.

L'exposé des réflexions de fond menées par le Gouvernement afin d'assurer une transposition cohérente de chaque directive gagnerait, quant à lui, à être approfondi. À cet égard, les bonnes pratiques relevées dans certaines études d'impact devraient être généralisées. En témoigne, par exemple, l'étude d'impact du projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales. Le Gouvernement y expose minutieusement les raisons qui l'ont conduit à faire le choix d'une transposition *a minima* de l'article 7.1 de la directive prévoyant la mise à disposition des « *documents relatifs à l'affaire en question détenus par les autorités compétentes* », sans pour autant méconnaître cette directive<sup>1340</sup>.

Il serait opportun, en outre, que les études d'impact précisent si les directives à transposer laissent une marge de manœuvre à l'État ou si, au contraire, elles sont précises et inconditionnelles. Pour l'heure en effet, en dépit des efforts dont témoignent certains documents<sup>1341</sup>, la démarche est encore loin d'être systématique.

---

<sup>1338</sup> V. par exemple Étude d'impact du projet de loi relatif à la réforme de l'asile, 23 juillet 2014, p. 75-231. Le tableau de concordance est parfois inséré dans un document joint à l'étude d'impact. V. par exemple Étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, août 2012, p. 16.

<sup>1339</sup> V. par exemple l'évaluation préalable du projet de loi de finances rectificative pour 2011, spéc. son article 18 relatif à la transposition de la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures, novembre 2011, p. 272 et s.. Projet enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 16 novembre 2011.

<sup>1340</sup> Étude d'impact du projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, p. 8 et s. En ce sens V. S. Pellé, « Garde à vue : la réforme de la réforme (acte I). À propos de la loi n° 2014-535 du 27 mai 2014 », *D.*, 2014, p. 1508 et s.

<sup>1341</sup> V. par exemple l'étude d'impact du projet relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité qui énonce notamment que « *concernant l'option 4 relative à l'information ou à la dénonciation de l'infraction, la directive laisse une marge de manœuvre quant aux modalités* ». Mars 2010, p. 107. Projet de loi présenté à l'Assemblée nationale le 31 mars 2010.

Enfin, les études d'impact devraient davantage se référer à l'analyse d'impact de la Commission européenne accompagnant la proposition de directive, qui anticipe parfois elle-même les difficultés de coordination entre le droit national et le droit de l'Union européenne<sup>1342</sup>.

La mise en œuvre de l'obligation d'étude d'impact contribue donc au renforcement de la vigilance du Gouvernement en matière de transposition des directives qui ne peut, *in fine*, que renforcer la cohérence des lois par rapport aux directives qu'elles transposent. Afin de donner toute sa portée à l'exigence de prise en compte de l'articulation des projets avec le droit européen, les principaux destinataires de l'étude d'impact – Parlement et Conseil d'État – gagneraient à se montrer plus exigeants, s'agissant du contenu des rubriques mettant en œuvre l'article 8 alinéa 4 de la loi organique du 15 avril 2009. Un constat similaire s'impose concernant le concours de l'étude d'impact à l'amélioration de la loi au regard de l'ensemble du droit européen.

## **b. L'ensemble du droit européen**

L'obligation de rendre compte de l'articulation des projets de loi avec le droit européen implique pour le Gouvernement de s'interroger, en dehors du cas de la transposition des directives, sur la compatibilité des dispositions législatives avec l'ensemble du droit européen.

Lorsque l'objet d'un projet de loi est précisément de mettre le droit national en conformité avec le droit du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne, les études d'impact se réfèrent à la jurisprudence pertinente, à l'invitation du Secrétariat général du Gouvernement dans ses lignes directrices<sup>1343</sup>. L'évaluation préalable du projet de loi de finances rectificative pour 2009 énonce ainsi que l'introduction d'une procédure contradictoire dans le code des douanes est nécessaire afin de se mettre en conformité avec le principe général du droit de l'Union relatif aux droits de la défense, tel que décrit par la jurisprudence du droit de l'Union<sup>1344</sup>. De façon comparable, l'étude d'impact du projet de loi portant réforme

---

<sup>1342</sup> Pour un exemple de bonne pratique en matière d'utilisation de l'analyse d'impact de la Commission européenne lors de la rédaction de l'étude d'impact national : Étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, août 2012, spéc. p. 6 et s.

<sup>1343</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, p. 29.

<sup>1344</sup> Projet de loi de finances rectificative pour 2009. Évaluations préalables des articles du projet de loi, p. 63. Il aurait été appréciable, cependant, que cette jurisprudence soit présentée.

ferroviaire<sup>1345</sup> justifie le renforcement des compétences et des garanties d'indépendance de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires par la nécessité de « *se conformer à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 18 avril 2013, rendu dans l'affaire C-625/10 et relatif au manquement aux obligations qui incombent à la République Française en vertu de la directive 91/440/CEE telle que modifiée par la directive 2001/12/CE, et de la directive 2001/14/CE* »<sup>1346</sup>.

Lorsque l'intervention du législateur n'est pas destinée à traiter l'incompatibilité avérée d'une loi au regard du droit conventionnel ou du droit de l'Union européenne mais seulement à prévenir la survenance d'une telle incompatibilité, la démarche retenue est différente. Le Gouvernement est invité par le Secrétaire général du Gouvernement à s'assurer de la compatibilité de la loi en préparation en mesurant au préalable « *la marge de liberté existant dans la conception d'une nouvelle réglementation* »<sup>1347</sup> et en rendant compte, le cas échéant, des « *débats qui seraient déjà nés quant à la conformité du droit national au droit européen ou international* »<sup>1348</sup>.

Au lendemain de l'adoption de la loi organique de 2009, la pratique n'a toutefois pas témoigné d'un réel concours de la démarche d'étude d'impact à la prévention des inconventionnalités. En témoigne, par exemple, l'étude d'impact du projet de loi de réforme des retraites, déposé le 13 juillet 2010 sur le Bureau de l'Assemblée nationale, qui se borne à indiquer que « *l'ensemble des mesures proposées n'est pas incompatible avec les normes de droit conventionnel ou de droit dérivé* ». Elle ajoute que « *ces mesures respectent également la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* »<sup>1349</sup>.

Les développements de l'étude d'impact mettant en œuvre l'article 8 alinéa 4 de la loi organique du 15 avril 2009 se sont, cependant, progressivement enrichis. Ce phénomène peut être constaté, en particulier, lorsque la cohérence du projet de loi par rapport à une norme

---

<sup>1345</sup> Présenté le 16 octobre 2013 devant l'Assemblée nationale.

<sup>1346</sup> Étude d'impact du projet de loi portant réforme ferroviaire, 15 octobre 2013, p. 19.

<sup>1347</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, p. 22

<sup>1348</sup> *Ibidem*.

<sup>1349</sup> Le document envisage l'articulation du projet avec le droit européen à deux autres reprises mais de façon tout aussi évasive, en énonçant par exemple que le texte « *participe [...] à l'objectif communautaire d'égalité des sexes, développé dans plusieurs normes communautaires* », in Étude d'impact du projet de loi portant réforme des retraites et du projet de loi organique relative à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire, juillet 2010, p. 26, 76 et 78.

européenne est délicate à apprécier. Dans une telle hypothèse, le Gouvernement expose alors, le plus souvent, la façon dont il a tenu compte de l'obligation de se conformer au droit conventionnel ou du droit de l'Union. En témoigne l'étude d'impact du projet de loi relatif au renforcement de la sécurité sanitaire, déposé le 1<sup>er</sup> août 2011 devant l'Assemblée nationale. Le Gouvernement explique précisément en quoi les dispositions ayant pour objet de réglementer la publicité des dispositifs médicaux ne devraient pas soulever de problème d'incompatibilité au regard du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses dispositions relatives à la libre circulation des marchandises<sup>1350</sup>. La méthode d'analyse est comparable dans l'étude d'impact du projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, déposé le 9 juillet 2014 devant l'Assemblée nationale, qui analyse la compatibilité du texte avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme concernant la liberté de circulation inscrite à l'article 2 du protocole n° 4 de la Convention européenne des droits de l'Homme<sup>1351</sup>. À l'inverse, l'étude d'impact du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové<sup>1352</sup> justifie l'exclusion de l'évaluation environnementale des cartes communales, en dépit de leurs incidences notables sur l'environnement, par la nécessité de se conformer à la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 du Parlement européen et du Conseil<sup>1353</sup>.

La pratique tend à démontrer que l'application de l'article 8 alinéa 4 de la loi organique du 15 avril 2009, tel qu'interprété par les lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement, « sécurise » les lois en préparation du point de vue de leur cohérence au regard du droit européen. À titre d'illustration, l'étude d'impact du projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public a correctement évalué la compatibilité du dispositif au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>1354</sup>, alors pourtant que cette question ne trouvait pas de réponse certaine dans la doctrine<sup>1355</sup>. Dans un arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2014, la Cour européenne des droits de l'homme a, en effet, jugé que l'interdiction de porter une tenue destinée à dissimuler son visage dans l'espace public en France

---

<sup>1350</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif au renforcement de la sécurité sanitaire, juillet 2011, p. 101-102.

<sup>1351</sup> Étude d'impact du projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, 8 juillet 2014, p. 21 et s.

<sup>1352</sup> Présenté le 26 juin 2013 devant l'Assemblée nationale.

<sup>1353</sup> Étude d'impact du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, 25 juin 2013, p. 373.

<sup>1354</sup> Étude d'impact du projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, mai 2010, p. 14.

<sup>1355</sup> V. par exemple G. Carcassonne, O. Cayla, J.-L. Halpérin, S. Henneville-Vauchez, A. Levade, E. Millard et D. Rousseau, « Débat autour de la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010, Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public », *D.*, 2011, p. 1166 et s. ; L.-M. Le Rouzic, « L'interdiction de dissimulation du visage dans l'espace public sous surveillance de la Cour européenne des droits de l'homme », *JCP A.*, 2011, p. 2252.

n'était pas contraire à la Convention européenne des droits de l'homme<sup>1356</sup>, donnant ainsi raison aux analyses de l'étude d'impact. La contribution de l'article 8 alinéa 4 de la loi organique du 15 avril 2009 au renforcement de la cohérence des lois du point de vue de leur articulation avec le droit européen pourrait cependant être encore améliorée en structurant davantage les rubriques de l'étude d'impact consacrées à cette question. Les études d'impact pourraient, dans un premier temps, présenter systématiquement les règles européennes qui, le cas échéant, entrent dans le champ d'application du projet de loi. Ensuite, dans le cas où un risque d'incompatibilité serait détecté, elles pourraient être tenues de présenter la façon dont ce risque a été pris en compte par le Gouvernement. Un tel enrichissement des études d'impact approfondirait la prévention des incohérences dans la loi en préparation et ne pourrait que renforcer, en définitive, la coordination de celle-ci avec le droit européen.

Le concours apporté par l'obligation d'étude d'impact à la détection des incompatibilités de la loi avec le droit européen doit également être apprécié au regard de la prévention des inconventionnalités par rapport au droit européen en cours d'élaboration.

## **2. LA PREVENTION TANGIBLE DES INCOMPATIBILITES DE LA LOI AVEC LE DROIT EUROPEEN EN PREPARATION**

L'obligation d'étendre au droit européen « *en cours d'élaboration* » (article 8 alinéa 4) l'exposé de l'articulation du projet de loi avec le droit européen a pour objet « *d'éviter que le Parlement n'adopte des textes qu'il devra modifier quelques mois plus tard pour les rendre compatibles avec une directive communautaire* »<sup>1357</sup>. Dans ses lignes directrices, le Secrétariat général du Gouvernement a considéré qu'en vertu de cet article, le Gouvernement devait décrire les perspectives d'évolution du droit européen en se référant aux négociations en cours, aux livres blancs, aux conclusions du Conseil européen ou encore aux initiatives annoncées par la Commission<sup>1358</sup>. Afin d'avoir connaissance en amont des réformes engagées par la

---

<sup>1356</sup> CEDH, Grand Chambre, 1<sup>er</sup> juillet 2014, req. n° 43835/11, *S.A.S. c/ France*.

<sup>1357</sup> Sénat, Rapport n° 196 de la commission des lois sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, J.-J. Hyest, 4 février 2009, p. 45.

<sup>1358</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, p. 22.

Commission, le ministre porteur d'un projet de loi est invité à consulter la feuille de route des analyses d'impact réalisées par celle-ci.

L'analyse des études d'impact produites depuis 2009 révèle que l'application de l'article 8 alinéa 4 de la loi organique du 15 avril 2009 a conduit le Gouvernement à donner plus d'acuité à son travail d'anticipation des éventuelles incohérences entre ses projets de loi et les textes européens en préparation. C'est ce qui ressort, par exemple, de l'étude d'impact du projet de loi portant réforme ferroviaire, présenté le 16 octobre 2013 devant l'Assemblée nationale, dans laquelle le Gouvernement a procédé à une analyse comparative détaillée de son texte avec une proposition de révision de la directive 2012/34/UE. Sont exposés, de façon précise, les principes directeurs de la directive en préparation ainsi que les raisons pour lesquelles « *le projet de loi s'inscrit déjà, dans l'esprit, en parfaite cohérence* » avec ces principes<sup>1359</sup>. De même, l'étude d'impact du projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>1360</sup> souligne que le texte anticipe l'entrée en vigueur d'un règlement en cours de discussion entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne. Afin de répondre à l'exigence posée par la proposition de règlement qui prévoit que « *les 'projets de plan budgétaire' des États membres [sont] fondés sur des prévisions macroéconomiques indépendantes* », l'étude d'impact indique que la loi organique confèrera au « *Haut conseil des finances publiques le rôle de se prononcer sur les prévisions économiques prises en compte par le Gouvernement* »<sup>1361</sup>.

La prise en compte des textes européens en préparation dans le champ d'application de chacune des dispositions d'un projet de loi est donc désormais une pratique courante dans les études d'impact. Elle conduit le Gouvernement à anticiper de façon croissante le droit européen en cours d'élaboration et ce, sans doute avec plus de systématisme que lorsque cette démarche n'était pas formalisée.

En imposant au Gouvernement d'exposer l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur et en préparation, l'obligation d'étude d'impact tend donc bien à

---

<sup>1359</sup> Le Gouvernement se réfère par exemple, à « *l'unification des fonctions de gestion de l'infrastructure au sein de SNCF Réseau* » ou encore à « *la mise en place de mesures de sauvegarde au sein du groupe public ferroviaire destinées à garantir l'accès non discriminatoire au réseau* ». Étude d'impact du projet de loi portant réforme ferroviaire, 15 octobre 2013, p. 51-52.

<sup>1360</sup> Déposé à l'Assemblée nationale le 19 septembre 2012.

<sup>1361</sup> Étude d'impact du projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, 18 septembre 2012, p. 18.



consolider la cohérence de la loi dans la hiérarchie des normes. Cette consolidation est également confortée par la prise en compte du droit international au-delà du droit européen.

## **B. LA PREVENTION INSUFFISANTE DES INCOMPATIBILITES DE LA LOI AVEC LE DROIT INTERNATIONAL**

En vertu de l'article 55 de la Constitution, c'est l'ensemble des traités internationaux qui, sous réserve des conditions fixées par cet article, priment sur la loi. Dans une optique de renforcement global de la conformité de la loi par rapport au droit international, il était légitime de penser que le droit international général soit appréhendé, dans l'obligation d'étude d'impact, de façon comparable au droit européen. Pourtant, le législateur organique n'a pas intégré d'exigences tenant à la prise en compte du droit international, au-delà de celle relative au droit européen prévue à l'article 8 alinéa 4 de la loi organique du 15 avril 2009 (1). En marge des textes, suivant les recommandations du Secrétariat général du Gouvernement, le Gouvernement a cependant décidé de rendre compte de la cohérence de ses projets au regard du droit international. Les résultats restent, toutefois, relativement inégaux (2).

### **1. L'ABSENCE D'OBLIGATION DE PRISE EN COMPTE DU DROIT INTERNATIONAL DANS LA LOI ORGANIQUE**

L'article 8 alinéa 4 de la loi organique du 15 avril 2009 n'impose pas au Gouvernement la prise en compte du droit international, hors droit européen, lors de l'élaboration d'un projet de loi. Le dispositif s'inscrit ici dans la continuité des circulaires relatives à l'étude d'impact de 1995 et 1998, également muettes sur cette question.

Lors de l'élaboration du projet de loi organique, la question de l'introduction d'une exigence relative à la prise en compte de l'articulation du projet de loi avec le droit international s'est posée. Des amendements déposés à l'Assemblée nationale<sup>1362</sup> et au Sénat<sup>1363</sup> ont proposé d'enrichir la rubrique consacrée au droit européen en y intégrant une obligation, pour le Gouvernement, d'exposer l'articulation du projet de loi avec le droit international en vigueur

---

<sup>1362</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu de la Commission des lois, 18 mars 2009, p. 17.

<sup>1363</sup> Sénat, Compte-rendu intégral, mercredi 18 février 2009, *JORF* du 19 février 2009, p. 2039.

ou en cours d'élaboration. Ces propositions n'ont, de façon étonnante, pas été intégrées dans le mécanisme d'étude d'impact finalement adopté. Le rapporteur du projet de loi organique à la commission des lois de l'Assemblée nationale a estimé que seul le droit européen, compte tenu de sa « *complexité particulière* », justifiait une « *attention particulière* »<sup>1364</sup>. Dans le même sens, le rapporteur de la commission des lois du Sénat avait motivé l'exclusion du droit international par le fait que le rapport du droit français à celui-ci était différent et ne justifiait pas la même évaluation<sup>1365</sup>. Le silence de la loi organique surprend et donne l'impression, comme l'a observé Julien Bétaille, que ce droit est laissé « *au second plan, en dépit de la règle constitutionnelle pacta sunt servanda* »<sup>1366</sup>.

Dès ses premières recommandations concernant le contenu des études d'impact<sup>1367</sup>, le Secrétariat général du Gouvernement a souhaité pallier cette carence de la loi organique. Néanmoins, les études d'impact publiées au lendemain de l'entrée en vigueur de la réforme ont été de qualité inégale du point de vue de la prise en compte du droit international. Si l'on excepte l'analyse du projet de loi relatif à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer<sup>1368</sup> qui, compte tenu de son objet, pouvait difficilement occulter la question de l'articulation du texte avec le droit international<sup>1369</sup>, les études d'impact publiées en 2009 et 2010 ont rarement consacré des développements substantiels à cette question<sup>1370</sup>.

Dans un second temps, les études d'impact ont davantage intégré des références au droit international, sans que celles-ci ne soient systématiques et exhaustives. L'étude d'impact du premier volet du projet de loi de réforme territoriale<sup>1371</sup> envisage bien la question de la constitutionnalité du dispositif prévoyant l'échéance des mandats régionaux et départementaux en 2020 au lieu de 2021, mais s'abstient en revanche de tout questionnement quant à sa conformité au droit international<sup>1372</sup>. Le document aurait dû, à tout le moins, mentionner

---

<sup>1364</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 1522 de la commission des lois sur le projet de loi organique, modifié par le Sénat, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, J.-L. Warsmann, 18 mars 2009, p. 48.

<sup>1365</sup> Sénat, Compte-rendu intégral, J.-J. Hyst, 18 février 2009, *JORF* du 19 février 2009, p. 2046.

<sup>1366</sup> J. Bétaille, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, th. dactyl., Université de Limoges, 2012, p. 412.

<sup>1367</sup> Secrétariat général du Gouvernement, *Vade-mecum de définition du cahier des charges de l'étude d'impact*, 6 mai 2009, p. 14.

<sup>1368</sup> Déposé le 3 septembre 2009 devant l'Assemblée nationale.

<sup>1369</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer, juillet 2009, p. 14 et s.

<sup>1370</sup> Dans le même sens V. G. Faure, *Les études d'impact des projets de loi : premier bilan de la réforme*, Collection des mémoires de l'Équipe de droit public, n° 17, Université Jean Moulin Lyon 3, p. 100.

<sup>1371</sup> Projet déposé le 18 juin 2014 devant le Sénat.

<sup>1372</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, 17 juin 2014, p. 31.

l'existence de l'article 25 b du Pacte de New-York, en vertu duquel « *Tout citoyen a le droit [...] de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret* ». De façon comparable, la référence aux dispositions pertinentes du droit international dans l'étude d'impact du projet de loi ouvrant le mariage à deux personnes de même sexe n'est pas exhaustive<sup>1373</sup>. Le document a omis d'évoquer, en particulier, l'article 21 de la convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, en vertu duquel « *les États parties qui admettent et/ou autorisent l'adoption s'assurent que l'intérêt supérieur de l'enfant est la considération primordiale en la matière* ». Enfin, en dépit des préconisations de la circulaire de 2012 prévoyant la prise en compte du handicap dans l'ensemble des projets de loi<sup>1374</sup>, rares sont les études d'impact qui s'interrogent sur la cohérence des projets de loi au regard de la convention internationale des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées<sup>1375</sup>.

La légèreté avec laquelle le Gouvernement tient compte du droit international lors de la rédaction des études d'impact est regrettable. C'est, en définitive, la cohérence de la loi au regard du contexte juridique international qui en ressort amoindrie. Afin de renforcer l'attention que le Gouvernement porte à cette question, il conviendrait d'enrichir le contenu de l'article 8 alinéa 4 de la loi organique.

## **2. L'OPPORTUNITE D'UNE REFERENCE AU DROIT INTERNATIONAL DANS LA LOI ORGANIQUE**

À l'occasion d'une modification de la loi organique du 15 avril 2009, il serait souhaitable que le législateur organique enrichisse l'article 8 alinéa 4, afin d'imposer au Gouvernement d'exposer, outre l'articulation du projet de loi avec le droit européen, son articulation avec le droit international en vigueur ou en cours de préparation. L'inscription d'une telle exigence dans la loi organique donnerait une assise juridique aux recommandations du Secrétariat général du Gouvernement qui insistent sur la nécessaire prise en compte du droit international. Les lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact, actualisées en août 2014, soulignent que la question de l'articulation du projet de loi avec le droit international doit

---

<sup>1373</sup> Projet de loi déposé le 7 novembre 2012 devant l'Assemblée nationale ; Étude d'impact datée de novembre 2012, p. 27 et s.

<sup>1374</sup> Circulaire du 4 septembre 2012 relative à la prise en compte du handicap dans les projets de loi, *JORF* du 5 septembre 2012, texte n° 2.

<sup>1375</sup> Adoptée par l'Assemblée générale des Nations-Unies le 13 décembre 2006.

être étudiée avec la même précision que son articulation avec le droit européen, du moins « *lorsqu'il existe des conventions ou traités bi ou multilatéraux déjà souscrits par la France dans le domaine considéré* »<sup>1376</sup>.

Le Gouvernement serait, par conséquent, tenu de consacrer systématiquement une rubrique à l'articulation du projet de loi avec le droit international en vigueur ou en préparation, quand bien même le document se bornerait à constater qu'il n'existe aucune convention internationale susceptible de s'appliquer dans le domaine considéré. Dans l'hypothèse où l'étude d'impact mettrait en exergue l'existence de règles internationales en vigueur ou en préparation dans le champ d'application de la loi projetée, le Gouvernement serait tenu de démontrer que son initiative est en cohérence avec ces dernières. L'inscription dans la loi organique de cette obligation d'analyse de l'articulation du projet de texte avec le droit international ne pourrait, en définitive, que concourir au renforcement de la cohérence de la loi au regard du droit international en renforçant la vigilance des différents acteurs du processus législatif sur cette question.

L'analyse de la contribution de l'obligation d'étude d'impact à l'amélioration de la cohérence de la loi par rapport au droit international et européen aboutit à un jugement nuancé. En effet, si les études d'impact témoignent d'une prise en compte croissante du droit européen lors de l'élaboration du projet de loi, elles restent pour l'heure en retrait s'agissant de l'appréciation du droit international. En tout état de cause, à défaut d'actualisation de l'étude d'impact lors des débats parlementaires, les modifications apportées au projet de loi par le biais d'amendements entretiennent le risque d'une inconvictionnalité de la loi finalement adoptée. Le même constat peut être dressé concernant la prise en compte du droit constitutionnel dans les études d'impact.

---

<sup>1376</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, p. 29.

## §2. LA PREVENTION PARTIELLE DES INCONSTITUTIONNALITES DE LA LOI

La question de la conformité à la Constitution des dispositions législatives envisagées est au cœur des discussions lors de leur préparation au Gouvernement, lors de leur examen au Conseil d'État, lors de leur adoption au Parlement et, bien-sûr, lors de leur éventuel examen par le Conseil constitutionnel. Dans sa circulaire du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du Gouvernement, le Premier ministre Michel Rocard exhortait ses ministres à « *tout faire pour déceler et éliminer les risques d'inconstitutionnalité susceptibles d'entacher les projets de loi* », et ce dès le stade gouvernemental<sup>1377</sup>.

La préoccupation des pouvoirs publics à l'égard du respect des règles et principes constitutionnels n'est assurément pas nouvelle. La sollicitation de l'étude d'impact à des fins de prévention des inconstitutionnalités, en revanche, l'est davantage. Elle révèle que, dans l'esprit du législateur organique, la stricte conformité de la loi à la Constitution est un critère de qualité de la loi. Le choix de faire de l'étude d'impact un vecteur de renforcement de la cohérence de la loi au regard de la Constitution est mis en exergue par l'article 8 alinéa 4 de la loi organique, qui impose de coupler l'analyse de l'articulation des projets de loi avec le droit européen avec une analyse de leur impact « *sur l'ordre juridique interne* »<sup>1378</sup>. L'exigence a été précisée par le guide de légistique. Dans la perspective d'une insertion cohérente de la loi en préparation dans la hiérarchie des normes, il s'agit de s'assurer de la conformité des projets de loi aux principes et règles de valeur constitutionnelle<sup>1379</sup>. Rien n'aurait interdit, cependant, d'interpréter plus largement cette exigence en considérant qu'elle impliquait également de veiller à l'absence de contradiction entre les lois en préparation et les règlements en vigueur<sup>1380</sup>.

En ce qui concerne la contribution de l'obligation d'étude d'impact à l'amélioration de la cohérence de la loi au regard de la Constitution, le bilan est nuancé. La mise en œuvre de

---

<sup>1377</sup> Circulaire du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du Gouvernement, *JORF* n° 199 du 27 mai 1988 p. 7383.

<sup>1378</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>1379</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/I.-Conception-des-textes/1.1.-Necessite-des-normes/1.1.2.-Etudes-d-impact>.

<sup>1380</sup> V. En ce sens J-D. Delley et A. Flückiger, « La légistique : une élaboration méthodique de la législation », in R. Drago (dir.), *La confection de la loi*, Cahiers des sciences morales et politiques, PUF, 2005, p. 96. Les auteurs considèrent que la légistique formelle conduit à apprécier la conformité d'un texte « *aux règles de rang supérieur* », mais aussi « *par rapport aux règles de rang inférieur* ». Les études d'impact de certains projets de loi traitent d'ailleurs de cette question quand un risque de confusion est prévisible. V. par exemple l'étude d'impact du projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées, mars 2010, p. 28.

l'article 8 alinéa 4 de la Constitution révèle que le Gouvernement sollicite bien l'étude d'impact afin de prévenir, en amont de la rédaction de la loi, l'adoption de dispositions contraires au texte fondamental (A). Parallèlement, cependant, l'analyse de la pratique met en lumière certaines insuffisances qui relativisent la valeur ajoutée de la réforme en matière de renforcement de la constitutionnalité des lois (B).

## **A. LA PREVENTION PERCEPTIBLE DES INCONSTITUTIONNALITES DE LA LOI**

La contribution de la loi organique du 15 avril 2009 au renforcement de la constitutionnalité des lois préparées par le Gouvernement est manifeste à la lecture des études d'impact. La majorité des documents expose, dans une rubrique préliminaire intitulée « *état des lieux* » ou « *diagnostic de l'existant* », le cadre constitutionnel dans lequel s'inscrit le projet de loi. L'étude d'impact de la disposition du projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines<sup>1381</sup>, par exemple, présente le contexte constitutionnel encadrant les dispositions instituant une peine de contrainte pénale. Le document souligne, en particulier, que la création de toute nouvelle peine doit respecter le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère et les droits de la défense<sup>1382</sup>. De tels développements ont, cependant, une portée avant tout informative.

Cependant, au-delà des exposés généraux qu'elles proposent, les études d'impact sont souvent l'occasion pour le Gouvernement de procéder à un examen attentif de la constitutionnalité de certaines dispositions des projets de loi. Cette analyse préférentielle résulte, d'une part, de la volonté du Gouvernement de sélectionner, lors de la démarche d'étude d'impact, les dispositions des projets de loi présentant un risque contentieux spécifique (1). Elle est la conséquence, d'autre part, du respect des préconisations du Secrétariat général du Gouvernement et du Premier ministre invitant à systématiquement procéder à l'analyse du respect d'un certain nombre d'exigences constitutionnelles (2).

---

<sup>1381</sup> Déposé le 9 octobre 2013 devant l'Assemblée nationale.

<sup>1382</sup> Étude d'impact de la disposition du projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, 7 octobre 2013, p. 30-31.

## 1. L'APPRECIATION CIBLEE DE LA CONSTITUTIONNALITE DES DISPOSITIONS PRESENTANT UN RISQUE CONTENTIEUX

L'analyse des études d'impact réalisées depuis 2009 enseigne que les dispositions de la loi en préparation à la constitutionnalité incertaine font l'objet d'un examen spécifique, dont l'étude d'impact constitue le support. Les dispositions d'un projet présentant un risque d'inconstitutionnalité faisant l'objet d'une attention renforcée lors de l'étude d'impact relèvent de domaines très divers.

Le risque d'inconstitutionnalité peut résulter, tout d'abord, du fait que le projet de loi sera tenu de respecter des règles nombreuses et complexes. La constitutionnalité des validations législatives, par exemple, est subordonnée au respect de conditions très strictes énumérées par le Conseil constitutionnel. La validation doit poursuivre un motif impérieux d'intérêt général, respecter les décisions de justice ayant force de chose jugée et le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions. Elle doit, en outre, ne méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé par la validation soit lui-même de valeur constitutionnelle. La portée de la validation doit, enfin, être strictement définie<sup>1383</sup>. C'est la raison pour laquelle la mise en œuvre de l'article 8 alinéa 4 de la loi organique a déjà conduit le Gouvernement à exposer les raisons pour lesquelles il estimait un projet conforme à cette jurisprudence du Conseil constitutionnel. L'étude d'impact du projet de loi relatif à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public<sup>1384</sup>, qui propose la validation d'un taux effectif global qui n'aurait pas été indiqué à l'emprunteur, est révélatrice de cette pratique. Le Gouvernement procède à une analyse détaillée du respect par la loi en préparation des exigences formulées par le Conseil constitutionnel. Il décrit avec précision les différents risques que fait naître la perturbation du financement des collectivités locales, avant de conclure que ces risques constituent, selon lui, des « motifs impérieux d'intérêt général »<sup>1385</sup>. La position exprimée dans l'étude d'impact

---

<sup>1383</sup> Cons. const., n° 2013-366 QPC, 14 février 2014, SELARL PJA, ès qualités de liquidateur de la société Mafrow France, *JORF* du 16 février 2014, p. 27240, cons. 3.

<sup>1384</sup> Projet déposé le 23 avril 2014 devant le Sénat ; Étude d'impact du projet de loi relatif à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public, 22 avril 2014, 11 p.

<sup>1385</sup> *Ibidem*, p. 2-8.

quant à la constitutionnalité de cette validation législative s'est avérée pertinente puisque la loi finalement adoptée a été déclarée conforme à la Constitution<sup>1386</sup>.

Le risque peut être également généré par le fait que l'institution de la rue de Montpensier n'a pas encore eu à se prononcer sur des questions similaires à celles soulevées par la loi en préparation ou par le fait que sa jurisprudence est fluctuante. Dans de telles hypothèses, les études d'impact tentent de prévoir rationnellement la position qui pourrait être adoptée par le Conseil constitutionnel. Dans le domaine de la justice, par exemple, la question de la constitutionnalité du projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale<sup>1387</sup> introduisant des juges non-professionnels au sein d'une juridiction pénale a été posée. Pour y répondre, l'étude d'impact a procédé à une analyse de l'article 66 de la Constitution et de son interprétation par le Conseil constitutionnel. Le document conclut que l'introduction de juges non-professionnels dans les tribunaux correctionnels est constitutionnelle dès lors que leur proportion reste minoritaire. Le Conseil constitutionnel, en déclarant cette disposition de la loi conforme à la Constitution, a validé l'analyse menée dans le cadre de l'étude d'impact<sup>1388</sup>.

Loin d'une affirmation péremptoire de la constitutionnalité de textes préalablement délibérés au sein du Gouvernement, l'étude d'impact présente une véritable analyse de la conformité des projets de loi à la Constitution. Elle conduit, dans certains cas, à modifier voire à renoncer à une disposition présentant un risque d'inconstitutionnalité. L'étude d'impact du projet de loi relatif à l'élection des sénateurs, présenté devant le Sénat le 20 février 2013, en témoigne. Le document indique que le Gouvernement a examiné la proposition de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, qui suggérait « *que les voix exprimées par les élus des communes les plus peuplées soient affectées d'une pondération renforçant leur poids dans l'élection des sénateurs* »<sup>1389</sup>. L'étude d'impact met en avant, cependant, le risque d'inconstitutionnalité d'un tel dispositif, estimant que « *l'introduction dans le collège électoral d'un système de suffrage inégal* » paraît difficile à concilier avec l'article 3

---

<sup>1386</sup> Cons. const., n° 2014-695 DC, 24 juillet 2014, Loi relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public, *JORF* du 30 juillet 2014, p. 12514.

<sup>1387</sup> Déposé le 13 avril 2011 devant le Sénat.

<sup>1388</sup> Cons. const., n° 2011-635 DC, 4 août 2011, Loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, *JORF* du 11 août 2011, p. 13763.

<sup>1389</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à l'élection des sénateurs, 18 février 2013, p. 5.



alinéa 3 de la Constitution, en vertu duquel « *le suffrage est direct ou indirect [...]. Il est toujours universel, égal et secret* »<sup>1390</sup>.

L'interprétation de l'article 8 alinéa 4 de la loi organique selon laquelle il convient de rendre compte de la constitutionnalité des dispositions en préparation conduit le Gouvernement à se livrer à des analyses qui renforcent, *in fine*, la cohérence des lois votées au regard de la Constitution. Cet examen sélectif des articles qui encourent un risque d'inconstitutionnalité se combine, par ailleurs, avec celui de la conformité de chaque projet de loi au regard de certaines règles et certains principes constitutionnels énumérés dans des instructions internes au Gouvernement.

## **2. L'APPRECIATION DE LA CONFORMITE DU PROJET DE LA LOI A DES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES SPECIFIQUES**

La démarche de prévention des inconstitutionnalités de la loi au moyen de l'étude d'impact a été enrichie par des lignes directrices du Premier ministre et du Secrétariat général du Gouvernement. Ces dernières invitent les ministères à accorder une attention particulière à la cohérence des dispositions en cours de rédaction au regard de certaines règles et de certains principes bénéficiant d'un ancrage constitutionnel.

Le Gouvernement a été incité, dès l'adoption de la réforme de l'étude d'impact, à se montrer particulièrement attentif aux qualités formelles du texte en préparation<sup>1391</sup>. Les lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement préconisent, plus précisément, de veiller à l'intelligibilité, à la clarté et à l'accessibilité des dispositions<sup>1392</sup>. De telles indications apparaissent destinées à assurer une meilleure prise en compte de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi dégagé par le Conseil constitutionnel. Les références à cet objectif sont fréquentes dans les études d'impact. La plupart du temps, cependant, rien ne permet d'affirmer que la prise en compte de cet objectif a

---

<sup>1390</sup> L'étude d'impact se réfère à la décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 du Conseil constitutionnel dans laquelle le Conseil a jugé qu'en vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et de l'article 3 de la Constitution, « *la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques* » et que les mêmes dispositions s'opposent « *à toute division par catégorie des électeurs ou des éligibles* », sauf si la loi est habilitée à opérer une différenciation par la Constitution elle-même, *in ibidem*, p. 9.

<sup>1391</sup> Secrétariat général du Gouvernement, *Vade-mecum de définition du cahier des charges de l'étude d'impact*, p. 14.

<sup>1392</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, p. 28.

conduit à significativement améliorer la qualité de la loi en préparation. Bien souvent, en effet, les études d'impact se bornent à souligner, dans une rubrique transversale et de façon évasive, que le Gouvernement a veillé au respect de cet objectif. C'est le cas, par exemple, de l'étude d'impact du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, qui estime que le texte est conforme à cette exigence compte tenu de « *l'utilisation de termes précis juridiquement* », ou encore de l'absence de « *difficultés de compréhension* »<sup>1393</sup>. Il n'est pas inintéressant de relever, cependant, que depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 15 avril 2009, aucune disposition ayant fait initialement l'objet d'une étude d'impact n'a été déclarée contraire à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

L'article 8 alinéa 6 de la loi organique du 5 avril 2009, en vertu duquel l'étude d'impact doit exposer les « *modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées* », révèle quant à lui le souci du législateur organique d'une meilleure prise en compte du principe de sécurité juridique. Si ce principe ne s'est pas vu reconnaître, en tant que tel, une valeur constitutionnelle, les atteintes à la sécurité juridique sont néanmoins sanctionnées sur le fondement d'autres textes, tels que les articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, à la lumière desquels est appréciée, par exemple, la stabilité des relations contractuelles<sup>1394</sup>. De même, le Conseil constitutionnel assure le respect de la sécurité juridique en subordonnant la constitutionnalité des lois fiscales rétroactives à l'existence d'un intérêt général suffisant<sup>1395</sup>. L'examen des études d'impact témoigne d'une réelle prise en considération de l'article 8 alinéa 6 de la loi organique, favorisant ainsi une meilleure prévention des atteintes à la sécurité juridique. La volonté d'adopter des mesures transitoires est le plus souvent justifiée dans les documents<sup>1396</sup> par le souci d'assurer la sécurité juridique,

---

<sup>1393</sup> Projet de loi déposé le 26 juin 2013 devant l'Assemblée nationale ; Étude d'impact datée du 25 juin 2013, p. 88.

<sup>1394</sup> A.-L. Valembou, *La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français*, LGDJ, 2005, p. 309 et s.

<sup>1395</sup> Cons. const., n° 2012-662 DC, 29 décembre 2012, Loi de finances pour 2013, *JORF* du 30 décembre 2012, p. 20966, cons. 42.

<sup>1396</sup> V. par exemple Étude d'impact du projet de loi de régulation économique de l'outre-mer et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer, septembre 2012, p. 34. Projet de loi déposé le 5 septembre 2012 devant le Sénat.

de même que les choix de procéder à des abrogations différées<sup>1397</sup> ou d'adopter des dispositions rétroactives<sup>1398</sup>.

L'article 8 alinéa 7 de la loi organique, en prévoyant l'exposé des « *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* »<sup>1399</sup>, témoigne d'une volonté du législateur organique d'assurer un meilleur respect des dispositions constitutionnelles régissant les territoires non métropolitains<sup>1400</sup>. Lors de l'examen du projet de loi organique relatif à l'étude d'impact, le rapporteur de la commission des lois du Sénat avait préconisé de contraindre le Gouvernement à « *préciser si les textes qu'il [...] soumet sont applicables ou adaptables aux collectivités d'outre-mer, au sens de l'article 74 de la Constitution* »<sup>1401</sup>. En ce sens, la mise en œuvre de l'article 8 alinéa 7 dans l'étude d'impact tend à renforcer la conformité des lois aux dispositions constitutionnelles relatives à l'outre mer, favorisant ainsi la clarification d'un domaine législatif caractérisé par son désordre<sup>1402</sup>. Les études d'impact consacrent le plus souvent une rubrique à l'application du projet de loi outre mer ainsi qu'en témoigne, par exemple, l'étude d'impact du projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, présenté au Sénat le 13 janvier 2010<sup>1403</sup>.

Outre cette sollicitation de l'étude d'impact à des fins de consolidation de la cohérence temporelle et spatiale de la loi, une circulaire du Premier ministre du 23 août 2012 en appelle à la prise en compte des incidences de chaque projet de loi sur l'égalité entre hommes et femmes<sup>1404</sup>. Le ministre porteur du texte doit notamment apprécier si les dispositions envisagées « *ont pour effet, direct ou indirect, de favoriser un sexe au détriment d'un autre, si*

---

<sup>1397</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement, 2 juin 2014 p. 149. Projet de loi déposé le 3 juin 2014 devant l'Assemblée nationale.

<sup>1398</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, 29 juillet 2013, p. 91 ; Projet déposé au Sénat le 2 août 2013.

<sup>1399</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>1400</sup> En particulier les articles 73, 74, 76 et 77 de la Constitution.

<sup>1401</sup> Sénat, Compte-rendu intégral, 18 février 2009, *JORF* du 19 février 2009, p. 2046.

<sup>1402</sup> O. Gohin, « Les lois du pays : contribution au désordre normatif français », *RDP*, 2006, n° 1, p. 85 et s.

<sup>1403</sup> Étude d'impact datée de janvier 2010, p. 165 et s.

<sup>1404</sup> À ce titre Ioannis Lianos et Mihaly Fazekas ont relevé la tendance des études d'impact, en France comme à l'étranger, à prendre en considération certains principes que les gouvernants souhaitent particulièrement promouvoir. Il en est ainsi de l'égalité des sexes mais aussi de l'égalité intergénérationnelle. V. « Le patchwork de la pratique des études d'impact en Europe : proposition de taxinomie », in I. Lianos (dir.), « Études d'impact et production normative », *RFAP*, n° 149, 2014, p. 32.

elles peuvent avoir des conséquences négatives ou aggraver une situation existante »<sup>1405</sup>. Cette préoccupation à l'égard de l'égalité hommes-femmes peut être interprétée, d'un point de vue juridique, comme une volonté de donner toute sa portée à l'alinéa 3 du Préambule de la Constitution de 1946, selon lequel « la loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme », mais aussi à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de la V<sup>e</sup> République qui prévoit que « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales ». Depuis l'entrée en vigueur de la circulaire, l'ensemble des études d'impact consacre une rubrique à l'impact du projet quant à l'égalité entre les femmes et les hommes. Lorsque les projets de loi n'ont *a priori* pas d'influence directe ou significative sur l'égalité entre hommes et femmes, la rubrique reste imprécise<sup>1406</sup>. En témoigne, par exemple, l'étude d'impact du projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, qui considère que la réforme n'aura « pas d'impact sur l'égalité entre les hommes et les femmes »<sup>1407</sup>. Le document n'envisage pas la question des conditions spécifiques de détention des femmes, arguant du fait que les « femmes représentent 3,5 % des personnes écrouées »<sup>1408</sup>. En revanche, lorsque le projet de loi a des conséquences directes sur l'égalité hommes-femmes, son étude d'impact comporte en général des développements substantiels sur la façon dont les exigences inscrites dans le corpus constitutionnel ont été prises en considération. L'étude d'impact du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites<sup>1409</sup>, par exemple, témoigne de cette tendance en expliquant comment le Gouvernement a entendu faciliter l'acquisition de trimestres d'assurance vieillesse par les femmes<sup>1410</sup>.

En définitive, l'analyse des études d'impact conduites depuis l'entrée en vigueur de la réforme révèle que les exigences fixées dans la loi organique destinées à renforcer la cohérence de la loi au regard de la Constitution ne sont pas restées lettre morte. Pour autant, la portée de la mise en œuvre de ce dispositif ne doit pas être exagérée. Il n'a pas significativement influé à

---

<sup>1405</sup> Circulaire du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes, *JORF* n° 0196 du 24 août 2012, p. 13760.

<sup>1406</sup> Sur la problématique des effets indirects produits par la loi en matière d'égalité hommes-femmes, V. Ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des Femmes, *L'égalité femmes – hommes et la loi : deux ans d'études d'impact*, Colloque, 30 septembre 2014, spéc. l'intervention de S. Seydoux, p. 29-30.

<sup>1407</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, 7 octobre 2013, p. 118.

<sup>1408</sup> *Ibidem*.

<sup>1409</sup> Déposé à l'Assemblée nationale le 18 septembre 2013.

<sup>1410</sup> Étude d'impact du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, 17 septembre 2013, p. 67.

la baisse, par exemple, sur le nombre de censures ou de réserves d'interprétation prononcées par le Conseil constitutionnel. Il convient de rechercher les causes de cet état de fait.

## **B. LA PREVENTION CONTRARIEE DES INCONSTITUTIONNALITES DE LA LOI**

Si l'obligation faite au Gouvernement de renseigner une rubrique consacrée à l'impact du projet de loi sur l'ordre juridique interne contribue à l'amélioration de l'articulation entre les normes législatives et les normes constitutionnelles, la pratique met en lumière deux limites à cette amélioration. La première, de nature contingente, résulte de la persistance de légèretés dans le traitement de cette rubrique par le Gouvernement, qui ont parfois conduit à des censures par le Conseil constitutionnel de la loi finalement adoptée (1). La seconde apparaît difficilement contournable en l'état actuel du droit positif puisqu'elle résulte de l'absence de subordination des propositions de loi et amendements à l'obligation d'étude d'impact (2).

### **1. L'APPRECIATION INEGALE DE LA CONFORMITE DES PROJETS DE LOI A LA CONSTITUTION**

Le renforcement de la cohérence de la loi au regard de la Constitution est censé résulter d'une meilleure prévention, dans le cadre de la démarche d'étude d'impact, des inconstitutionnalités susceptibles d'entacher les dispositions législatives en cours d'élaboration. Or, si les études d'impact publiées depuis 2009 témoignent d'un réel effort du Gouvernement pour analyser, dans l'étude d'impact, la constitutionnalité du projet de loi, ce dispositif n'a pas empêché l'insertion ponctuelle de dispositifs contraires à la Constitution dans les projets gouvernementaux.

Dans la plupart des cas, le Conseil d'État a pallié cette carence à l'occasion de l'examen du projet de loi dans le cadre de l'article 39 alinéa 2 de la Constitution en attirant lui-même l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'adapter la disposition litigieuse afin de la rendre conforme à la Constitution. À cette occasion, il invite la plupart du temps le Gouvernement à étayer les développements de l'étude d'impact relatifs à la question de la constitutionnalité du

projet de loi<sup>1411</sup>. Il n'est pas impossible, cependant, que certaines inconstitutionnalités échappent à la vigilance du Conseil d'État ou que le Gouvernement ne donne pas suite à la demande d'enrichissement de la rubrique de l'étude d'impact consacrée à la conformité du projet de loi au texte fondamental.

Il est possible de citer quatre cas d'inconstitutionnalités mis à jour par le Conseil constitutionnel qui n'avaient pas été préalablement détectés dans les études d'impact. Dans trois hypothèses, les dispositions déclarées contraires à la Constitution n'avaient fait l'objet d'aucune analyse de leur impact sur l'ordre juridique interne, méconnaissant ainsi l'article 8 alinéa 4 de la loi organique. En premier lieu, l'article 1<sup>er</sup> de la loi relative à la sécurisation de l'emploi<sup>1412</sup>, s'il n'était pas en lui-même inconstitutionnel, a modifié un article du code de la sécurité sociale qui a été jugé contraire à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle qui découlent de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789<sup>1413</sup>. En deuxième lieu, l'article 1<sup>er</sup> de la loi de finances rectificative de la sécurité sociale pour 2014<sup>1414</sup> a été déclaré non conforme au principe d'égalité<sup>1415</sup>. En dernier lieu, l'article 60 du projet de loi de finances pour 2014, devenu article 92 de la loi<sup>1416</sup>, contenait une validation législative qui a été censurée par le Conseil constitutionnel du fait de sa contradiction avec les conditions fixées sur le fondement de l'article 16 de la Déclaration des droits<sup>1417</sup>. S'agissant du quatrième cas d'inconstitutionnalité, l'étude d'impact du projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, avait bien souligné la nécessité d'assurer la conformité des dispositions du texte relatives au jugement des mineurs au principe fondamental reconnu par les lois de la République relatif à la justice pénale des mineurs. Cependant, les développements consacrés à l'appréciation de son respect par les dispositions

---

<sup>1411</sup> V. par exemple l'avis du Conseil d'État rendu sur l'étude d'impact accompagnant le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application des engagements internationaux de la France. *Rapport public 2012*, p. 136. Le Palais Royal déplorait que l'étude d'impact « ne comporte toujours aucune analyse portant sur la compatibilité avec les exigences constitutionnelles des dispositions, transposées par le projet, relatives à l'exécution en France des décisions de condamnation prononcées par les juridictions des États membres de l'Union européenne ou encore à l'accroissement des pouvoirs du membre national d'Eurojust ». L'étude d'impact sera finalement complétée en ce sens avant d'être présentée au Parlement. Étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France, 19 février 2013, p. 13.

<sup>1412</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi, 5 mars 2013, p. 67.

<sup>1413</sup> Cons. const., n° 2013-672 DC, 13 juin 2013, Loi relative à la sécurisation de l'emploi, *JORF* du 16 juin 2013, p. 9976, cons. 13.

<sup>1414</sup> Étude d'impact du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, 16 juin 2014, p. 8.

<sup>1415</sup> Cons. const., n° 2014-698 DC, 06 août 2014, Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, *JORF* du 9 août 2014, p. 13358, cons. 13.

<sup>1416</sup> Projet de loi de finances pour 2014, Évaluations préalables des articles du projet de loi, p. 348 et s..

<sup>1417</sup> Cons. const., n° 2013-685 DC, 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014, *JORF* du 30 décembre 2013, p. 22188, cons. 76 à 79.

en préparation sont restés à un haut degré de généralité. La méconnaissance de ce principe fondamental par la disposition autorisant l'assignation à résidence avec surveillance électronique des mineurs de treize à seize ans dès lors qu'ils peuvent être placés sous contrôle judiciaire n'y a ainsi pas été envisagée<sup>1418</sup>. Le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition à l'occasion de sa saisine<sup>1419</sup>.

Afin de donner toute sa portée aux exigences du législateur organique imposant d'analyser avec précision l'impact des projets de loi sur l'ordre juridique interne, il conviendrait que l'étude d'impact ne se borne pas à exposer, dans une rubrique liminaire, le contexte constitutionnel dans lequel ces projets s'inscrivent. Il serait opportun que le Gouvernement applique l'article 8 alinéa 4 de la loi organique à chaque ensemble indissociable des projets de loi afin de réfléchir de manière systématique à sa constitutionnalité. Il faut en appeler, à cet égard, à la vigilance des principaux destinataires de l'étude d'impact dans le processus législatif, qui seuls peuvent exercer une pression en faveur d'un changement dans le travail gouvernemental.

Si l'adoption d'une telle bonne pratique serait de nature à consolider la cohérence de la loi au regard de la Constitution, il ne saurait être fait abstraction du fait que, faute de soumission des amendements et des propositions de loi à étude d'impact, la loi organique du 15 avril 2009 reste, en tout état de cause, un instrument partiel de prévention des inconstitutionnalités.

## **2. L'INAPPLICATION DE L'OBLIGATION D'ETUDE D'IMPACT A CERTAINES INITIATIVES LEGISLATIVES**

L'insertion dans la loi organique du 15 avril 2009 d'une obligation de prise en compte de l'impact des projets de loi sur l'ordre juridique interne, interprétée par les lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement comme devant conduire à prévenir l'adoption de dispositions législatives contraires au texte fondamental, ne semble pas avoir réduit significativement le nombre de censures du Conseil constitutionnel depuis l'entrée en vigueur

---

<sup>1418</sup> Étude d'impact du projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, 11 avril 2011, p. 71 et s.

<sup>1419</sup> Cons. const., n° 2011-635 DC, 04 août 2011, Loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, *JORF* du 11 août 2011, cons. 38 ; V. C. Lazerges, « La démolition méthodique de la justice des mineurs devant le Conseil constitutionnel », *RSC*, 2011, p. 728.

de la réforme. Le caractère inégal des études d'impact s'agissant du respect de l'article 8 alinéa 4 de la loi organique du 15 avril 2009 n'est pas seule responsable de cette situation, qui résulte également de l'absence de soumission de l'ensemble des initiatives législatives à l'obligation d'étude d'impact. L'inapplication de l'article 8 alinéa 4 de la réforme aux propositions de loi et amendements s'avère particulièrement problématique. L'analyse des décisions du Conseil constitutionnel révèle, en effet, que les censures qu'il prononce concernent au premier chef ces types d'initiatives.

S'agissant des initiatives parlementaires, l'exemple de la loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes est, à cet égard, particulièrement significatif. Au grand dam de l'opposition<sup>1420</sup>, ce texte, parce qu'il était d'initiative parlementaire, n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact. À l'issue d'un processus législatif difficile<sup>1421</sup>, l'une des dispositions phares de la loi, à savoir l'instauration d'un système de « bonus-malus » sur les consommations d'énergies de réseau afin de préparer la transition vers un système énergétique sobre a été déclarée contraire au principe d'égalité<sup>1422</sup>. Or, il y a tout lieu de penser qu'une évaluation préalable de l'impact de ce dispositif sur l'ordre juridique interne aurait nécessairement révélé ce risque d'inconstitutionnalité.

Le même constat peut être fait pour les amendements et ce, qu'ils soient d'origine parlementaire ou gouvernementale. Les dispositions censurées par le Conseil constitutionnel résultent le plus souvent, d'amendements. La loi de finances pour 2014 en est un exemple significatif. En vertu de l'article 51-8° de la LOLF, sur renvoi de l'article 12 de la loi organique du 15 avril 2009, les articles du projet de loi de finances qui ne relèvent pas du domaine exclusif des lois de finances font l'objet d'une évaluation préalable. Cette évaluation doit, à l'identique des études d'impact, rendre compte de l'articulation du projet avec la Constitution. Or, si la quasi-totalité des dispositions de la loi de finances qui avaient fait l'objet d'une évaluation préalable a été déclarée conforme à la Constitution, il n'en va pas de même pour les dispositions introduites par le biais d'amendements<sup>1423</sup>. Selon le Secrétaire général du Gouvernement de

---

<sup>1420</sup>Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 1<sup>er</sup> octobre 2012, *JORF* du 2 octobre 2012, spéc. p. 2996.

<sup>1421</sup> La Commission mixte paritaire n'est pas parvenue à trouver un accord. V. Assemblée nationale et Sénat, *Rapport de la Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre*, F. Brottes et D. Raoul, 19 décembre 2012, 4 p.

<sup>1422</sup> Cons. const., n° 2013-666 DC, 11 avril 2013, Loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, *JORF* du 16 avril 2013, p. 6214, cons. 18.

<sup>1423</sup> Cons. const., n° 2013-685 DC, *op. cit.*.



l'époque, « *la moitié des dispositions de la loi de finances pour 2014 censurées par le Conseil constitutionnel étaient des cavaliers et 80 % résultaient d'amendements* »<sup>1424</sup>. Là encore, l'évaluation préalable de l'impact de ces dispositions sur l'ordre juridique interne aurait certainement limité significativement la proportion d'articles censurés lors du contrôle de la loi de finances.

Afin de pallier cette carence de la loi organique du 15 avril 2009, il y a tout lieu de penser que les préconisations précédemment formulées, à savoir la soumission des propositions de loi à une démarche d'étude d'impact et l'introduction d'une procédure d'actualisation des études d'impact lors des navettes entre les chambres, ne pourraient que contribuer à limiter la part des dispositions inconstitutionnelles au sein des lois adoptées<sup>1425</sup>. Elles donneraient toute sa portée à la volonté du législateur organique de contribuer, *via* l'obligation d'étude d'impact, à un renforcement de la cohérence des lois au regard de la Constitution.

En définitive, bien que la question de la concordance des lois au regard des règles et principes de valeur supra-législative fasse déjà l'objet d'un examen attentif par plusieurs instances au cours de la procédure législative, il s'avère que la démarche d'étude d'impact est bien susceptible d'apporter un concours à ce travail. Or, si la contribution de l'article 8 alinéa 4 de la loi organique du 15 avril 2009 à l'amélioration de cette dimension de la qualité de la loi est pour l'heure limitée, il appartient aux destinataires de l'étude d'impact dans le processus législatif de veiller à ce que ce document rende compte de façon systématique et substantielle de la cohérence de chaque ensemble indissociable d'un projet de loi au regard de la hiérarchie des normes.

Dans la perspective d'un renforcement de la cohérence de la loi au regard de son environnement juridique, la sollicitation de l'étude d'impact à des fins d'amélioration de sa conformité avec la Constitution et le droit supranational se double d'une appréciation de la cohérence de son articulation avec l'environnement législatif dans lequel elle s'insère.

---

<sup>1424</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information de la Mission d'information sur la simplification législative, L. de la Raudière (prés.), R. Juanico (rapp.), 9 octobre 2014, p. 284.

<sup>1425</sup> V. Ire partie, titre 2, chapitre 1, section 2, §2, B.

## SECTION 2. LA COHÉRENCE DE LA LOI AU REGARD DE SON ENVIRONNEMENT LÉGISLATIF

La cohérence de la loi par rapport à son environnement normatif n'est pas conditionnée uniquement par sa concordance avec le droit européen, international et constitutionnel. Elle dépend également de la qualité de son articulation avec les autres textes de loi qui régissent le domaine concerné. Ainsi que le rappelle le guide de légistique, étant entendu qu'il est devenu rare qu'un nouveau dispositif intervienne dans un « *état du droit entièrement vierge* », la majorité des textes procède aujourd'hui par « *modification, insertion et abrogation* » des dispositions en vigueur<sup>1426</sup>. L'articulation de la loi en préparation avec des textes de même valeur, ci nommée la « cohérence horizontale de la loi », requiert donc, désormais, une analyse détaillée de l'environnement législatif dans lequel elle s'insère. Cette mission incombe en premier lieu au rédacteur d'une initiative législative. Le Conseil d'État, lors de sa saisine pour avis<sup>1427</sup>, mais aussi le rapporteur en commission<sup>1428</sup>, apprécient traditionnellement, eux aussi, la cohérence horizontale des projets de texte.

Pourtant, en dépit du contrôle effectué par ces différents acteurs, les problèmes de coordination entre les textes sont nombreux. L'OCDE a regretté la persistance de cette situation<sup>1429</sup>, qui se matérialise par la coexistence de normes au contenu contradictoire, qui procèdent à des renvois erronés ou encore qui emploient un vocabulaire juridique inadéquat. Le Conseil constitutionnel, quant à lui, n'hésite pas à sanctionner les erreurs d'insertion des dispositions législatives dans leur environnement législatif en considérant qu'elles portent atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi<sup>1430</sup>.

L'obligation d'étude d'impact répond, d'une certaine manière, à cet appel à la simplification et à la rationalisation des rapports entre les normes, à tout le moins entre les normes de valeur législative<sup>1431</sup>. Selon les lignes directrices du Secrétariat général du

---

<sup>1426</sup> Consulter l'adresse du site : <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/III.-Redaction-des-textes/3.4.-Modifications-insertions-renvois/3.4.1.-Modifications-et-insertions>.

<sup>1427</sup> Y. Gaudemet, B. Stirn, T. Dal Farra, F. Rolin, *Les grands avis du Conseil d'État*, 3<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2008, p. 54.

<sup>1428</sup> P. Cahoua, « Les commissions, lieu du travail législatif », *Pouvoirs*, 1995, n° 34, p. 43.

<sup>1429</sup> OCDE, *Mieux légiférer en Europe. France 2010*, Editions OCDE, 2010, p. 122-145.

<sup>1430</sup> V. par exemple Cons. const., n° 2003-475 DC, 24 juillet 2003, Loi portant réforme de l'élection des sénateurs, *JORF* du 31 juillet 2003, p. 13038.

<sup>1431</sup> OCDE, *Mieux légiférer en Europe. France 2010*, Editions OCDE, 2010, p. 122-145 ; S. Rose-Ackerman, « Étude d'impact et analyse coûts-avantages : qu'impliquent-elles pour l'élaboration des politiques publiques et les réformes législatives ? », *RFAP*, n° 140, 2011/4, p. 790.

Gouvernement, l'obligation d'exposer avec précision l'impact du projet de loi « *sur l'ordre juridique interne* »<sup>1432</sup> figurant à l'article 8 alinéa 4 de la loi organique du 15 avril 2009 doit conduire le Gouvernement à « *faire état de ce que les dispositions du projet de loi respectent [...] la cohérence et la complexité d'ensemble du droit applicable* »<sup>1433</sup>.

La pratique révèle que l'obligation d'étude d'impact n'apporte pour l'heure qu'un concours limité à l'amélioration de la cohérence horizontale de la loi. Cette situation tient d'abord à l'absence de soumission de certaines initiatives législatives et de certains projets de loi à l'obligation d'étude d'impact. En particulier, le maintien du droit d'amendement en dehors du champ d'application de l'obligation d'étude d'impact favorise l'adoption de dispositions mal coordonnées avec le projet de loi initial et l'environnement législatif dans lequel il s'inscrit. Esmein déplorait déjà, en 1914, les amendements « *rédigés hâtivement [qui] [...] troublent bien souvent la clarté, l'harmonie et la logique des textes législatifs* »<sup>1434</sup>. Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 15 avril 2009, l'appropriation progressive de l'étude d'impact par les parlementaires<sup>1435</sup> tend néanmoins à améliorer l'adéquation des amendements avec le droit positif dans le domaine où ils ont vocation à s'appliquer. En témoigne, par exemple, l'amendement apporté au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 intégrant la santé sexuelle parmi les missions des centres d'information, de dépistage et de diagnostic gratuit<sup>1436</sup>. L'adoption de cet amendement a été facilitée par le fait qu'il prenait soin de s'articuler avec l'approche globale de la santé sexuelle, dont le rôle central en droit positif avait été souligné par l'évaluation préalable<sup>1437</sup>. Il arrive souvent, néanmoins, que des amendements soient adoptés sans prise en considération, par le biais de l'étude d'impact, de leur articulation avec le droit positif<sup>1438</sup>. À cet égard, la proposition d'actualisation des études d'impact lors de

---

<sup>1432</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528

<sup>1433</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, p. 28.

<sup>1434</sup> A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, éditions Panthéon Assas, 2001 (rééd. 1914), p. 975. V. également G. Rousset, « De la lettre des lois ou de la codification et de la rédaction rationnelle des lois », *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1856, t. IX, p. 364.

<sup>1435</sup> V. Ire partie, titre 2, chapitre 1, section 1, §2.

<sup>1436</sup> Assemblée nationale, Amendement n° 448, article 33, 17 octobre 2014, 2 p.

<sup>1437</sup> Projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2015, Fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi, annexe 10, 8 octobre 2014, p. 226.

<sup>1438</sup> V. par exemple l'adoption par amendement du principe selon lequel le silence de l'administration pendant un délai de deux mois vaut acceptation (Amendement déposé par le Gouvernement le 13 juillet 2013 à l'occasion de l'examen du projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, présenté au Sénat le 13 juin 2013, 2 p.). Si le Conseil d'État a été missionné par le Premier ministre le 13 août 2013 pour être « *éclairé[r] sur les critères et la délimitation du périmètre ainsi exclu du champ du nouveau principe du 'silence vaut accord'* », l'étude adoptée le 30 janvier 2014 par l'assemblée générale plénière du Conseil d'État intervient en aval et n'a donc aucun effet sur la cohérence externe de la loi n° 2000-321 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens sur son environnement

la navette entre les chambres ne pourrait que consolider la qualité de l'interaction entre la loi votée et les lois en cours d'application<sup>1439</sup>.

Le concours limité de la loi organique à l'amélioration de la cohérence verticale de la loi résulte également de l'insuffisance de l'analyse faite par le Gouvernement de l'articulation de son projet de texte avec les dispositions législatives en vigueur. Ce concours peut être apprécié en reprenant la distinction établie par l'OCDE entre le « *texte* » et la « *structure* » pour apprécier la cohérence d'un texte<sup>1440</sup>. Du point de vue du texte, c'est-à-dire des dispositifs législatifs eux-mêmes, la rédaction de l'étude d'impact n'améliore pas significativement l'articulation entre la loi en préparation et les lois applicables dans le domaine considéré (§1). Du point de vue de la structure des textes, l'étude d'impact ne soutient qu'*a minima* le processus de codification des lois (§2).

## **§1. LE RENFORCEMENT AMORCE DE LA COHERENCE DES ENONCES AU REGARD DE LEUR ENVIRONNEMENT LEGISLATIF**

Le renforcement de la cohérence horizontale la loi s'entend de l'amélioration de l'articulation de ses dispositions avec les autres textes législatifs régissant le domaine concerné. L'obligation d'étude d'impact peut, à cet égard, fournir un soutien dans cette lutte contre les « *dispositions nouvelles se superposant [...] aux dispositions existantes* »<sup>1441</sup>. Il reste, cependant, que l'article 8 alinéa 4 de la loi organique du 15 avril 2009 n'impose pas expressément de faire de l'étude d'impact un support pour la prévention de ce type d'incohérence. C'est donc dans le silence des textes que le Gouvernement s'est appuyé sur

---

juridique (V. Conseil d'État, *L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation*, Doc. fr., 2014). D'ailleurs, un rapport du Sénat a souligné la complexité de la mise en œuvre de ce principe, compte tenu des nombreuses procédures qu'il impliquait de modifier, in Sénat, Rapport d'information de la commission des lois sur le bilan d'application de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, H. Portelli et J.-P. Sueur, 15 juillet 2015, p. 16.

<sup>1439</sup> La sollicitation de l'étude d'impact à des fins de traitement des amendements mal coordonnés avec le projet de loi et l'environnement législatif dans lequel ils s'insèrent évoque le « *délai de réflexion légistique* » introduit en droit parlementaire belge. Avant le vote d'un projet de loi, la commission saisie doit respecter un délai de 48h pendant lequel elle doit vérifier que le texte forme un « *tout cohérent* ». Le service juridique de la Chambre établit une note légistique dans laquelle il peut faire des réflexions. V. A. Goris, « L'expérience de la Belgique », communication au colloque *La qualité de la loi. Expériences française et européenne*, 14 novembre 2014.

<sup>1440</sup> S. H. Jacobs, *Les grandes tendances des politiques réglementaires dans le monde*, interview réalisée par M. Perbet, in [www.strategie.gouv.fr/system/files/noteveille151.pdf](http://www.strategie.gouv.fr/system/files/noteveille151.pdf), 6 p.

<sup>1441</sup> Circulaire du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du Gouvernement, *JORF* n° 199 du 27 mai 1988 p. 7383.

l'étude d'impact afin d'améliorer, d'une part, la cohérence rédactionnelle du projet en préparation au regard du vocabulaire employé dans l'environnement législatif où il a vocation à s'insérer (A), d'autre part la cohérence du contenu de ce projet avec celui des autres dispositions législatives en vigueur (B).

## A. LA COHERENCE TERMINOLOGIQUE DE LA LOI AU REGARD DE SON ENVIRONNEMENT LEGISLATIF

La mauvaise qualité de l'articulation entre les lois d'un point de vue rédactionnel est déplorée de manière récurrente par la doctrine et les praticiens. Le législateur est accusé de faire preuve de légèreté lorsqu'il recourt à des termes différents pour désigner des objets identiques du point de vue de leur régime juridique. Le doyen Ripert dénonçait déjà ce phénomène en 1949 en relevant, à l'époque, qu'un forain pouvait être qualifié dans les textes de « *colporteur* », « *voyageur* », « *industriel forain* » ou encore « *marchand des quatre-saisons* »<sup>1442</sup>. À l'inverse, la loi emploie parfois des termes identiques pour désigner des situations juridiquement distinctes. En témoigne, par exemple, la notion d'« *euthanasie* », utilisée dans une loi de 1999 pour évoquer la mise à mort des animaux dangereux<sup>1443</sup>, alors que le droit positif, sans en donner une définition précise, l'entend plutôt comme « *la mort donnée à autrui avec son consentement et dans le but d'abrèger ses souffrances* »<sup>1444</sup>.

L'obligation d'étude d'impact n'a pas été véritablement conçue comme un instrument de légistique formelle, destiné à améliorer la qualité rédactionnelle des lois. Cependant, les lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement ont interprété l'article 8 alinéa 4 de la loi organique du 15 avril 2009 comme devant conduire le Gouvernement à s'interroger « *sur la pertinence des concepts et qualifications juridiques retenus* » dans le projet de loi<sup>1445</sup>. Sans exagérer la portée du changement intervenu depuis l'entrée en vigueur de l'obligation d'étude d'impact, la pratique atteste que cette recommandation a conduit le législateur à faire preuve d'une vigilance accrue s'agissant de l'homogénéité des lois du point de vue du vocabulaire

---

<sup>1442</sup> G. Ripert, *Le déclin du droit, Etudes sur la législation contemporaine*, LGDJ 1949, p. 76.

<sup>1443</sup> Loi n° 99-5 du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux, *JORF* n° 5 du 7 janvier 1999, p. 327.

<sup>1444</sup> A. Leca, *La fabrique du droit français, Naissance, précellence et décadence d'un système juridique*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2007, p. 13 ; Loi n° 2005-370 du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie, *JORF* n° 95 du 23 avril 2005, p. 7089.

<sup>1445</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, p. 31.

employé. La démarche d'étude d'impact favorise, d'abord, un examen rétrospectif de la cohérence rédactionnelle des dispositions en vigueur qui entrent dans le champ d'application du projet de loi (1). D'un point de vue prospectif, elle contribue au renforcement de la cohérence entre le vocabulaire retenu dans le projet de loi et celui déjà employé en droit positif (2).

## 1. LA COHERENCE TERMINOLOGIQUE DES LOIS EN VIGUEUR

En vertu de l'article 8 alinéa 6 de la loi organique du 15 avril 2009, les études d'impact doivent mentionner « *les textes législatifs et réglementaires à abroger* » à l'occasion de la préparation d'une réforme, mais nullement ceux qu'il conviendrait de modifier pour des raisons de cohérence rédactionnelle. Les travaux préparatoires ne mettent pas en lumière une volonté d'utiliser l'étude d'impact à des fins de perfectionnement de la coordination entre les lois en vigueur du point de vue de la terminologie employée. La lecture combinée de l'alinéa 6 et de l'alinéa 5 de l'article 8, qui exige la prise en compte de « *l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi* », peut néanmoins conduire à procéder à un tel exposé. La mise en œuvre de l'article 8 alinéa 5 permet de révéler, en effet, des problèmes de coordination rédactionnelle entre les dispositions existantes qu'il importerait de corriger.

De façon ponctuelle, les études d'impact rendent effectivement compte d'ajustements rédactionnels auxquels a procédé le Gouvernement. Dans certains cas, les adaptations terminologiques proposées répondent à des difficultés concrètes constatées lors de l'application de la loi. L'étude d'impact du projet de loi relatif à la consommation, déposé le 2 mai 2013 devant l'Assemblée nationale, a par exemple, identifié une ambiguïté rédactionnelle à l'article L. 311-16 du code de la consommation. Cette disposition, relative au crédit renouvelable, se référerait indistinctement aux notions de « *réserve de crédit* » et de « *réserve d'argent* » pour désigner ce type de contrat<sup>1446</sup>. La pratique a mis en exergue le fait que les professionnels utilisaient ces deux notions afin d'entretenir une certaine confusion sur la nature réelle du

---

<sup>1446</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la consommation, 30 avril 2013, p. 41 ; Extrait de l'article L. 311-16 du code de la consommation (en vigueur jusqu'au 17 mars 2014) : « *L'emprunteur peut également demander à tout moment la réduction de sa réserve de crédit, la suspension de son droit à l'utiliser ou la résiliation de son contrat. Dans ce dernier cas, il est tenu de rembourser, aux conditions du contrat, le montant de la réserve d'argent déjà utilisé* ». Projet de loi déposé le 3 mai 2013 devant l'Assemblée nationale.

contrat signé par l'emprunteur<sup>1447</sup>. Dans le prolongement de l'étude d'impact, la loi adoptée le 17 mars 2014 a supprimé les références à la « *réserve de crédit* » et à la « *réserve d'argent* » à l'article L. 311-16<sup>1448</sup>, qu'elle a remplacées par la notion de crédit, utilisée dans toutes les dispositions relatives au crédit renouvelable.

Il arrive également que les clarifications terminologiques apportées à des lois en vigueur soient proposées sans que leurs incohérences rédactionnelles n'aient suscité de confusions pratiques. L'exemple de l'étude d'impact du projet de loi relatif aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et d'action publique, présenté à l'Assemblée nationale le 27 mars 2013, est à cet égard topique. La proposition de substitution de l'expression de « *politique pénale* » à celle de « *politique d'action publique* » est ainsi motivée par le fait que « *les termes 'action publique' sont plus larges et ne renvoient pas nécessairement à la notion de l'action publique prévue par le code de procédure pénale* »<sup>1449</sup>. De façon comparable, l'étude d'impact du projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures a suggéré de remplacer le terme de « *versement* » utilisé à l'article L. 221-3 du code des procédures civiles d'exécution par celui de « *paiement* » au motif que ce dernier est utilisé en droit des obligations<sup>1450</sup>. Cette variation sémantique était à l'origine, semble-t-il, de confusions pratiques majeures.

L'application conjointe des alinéas 6 et 5 de l'article 8 de la loi organique a introduit, en définitive, plus de systématisme dans la prise en compte de la cohérence des textes législatifs avec l'environnement dans lequel ils s'insèrent sur le plan sémantique. Toutefois, cette démarche demeure relativement ponctuelle et gagnerait à être davantage appliquée à la loi en cours d'élaboration.

---

<sup>1447</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 1156 de la Commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à la consommation, R. Hammadi et A. Le Loch, 13 juin 2013, p. 246.

<sup>1448</sup> Extrait de l'article L. 311-16 du code de la consommation (en vigueur depuis le 17 mars 2014) : « *L'emprunteur peut également demander à tout moment la réduction du montant maximal de crédit consenti, la suspension de son droit à l'utiliser ou la résiliation de son contrat. Dans ce dernier cas, il est tenu de rembourser; aux conditions du contrat, le montant du crédit déjà utilisé* ».

<sup>1449</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du Ministère public en matière de politique pénale et d'action publique, 22 mars 2013, p. 22. Projet déposé le 27 mars 2013 devant l'Assemblée nationale.

<sup>1450</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, 26 novembre 2013, p. 88. Projet de loi déposé le 27 novembre 2013 devant le Sénat.

## 2. LA COHERENCE TERMINOLOGIQUE DE LA LOI EN PREPARATION AVEC LES LOIS EN VIGUEUR

L'amélioration de la cohérence rédactionnelle des lois implique également de veiller à la compatibilité, du point de vue du vocabulaire employé, de chaque disposition législative envisagée avec l'environnement législatif dans lequel elle a vocation à s'insérer. Les précautions à prendre afin de prévenir les discordances terminologiques entre le texte en préparation et le droit positif sont énumérées dans plusieurs guides de bonne conduite. Le document « Rédiger la loi », disponible sur le site du Sénat, invite les auteurs de propositions de loi à écrire leur texte « *en optant pour les formulations et la terminologie générale déjà en usage dans le secteur juridique couvert* »<sup>1451</sup>. Le guide de légistique, quant à lui, recommande de prendre garde « *aux termes dont l'emploi a ou peut avoir une incidence différente sur le champ d'application de la norme dans l'espace selon l'objet de celle-ci ou le contexte juridique dans lequel elle s'insère* »<sup>1452</sup>. L'existence de ces recommandations, couplée à l'intervention du Conseil d'État qui veille à la cohérence terminologique des textes dont il est saisi, n'a cependant pas empêché l'adoption de lois à la cohérence discutable du point de vue du vocabulaire retenu. Il en va ainsi de la notion de contrat, « *étendue désormais à des relations qui ne sont nullement contractuelles* »<sup>1453</sup>. L'article L. 6145-16 du code de la santé publique, introduit par l'ordonnance du 2 mai 2005 a, par exemple, introduit la notion de « *contrat interne* », qui ne présente pourtant que peu de points communs avec le régime juridique traditionnel du contrat inscrit dans les autres lois<sup>1454</sup>.

L'obligation d'étude d'impact n'a pas été expressément envisagée comme un vecteur d'amélioration de la cohérence entre la loi élaborée et les autres normes législatives en vigueur du point de vue du vocabulaire employé. En pratique, cependant, elle a pu concourir à une meilleure insertion de certaines notions dans le droit positif. Les études d'impact rendent parfois compte, en effet, des réflexions qui ont animé le Gouvernement lors du choix de certains termes. L'introduction du principe de solidarité écologique à l'article L. 110-1 du code de

---

<sup>1451</sup> <http://www.senat.fr/international/redigerlaloi/redigerlaloi3.html>.

<sup>1452</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/III.-Redaction-des-textes/3.3.-Langue-du-texte/3.3.2-Choix-des-termes-et-des-locutions-juridiques>.

<sup>1453</sup> J.-M. Delarue, « Les limbes textuels ou la fabrication des textes normatifs par l'administration centrale », *Mélanges Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 254.

<sup>1454</sup> Parmi les multiples spécificités de ce « contrat », peut être souligné le fait que le directeur de l'établissement public de santé est tenu de contracter avec le chef de pôle. Compte tenu de l'unité de la personnalité juridique de l'établissement public de santé, le directeur de celui-ci passe juridiquement contrat avec lui-même. V. S. Kraüth, *Les enjeux juridiques de la contractualisation interne : une analyse de l'article L. 6145-16 du Code de la santé publique*. Mémoire, Université de Rennes 1 et ENSP, décembre 2001, 145 p.



l'environnement a ainsi été explicitée dans l'étude d'impact du projet de loi relatif à la biodiversité, déposé le 26 mars 2014 devant l'Assemblée nationale. Le document relève que le principe est, en réalité, déjà évoqué par certaines dispositions particulières du code. Il met en avant, ensuite, la concordance entre les différentes approches de celui-ci<sup>1455</sup>. La plupart du temps, cependant, les études d'impact accompagnent l'introduction de nouvelles notions dont les enjeux en matière de cohérence rédactionnelle sont de moindre importance. L'étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la santé, par exemple, relève que le choix du terme « *nom de fantaisie* » ne correspond pas au vocabulaire retenu à l'article L. 5121-1-2 du code de la santé publique, qui utilise le terme de « *dénomination de fantaisie* ». Dans une optique de renforcement de l'intelligibilité de la loi, le document met en avant la nécessité d'adapter l'article L. 5121-1-2 au vocabulaire employé dans le nouveau texte<sup>1456</sup>.

En dépit de son caractère limité, la sollicitation de l'étude d'impact à des fins de prévention des dissonances dans le vocabulaire employé au sein des textes législatifs participe d'un renforcement de la cohérence de la loi dans l'ordonnement juridique. Elle facilite, en outre, la détection d'éventuelles contradictions entre les prescriptions d'une loi en préparation et celles des lois en vigueur.

## **B. LA COHERENCE PRESCRIPTIVE DE LA LOI AU REGARD DE SON ENVIRONNEMENT LEGISLATIF**

Si l'ordre juridique est traditionnellement décrit comme un « *ensemble structuré* »<sup>1457</sup>, Kelsen reconnaissait lui-même qu'il était « *possible qu'en fait des organes juridiques posent des normes entre lesquelles il y ait conflit* »<sup>1458</sup>. Une telle situation résulte de l'existence, dans l'ordre juridique, de normes dont les prescriptions sont contradictoires. Il est alors impossible de se conformer simultanément à chacune, « *soit parce qu'elles imposent deux obligations en sens opposé, soit parce que l'une interdit ce que l'autre permet, et qu'il n'y a pas moyen de se*

---

<sup>1455</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la biodiversité, 25 mars 2014, p. 18.

<sup>1456</sup> Étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la santé, 30 juillet 2013, p. 25. Projet de loi déposé le 2 août 2013 devant l'Assemblée nationale.

<sup>1457</sup> C. Leben, « Ordre juridique », in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 1113.

<sup>1458</sup> H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, Bruylant, LGDJ, 1999, p. 209.

conformer à l'une sans violer l'autre »<sup>1459</sup>. Lorsque la contradiction vise des normes de même niveau dans la hiérarchie des normes, elle est censée devoir être résolue par le recours aux adages « *Lex posterior derogat priori* » et « *Specialia generalibus derogant* ». Les conflits de normes apparaissent cependant insolubles lorsque ces maximes ne sont pas applicables<sup>1460</sup> ou lorsque leur application fait elle-même naître une contradiction entre les normes<sup>1461</sup>. L'existence d'une contradiction est la résultante de l'entrée en vigueur de normes souffrant d'une incohérence externe, c'est-à-dire dont les prescriptions ne peuvent être respectées sans contredire d'autres textes. À Athènes, à la suite de la restauration de la démocratie en 403 avant notre ère, la commission des nomothètes était chargée chaque année de purger l'ordonnement juridique de ses normes incohérentes, en se livrant « à un examen général des lois afin d'éviter la coexistence de deux lois contradictoires »<sup>1462</sup>. En France, la prévention des incohérences revient principalement au ministre porteur du projet de loi avec l'appui du Secrétariat général du Gouvernement ainsi qu'au Conseil d'État, lors de sa saisine pour avis, et aux rapporteurs de commission. Leur vigilance en cette matière n'empêche pas toujours, cependant, l'insertion dans l'ordre juridique de dispositions incohérentes. En témoigne, par exemple, l'impossible conciliation entre l'article 145 du code de procédure civile relatif à l'expertise *in futurum* et l'article L. 225-231 du code de commerce relatif à l'expertise de gestion<sup>1463</sup> du fait d'un recoupement partiel de leur champ d'application<sup>1464</sup>. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de censurer les dispositions d'une loi qui, du fait de la contradiction de leurs prescriptions, portaient atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité du droit<sup>1465</sup>.

Afin de prévenir plus efficacement l'adoption de dispositions qui, sans renier l'existence de l'ordre juridique, remettent en cause la sécurité juridique des destinataires de la norme et, en

---

<sup>1459</sup> Ch. Perelman, *Logique juridique. Nouvelle rhétorique*, Dalloz, 1976, p. 84.

<sup>1460</sup> C'est le cas lorsque les normes de même niveau dans la hiérarchie des normes sont contemporaines et de même degré de spécialité. V. *Ibidem*, p. 85.

<sup>1461</sup> Les adages « *Lex posterior derogat priori* » et « *Specialia generalibus derogant* » sont en conflit, par exemple, « lorsque l'antinomie s'établit entre deux normes dont l'une est [...] 'antérieure-spéciale' et l'autre 'postérieure-générale' », in *ibidem*, p. 85.

<sup>1462</sup> C. Mossé, *Les institutions grecques à l'époque classique*, 7<sup>e</sup> éd., Armand Colin, 2008, p. 51.

<sup>1463</sup> J. Moury, *Expertise de gestion : la concurrence indélicate de l'article 145 du nouveau code de procédure civile*, in « Prospective du droit économique. Dialogues avec Michel Jeantin, Dalloz, 1999, p. 308. *Contra* : A. Siri, « Des adages *Lex posterior derogat priori* et *Specialia generalibus derogant*. Contribution à l'étude des modes de résolution des conflits en droit français », *RRJ – Droit prospectif*, 2009-4, p. 1781-1837.

<sup>1464</sup> J. Mouly et J. Savatier, « Droit disciplinaire », *Répertoire de droit du travail*, Dalloz, mars 2014, n° 116.

<sup>1465</sup> Cons. const., n° 2008-567 DC, 24 juillet 2008, Loi relative aux contrats de partenariat, *JORF* du 29 juillet 2008, p. 12151.

définitive, la justice de cet ordre<sup>1466</sup>, il importe que l'auteur d'un projet de texte fasse preuve de la plus grande vigilance. À cet égard, la démarche d'étude d'impact apparaît en mesure de favoriser la détection des contradictions entre les dispositions d'un texte en préparation et les lois en vigueur mais aussi, en l'absence de discordance « frontale », les difficultés d'articulation prévisibles. C'est ce qui ressort de l'analyse des études d'impact produites depuis 2009. La pratique révèle en effet que la démarche d'étude d'impact a pu amener le Gouvernement à mieux prévenir des incohérences entre les lois (1). À la suite de préconisations émises par le Conseil d'État, l'étude d'impact est particulièrement sollicitée pour veiller à la cohérence entre les lois adoptées dans le cadre de l'article 53 de la Constitution (2).

## 1. LA COHERENCE ENTRE LES ENONCES LEGISLATIFS

Ni l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009<sup>1467</sup>, ni les lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement n'envisagent expressément l'utilisation de l'étude d'impact à des fins d'amélioration de la cohérence entre les prescriptions législatives de l'ordre juridique. C'est la raison pour laquelle les études d'impact produites au lendemain de l'entrée en vigueur de la réforme ne rendaient pas compte de réflexions substantielles menées par le Gouvernement sur cette question. Cependant, dans une circulaire relative à la qualité du droit adoptée le 7 juillet 2011, le Premier ministre a rappelé l'utilité du mécanisme d'étude d'impact en préconisant de davantage se soucier de la cohérence d'ensemble de l'ordonnancement juridique lors de l'élaboration d'une réforme<sup>1468</sup>. Le texte semble avoir amorcé un changement dans les pratiques des ministères.

Les études d'impact produites après l'entrée en vigueur de la circulaire rendent compte, en effet, d'une plus grande attention du Gouvernement portée au traitement des contradictions entre les prescriptions législatives au sein de l'ordonnancement juridique. Certaines études d'impact procèdent d'abord à une analyse préalable de l'environnement législatif dans lequel doit s'insérer la loi en préparation afin d'y détecter d'éventuels conflits de normes. L'évaluation préalable du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2015<sup>1469</sup> a ainsi mis en

---

<sup>1466</sup> N. Bobbio, « Des critères pour résoudre les antinomies », in *Essais de théorie du droit* (Recueil de textes), Bruylant, LGDJ, 1998 p. 116.

<sup>1467</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>1468</sup> Circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit, *JORF* n° 0157 du 8 juillet 2011, p. 11835, texte n° 2.

<sup>1469</sup> Déposé le 8 octobre 2014 devant l'Assemblée nationale.

lumière une contradiction entre deux dispositions du code de l'action sociale et des familles, dont elle a proposé la résolution en introduisant un article de mise en cohérence<sup>1470</sup>. Dans une dimension prospective, l'étude d'impact est également sollicitée afin de prévenir des contradictions entre les prescriptions de la loi en préparation et celles en vigueur dans le domaine où elle a vocation à s'appliquer. Le cas du projet de loi de ratification de l'ordonnance portant transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale<sup>1471</sup> est, à cet égard, significatif. La réforme de la procédure de conciliation, nécessaire afin de se mettre en conformité avec la directive, a été l'occasion pour le Gouvernement de revoir l'articulation des dispositions encadrant cette procédure avec celles organisant la procédure de médiation. L'étude d'impact a suggéré de résoudre les problèmes de coordination qu'elle avait préalablement exposés de deux manières, d'une part, en recourant à un critère de distinction entre les procédures de nature organique (la médiation serait menée par un tiers tandis que la conciliation serait menée par le juge lui-même), d'autre part, en unifiant leur champ d'application respectif<sup>1472</sup>.

À défaut d'être systématique, cependant, l'utilisation de l'étude d'impact à des fins de traitement des contradictions législatives n'empêche pas, pour l'heure, l'entrée en vigueur de lois qui ne s'articulent pas correctement avec des dispositions législatives en cours d'application. Le renforcement de l'utilisation de l'étude d'impact à des fins de traitement des incohérences entre les énoncés législatifs doit par conséquent être encouragé. Il ne peut que conduire, *in fine*, à une amélioration graduelle de cette dimension de la qualité de la loi. Cette démarche gagnerait, en outre, à être davantage mise en œuvre lors de l'élaboration des projets de loi autorisant la ratification des engagements internationaux.

---

<sup>1470</sup> Étude d'impact du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2015, 8 novembre 2014, p. 351.

<sup>1471</sup> Présenté à l'Assemblée nationale le 9 juillet 2014.

<sup>1472</sup> Étude d'impact du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011 portant transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale, avril 2012, p. 4 et s.

## 2. LA COHERENCE ENTRE LES ENONCES DES LOIS PRISES SUR LE FONDEMENT DE L'ARTICLE 53 DE LA CONSTITUTION

Les traités et accords relevant du domaine de l'article 53 de la Constitution doivent, pour être ratifiés, obtenir préalablement l'approbation du Parlement. La multiplication des traités et accords a mécaniquement entraîné un accroissement du nombre de lois autorisant leur ratification. Cet accroissement a pu affecter la cohérence de l'ordonnement juridique de différentes manières.

Les incohérences peuvent résulter, d'une part, d'une mauvaise coordination entre les dispositions de l'accord dont la ratification a été autorisée par une loi et les dispositions législatives en vigueur. L'article 11 alinéa 3 de la loi organique du 15 avril 2009, en imposant d'analyser les « *effets sur l'ordre juridique français* »<sup>1473</sup> de chaque loi de ratification, a pour objet de favoriser la détection des dispositions législatives qu'il est nécessaire de modifier afin d'éviter toute contradiction au sein de l'ordre juridique. C'est ce qui ressort du guide de légistique, qui invite à prévoir les effets sur l'ordonnement juridique de la ratification ainsi que « *les éventuelles modifications à apporter au droit existant* »<sup>1474</sup>. En application de l'article 11 alinéa 3 de la loi organique, l'étude d'impact du projet de loi autorisant la ratification du traité d'extradition entre la République française et la République du Pérou a ainsi souligné que l'ordre juridique français ne serait pas affecté par cette ratification<sup>1475</sup>. À l'inverse, l'étude d'impact du projet de loi autorisant la ratification de l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique a détecté une disposition législative, l'article L. 312-4 du code monétaire et financier, qui était mal coordonnée avec certaines prescriptions de l'accord. Elle a alors présenté les modifications de cet article auxquelles il convenait de procéder pour permettre la mise en œuvre de l'accord<sup>1476</sup>.

L'incohérence d'une loi prise sur le fondement de l'article 53 de la Constitution peut également résulter de sa mauvaise articulation avec d'autres lois de ratification. Le Conseil d'État a ainsi déjà déploré l'adoption par le Parlement de lois de ratification d'accords

---

<sup>1473</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>1474</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/I.-Conception-des-textes/1.1.-Necessite-des-normes/1.1.2.-Etudes-d-impact>.

<sup>1475</sup> Étude d'impact du projet de loi autorisant la ratification du traité d'extradition entre la République française et la République du Pérou, 4 décembre 2013, p. 2 ; Projet déposé le 4 décembre 2013 devant le Sénat.

<sup>1476</sup> Étude d'impact du projet de loi autorisant la ratification de l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique, 10 septembre 2014, p. 6 ; Projet présenté au Sénat le 10 septembre 2014.

internationaux recouvrant partiellement le champ d'application d'un traité déjà ratifié par une loi. C'est la raison pour laquelle il a interprété l'article 11 alinéa 3 de la loi organique comme imposant de veiller à la compatibilité entre les dispositions de la convention dont la ratification est proposée et les conventions déjà ratifiées<sup>1477</sup>. En ce sens, l'étude d'impact du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Croatie relatif à la coopération dans le domaine de la défense n'a pas relevé d'incohérence avec d'autres lois de ratification au motif qu'il n'existait, pour l'heure, « *aucun accord intergouvernemental liant la France et la Croatie relatif à leur coopération dans le domaine de la défense préalablement à la signature de ce texte* »<sup>1478</sup>. La qualité des études d'impact élaborées en application de l'article 11 alinéa 3 de la loi organique du 15 avril 2009 demeure cependant inégale. Ainsi qu'a pu le relever le Conseil d'État, l'étude d'impact du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la brigade franco-allemande<sup>1479</sup>, par exemple, « *ne faisait que reproduire l'énumération des conventions et accords antérieurs susceptibles d'être applicables à l'opération mentionnée par le nouvel accord* », sans s'interroger sur leur compatibilité<sup>1480</sup>.

La mise en œuvre plus systématique de l'exigence de prise en compte des « *effets sur l'ordre juridique français* » de chaque loi de ratification pourrait donc renforcer la cohérence externe des lois prises dans le cadre de l'article 53 de la Constitution en prévenant les risques d'interférence entre traités au stade de l'étude d'impact. L'exposé de l'articulation de l'accord international dont la ratification est proposée avec d'autres engagements internationaux permettrait, en outre, de faciliter le travail du juge administratif lorsqu'il doit assurer la conciliation entre deux traités ayant le même objet<sup>1481</sup>.

La pratique de l'étude d'impact met en lumière, en définitive, les potentialités de l'instrument en matière d'amélioration de la cohérence des lois, tant du point de vue de leur rédaction que de leurs prescriptions. Afin que la démarche d'étude d'impact contribue de façon plus significative au renforcement de la cohérence des énoncés, le Gouvernement gagnerait à

---

<sup>1477</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2010, Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives*, EDCE, Doc. fr., 2010, p. 98.

<sup>1478</sup> Étude d'impact du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Croatie relatif à la coopération dans le domaine de la défense, 17 septembre 2014, p. 5.

<sup>1479</sup> Projet déposé le 13 octobre 2011 devant l'Assemblée nationale ; Étude d'impact non datée, 4 p.

<sup>1480</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2012. Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives*, EDCE, 2012, Doc. fr., p. 136. Le document a, cependant, été complété avant l'examen du projet par le Parlement.

<sup>1481</sup> V. par exemple CE, Ass., 23 décembre 2011, req. n° 303678, *M. Kandyrine de Brito Paiva*.

davantage utiliser de telles possibilités. Le couplage de cette pratique avec une plus grande sollicitation du document à des fins de détection des incohérences formelles permettrait de renforcer la cohérence de la loi au regard de son environnement législatif dans toutes ses dimensions.

## §2. LE RENFORCEMENT PONCTUEL DE LA CODIFICATION DE LA LOI

Au-delà des incohérences touchant les énoncés eux-mêmes, c'est la rationalité du découpage entre les textes qui peut être remise en cause. À cet égard, la codification, qui « rassemble et classe dans des codes thématiques l'ensemble des lois en vigueur »<sup>1482</sup>, constitue le moyen le plus efficace d'améliorer l'articulation des textes<sup>1483</sup>.

En France, la codification des textes est une préoccupation ancienne des pouvoirs publics, ainsi qu'en témoigne les décrets des 16 et 24 avril 1790 énonçant qu'« *il sera fait un Code général des lois simples, claires et appropriées à la Constitution* » et les codifications napoléoniennes qui suivront. Le développement des lois non codifiées a fini par atteindre un stade critique à la fin des années 1980<sup>1484</sup>. Les gouvernements successifs ont alors tenté de relancer le processus d'insertion des textes dans des codes. Le Premier ministre Michel Rocard a mis en place en 1989 la Commission supérieure de codification<sup>1485</sup>, chargée de conseiller le législateur dans l'élaboration et la refonte des codes<sup>1486</sup>. Dans une circulaire du 30 mai 1996, le Premier ministre Alain Juppé s'était fixé pour objectif d'achever la codification de l'ensemble des lois et règlements dans un délai de cinq ans<sup>1487</sup>. Or, si des progrès indéniables ont été

---

<sup>1482</sup> Article 3 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JORF* n° 0088 du 13 avril 2000, p. 5646.

<sup>1483</sup> Pour autant la codification n'est pas le remède miracle contre l'ensemble des malfaçons formelles entachant la loi. Elle n'empêche pas, en particulier, la multiplication des renvois à d'autres textes (V. C. Bergeal, « Apports et limites de la codification à la clarté de la loi : les enseignements de la pratique française », in C. Bergeal (dir.), *La légistique. Ou l'art de rédiger le droit*, Courrier juridique des finances et de l'industrie, numéro spécial, Doc. fr., p. 39) et l'inflation législative, qui entraîne l'inflation des codes (sur ce point V. F. Terré, « Légiférer, les trois unités ? », *Jean Foyer auteur et législateur, Ecrites en hommage à Jean Foyer*, PUF, 1997, p. 182) ; V. Marinèse, *L'idéal législatif du Conseil constitutionnel, Etude sur les qualités de la loi*, 2007, Université Paris-Ouest Nanterre La Défense, th. dactyl., p. 652.

<sup>1484</sup> V. notamment A. Viandier, « La crise de la technique législative », *Revue française de théorie juridique*, n° 4, 1986, p. 75-80.

<sup>1485</sup> Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification, *JORF* du 13 septembre 1989, p. 11560.

<sup>1486</sup> H. Oberdorff, *L'émergence d'un droit de comprendre l'administration et le droit*, EDCE, n° 43, 1991, p. 217 et s.

<sup>1487</sup> Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires, *JORF* du 5 juin 1996, p. 8263.

accomplis en la matière avec la création d'une vingtaine de nouveaux codes et la refonte totale de neuf codes<sup>1488</sup>, environ 40 % des lois ne seraient pas encore inscrites dans des codes<sup>1489</sup>. La pratique enseigne, en outre, que l'entreprise de codification ne s'est pas réalisée sans lacunes. Le Conseil d'État a pu déplorer, par exemple, la coexistence pendant plusieurs mois, de deux articles L. 743-4 du code monétaire et financier<sup>1490</sup>. L'article L. 611-7 du code de la propriété intellectuelle, quant à lui, a perdu une ligne lors de la refonte du code<sup>1491</sup>.

Le mécanisme d'étude d'impact est apparu, à ce titre, susceptible d'accompagner le processus de codification des textes de loi. Si les pratiques en ce sens demeurent encore ponctuelles, il s'avère que la réalisation d'une étude d'impact peut soutenir la démarche de codification des textes législatifs en vigueur (A). En outre, elle peut conduire le Gouvernement à s'interroger sur les modalités de codification des lois en cours d'élaboration dès l'amont du processus législatif (B).

## A. L'ACCOMPAGNEMENT DE LA CODIFICATION A DROIT CONSTANT

La première façon d'améliorer la cohérence entre les textes consiste à procéder à leur codification à droit constant, c'est-à-dire « à regrouper et à classifier les textes existants sans y porter de modification au fond »<sup>1492</sup>. Cette méthode, privilégiée par les pouvoirs publics par rapport à la codification comportant des aménagements substantiels, conduit à des modifications formelles qui sont censées restaurer la cohérence du droit positif. Il peut s'agir de codifier des lois en vigueur ne relevant jusque-là d'aucun code<sup>1493</sup>, ou encore de « recodifier » en réorganisant la structure des codes existants<sup>1494</sup>. La loi organique du 15 avril 2009 ne prévoit pas expressément la sollicitation de l'étude d'impact à des fins d'accompagnement du processus complexe de codification des dispositions législatives en

---

<sup>1488</sup> M. Guyomar, « Les perspectives de la codification contemporaine », *AJDA*, 2014, p. 400 ; J.-C. Bécane, M. Couderc et J.-L. Héryn, *La loi*, Dalloz, 1994, p. 197.

<sup>1489</sup> Circulaire du 27 mars 2013, n° 5643/SG, p. 1.

<sup>1490</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2009, Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives*, Doc. fr., p. 5. Cette incohérence a été traitée par le Parlement en complétant le projet de loi de ratification du 18 octobre 2007.

<sup>1491</sup> A. Leca, *La fabrique du droit français, Naissance, précellence et décadence d'un système juridique*, PUAM, 2007, p. 13.

<sup>1492</sup> P. Rrapi, *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel. Étude du discours sur la « qualité de la loi »*, th. dactyl., Aix-Marseille Université, 23 novembre 2012, p. 285.

<sup>1493</sup> F. Terré et A. Outin-Adam, « Codifier est un art difficile (à propos d'un... « code de commerce ») », *D.*, 1994, p. 99.

<sup>1494</sup> R. Cabrillac, « Recodifier », *RTD Civ.*, 2001, p. 833.



vigueur. En pratique, pourtant, l'étude d'impact peut bien être utilisée à cet effet (1). Le document peut, en outre, faciliter la détection *a posteriori* des lacunes formelles causées accidentellement par la codification à droit constant (2).

## 1. L'ACCOMPAGNEMENT DU PROCESSUS DE CODIFICATION A DROIT CONSTANT

En dépit du silence de l'obligation d'étude d'impact à l'égard de la codification à droit constant, la Commission supérieure de codification a, dans son rapport annuel de 2012, suggéré qu'une étude d'impact soit conduite « *à l'occasion de chaque modification d'un code présentant un caractère substantiel* » afin d'apprécier les conséquences d'une telle modification « *sur l'économie générale de ce code ainsi que sur les modalités les plus appropriées de son insertion dans le code* »<sup>1495</sup>.

Les propositions de cet organisme ne sont pas restées lettre morte. Depuis 2012, en effet, les études d'impact accompagnant des projets de codification à droit constant fournissent des éléments d'information significatifs sur ce processus. Ce phénomène est particulièrement remarquable dans le cadre de la création et de la modification de l'agencement des codes par voie d'ordonnances. L'ordonnance est devenue, en effet, le véhicule privilégié de la codification à droit constant, compte tenu du manque de temps dont dispose le Parlement pour participer directement à cette entreprise<sup>1496</sup>. En amont du processus de mise en ordre des textes, les projets de loi d'habilitation soumis au Parlement sont accompagnés d'une étude d'impact exposant les raisons pour lesquelles le Gouvernement souhaite procéder à des codifications ainsi que la teneur des modifications qu'il compte apporter. L'étude d'impact du projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, par exemple, présente la nouvelle structuration du code de l'expropriation et souligne la technicité des modifications à envisager. Elle précise la composition des cinq livres relatifs à la procédure d'expropriation envisagés et du livre supplémentaire relatif aux dispositions applicables à l'outre mer<sup>1497</sup>. Le projet d'habilitation a abouti à la présentation en Conseil des ministres, le 5

---

<sup>1495</sup> Commission supérieure de codification, *Vingt-troisième rapport annuel*, 2012, p. 10.

<sup>1496</sup> Ainsi que l'énonce J.-E. Schoettl, le Parlement n'intervient pas directement car « *la durée des sessions parlementaires ordinaires (et même extraordinaires) n'y suffirait pas* », in « Simplification du droit et Constitution », *AJDA*, 2003 p. 1391.

<sup>1497</sup> Étude d'impact du projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, 29 avril 2013, p. 10-11. Projet de loi déposé le 13 juin 2013.

novembre 2014, d'une ordonnance relative à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui reprend l'aménagement envisagé dans l'étude d'impact. De même, l'étude d'impact du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte comporte des développements consacrés à l'habilitation demandée en vue de modifier la structuration des dispositions du code de l'environnement consacrées aux canalisations de transport et de distribution à risques. Le document expose les solutions formelles retenues afin de clarifier ce code, mais aussi son articulation avec le code de l'énergie qui contient également des dispositions relatives aux canalisations<sup>1498</sup>. Dans certains cas, la démarche de codification retenue peut faire l'objet de développements dans l'étude d'impact accompagnant le projet de loi de ratification d'une ordonnance de codification. Il en est ainsi de l'étude d'impact accompagnant le projet de ratification de l'ordonnance du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure<sup>1499</sup>, qui synthétise les aménagements retenus et souligne que le Gouvernement a entériné la nouvelle structuration proposée par la Commission supérieure de codification dans ses avis<sup>1500</sup>.

Ainsi l'étude d'impact, sans rénover en profondeur l'activité de « *codistique*<sup>1501</sup> » à droit constant, est un instrument qui accompagne de façon croissante la « remise en ordre » des lois et codes existants. Son utilisation ne peut qu'influer positivement sur la cohérence des lois en vigueur du point de vue de leur articulation formelle. La démarche d'étude d'impact contribue d'autant plus à améliorer cette dimension de la qualité de la loi que, en dehors même des projets de codification, le Gouvernement s'appuie sur cet instrument pour détecter les éventuelles lacunes consécutives à cette codification à droit constant.

## 2. LA DETECTION PONCTUELLE DES ERREURS DE CODIFICATION

L'obligation de rendre compte de « *l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi* »<sup>1502</sup> a été interprétée dans les lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement comme impliquant d'indiquer dans les études d'impact

---

<sup>1498</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, 29 juillet 2014, p. 217. Projet déposé le 30 juillet 2014 devant l'Assemblée nationale.

<sup>1499</sup> Présenté le 18 septembre 2013 à l'Assemblée nationale.

<sup>1500</sup> Étude d'impact accompagnant le projet de ratification de l'ordonnance du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure, 9 mars 2012, p. 2 et 3.

<sup>1501</sup> R. Cabrillac, « Recodifier », *RTD Civ*, 2001, p.803.

<sup>1502</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528.

les cas où les éventuels défauts d'application résultaient de lacunes dans le « *corps de législation considéré* »<sup>1503</sup>, en d'autres termes, les hypothèses dans lesquelles ils étaient la conséquence d'une codification incorrecte. Cette exigence a conduit le Gouvernement, semble-t-il, à attacher plus d'importance aux problèmes de codification affectant la législation en vigueur dans le domaine d'application de la loi en préparation.

L'appréciation de l'état d'application du droit dans l'étude d'impact a favorisé, d'une part, la détection d'erreurs de codification rendant certaines lois inapplicables. L'étude d'impact du projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises, déposé le 25 juin 2014 devant l'Assemblée nationale, a ainsi mis en lumière une incohérence à l'article L. 621-20-3 du code monétaire et financier. Cette disposition était en effet le support de deux prescriptions différentes<sup>1504</sup>. À la suite d'une proposition en ce sens du Gouvernement, la loi a finalement mis fin à ce chevauchement en plaçant l'une des deux prescriptions dans un article L. 621-30-4 créé à cette fin. L'étude d'impact du projet de loi relatif au harcèlement sexuel, présenté au Sénat le 13 juin 2012, a également mis à jour une erreur de codification qui a abouti à ce que les faits de discrimination commis à la suite d'un harcèlement sexuel ne soient plus sanctionnés<sup>1505</sup>. Le Gouvernement a proposé de « *procéder aux coordinations et mises en cohérence nécessaires* » dans le projet présenté au Parlement<sup>1506</sup>.

Dans d'autres cas, la mise en œuvre de l'article 8 alinéa 5 de la loi organique du 15 avril 2009 semble avoir contribué à la mise à jour, non de contradictions formelles, mais de défauts dans l'agencement des codes qui nuisaient à l'intelligibilité des lois en vigueur. L'étude d'impact du projet de loi relatif au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé<sup>1507</sup> a ainsi relevé que les dispositions du code de la santé publique relatives à la déontologie étaient « *actuellement dispersées* » et « *inadaptées dans leur mode d'insertion qui procède par simple renvoi à [d'autres] dispositions* ». Après avoir procédé à l'inventaire des articles, le Gouvernement a proposé « *d'insérer dans le code de la santé publique un*

---

<sup>1503</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, octobre 2012, p. 22.

<sup>1504</sup> 24 juin 2014, p. 101. L'étude d'impact explique, plus précisément, que l'article 27 de l'ordonnance n° 2013-676 du 25 juillet 2013 modifiant le cadre juridique de la gestion d'actifs (*JORF* du 27 juillet 2013, p. 12568) a inséré un article L. 621-20-3 relatif aux pouvoirs de l'Autorité des marchés financiers (AMF) en matière de gestion d'actifs et que l'article 71 de la loi n° 2013-1117 du 6 novembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière (*JORF* du 7 décembre 2013, p. 19941) a également reproduit un article L. 621-20-3, mais cette fois relatif à la communication par l'AMF de pièces au procureur de la République.

<sup>1505</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif au harcèlement sexuel, juin 2012, p. 7 et 8.

<sup>1506</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>1507</sup> Présenté à l'Assemblée nationale le 1<sup>er</sup> août 2011.

*chapitre comportant un corpus de règles déontologiques communes* »<sup>1508</sup>. La loi adoptée le 29 décembre 2011 a finalement inséré ces règles au titre V du livre IV de la première partie du code de la santé publique<sup>1509</sup>. De façon comparable, l'étude d'impact du projet de loi renforçant la protection du secret des sources des journalistes a mis en exergue l'éparpillement de dispositions législatives ayant le même objet. Le Gouvernement a proposé de les réunir dans un même titre du code de procédure pénale<sup>1510</sup>.

La pratique révèle donc que les exigences de l'obligation d'étude d'impact telles qu'interprétées par le Secrétaire général du Gouvernement peuvent favoriser l'attention du Gouvernement à l'égard des erreurs dans la codification des lois existantes. Dans une optique d'amélioration de la structuration des codes, gage d'une meilleure cohérence entre les lois, cette pratique gagnerait à être davantage développée. L'analyse des études d'impact produites depuis 2009 atteste, en outre, que ces documents peuvent également accompagner le processus de codification des lois nouvelles.

## **B. L'ACCOMPAGNEMENT DE LA CODIFICATION DE LA LOI EN PREPARATION**

Si la codification constitue le moyen le plus efficace d'assurer la cohérence du découpage entre les lois, elle se heurte à une difficulté d'ordre pratique : le caractère dynamique de l'ordre juridique. Ainsi que l'énonçait le rapport Mandelkern, « *les structures et l'organisation des codes* » sont mécaniquement bouleversées par « *l'évolution rapide du droit* »<sup>1511</sup>. La codification ne peut, par principe, anticiper des modifications législatives encore inconnues. Afin que le processus de codification ne soit pas tenu en échec par l'instabilité législative, il est apparu nécessaire de l'accompagner « *de techniques renouvelées d'élaboration de la règle* »<sup>1512</sup>. Le rapport Mandelkern en appelait, à ce titre, à se montrer « *extrêmement attentif aux modifications qui surgissent, à leur intégration dans un code, à leur*

---

<sup>1508</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif au renforcement de la sécurité du médicament et des produits de santé, juillet 2011, p. 22.

<sup>1509</sup> *JORF* n° 0302 du 30 décembre 2011, p. 22667.

<sup>1510</sup> Étude d'impact du projet de loi renforçant la protection du secret des sources des journalistes, 11 juin 2013, p. 22 ; Projet de loi déposé le 12 juin 2013 devant l'Assemblée nationale.

<sup>1511</sup> D. Mandelkern (prés.), *Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation*, Doc. fr., 2002, p. 26.

<sup>1512</sup> J.-M. Larralde, « Intelligibilité de la loi et accès au droit », *LPA*, 19 novembre 2002, n° 231, p. 12.

cohérence et à leurs effets sur d'autres codes »<sup>1513</sup>. Ces mesures de précaution n'ont pas empêché, cependant, la persistance d'erreurs lors de l'insertion des lois nouvelles dans l'ordonnement juridique. En témoigne, par exemple, la décision du 24 juillet 2003 rendue par le Conseil constitutionnel dans laquelle une disposition relative aux bulletins de vote pour l'élection des sénateurs a été censurée au motif, notamment, qu'elle avait été insérée dans le titre d'un code dont les articles n'étaient pas relatifs à cette élection<sup>1514</sup>.

L'obligation d'étude d'impact n'était pas nécessairement destinée, lors de son adoption, à prévenir les incohérences formelles résultant d'une mauvaise insertion de la loi dans son environnement législatif. Les lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement ont cependant interprété l'exigence de prise en compte de l'impact du projet de loi sur l'ordre juridique interne imposée par l'article 8 alinéa 4 de la loi organique comme impliquant d'examiner « *les possibilités de codification des mesures envisagées* »<sup>1515</sup>. Dans le prolongement de ces préconisations, les études d'impact incorporent de façon croissante des développements relatifs à cette question. Si, au lendemain de l'entrée en vigueur de la réforme du 15 avril 2009, l'étude d'impact n'était pas réellement sollicitée à des fins d'accompagnement du processus de codification des lois en préparation (1), la situation semble avoir évolué positivement à la suite de la publication du rapport 2012 de la Commission supérieure de codification et du choc de simplification lancé par le Président de la république en 2013 (2).

## 1. L'ACCOMPAGNEMENT LIMITE DE LA CODIFICATION DE LA LOI EN PRÉPARATION

La possibilité d'utiliser l'étude d'impact comme support lors du processus de codification des lois en préparation a d'emblée été perçue par le Secrétariat général du Gouvernement. Dans son *Vade mecum* rédigé au lendemain de l'adoption de la réforme du 15 avril 2009, il préconisait déjà d'exposer dans ce document les réflexions du Gouvernement relatives aux possibilités de codification de la loi en cours d'élaboration<sup>1516</sup>. Il reste que, durant

---

<sup>1513</sup> D. Mandelkern (prés.), *Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation*, op. cit., p. 26.

<sup>1514</sup> Cons. const., n° 2003-475 DC, Loi portant réforme de l'élection des sénateurs, *Rec.* p. 397, cons. 22.

<sup>1515</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, octobre 2012, p. 31.

<sup>1516</sup> Secrétariat général du Gouvernement, *Vade-mecum de définition du cahier des charges de l'étude d'impact*, 6 mai 2009, p. 14.

les deux premières années d'application de la réforme, les recommandations du Secrétariat général du Gouvernement n'ont pas trouvé de suite probante dans les études d'impact publiées.

L'analyse des études d'impact rédigées au cours de cette période révèle, en effet, que l'exercice a été effectué avec une insuffisante précision. La plupart des études d'impact produites durant cette période n'opèrent que des références ponctuelles à la codification, dans le cadre de l'appréciation des incidences de certaines dispositions du projet de loi sur l'ordre juridique interne. L'étude d'impact du projet de loi portant réforme des retraites, déposé le 13 juillet 2010 devant l'Assemblée nationale, signale ainsi que la mesure relative à la convergence des taux de cotisation d'assurance vieillesse des fonctionnaires vers ceux des salariés du secteur privé « *est insérée dans le code des pensions civiles et militaires de retraite* »<sup>1517</sup>. Cette référence aux possibilités de codification de cette disposition n'est cependant pas réitérée pour chaque article de loi en cours d'élaboration.

Dans certains cas, les études d'impact ont traité de la problématique de la codification des dispositions des projets de loi dans une rubrique spécifique. Mais les développements se sont alors révélés tout aussi évasifs. L'étude d'impact du projet de loi relatif à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée, déposé le 27 janvier 2010 devant l'Assemblée nationale, énonce sans plus de précisions que l'ensemble du dispositif « *intègre les dispositions du code de commerce* »<sup>1518</sup>. L'étude d'impact du projet de loi organique relatif au défenseur des droits, quant à elle, présente bien une liste des codes et lois non codifiées à modifier dans l'hypothèse de l'adoption du texte par le Parlement<sup>1519</sup>. Mais une telle énumération, en dépit de son exhaustivité, ne rend pas compte de réflexions de fond du Gouvernement quant aux modalités de codification optimale de ses projets.

Dans toutes ces hypothèses, les études d'impact ne semblent avoir apporté qu'un concours minimal aux réflexions menées par le Gouvernement sur la codification des lois nouvelles. La situation a cependant évolué dans le sens d'une captation progressive du processus de codification par l'obligation d'étude d'impact.

---

<sup>1517</sup> Étude d'impact du projet de loi portant réforme des retraites, juillet 2010, p. 50.

<sup>1518</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée, janvier 2010, p. 15.

<sup>1519</sup> V. par exemple Étude d'impact du projet de loi organique relatif au Défenseur des droits et du projet de loi organique relatif au Défenseur des droits, septembre 2009, p. 37-38. Projet de loi déposé le 9 septembre 2009 devant le Sénat. Ou encore : Étude d'impact du projet de loi relatif à la répartition du contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, 1<sup>er</sup> mars 2010, p. 40. Projet déposé au Sénat le 3 mars 2010.

## 2. L'ACCOMPAGNEMENT CROISSANT DE LA CODIFICATION DE LA LOI EN PRÉPARATION

Plusieurs facteurs ont favorisé une évolution du rôle joué par l'étude d'impact dans le processus de codification des lois en cours d'élaboration. Dans son rapport de 2012, la Commission supérieure de codification a insisté sur la « *nécessité d'une réflexion en amont sur l'insertion des nouvelles dispositions dans un code* »<sup>1520</sup>. Elle a recommandé, plus précisément, de conduire une étude d'impact des conséquences induites par le projet de loi quant à la codification et a rappelé qu'elle pouvait être consultée par le Gouvernement dans les conditions fixées par le décret du 12 septembre 1989<sup>1521</sup>. Par ailleurs le choc de simplification, lancé par le Président de la république en mars 2013, a exercé une pression positive en faveur de la poursuite de l'entreprise de codification. La circulaire du 27 mars 2013 relative à la codification rappelle, en particulier, la nécessité d'« *une présentation rationalisée, [...] ordonnée et cohérente de l'ensemble des dispositions juridiques concernant un secteur* »<sup>1522</sup>.

Ces éléments n'ont pas été sans influencer le contenu des études d'impact. Leur examen révèle, en effet, un développement des rubriques consacrées aux possibilités de codification des dispositions d'un projet de loi. S'il est encore rare que chaque article d'une loi en préparation soit accompagné, dans l'étude d'impact, d'un exposé substantiel de ses possibilités de codification<sup>1523</sup>, un changement dans la pratique gouvernementale est perceptible. En témoigne, par exemple, l'évaluation préalable du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2015, qui rend compte des modalités de codification de l'ensemble des dispositions du projet<sup>1524</sup>.

D'un point de vue qualitatif, la présentation des conditions de codification des dispositions législatives fait désormais parfois l'objet de développements substantiels dans les études d'impact. Il en est ainsi de l'analyse du projet de loi relatif à l'enseignement supérieur

---

<sup>1520</sup> Commission supérieure de codification, rapport 2012, p. 10.

<sup>1521</sup> *Ibidem* ; Décret du 12 septembre 1989, article 1<sup>er</sup> : « *La Commission supérieure de codification peut [...] être consultée sur les projets de textes modifiant des codes existants* ».

<sup>1522</sup> Circulaire du 27 mars 2013 relative à la codification, 27 mars 2013, n° 5643/SG.

<sup>1523</sup> V. par exemple l'étude d'impact du projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises, 24 juin 2014, p. 74. Les conditions de codification de la loi en cours d'élaboration ne sont envisagées que pour certaines de ses dispositions.

<sup>1524</sup> Projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2015, Fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi, annexe 10, 8 octobre 2014, not. p. 143.

et à la recherche<sup>1525</sup>, qui explique les raisons d'un transfert des articles relatifs aux études de santé du code de la santé publique vers le code de l'éducation. Le document précise que cet aménagement répond à un souhait de la Commission supérieure de codification et qu'il a obtenu le consentement du ministère de la santé et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche<sup>1526</sup>. De façon comparable, l'étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable<sup>1527</sup> rend compte de la teneur des débats qui ont eu lieu au sein la Commission supérieure de codification. Elle motive ensuite les choix opérés par le Gouvernement concernant le périmètre et le plan du code l'énergie qu'il est proposé de créer<sup>1528</sup>.

L'enrichissement graduel des développements de l'étude d'impact consacrés aux travaux de « codistique » met en exergue la contribution croissante de ce document au renforcement de l'articulation formelle de la loi avec son environnement législatif. Il ne signifie nullement, cependant, que l'étude d'impact cristallise les choix de codification opérés par le Gouvernement. Les commissions saisies d'un projet de loi n'hésitent pas à faire évoluer la codification de certaines dispositions, en s'appuyant le cas échéant sur les indications fournies par l'étude d'impact. À cet égard, la préconisation précédemment formulée visant à actualiser l'étude d'impact au cours du travail parlementaire en fonction des amendements adoptés ne pourrait que renforcer la contribution de la réforme du 15 avril 2009 à l'amélioration de la codification de la loi<sup>1529</sup>.

L'examen des études d'impact met en lumière, en définitive, un approfondissement progressif des travaux du Gouvernement destinés à améliorer la cohérence de la loi par rapport aux normes de même niveau dans la hiérarchie des normes, tant du point de vue de la formulation de ses énoncés que de sa codification.

---

<sup>1525</sup> Déposé le 20 mars 2013 devant l'Assemblée nationale.

<sup>1526</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche 19 mars, p. 76.

<sup>1527</sup> Déposé le 6 mars 2013 devant l'Assemblée nationale.

<sup>1528</sup> Étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable, 5 mars 2013, p. 44.

<sup>1529</sup> V. Ire partie, titre 2, chapitre 1.



## CONCLUSION DU CHAPITRE

L'analyse de la contribution des études d'impact révèle en définitive que l'article 8 alinéa 4 de la loi organique du 15 avril 2009 constitue un support insoupçonné d'amélioration de la cohérence de la loi au regard de l'environnement juridique dans lequel elle s'insère. Outre le concours qu'il apporte à la prévention de la méconnaissance, par la loi en préparation, des exigences constitutionnelles et conventionnelles qu'elle est tenue de respecter, l'obligation d'étude d'impact constitue un dispositif susceptible d'améliorer l'articulation de la loi avec l'environnement législatif dans lequel elle s'insère.

Pour autant, les potentialités révélées de la loi organique restent à ce jour trop inégalement suivies pour faire de la démarche d'étude d'impact un vecteur de renforcement significatif de la cohérence de la loi au regard de son environnement normatif. La perspective d'une intensification du contrôle de l'étude d'impact par le Conseil d'État, conjuguée avec un développement des attentes du Parlement en matière de qualité des études d'impact, augure cependant d'un renforcement de la contribution des études d'impact au perfectionnement de cette dimension de la qualité de la loi.



## CONCLUSION TITRE PREMIER

En insérant dans la loi organique des exigences tenant à la qualité intrinsèque de la loi, le législateur organique a d'abord entendu promouvoir deux idéaux de la « bonne loi » au sens classique. D'abord, une loi nécessaire et concise, ainsi que cela ressort des exigences de la loi organique destinées à canaliser l'inflation des lois. Ensuite, une loi insérée de manière cohérente dans l'ordonnement juridique, tant au regard des règles supra-législatives qu'elle est tenue de respecter, que des normes de même niveau qu'elle ne peut à la fois contredire et laisser subsister.

La singularité française mise en lumière à lecture de la loi organique du 15 avril 2009 se retrouve à l'analyse des études d'impact réalisées depuis 2009, qui témoignent effectivement, mais de manière inégale, de la recherche d'une loi de bonne facture. Il existe donc bien un modèle français de l'étude d'impact, centré sur des attentes spécifiques en matière de qualité de la loi, qui s'explique incontestablement par la place particulière occupée par cette dernière en France.

Il n'en reste pas moins que, à l'instar des dispositifs d'analyse d'impact étrangers, l'obligation d'étude d'impact introduite en France vise également à améliorer la qualité de la loi au regard des effets qu'elle est susceptible de produire sur ses destinataires.



**TITRE SECOND. LA PROMOTION DE  
QUALITÉS LÉGISLATIVES  
EXTRINSÈQUES**

---



Tel l'instrument de musique dont il faut parfaire la facture pour parvenir au meilleur son, la loi doit être façonnée pour trouver le meilleur écho dans la société. La recherche de cette résonance est la principale raison d'être des mécanismes d'évaluation préalable des projets de loi. En France comme à l'étranger, les mécanismes d'analyse d'impact de la réglementation ont en effet été pensés comme des instruments de perfectionnement des textes à la lumière des effets qu'ils sont susceptibles de produire au sein de la société.

La loi organique du 15 avril 2009 a ainsi imposé que les effets susceptibles d'être produits par la loi sur la réalité sociale soient évalués prospectivement dans son étude d'impact. L'objectif est de conjuguer l'analyse des conditions d'insertion de la loi en préparation dans « *l'ordre juridique formel* »<sup>1530</sup> à celle des conditions de sa réception dans « *l'ordre juridique réel* »<sup>1531</sup>. Il s'agit alors de « *s'interroger sur ses effets concrets en adoptant un point de vue externe au droit* »<sup>1532</sup>. La démarche d'étude d'impact accompagne, en d'autres termes, le passage d'un projet de loi « *du sollen au sein, de l'être au devoir être* »<sup>1533</sup>.

Cette obligation de prise en compte des effets prévisibles de la loi révèle l'attention toute particulière portée par le législateur organique à la « *rationalité technico-économique* »<sup>1534</sup> de la loi. Cette dernière ne bénéficie plus d'un bien-fondé de principe mais doit faire la preuve de sa pertinence au regard de la réalité dans laquelle elle s'inscrit et qu'elle entend remodeler<sup>1535</sup>. La loi organique du 15 avril 2009 fixe donc des exigences destinées, d'une part, à renforcer l'effectivité de la loi, d'autre part à améliorer sa performance.

Tandis que l'effectivité se mesure au degré de concordance entre le modèle normatif inscrit dans la loi et le comportement réel de ses destinataires<sup>1536</sup>, la performance se mesure en comparant les effets produits par rapport aux objectifs poursuivis. Une loi peut être effective,

---

<sup>1530</sup> La distinction est empruntée au doyen Ripert, in *Les forces créatrices du droit*, LGDJ, 1955, 2<sup>e</sup> éd., p. 363.

<sup>1531</sup> *Ibidem*.

<sup>1532</sup> J. Chevallier, « L'évaluation législative : un enjeu politique », in A. Delcamp, J.-L. Bergel et A. Dupas, *Contrôle parlementaire et évaluation*, Doc. fr., n° 5012-13, 1995, p. 13

<sup>1533</sup> V. Champeil-Desplats et E. Millard, « Efficacité et énoncé de la norme », in P. Hammje, L. Janicot, et S. Nadal (dir.), *L'efficacité de l'acte administratif. Nouvelle norme, nouvelles normativité ?*, Lextenso, 2013, p. 65.

<sup>1534</sup> J. Commaille, « Effectivité », in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de culture juridique*, PUF, 2003, p. 583.

<sup>1535</sup> J. Chevallier, *L'État post-moderne*, LGDJ, coll. Droit et société, Maison des Sciences de l'Homme, vol 35, 2<sup>e</sup> éd. 2004, p. 157.

<sup>1536</sup> L. Mader, « L'évaluation législative en Suisse : la 'longue marche' d'une idée à travers les institutions étatiques », in U. Cassani et A. Flückiger (éd.), *De l'évaluation à l'action législatives. Actes du colloque en l'honneur du Professeur Jean-Daniel Delley*, 2009, p. 18.

c'est-à-dire effectivement appliquée et respectée, sans pour autant être performante, parce qu'elle ne remplit pas les objectifs poursuivis par son auteur<sup>1537</sup>. En revanche, l'effectivité de la loi constitue un prérequis à sa performance<sup>1538</sup>. La mesure de la performance, c'est-à-dire des effets produits par la loi au regard des objectifs poursuivis, suppose d'abord que cette loi soit effectivement appliquée, mise en œuvre, respectée<sup>1539</sup>.

Ainsi, l'obligation d'étude d'impact constitue un instrument destiné à promouvoir le respect de la loi par ses destinataires (**Chapitre Premier**). Elle promeut, en outre, une culture du résultat dans l'élaboration de la loi (**Chapitre Second**).

---

<sup>1537</sup> Le professeur Commaille prend à cet égard l'exemple de la règle du port de la ceinture, qui peut être globalement effective sans nécessairement remplir l'objectif fixé de diminution du nombre de morts sur la route. V. « Effectivité », in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, p. 583.

<sup>1538</sup> A. Portuese, *Le principe d'efficacité économique dans la jurisprudence européenne*, th. dactyl., Université Paris 2 Panthéon-Assas, 2012, p. 34.

<sup>1539</sup> À supposer toutefois que le législateur ne fixe pas comme objectif à une loi celui de n'être ni appliquée ni respectée, auquel cas cette dernière pourrait être performante tout en étant inefficace. Aucune étude d'impact n'a naturellement fixé un tel objectif à ce jour.



# CHAPITRE PREMIER. L'EFFECTIVITÉ DE LA LOI

Comme le remarque Véronique Champeil-Desplats, « *la notion d'effectivité du droit ne bénéficie pas d'une définition claire et arrêtée* »<sup>1540</sup>. Elle peut désigner aujourd'hui, *lato sensu*, l'ensemble des effets produits par le droit<sup>1541</sup>. Une telle définition, cependant, présente l'inconvénient de recouvrir les notions connexes d'effectivité, d'efficacité ou encore de performance<sup>1542</sup>. C'est pourquoi la doctrine définit plutôt l'effectivité de la norme de façon plus restrictive comme « *la relation de conformité entre les comportements qu'elle prescrit et les comportements réels* »<sup>1543</sup>. La mesure de l'effectivité de la loi implique ainsi d'apprécier les « *écarts [...] entre les normes juridiques et la réalité sociale qu'elles sont censées régir* »<sup>1544</sup>. Il s'agit d'évaluer le degré de réalisation du droit dans la sphère sociale, c'est-à-dire le degré de correspondance entre les comportements observés et le modèle normatif<sup>1545</sup>. Une règle n'est, en effet, jamais totalement effective ou totalement ineffective<sup>1546</sup>.

L'insuffisante effectivité des lois a sans doute toujours compté parmi les marqueurs de l'imperfection des textes. À la fin de la République romaine, les lois somptuaires imposant des

---

<sup>1540</sup> V. Champeil-Desplats, « Effectivité et droits de l'homme : approche théorique », in V. Champeil-Desplats et D. Lochak (dir.), *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Presses universitaires de Paris Ouest, 2008, p. 11.

<sup>1541</sup> J. Commaille, « Effectivité », in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de culture juridique*, PUF, 2003, p. 583.

<sup>1542</sup> Pour une définition de ces termes, V. IIde partie, titre 2, introduction du chapitre 2.

<sup>1543</sup> M.-A. Cohendet, « Légitimité, effectivité et validité », in *La République – Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 20. De même, selon le professeur Albertini, l'effectivité « *mesure l'observation, ou l'inobservation, de la loi* », in P. Albertini, *La crise de la loi : déclin ou mutation*, Essais, LexisNexis, 2015, p. 298. Selon François Rangeon, l'effectivité au sens des juristes « *traduit une application correcte du droit, conforme à sa lettre ou du moins à son esprit, c'est-à-dire à l'intention de son auteur* » in F. Rangeon, « Réflexions sur l'effectivité du droit », D. Lochak (dir.), *Les usages sociaux du droit*, PUF, 1989, p. 126. V. également L. Heuschling, « Efficacité, efficience, effectivité et qualité des normes juridiques », in M. Fatin-Rouge Stefanini, L. Gay, A. Vidal-Naquet (dir.), *L'efficacité de la norme juridique. Nouveau vecteur de légitimité ?*, Bruylant, 2012, p. 29. Selon Kelsen, l'effectivité (appelée « efficacité » dans la traduction française) « *signifie que les hommes se conduisent effectivement comme ils le doivent, conformément aux normes juridiques, que les normes sont effectivement observées et appliquées* », in H. Kelsen, *Théorie générale du droit et de l'État*, LGDJ, 1997, p. 90.

<sup>1544</sup> J. Commaille, « Effectivité », in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 583.

<sup>1545</sup> L. Mader, *Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation*, Statute Law Review, Volume 22, n° 2, 2001, p. 126.

<sup>1546</sup> J. Carbonnier, *Droit et passion du droit sous la V<sup>e</sup> République*, Champs Flammarion, 1996, p. 103 ; V. Champeil-Desplats, « Effectivité et droits de l'homme : approche théorique », in V. Champeil-Desplats et D. Lochak (dir.), *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Presses universitaires de Paris Ouest, 2008, p. 13.

règles strictes de moralité étaient moquées pour leur incapacité à influencer sur les conduites qu'elles étaient censées régir : « à peine votées, elles sont bafouées : [ce sont] des lois mortes, en quelque sorte »<sup>1547</sup>. La critique de l'insuffisante effectivité des lois a cependant pris de l'ampleur à partir du milieu du XX<sup>e</sup> siècle, sous l'impulsion notamment du doyen Ripert qui déplorait le désordre résultant « des lois qui sont violées et de celles qui ne sont pas appliquées »<sup>1548</sup>. Dans le sillage de cet auteur, la doctrine, les praticiens du droit et les responsables politiques eux-mêmes ont dénoncé un écart croissant entre les règles de droit et la réalité sociale. Significativement, David Assouline, alors président de la Commission pour le contrôle de l'application des lois, avait jugé utile de rappeler lors d'un colloque au Sénat que « le législateur légifère pour que le texte soit appliqué et non seulement pour donner un point de vue politique sur tel ou tel sujet »<sup>1549</sup>.

S'il est admis par la majorité de la doctrine juridique que l'ineffectivité d'une loi ne remet pas en cause sa validité<sup>1550</sup>, il est pourtant clair qu'un tel phénomène, outre qu'il affecte la crédibilité de l'ordre juridique<sup>1551</sup>, traduit d'une certaine manière la « mort de la loi »<sup>1552</sup> en ce qu'il révèle que « les rapports sociaux auxquels elle s'adresse obéissent effectivement à des normes différentes »<sup>1553</sup>. C'est la fonction même du droit, à savoir l'encadrement et la régulation des rapports sociaux<sup>1554</sup>, qui se trouve finalement remise en cause.

L'effectivité peut être comptée parmi les critères de qualité de la loi fixés par la loi organique du 15 avril 2009. L'étude d'impact, en ce qu'elle témoigne d'une préoccupation certaine à l'égard des incidences concrètes produites par la loi peut être en effet analysée comme un instrument destiné à diminuer les écarts entre le droit et la pratique. Les attentes du législateur organique en ce domaine apparaissent en creux dans les travaux préparatoires de la loi organique du 15 avril 2009. Le président et rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale soulignait ainsi qu'il y avait aux sources de cette réforme, une volonté

---

<sup>1547</sup> M. Coudry, « Loi et société : La singularité des lois somptuaires de Rome », *Cahiers Glotz*, XV, 2004, p. 155.

<sup>1548</sup> G. Ripert, *Le déclin du droit, Etudes sur la législation contemporaine*, LGDJ, 1949, p. 97.

<sup>1549</sup> Sénat et OCDE, *Évaluation et qualité de la législation : quel rôle pour les Parlements ?*, Actes du colloque organisé le 5 décembre 2013, p. 36.

<sup>1550</sup> G. Ripert, *Les forces créatrices du droit*, LGDJ, 1955, 2<sup>e</sup> éd., p. 396.

<sup>1551</sup> A. Supiot, *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Fayard, 2015, p. 18.

<sup>1552</sup> J.-L. Bergel, *Théorie générale du droit*, Dalloz, 2012, p. 188.

<sup>1553</sup> *Ibidem*.

<sup>1554</sup> N. Cuzacq, « La qualité de la loi : un oxymore en droit contemporain ? », *Revue de la recherche juridique*, PUAM, Droit prospectif, n° 1, 2012, p. 29.

de répondre au problème de la perte d'« applicabilité » et de « crédibilité » de la loi<sup>1555</sup>. Le lien établi entre étude d'impact et effectivité est également opéré par l'OCDE qui, dans sa liste des critères de la bonne prise de décision, invite les gouvernements à se demander comment le respect de la réglementation sera assuré et à mettre au point des stratégies d'application efficaces de cette dernière<sup>1556</sup>. Dans le prolongement du modèle de prise de décision établi par l'OCDE, la « checklist » suisse en matière d'analyse d'impact de la réglementation invite à réfléchir aux « aspects pratiques de l'exécution d'une réglementation » en s'interrogeant notamment sur leur degré de concordance avec les règles contenues dans cette réglementation<sup>1557</sup>.

L'effectivité de la loi dépend de facteurs juridiques tels que l'existence d'une sanction négative<sup>1558</sup> ou positive<sup>1559</sup> ou d'actes d'application de la loi, mais aussi extra-juridiques comme l'acceptation de la règle par les citoyens ou la connaissance qu'ils en ont<sup>1560</sup>. Si, en tant qu'instrument de lutte contre l'inflation législative et d'amélioration de la cohérence de l'ordre juridique<sup>1561</sup>, l'obligation d'étude d'impact concourt déjà indirectement à l'amélioration de l'effectivité de la loi, elle contient aussi des dispositifs en mesure d'influer plus directement sur celle-ci. L'article 8 alinéa 12 de la loi du 15 avril 2009, en imposant de dresser « la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires »<sup>1562</sup>, témoigne tout d'abord de la préoccupation du législateur organique quant aux suites qui seront données par le pouvoir exécutif à l'adoption de la loi. L'effectivité d'un texte est, en effet, d'abord conditionnée par son applicabilité. L'inscription, à l'article 8 alinéa 10 de la loi organique, d'une obligation de

---

<sup>1555</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 1375 de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, J.-L. Warsmann, 7 janvier 2009, p. 10.

<sup>1556</sup> OCDE, *Construire un cadre institutionnel pour l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) : orientations destinés aux décideurs*, version 1.1, 2008, p. 14.

<sup>1557</sup> Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, *Analyse d'impact de la réglementation*, Check-list, mars 2013, p. 5.

<sup>1558</sup> D. de Béchillon, *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, Odile Jacob, 1997, p. 61.

<sup>1559</sup> V. Champeil-Desplats, « Effectivité et droits de l'homme : approche théorique », in V. Champeil-Desplats et D. Lochak (dir.), *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Presses universitaires de Paris Ouest, 2008, p. 15.

<sup>1560</sup> F. Rangeon, « Réflexions sur l'effectivité du droit », D. Lochak (dir.), *Les usages sociaux du droit*, PUF, 1989, p. 140-142 ; A. Rouyère, *Recherche sur la dérogation en droit public*, th. dactyl., Droit, Bordeaux I, 1993, t. I, p. 216 ; Y. Benhamou, « Réflexion sur l'inflation législative », *D.*, 2010, p. 2303 et s. ; E. Lettelier, *La motivation des lois*, Mémoire de DEA de sociologie du droit sous la direction de Monsieur le professeur Leroyer, septembre 2000, Université Panthéon-Assas Paris 2, p. 68. Pour une étude exhaustive des facteurs juridiques d'effectivité de la norme V. J. Bétaille, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, Th. dactyl., Université de Limoges, 2012, 767 p.

<sup>1561</sup> V. IIde partie, titre 1, chapitre 1 et IIde partie, titre 1, chapitre 2.

<sup>1562</sup> Loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF*, 16 avril 2009, p. 6528.

présentation des « consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État »<sup>1563</sup> traduit quant à elle un intérêt pour les conditions de réception de la loi par ses principaux destinataires, qui conditionne largement son effectivité.

C'est donc principalement à deux niveaux que les études d'impact sont susceptibles de favoriser l'intégration de la loi « dans l'ordre juridique réel »<sup>1564</sup> : celui de son application par les pouvoirs publics et celui de son accueil par les destinataires du texte<sup>1565</sup>. À ce jour, il semble cependant que le mécanisme dispose encore de marges de progression importantes. Les potentialités du dispositif en matière d'amélioration des conditions d'exécution des lois paraissent insuffisamment exploitées (**Section 1**). Quant à la capacité des études d'impact à renforcer le degré d'influence de la loi sur le comportement du public, elle reste largement tributaire de la qualité intrinsèque de ces documents, qui est pour l'heure très inégale (**Section 2**).

## SECTION 1. L'APPLICATION DE LA LOI

L'effectivité de la loi est d'abord conditionnée par son application par les autorités publiques. La carence des autorités, d'une part, dans l'adoption des textes d'application et, d'autre part, dans l'exécution et le contrôle de l'exécution de la loi contrarie en effet cette effectivité. C'est à travers le double prisme de sa concrétisation formelle – par l'adoption des textes d'application – et de sa concrétisation matérielle<sup>1566</sup> – par l'exécution des textes –<sup>1567</sup>, que doit être apprécié le soutien susceptible d'être apporté par l'obligation d'étude d'impact à l'amélioration de l'effectivité de la loi. Or, en dépit des potentialités du mécanisme, faute de réelle prise en considération des conditions d'application de la loi dans l'étude d'impact, il s'avère que la réforme du 15 avril 2009 n'apporte pas de réel concours au renforcement de

---

<sup>1563</sup> Loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089, 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>1564</sup> J.-L. Bergel, *Théorie générale du droit*, Dalloz, 2012, p. 188.

<sup>1565</sup> En ce sens, J.-L. Bergel souligne que « la loi ne pénètre dans l'ordre juridique réel que si les intéressés s'y soumettent et si les pouvoirs publics l'appliquent », *in ibidem*.

<sup>1566</sup> Selon Jules David, la notion de concrétisation matérielle « renvoie [...] à l'édition d'actes juridiques ou à l'adoption de mesures purement matérielles dont la finalité est d'assurer la réalisation effective ou matérielle d'une norme juridique », in J. David, *Le rapport de concrétisation entre actes juridiques. Étude de droit public*, th. dactyl., Bordeaux, 2014, p. 39).

<sup>1567</sup> Cette dichotomie est retenue, par exemple, par le guide de législation helvète qui distingue « la concrétisation du droit existant par l'adoption de normes complémentaires générales et abstraites d'un degré inférieur » et « les actions des organes étatiques [...] qui contribuent à ce que les dispositions des actes législatifs soient effectivement appliquées ». V. Office fédéral de la justice, *Guide de législation. Module « loi »*, 2008, p. 65.

l'effectivité de la loi. En effet, à la suite d'une censure du Conseil constitutionnel, le Gouvernement n'est pas tenu de présenter dans les études d'impact le contenu général et les délais d'adoption des textes de concrétisation de la loi (§1). En outre, les lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement, attachées à faire des études d'impact un vecteur de concrétisation matérielle de la loi en se préoccupant de leur réception par les autorités chargées de leur application, sont pour l'essentiel ignorées (§2).

## **§1. LE CONCOURS NEGLIGEABLE APPORTE A L'APPLICATION DE LA LOI PAR LES TEXTES**

La « *réalisation effective du modèle de la norme* »<sup>1568</sup> dans la réalité sociale peut être conditionnée par la publication de textes d'application. Lorsque ces textes sont publiés, encore faut-il qu'ils ne soient pas rédigés de manière à priver d'effectivité le texte de loi. À cet égard, les recommandations consacrées aux analyses d'impact de la réglementation introduites à l'étranger envisagent souvent la question des modalités de concrétisation formelle de la loi. Ces modalités varient cependant en fonction des règles spécifiques d'articulation entre la loi et ses textes d'application. Au Royaume-Uni, par exemple, les analyses d'impact comprennent une rubrique intitulée « *Enforcement, Implementation and Wider Impacts* »<sup>1569</sup>, dans laquelle est notamment précisée la date prévue d'application de la loi (« *From what date will the policy be implemented?* »<sup>1570</sup>), le cas échéant conditionnée par l'adoption des *statutory instruments*<sup>1571</sup> qui complètent le cadre législatif. Sur ce point, le modèle britannique s'inspire des lignes directrices de la Commission européenne selon lesquelles les analyses d'impact doivent « *traiter des questions relatives à la mise en œuvre* » et à « *l'application* » des textes communautaires<sup>1572</sup>.

De façon comparable, l'obligation d'étude d'impact introduite en France paraissait en mesure d'apporter son concours à l'amélioration de l'application de la loi lorsqu'elle n'est pas

---

<sup>1568</sup> F. Brunet, *La normativité en droit*, Mare et Martin, 2011, p. 210.

<sup>1569</sup> Application, exécution et impacts plus généraux (traduction personnelle).

<sup>1570</sup> À compter de quelle date la politique sera appliquée ? (traduction personnelle). V. par exemple l'analyse d'impact du projet de loi garantissant la sécurité lors de la construction de nouvelles centrales nucléaires, prévoyant que la législation serait applicable à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2011, in *Impact Assessment, Ensuring security during the construction phase of new nuclear power stations*, 20 mai 2011, 10 p.).

<sup>1571</sup> Actes réglementaires.

<sup>1572</sup> Commission européenne, *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, 15 janvier 2009, p. 49.

directement applicable. Néanmoins, la décision rendue par le Conseil constitutionnel lors du contrôle de la loi organique a considérablement réduit les potentialités de la réforme en matière d'amélioration de l'effectivité de la loi. Dans sa décision n° 2009-579 DC, en effet, il a censuré l'article 8 alinéa 11 de la loi organique du 15 avril 2009 en tant qu'il imposait au Gouvernement de présenter dans ses études d'impact les « *orientations principales* » et le « *délai prévisionnel* » de publication des textes d'application nécessaires<sup>1573</sup>. Seule subsiste l'obligation d'exposer « *la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires* ». Suivant cette exigence, la plupart des études d'impact énumèrent alors les décrets et règlements visés explicitement par le projet de loi ou jugés nécessaires par le Gouvernement pour préciser une disposition. Une telle exigence ne saurait constituer, à elle seule, un vecteur significatif de prévention des lois ineffectives du fait d'une carence dans les textes d'application. Outre le fait qu'un simple listage formel ne renseigne guère sur les conditions d'application de la loi, le terme « *nécessaires* » utilisé dans la loi organique semble viser les seuls textes d'application auxquels il est renvoyé expressément dans le projet de loi, à l'exclusion des textes qui pourront préciser la loi sans renvoi explicite de celle-ci<sup>1574</sup>. Les deux autres exigences initialement inscrites à l'article 8 alinéa 11 de la loi organique du 15 avril 2009, à savoir la présentation du « *délai prévisionnel de publication des textes d'application* » ainsi que de leurs « *orientations principales* », étaient davantage susceptibles de constituer un palliatif aux phénomènes d'ineffectivité des lois résultant d'un défaut d'application de celles-ci. Ce n'est cependant que dans ces cas ponctuels que le Gouvernement, en allant au-delà des exigences de l'article 8 alinéa 11, a présenté de lui-même le délai prévisionnel de publication des textes d'application (**A**) ou leur économie générale (**B**) et ce, afin de prévenir les cas d'ineffectivité des lois résultant de l'absence de publication de textes d'application nécessaires ou de la publication de texte d'application remettant en cause le contenu ou la portée de la loi.

---

<sup>1573</sup> Cons. const., n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 34 de la Constitution, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6530, cons. 16.

<sup>1574</sup> Ainsi, par exemple l'article R. 3211-26 du code de la santé publique, tel qu'il résultait du décret du 18 juillet 2011 relatif à la procédure judiciaire de mainlevée ou de contrôle des mesures de soins psychiatriques (*JORF* du 19 juillet 2011, p. 12371), n'avait pas été référencé dans l'étude d'impact du projet de loi relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, déposé à l'Assemblée nationale le 5 mai 2010. Or, il y a tout lieu de penser que cette mesure d'application, en disposant que « *le juge peut rejeter sans tenir d'audience les demandes répétées si elles sont manifestement infondées* », avait limité l'effectivité du droit à l'audience reconnu aux malades mentaux par l'article 1 de la loi finalement adoptée le 5 juillet 2011 (*JORF* du 6 juillet 2011, p. 11705). V. Union syndicale des magistrats, *Bilan de la réforme des soins sans consentement*, 31 janvier 2012, p. 3-4.

## A. L'APPLICATION DE LA LOI DANS LES DELAIS PREVUS

Dans ses vœux aux corps constitués et aux bureaux des assemblées prononcés le 20 janvier 2015, le Président de la république François Hollande a souligné que « *l'exemplarité républicaine [exigeait] des lois [...] rapidement mises en œuvre* »<sup>1575</sup>. L'attachement croissant du politique à cette question a conduit à l'adoption de mesures fortes afin de mettre fin à la situation préoccupante du début des années 2000, à une époque où nombre de lois votées par le Parlement étaient finalement dépourvues d'effectivité, faute de publication de leurs textes d'application. Outre l'adoption de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004, imposant la présentation d'un rapport par le Gouvernement dans les six mois sur l'état d'application de la loi<sup>1576</sup> et l'édition d'une circulaire en date du 29 février 2008 en appelant à l'adoption des textes d'application dans un délai de six mois<sup>1577</sup>, de nouvelles initiatives ont été lancées en 2014, telles que l'organisation d'une communication mensuelle en conseil des ministres sur cette question<sup>1578</sup>. Ce volontarisme semble porter ses fruits puisque les chiffres montrent que le taux d'application de la loi s'élève à 65 % en juin 2015 pour la XIV<sup>e</sup> législature, contre 15 à 20 % avant 2010<sup>1579</sup>. Ce chiffre ne doit cependant pas occulter des résultats plus inégaux dans le détail<sup>1580</sup>, témoignant de ce que le délai d'application de la loi peut encore être réduit, ce à quoi l'obligation d'étude d'impact aurait pu contribuer.

L'obligation de présentation du délai prévisionnel de publication des textes d'application, en responsabilisant le Gouvernement devant le Parlement<sup>1581</sup>, aurait constitué une pression positive en faveur d'une adoption plus rapide des compléments normatifs qui conditionnent parfois l'applicabilité de la loi, et donc la production par celle-ci d'effets de droit<sup>1582</sup>. C'est le cas lorsque la loi subordonne son application à l'entrée en vigueur de textes d'application précisant son contenu<sup>1583</sup> ou lorsque la loi, sans renvoyer expressément à des

---

<sup>1575</sup> Déclaration sur la lutte contre le terrorisme et sur la réforme de l'État, Paris, 20 janvier 2015.

<sup>1576</sup> Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, article 67, *JORF* du 10 décembre 2004, rectificatif 2 mars 2005.

<sup>1577</sup> Circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois, *JORF* du 7 mars 2008 p. 4233.

<sup>1578</sup> Sénat, Compte-rendu intégral, 11 juin 2015, *JORF*, 12 juin 2015, p. 6854.

<sup>1579</sup> *Ibidem*. Au total, le délai moyen de parution des décrets d'application serait de huit mois et cinq jours.

<sup>1580</sup> Par exemple, à ce jour, la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme renoué (*JORF* du 26 mars 2014, p. 5809) affiche un taux de parution des textes réglementaires très bas puisqu'il s'établit à 16 %. L'échéancier sur la mise en application de la loi est disponible sur Légifrance.

<sup>1581</sup> Sur cette question V. Ire partie, titre 2, chapitre 2, section 2, §1, A.

<sup>1582</sup> J. David, *Le rapport de concrétisation entre actes juridiques. Étude de droit public*, th. dactyl., Bordeaux, 2014, p. 102.

<sup>1583</sup> J.-C. Venezia, « Les mesures d'application », in *Droit administratif – Mélanges René Chapus*, Montchrestien, 1992, p. 675. Le juge administratif a néanmoins pu considérer qu'une loi est applicable avant même l'adoption des décrets d'application lorsque ces décrets ne sont pas nécessaires à cette application. Pour de plus amples

textes d'application, n'apparaît pas suffisamment précise pour être directement applicable. Dans de telles hypothèses, l'obligation de s'interroger sur le délai prévisionnel d'application de la loi par des textes aurait pu permettre de prendre conscience, en amont de l'élaboration de la loi, des difficultés soulevées par le texte quant à son applicabilité.

Cependant, conformément à la décision du Conseil constitutionnel, la plupart des études d'impact s'abstient de fixer une date prévisionnelle de publication des textes d'application. En témoigne, par exemple, l'étude d'impact de l'article 54 du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte fixant les missions des opérateurs énergétiques publics, présenté à l'Assemblée nationale le 30 juillet 2014. Le document se borne à signaler, de façon évasive, qu'« *en tant que de besoin, les mesures pourront être précisées par voie réglementaire* »<sup>1584</sup>.

Le défaut de soutien apporté par les études d'impact à l'amélioration du délai d'application de la loi doit cependant être nuancé puisque, dans certaines hypothèses, ces documents rendent compte de ce type d'information. C'est le cas de l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, présenté le 21 août 2013 à l'Assemblée nationale, qui fixe les délais de publication des textes d'application prévus. Le degré de précision reste cependant variable. S'il est ainsi indiqué, par exemple, que le décret simple fixant les seuils de sortie du régime de l'auto-entrepreneur pour les activités prestataires et commerciales sera publié « *immédiatement après la publication de la loi* », la publication du décret en Conseil d'État déterminant les modalités de transfert du dossier de l'entreprise individuelle à responsabilité limitée au nouveau registre est, beaucoup plus évasivement, prévue pour « *2014* »<sup>1585</sup>.

La pratique se développe, plus particulièrement, en matière d'évaluations préalables des projets de loi de financement de la sécurité sociale relevant de l'article 12 de la loi organique du 15 avril 2009<sup>1586</sup>. Ainsi, par exemple, l'évaluation préalable de l'article 31 du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2010 relatif à la régulation des dépenses de transport sanitaire annonce la publication d'un décret en Conseil d'État précisant les modalités

---

développements sur cette question V. M. Teoran, *L'obligation pour l'administration d'assurer l'effectivité des normes juridiques*, th. dactyl., Droit, Paris 1, 2007, p. 102.

<sup>1584</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance du 29 juillet 2014, p. 247.

<sup>1585</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises du 20 août 2013, p. 123-124.

<sup>1586</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528.



d'application du dispositif « *au cours du premier trimestre 2010* »<sup>1587</sup>. La pratique s'est poursuivie chaque année dans cette matière, même si elle n'est pas encore systématique.

Ces initiatives en faveur d'une fixation du délai d'adoption des textes d'application de la loi restent donc pour l'heure ponctuelles et d'une précision variable. Dans l'optique d'une amélioration de l'effectivité de la loi, le Gouvernement, le cas échéant encouragé dans cette voie par les principaux destinataires des études d'impact (Parlement et Conseil d'État), gagnerait à donner toute leur portée aux engagements inscrits dans la circulaire du 29 février 2008<sup>1588</sup> en inscrivant systématiquement dans ce document les délais prévisionnels de publication des textes d'application. Une telle initiative devrait être conjuguée avec l'exposé des grandes lignes du contenu des textes d'application prévus par la loi.

## **B. L'APPLICATION DE LA LOI PAR DES TEXTES NE LA PRIVANT PAS D'EFFECTIVITE**

Si l'absence de publication des textes d'application prévus est susceptible de priver les lois de leur effectivité, il peut en aller de même lorsque les textes publiés font une application incorrecte de la loi. En effet, la façon dont « *une loi s'applique réellement peut dépendre des choix et des solutions retenus par les rédacteurs de ces textes* »<sup>1589</sup>. À ce titre, un texte d'application peut tenir en échec l'effectivité d'une disposition législative lorsqu'il prive les destinataires du texte de leur faculté d'user d'un droit qui leur est reconnu par la loi ou encore lorsqu'il a pour effet de remettre en cause ou de modifier le sens ou la portée d'une obligation inscrite dans la loi. Ainsi l'article 115 du décret du 3 juin 2004<sup>1590</sup>, en donnant compétence à hauteur d'appel aux cours administratives d'appel en matière d'arbitrage dans le domaine de l'archéologie préventive, a privé d'effectivité la règle inscrite à l'article L. 321-2 du code de justice administrative selon laquelle « *dans tous les cas où la loi n'en dispose pas autrement, le*

---

<sup>1587</sup> 2009, p. 96. Il faut cependant noter que ce volontarisme des ministères porteurs du projet de loi n'a pas toujours eu d'effets tangibles. En l'espèce, le rapport d'application sur la mise en application de la loi du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010 a précisément déploré que le décret n'ait pas été édicté à la date convenue, *in* Assemblée nationale, 9 juillet 2010, Y. Bur, D. Jacquat, M.-F. Clergeau, p. 34.

<sup>1588</sup> Circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois, *JORF*, 7 mars 2008 p. 4233.

<sup>1589</sup> Sénat, Rapport d'information n° 495 fait sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2015, 10 juin 2015, C. Bérit-Débat, p. 9.

<sup>1590</sup> *JORF* du 5 juin 2004, p. 9983.

*Conseil d'État connaît des appels formés contre les décisions rendues en premier ressort par les autres juridictions administratives* »<sup>1591</sup>.

L'obligation d'exposer les « *orientations principales* » des textes d'application nécessaires était susceptible de contribuer à la réduction des cas d'ineffectivité des lois résultant d'une application défectueuse, en permettant au Gouvernement de mener une réflexion très en amont sur le contenu de ces textes et de la confronter à la critique. Si le Conseil constitutionnel a « libéré » le Gouvernement de cette obligation en censurant la disposition qui la prévoyait lors du contrôle de la loi organique<sup>1592</sup>, les études d'impact fournissent souvent, en pratique, quelques indications sur le contenu des textes d'application de la loi en préparation. Pour autant, elles ne renseignent que peu sur ce contenu. En témoigne, par exemple, l'étude d'impact du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, présenté à l'Assemblée nationale le 3 janvier 2015, dont l'article 3 entend promouvoir les groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE), censés « *conforter la transition de l'agriculture vers des systèmes agro-écologiques en s'appuyant sur des projets collectifs initiés par des agriculteurs* ». L'étude d'impact se contente d'indiquer les éléments suivants s'agissant du décret envisagé dans le but de fixer les conditions de sélection des GIEE : les dispositions de celui-ci « *seront complétées par des mesures réglementaires destinées [...] à préciser les conditions de sélection des groupements pouvant être reconnus en tant que GIEE* »<sup>1593</sup>. De telles indications apparaissent trop évasives pour préjuger du contenu des textes d'application et donc pour prévenir efficacement des dispositions neutralisant *ab initio* l'effectivité de la loi. En outre, à supposer que le Gouvernement prenne l'initiative de préciser davantage le contenu du texte d'application conditionnant en principe l'effectivité de la loi, rien ne lui interdit de s'en écarter finalement lors de l'édiction de ce texte. En outre, les amendements substantiels éventuellement adoptés au cours de l'examen du projet de loi au Parlement sont susceptibles de remettre en cause l'utilité de la présentation des orientations principales des textes d'application. Sur cet aspect, seule une procédure de mise à jour de l'étude d'impact en fonction des amendements substantiels adoptés, proposée précédemment, permettrait d'adapter les orientations principales des textes d'application en fonction de l'évolution du contenu du projet de loi lors de sa discussion au Parlement<sup>1594</sup>.

---

<sup>1591</sup> J.-M. Pontier, « Évolutions récentes de l'intérêt à agir des syndicats », *AJDA*, 2006, p. 940-944.

<sup>1592</sup> Cons. const., n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 34 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6530, cons. 16.

<sup>1593</sup> Étude d'impact du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, 12 novembre 2013, p. 181.

<sup>1594</sup> V. Ire partie, titre 2, chapitre 1, section 2, §1, B.

En l'état actuel du droit positif, les potentialités de la démarche d'étude d'impact en matière d'accompagnement de la concrétisation formelle des lois doivent donc être fortement tempérées. La loi organique du 15 avril 2009 se situe finalement, à cet égard, dans le sillage de la révision constitutionnelle de 2008 qui, selon le professeur Gahdoun, s'est abstenue « *d'exiger avec plus de fermeté la nécessité de prévoir une application effective des textes votés* »<sup>1595</sup>. Un tel constat ne diverge pas fondamentalement de celui qui doit être établi concernant l'appui fourni par les études d'impact aux instances chargées d'assurer la concrétisation de la loi à chaque cas d'espèce.

## **§2. LE CONCOURS MARGINAL APORTE A LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI PAR LES POUVOIRS PUBLICS**

Dans le cadre de l'application de la loi par les pouvoirs publics, l'effectivité peut être conditionnée par l'existence et le contenu du texte portant application de cette loi. Au-delà de cette application textuelle, la question se pose également des conditions de mise en œuvre concrète de la loi et de ses textes d'application par les autorités administratives et les tribunaux. En effet, c'est au cours de cette phase d'individualisation de la norme générale<sup>1596</sup> que l'effectivité de la loi votée est susceptible d'être affectée. Ainsi que le relève le professeur Frédéric Rouvillois, le droit appliqué par le fonctionnaire ou le juge peut « *s'avérer différent du droit écrit, l'application de la règle comportant presque toujours 'une marge d'incertitude, source de pouvoir pour celui qui l'applique, et une marge de choix parmi les mesures applicables au cas d'espèce'* »<sup>1597</sup>.

À la lecture de la loi organique du 15 avril 2009, rien ne permet d'estimer que le législateur organique se soit montré soucieux de traiter les problématiques liées à l'application concrète de la loi. Pour autant, l'analyse des lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement consacrées à l'application de la loi organique et des pratiques suivies dans les

---

<sup>1595</sup> P.-Y. Gahdoun, « L'amélioration de la fabrication des lois, entre rénovation et révolution », *AJDA*, 2008, p. 1876.

<sup>1596</sup> Pour de plus amples développements sur la question des rapports entre normes générales et normes individuelles édictées par l'administration ou le juge, V. H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, Bruylant LGDJ, 1999 (rééd. 1962), p. 231 et s.

<sup>1597</sup> F. Rouvillois, *L'efficacité des normes – Réflexions sur l'émergence d'un nouvel impératif juridique*, Fondation pour l'innovation politique, 2006, p. 25. Citation tirée de F. Rangeon, « Réflexions sur l'effectivité du droit », in *Les usages sociaux du droit*, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (CURAPP), PUF, 1989, p. 137.

études d'impact révèle que la réforme a été ponctuellement utilisée à des fins qui n'avaient pas été envisagées initialement. Quoique l'apport réel de ces études d'impact reste ici modeste, il faut néanmoins analyser ces pratiques en s'interrogeant sur leur capacité réelle à lutter contre ces facteurs d'ineffectivité de la loi. Seront donc examinés successivement le concours apporté par les études d'impact à l'application des réformes au sein des administrations (A), puis celui fourni au juge (B).

## A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI PAR LES ADMINISTRATIONS

La façon dont l'administration applique concrètement une loi a des incidences directes sur le degré de correspondance entre le comportement d'un individu et le modèle normatif fixé par une loi. Dans ce sens, la tendance assez répandue au non-respect de la législation prohibant la consommation de cannabis peut être en partie expliquée par le fait que les services de police procèdent rarement aux arrestations des « petits consommateurs », alors pourtant que l'article L. 3421-1 du code de la santé publique punit d'un an d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende cette pratique<sup>1598</sup>.

L'obligation d'étude d'impact n'évoque que de manière sibylline la question de la mise en œuvre de la loi par l'administration, en prévoyant à l'article 8 alinéa 9 « *l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public* »<sup>1599</sup>. En marge des exigences de la loi organique, l'examen de la pratique suivie depuis l'entrée en vigueur de la réforme révèle que la démarche d'étude d'impact peut influencer de manière positive sur l'application concrète des lois par l'administration de deux façons : d'une part en lui fournissant des clés de lecture pour leur compréhension (1), d'autre part en veillant à ce qu'elle dispose des moyens matériels lui permettant de les mettre en œuvre (2).

---

<sup>1598</sup> *JORF* du 7 mars 2007, p. 4297.

<sup>1599</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528.

## 1. L'INTERPRÉTATION DE LA LOI PAR L'ADMINISTRATION

L'étude d'impact d'un projet de loi peut contribuer à la prévention des applications erronées de la loi en apportant des indications quant à la façon de l'interpréter et concourir ainsi à assurer l'effectivité du texte. En principe, une telle fonction est dévolue aux circulaires. Les études d'impact ne manquent d'ailleurs pas de renvoyer fréquemment à ce type de textes. Tel est le cas, par exemple, de l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement, déposé le 3 juin 2013 devant l'Assemblée nationale, qui prévoit qu'« *une circulaire sera prise à l'occasion de la parution du décret d'application de la loi pour permettre aux autorités administratives [...] d'informer leurs services en charge de la mise en œuvre des principaux instruments juridiques issus de cette réforme* »<sup>1600</sup>. Cependant, il arrive que les circulaires « *n'interprètent pas la loi dans l'esprit de ce que le législateur a voulu faire* »<sup>1601</sup>. Tel est le cas, par exemple, de la circulaire du 31 mai 2013<sup>1602</sup> du ministre de la justice, partiellement annulée pour avoir fixé un critère pour le choix du département définitif d'accueil des mineurs isolés étrangers en placement provisoire, lorsqu'il est opéré en cas d'urgence et à titre provisoire par le procureur de la République. Le Conseil d'État a estimé, en effet, que le garde des Sceaux ne pouvait prescrire aux magistrats du parquet, quand ils prennent une ordonnance de placement provisoire, de statuer en fonction d'un critère qui ne serait pas conforme à la loi<sup>1603</sup>. Cette situation est d'autant plus problématique que les circulaires, si elles ne sont pas impératives, ne peuvent pas être contestées par la voie du recours pour excès de pouvoir<sup>1604</sup>. De telles circulaires peuvent donc exercer une influence négative sur l'effectivité de la loi.

À ce titre, il convient de s'interroger sur la capacité des études d'impact à prévenir l'adoption de telles circulaires qui affectent l'effectivité des lois. Ne serait-il pas envisageable, en effet, que le ministère porteur du projet de loi et responsable de l'étude d'impact s'attache à préciser davantage le contenu prévisionnel des circulaires destinées à fournir les clés d'interprétation de la loi aux administrations, à charge pour lui, le cas échéant, de faire évoluer ce contenu lors de l'examen du projet de loi au Parlement ? Certaines études d'impact révèlent

---

<sup>1600</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement du 2 juin 2014, p. 123.

<sup>1601</sup> Sénat, Rapport d'information n° 495 fait sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2015, 10 juin 2015, C. Bérit-Débat, p. 9.

<sup>1602</sup> Circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation, BOMJ n° 2013-06 du 28 juin 2013.

<sup>1603</sup> CE, SSR, 30 janvier 2015, *Département des Hauts-de-Seine et autres*, mentionné au Lebon, c. 8.

<sup>1604</sup> Pour rappel, c'est le caractère impératif d'une circulaire qui conditionne la recevabilité du recours pour excès de pouvoir. V. CE, Sect., 18 décembre 2002, *Mme Duvignères*, n° 233618, *RFDA*, 2003, p. 280, ccl. P. Fombeur.

les prémices d'une telle pratique. Elles indiquent, dès le stade de l'élaboration du projet de loi, les grandes lignes de la circulaire qu'il sera nécessaire d'adopter. L'étude d'impact du projet de loi relatif à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet, présenté au Sénat le 24 juin 2009, présente ainsi l'économie générale de la circulaire « *adressée à l'ensemble des parquets afin de préciser la politique pénale devant être suivie en matière de contrefaçon commise par internet* »<sup>1605</sup>.

La pratique témoigne que les études d'impact sont également en mesure d'apporter un autre soutien pratique aux autorités chargées d'exécuter la loi, en concourant à une réflexion sur ses capacités à la mettre effectivement en œuvre.

## 2. LES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI PAR L'ADMINISTRATION

Les lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement ont expressément envisagé la possibilité de solliciter les études d'impact afin d'évaluer la capacité matérielle des administrations à appliquer concrètement la loi. Elles ont repris, sur ce point, la circulaire du 26 janvier 1998 qui prévoyait déjà que les études d'impact devaient « *rendre compte de la capacité des autorités publiques, [...] en termes humains, matériels et budgétaires, à mettre en œuvre les nouvelles normes* »<sup>1606</sup>. Une telle pratique se fait l'écho des lignes de conduite introduites dans la plupart des mécanismes d'analyse d'impact de la réglementation qui, à l'instar de celles du Royaume-Uni<sup>1607</sup>, consacrent des développements à la question de l'« implementation » de la loi, c'est-à-dire à l'étude du comportement des organismes et acteurs administratifs chargés de la mettre effectivement en œuvre<sup>1608</sup>. En France comme à l'étranger,

---

<sup>1605</sup> L'étude d'impact indique : « *Il sera notamment recommandé d'utiliser la voie de l'ordonnance pénale essentiellement lorsque les faits commis n'auront pas entraîné de lourd préjudice, et de privilégier la voie de la citation devant le tribunal correctionnel dans le cas contraire afin que les demandes de dommages et intérêts formulées par les ayants droits puissent être prises en compte dans le cadre de la procédure pénale diligentée à l'encontre du contrefacteur* », in Étude d'impact du projet de loi relatif à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet, juin 2009, p. 17.

<sup>1606</sup> Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* n° 31, 6 février 1998, p. 1912-1914.

<sup>1607</sup> C. Kirkpatrick and D. Parker, "Regulatory Impact Assessment: An Overview", in C. Kirkpatrick and D. Parker (eds), *Regulatory impact assessment: towards better regulation ?*, Edward Elgar, 2007, p. 1 ; A. Samsonova and S. Turley, "Regulatory Impact Assessment in the Context of Independent Regulation of Accounting and Auditing in the United Kingdom", Working Paper, in *Interdisciplinary Perspectives on Accounting Conference*, Cardiff, 2012, p. 14.

<sup>1608</sup> E. Blankenburg, « La recherche de l'efficacité de la loi. Recherche sur l'étude de la mise en œuvre (Le concept 'd'implementation') », *Droit et société – Revue internationale de théorie du droit et de sociologie juridique*, 1986, n° 2, p. 60

le phénomène des lois privées d'effectivité, faute d'exécution pratique par les administrations concernées, constitue l'une des manifestations de la mauvaise qualité de la loi. En témoigne, par exemple, l'article 61 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, punissant de deux mois d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende l'occupation des « *entrées, cages d'escalier ou autres parties communes d'immeubles collectifs d'habitation* » lorsqu'elle entrave la libre circulation des personnes<sup>1609</sup>. La disposition se serait révélée en pratique difficilement applicable compte tenu, notamment, de la difficulté d'apporter la preuve de l'infraction et de l'insuffisance des moyens à la disposition des forces de l'ordre pour faire cesser ce type de trouble<sup>1610</sup>.

En réponse à cette situation, les lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement ont souhaité prévenir les cas dans lesquels l'effectivité d'une loi est contrariée par les difficultés matérielles rencontrées par l'administration pour la mettre en œuvre. À cette fin, l'auteur de l'étude d'impact est invité à envisager différents questionnements pratiques tels que la « *formation des agents* » ou l'adaptation des « *systèmes informatiques de gestion* », le cas échéant après avoir procédé à « *un diagnostic conjoint avec les services qui pourraient être chargés de la mise en œuvre des mesures considérées* »<sup>1611</sup>.

La pratique révèle que les études d'impact servent pour l'heure rarement de socle à une appréciation rigoureuse des modalités de mise en œuvre de la loi par les administrations concernées. Symptomatiquement, certaines réformes dont l'effectivité était fortement tributaire de leur applicabilité par l'administration ont été adoptées sans étude d'impact, par le biais d'un amendement. C'est le cas, par exemple, de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens prévoyant que « *le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision d'acceptation* »<sup>1612</sup>. L'application de cette disposition issue d'un amendement

---

<sup>1609</sup> *JORF* du 19 mars 2003, p. 4761. Disposition codifiée à l'article 126-2 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>1610</sup> Conseil national des villes, *Avis sur la première étape de mise en œuvre de la loi « Prévention de la délinquance »*, 12 mars 2009, p. 33 ; Assemblée nationale, Rapport n° 517 de la commission des lois sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure ainsi que sur plusieurs propositions de loi, J.-P. Courtois, 2 juin 2010, p. 14 ; C. Lazerges, « De la fonction déclarative de la loi pénale », *RSC*, 2004, p. 194 et s.

<sup>1611</sup> Le *Vade Mecum* de définition du cahier des charges de l'étude d'impact, qui guidait la rédaction des études d'impact au lendemain de l'adoption de la loi organique du 15 avril 2000, se montrait plus précis en énumérant, sous forme de questions, les réflexions à engager concernant les impacts du projet de loi sur l'administration chargée de mettre en œuvre le texte : « *Est-il possible de préciser le nombre d'ETP [équivalent temps plein] nécessaire à la mise en œuvre [du projet de loi] ?* », « *La proposition nécessite-t-elle, pour sa mise en œuvre, des actions de formation des agents ?* », etc. (p. 15).

<sup>1612</sup> *JORF* du 13 novembre 2013, p. 18407.

gouvernemental par les collectivités territoriales pourrait mettre en lumière des difficultés concrètes qu'il aurait pu être opportun d'envisager en amont dans la cadre d'une étude d'impact. En dehors de ces hypothèses, dans les cas où la disposition fait bien l'objet d'une étude d'impact, le document n'évoque que formellement cette question, sans y apporter de réponse réelle. En témoigne l'étude d'impact des dispositions du projet de loi relatif au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, déposé le 1<sup>er</sup> août 2011 devant l'Assemblée nationale, étendant les informations devant être transmises à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé par les entreprises. Afin de faire face à cette « charge de travail supplémentaire », le document se borne à relever que « la création de postes sera probablement nécessaire »<sup>1613</sup>.

Un nombre croissant d'études d'impact, cependant, envisage bien en creux la question des modalités de mise en œuvre concrète de la réforme par l'administration par le biais d'une évaluation de l'« impact administratif » des projets. Il en est ainsi, tout particulièrement, des études d'impact des projets de loi rédigées sous la responsabilité du ministère de la justice. L'étude d'impact du projet de loi relatif à la répartition du contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, présenté au Sénat le 3 mars 2010, évalue ainsi le surplus de travail résultant de la réforme, quantifié en équivalent temps plein (ETP), et prévoit, en conséquence, le nombre d'emplois à créer pour que le dispositif soit concrètement applicable. L'étude d'impact du projet de loi relatif à la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale, déposé le 13 avril 2011 devant le Sénat, a quant à elle exposé les modalités d'adaptation des applications informatiques nécessitées par l'entrée en vigueur de la loi en appréciant ses coûts prévisibles<sup>1614</sup>.

Afin de donner toute leur portée aux attentes du législateur organique en matière d'effectivité de la loi, il conviendrait de faciliter la diffusion des bonnes pratiques constatées dans certaines études d'impact à l'ensemble de ces documents. À cet effet, il serait opportun d'enrichir l'alinéa 9 de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 afin qu'il prévoit, outre l'évaluation « des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public », celle des modalités de leur mise en œuvre effective par l'administration<sup>1615</sup>. Un décret adopté le 7 mai

---

<sup>1613</sup> Étude d'impact des dispositions du projet de loi relatif au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé du 31 juillet 2011, p. 69.

<sup>1614</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale du 11 avril 2011, p. 54.

<sup>1615</sup> Sur ce point V. la proposition du rapport Mandelkern in Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation, Doc. fr., 2002, p. 9.



2015 va dans le sens de ces préconisations en prévoyant, en son article 8, que « *L'étude d'impact prévue par la loi organique du 15 avril 2009 [...], s'agissant des projets de loi ayant des conséquences sur les missions ou l'organisation des services déconcentrés de l'État, de vérifier [...] l'adéquation entre les objectifs poursuivis et les contraintes et moyens des services déconcentrés* »<sup>1616</sup>.

L'effectivité de la loi, cependant, n'est pas uniquement tributaire de sa mise en œuvre par l'administration. Elle dépend également de ses conditions d'application dans le cadre d'un contentieux. Par conséquent, il faut s'interroger sur la façon dont les études d'impact peuvent accompagner l'application de la loi par le juge à l'occasion d'un litige.

## **B. L'INTERPRÉTATION DE LA LOI PAR LE JUGE**

La question de la façon dont l'étude d'impact pouvait influencer sur le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel a déjà été étudiée dans le cadre de la procédure législative<sup>1617</sup>. Il s'agit, à présent, d'apprécier dans quelle mesure l'étude d'impact peut prévenir les cas d'ineffectivité totale ou partielle de la loi résultant d'une interprétation par le juge qui méconnaîtrait le sens ou la portée que le législateur a entendu donner à la loi. Ainsi que le souligne Julien Bétaille dans sa thèse, l'interprétation détermine directement le degré d'effectivité de la norme car, à partir du moment où l'interprète de la loi « *est, dans une certaine mesure, libre, alors l'effectivité est susceptible de varier de façon concomitante à la variation de l'interprétation* »<sup>1618</sup>.

Il ressort de l'analyse des travaux parlementaires relatifs à la loi organique du 15 avril 2009 et des lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement que la question de l'influence potentielle des études d'impact sur la réception de la loi par les juges chargés de son application n'a pas été expressément envisagée. C'est finalement dans le cadre d'un rapport parlementaire de juin 2015 que les incidences du dispositif en ce domaine ont été mises en avant, le rapporteur ayant repris les propos du président de la section de l'administration du

---

<sup>1616</sup> Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, *JORF* du 8 mai 2015, texte n° 23.

<sup>1617</sup> V. Ire partie, titre 1, section 2, §1, B.

<sup>1618</sup> J. Bétaille, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, th. dactyl., Université de Limoges, 2012, p. 592.

Conseil d'État qui soulignait que l'étude d'impact « *éclaire éventuellement le juge dans l'interprétation de la loi* »<sup>1619</sup>.

S'il est avéré, le concours apporté par l'étude d'impact au travail du juge lorsqu'il applique une loi initialement soumise à une telle démarche est cependant, à ce jour, largement informel. En dépit de l'absence de jugements renvoyant à ces documents lors de l'application de la loi, il convient de s'interroger, principalement d'un point de vue prospectif, sur les modalités selon lesquelles ce document peut concourir à l'interprétation de la loi par le juge et influencer, *in fine*, l'effectivité de la loi. À cet égard, la prise en compte de certaines pratiques étrangères, en particulier canadiennes, apparaît pertinente, puisque selon Pierre Issalys, elle « *préfigure ce qui se produira dans les différents pays où se diffuse l'évaluation prospective* »<sup>1620</sup>. L'étude d'impact, à l'instar de tout travail préparatoire, peut éclairer l'interprétation de la loi par le juge (1). Cependant, parce qu'elle ne constitue pas un document préparatoire comme les autres, l'étude d'impact peut exercer une influence spécifique sur l'interprétation juridictionnelle (2) qui conditionne elle-même, pour partie, le degré d'effectivité de la loi.

## 1. L'ÉTUDE D'IMPACT, UN TRAVAIL PRÉPARATOIRE À PART ENTIÈRE

L'interprétation est « *une opération par laquelle une signification est donnée à quelque chose* »<sup>1621</sup>. Si la question des cas dans lesquels le travail d'interprétation d'un texte est nécessaire oppose le courant normativiste et le courant réaliste<sup>1622</sup>, il n'existe pas de semblable divergence concernant les méthodes à la disposition du juge pour éclairer le sens d'un texte.

---

<sup>1619</sup> Sénat, Rapport n° 509 de la commission des lois sur la proposition de loi organique de M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues 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 1<sup>er</sup> juillet 2014, H. Portelli, 10 juin 2015, p. 8.

<sup>1620</sup> P. Issalys, « Analyse d'impact et production normative : de l'efficacité à la légitimité », *Rev. Fac. Direito*, 2013, Numéro Spécial: Jornadas Jurídicas Brasil-Canadá, p. 273.

<sup>1621</sup> M. Troper, « Interprétation », in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 843.

<sup>1622</sup> Dans une conception normativiste, un texte clair n'a pas besoin d'être interprété. Significativement, dans son dictionnaire G. Cornu définit l'interprétation comme l'« *opération qui consiste à discerner le véritable sens d'un texte obscur* », in *Vocabulaire juridique*, p. 488. V. également H. Capitant, « L'interprétation de la loi d'après les travaux préparatoires », *Recueil hebdomadaire de jurisprudence*, Dalloz, 1935, p. 78 : « *Un texte clair n'a pas besoin d'être interprété* ». Selon une conception réaliste, « *l'activité d'interprétation n'a pas lieu seulement lorsque le texte est obscur, mais à l'occasion de toute application* » (M. Troper, « Interprétation », in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 843). Selon les réalistes, il y a toujours un acte d'interprétation car un texte n'a aucun sens clair « en soi ».

Ainsi, lorsqu'une lecture littérale<sup>1623</sup>, consistant à attribuer aux mots « *le sens qu'ils ont habituellement dans la langue* »<sup>1624</sup>, ne suffit pas pour déterminer l'interprétation d'un texte, le juge peut notamment se livrer à une interprétation « *génétique* », reposant sur une recherche de la volonté du législateur en consultant les travaux préparatoires<sup>1625</sup>.

Les travaux préparatoires peuvent être définis comme l'« *ensemble des activités et documents [...] qui, dans le processus d'élaboration d'un acte juridique [...], ont précédé la manifestation définitive de la volonté de son auteur et sont de nature à éclairer sa signification* »<sup>1626</sup>. Au titre de ces travaux, figurent notamment l'exposé des motifs, les rapports de commission, les comptes rendus des débats en commission et en séance publique ou encore les questions au Gouvernement<sup>1627</sup>. A cette liste, il convient d'ajouter les études d'impact des projets de loi<sup>1628</sup>. Ainsi que l'énonce expressément le guide de rédaction des études d'impact de la réglementation du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, les études d'impact font en effet partie des documents consultés par les juges « *afin de connaître l'intention de principe sous-jacente à la mesure réglementaire* »<sup>1629</sup>.

Les études d'impact complètent donc les documents à la disposition du juge pour l'interprétation de la loi. À cet égard, l'utilisation faite des évaluations préalables des projets de réglementation dans les pratiques juridictionnelles canadiennes<sup>1630</sup> et britanniques<sup>1631</sup>, en dépit des spécificités de leur système juridique et juridictionnel<sup>1632</sup>, est riche d'enseignements. Elle démontre, en effet, que ces documents peuvent exercer une influence significative sur

---

<sup>1623</sup> Appelée également interprétation exégétique, logique ou encore sémiotique.

<sup>1624</sup> M. Troper, « Interprétation », *op. cit.*, p. 844.

<sup>1625</sup> F. Terré, *Introduction générale au droit*, Précis Dalloz, 6<sup>e</sup> éd., 2003, p. 436.

<sup>1626</sup> G. Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, Quadrige, PUF, 2003, p. 680

<sup>1627</sup> *Ibidem*.

<sup>1628</sup> A. Alemanno, "The Reviewability of Better Regulation. When Ex Ante Evaluation Meets Ex Post Judicial Control", in *Regulatory Impact Assessments, Economic Analysis of Public Law and Policies Seminar, SciencesPo, Wednesday 24 November 2010, Working Paper*, p. 19. C'est également l'opinion défendue par la Président de la section de l'administration du Conseil d'État, in Sénat, Rapport n° 509 de la commission des lois sur la proposition de loi organique de M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues 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 1<sup>er</sup> juillet 2014, H. Portelli, 10 juin 2015, p. 8).

<sup>1629</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Guide de rédaction du REIR, 2009 p. 8

<sup>1630</sup> P. Issalys, « Analyse d'impact et production normative : de l'efficacité à la légitimité », *Rev. Fac. Direito*, 2013, Numéro Especial : Jornadas Jurídicas Brasil-Canadá, p. 272.

<sup>1631</sup> R. Munday, "In the Wake of 'Good Governance': Impact Assessments and the Politicisation of Statutory Interpretation", *The Modern Law Review*, Vol. 71, n° 3, 2008, spéc. p. 400.

<sup>1632</sup> Ces spécificités tiennent à la place du *Common Law* au Canada et au Royaume-Uni mais aussi, s'agissant du Canada, aux problèmes récurrents de traduction de l'anglais et du français dans le cadre de l'interprétation des textes.

l'interprétation des lois par le juge dans le cadre d'un litige, et, partant, sur le degré d'effectivité de celles-ci<sup>1633</sup>.

Le juge peut d'abord s'appuyer sur les analyses d'impact de la réglementation pour clarifier le champ d'application d'un texte. Au Royaume-Uni, dans l'affaire *Khatun & Others v. Newham LBC* de 2004, le juge a ainsi étendu le champ d'application de la directive 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs en considérant qu'elle s'appliquait également aux transactions immobilières. Pour délivrer cette interprétation, le juge s'est référé, notamment, à l'analyse d'impact de la réglementation transposant la directive, qui soulignait que « *le retrait des clauses abusives des contrats de location permettrait d'améliorer les droits des locataires* »<sup>1634</sup>. Le recours à l'étude d'impact dans le cadre d'un jugement peut également permettre de clarifier la signification d'une notion employée dans les textes. Dans un arrêt *Bayer Inc. contre Canada* en date du 6 octobre 2009, la Cour fédérale canadienne a interprété le terme « *formulation* » utilisé à l'alinéa 4(2)b) du règlement modifiant le règlement sur les médicaments brevetés (avis de conformité) du 5 octobre 2006 à partir des indications fournies par l'étude d'impact<sup>1635</sup>.

En France, les études d'impact apparaissent également susceptibles de constituer un appui dans le cadre de l'interprétation de la loi par le juge. Il est permis d'estimer, en particulier, que la définition apportée à certaines notions nouvellement utilisées dans un projet de loi peut accompagner la détermination du sens et de la portée du texte<sup>1636</sup>. L'exposé des « *objectifs poursuivis par le projet de loi* », imposé par l'article 8 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009<sup>1637</sup>, peut quant à lui favoriser une interprétation téléologique de la loi, en donnant ainsi une portée optimale aux intentions de l'auteur du projet de loi.

L'examen de l'activité juridictionnelle ne rend pas compte, *a priori*, d'un quelconque concours apporté par l'étude d'impact à l'interprétation de la loi. Aucune décision de justice,

---

<sup>1633</sup> S'agissant du cas britannique, le recours à l'analyse d'impact est particulièrement étonnant car le juge a longtemps exclu le recours aux travaux préparatoires. V. H. Capitant, *L'interprétation de la loi d'après les travaux préparatoires*, Recueil hebdomadaire de jurisprudence, Dalloz, 1935, p. 77.

<sup>1634</sup> Traduction personnelle pour « *Removing unfair terms in tenancy agreements would improve the rights of tenants* », in Court of Appeal Civil Division (Appeal Court), 24.02.2004, no. 2004 EWCA Civ 55, *Khatun & Others v. Newham LBC*.

<sup>1635</sup> Cour fédérale, 6 octobre 2009, T-582-09, *Bayer Inc. c. le ministre de la santé et le procureur général du Canada* ; Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, Règlement modifiant le Règlement sur les médicaments brevetés (avis de conformité), Gazette du Canada, partie II, 18 octobre 2006.

<sup>1636</sup> Sans qu'une telle pratique soit imposée par la loi organique du 15 avril 2009, les études d'impact peuvent contenir des éléments de définition. V. *Ide* partie, titre 1, chapitre 2, section 2, §1. .

<sup>1637</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528.

en matière judiciaire comme en matière administrative, ne se réfère expressément, à notre connaissance, à l'étude d'impact d'un projet de loi afin d'interpréter un texte législatif. Cependant, tout porte à penser que, lorsque le juge se réfère aux travaux préparatoires, l'étude d'impact fait partie intégrante de ces derniers. Afin d'étayer une telle conjecture, il est possible de se référer à l'activité juridictionnelle du Conseil d'État. Dans une décision rendue le 24 février 2015, par exemple, les juges du Palais Royal se sont ainsi rapporté notamment à « *l'intention du législateur* » pour interpréter largement la portée du régime de publicité des avantages perçus par les entreprises du secteur sanitaire prévu à l'article L. 1453-1 du code de la santé publique<sup>1638</sup>. Or, la lecture des conclusions du rapporteur public sur cette décision révèle que cette intention du législateur a été recherchée dans l'étude d'impact du projet de loi, qui indique que le texte a pour objet de rendre public « *l'ensemble des transactions et rétributions* » des entreprises du secteur<sup>1639</sup>.

Si l'utilisation de l'étude d'impact à des fins d'interprétation de la loi dans le cadre de son application à un litige laisse à ce jour peu d'empreintes, il faut souligner l'attractivité potentielle d'un tel document pour le juge et les risques que cela soulève. À la différence des comptes rendus des débats et des rapports de commission parlementaire, qui sont souvent critiqués pour leur caractère désorganisé et contradictoire<sup>1640</sup>, l'étude d'impact présente des réflexions logiquement organisées et rarement contradictoires. Partant, à l'instar des exposés des motifs et autres notices, elle peut constituer un moyen pour le Gouvernement, de façon unilatérale, de « *prédisposer les significances des textes* » qu'elle accompagne en « verrouillant » les interprétations possibles<sup>1641</sup>. Or, l'intention du législateur ne s'épuise évidemment pas dans celle exprimée par l'auteur du projet de loi dans l'étude d'impact, aussi

---

<sup>1638</sup> CE, 1<sup>re</sup> et 6<sup>e</sup> SSR, 24 février 2015, req. n° 369074, *Conseil National de l'Ordre des Médecins et Association FORMINDEP*, mentionné au Lebon. Article issu de l'article 2 de la loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé (*JORF* du 30 décembre 2011, p. 22667)

<sup>1639</sup> A. Lallet, conclusions sur CE, SSR, 24 février 2015, *ibidem*, p. 4 ; Étude d'impact du projet de loi relatif au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, juillet 2011, p. 32. La recherche de l'intention du législateur par le biais de l'étude d'impact se retrouve dans d'autres conclusions. V. par exemple, sous l'application de la circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État (*JORF* n° 31 du 6 février 1998, p. 1912) L. Derepas, conclusions sur CE, 21 mars 2007, 1<sup>re</sup> et 6<sup>e</sup> SSR, *Association française des médecins esthéticiens et autres*, req. n° 284950, p. 8.

<sup>1640</sup> En ce sens, H. Capitant considérait qu'il n'y avait pas « *un législateur* » mais « *des législateurs, c'est-à-dire des hommes chargés de discuter et de voter les lois* ». Il ajoutait : « *Comment chacun de ces hommes pourrait-il prétendre exprimer l'opinion commune et représenter la volonté collective de l'assemblée ?* », in H. Capitant, « L'interprétation de la loi d'après les travaux préparatoires », *Recueil hebdomadaire de jurisprudence*, Dalloz, 1935, p. 79. V. également H. Capitant, « Les travaux préparatoires et l'interprétation des lois », in *Recueil d'étude sur les sources du droit en l'honneur de F. Geny*, 1933, t. II, spéc. p. 213.

<sup>1641</sup> G. Koubi, « La communication législative des normes. Un compactage au détriment de leur efficacité... sociale », in P. Hammje, L. Janicot, et S. Nadal (dir.), *L'efficacité de l'acte administratif. Nouvelle norme, nouvelles normativité ?*, Lextenso, 2013, p. 85.

limpide puisse-t-elle paraître. À ce titre, l'étude d'impact devrait (et devra) toujours être systématiquement confrontée aux opinions émises dans les autres travaux préparatoires.

Outre sa capacité à jouer le rôle d'un travail préparatoire classique lors de l'interprétation de la loi par le juge, le document apparaît en mesure d'influencer, *in fine*, l'effectivité du texte par des moyens détournés.

## 2. L'ETUDE D'IMPACT, UN TRAVAIL PREPARATOIRE A PART

Parmi les travaux préparatoires à la disposition du juge lorsqu'il recherche l'intention du législateur, les études d'impact présentent-elles des spécificités qui pourraient renouveler l'interprétation de la loi dans le cadre d'un litige ? À l'appui de cette hypothèse, le professeur Alemanno souligne que le recours accru aux analyses d'impact de la réglementation favorise une « *approche de plus en plus empirique du contrôle juridictionnel* »<sup>1642</sup>. Les indications relatives au contexte dans lequel s'insère le projet de loi pourraient ainsi influencer l'effectivité de la loi finalement adoptée en permettant au juge d'avoir une meilleure connaissance des conséquences que pourrait entraîner le choix d'une interprétation du texte.

L'hypothèse selon laquelle l'étude d'impact pourrait constituer un travail préparatoire « à part » est corroborée par un exemple topique, à savoir une décision du Conseil d'État rendue le 9 juin 2010<sup>1643</sup>. En l'espèce, se posait la question de l'interprétation qu'il fallait donner à cette formule inscrite à l'article L. 3213-1 du code de la santé publique dans sa version applicable au litige<sup>1644</sup> : « *Le certificat médical circonstancié ne peut émaner d'un psychiatre exerçant dans l'établissement accueillant le malade* ». Dans ses conclusions sur cette affaire, le rapporteur public s'est interrogé sur la portée qu'il fallait donner à cette disposition. Fallait-il comprendre l'article L. 3213-1 comme imposant que le certificat médical circonstancié émane nécessairement d'un psychiatre (qui n'exercerait pas dans l'établissement accueillant le malade) ? Le rapporteur public trouvait une certaine « *logique* » à cette interprétation, en

---

<sup>1642</sup> A. Alemanno, « Le juge et les études d'impact », *RFAP*, 2014, n° 149, p. 190.

<sup>1643</sup> CE, Sect., 9 juin 2010, req. n° 321506, *M. Pierre L.*, publié au Recueil Lebon, p. 196.

<sup>1644</sup> Article L. 3213-1, alinéa 1, du code de la santé publique : « *À Paris, le préfet de police et, dans les départements, les représentants de l'État prononcent par arrêté, au vu d'un certificat médical circonstancié, l'hospitalisation d'office dans un établissement mentionné à l'article L. 3222-1 des personnes dont les troubles mentaux nécessitent des soins et compromettent la sûreté des personnes ou portent atteinte, de façon grave, à l'ordre public. Le certificat médical circonstancié ne peut émaner d'un psychiatre exerçant dans l'établissement accueillant le malade* ».

ajoutant qu'une telle lecture apportait « *une garantie supplémentaire aux personnes concernées par une mesure mettant en cause leur liberté individuelle* »<sup>1645</sup>. Il a cependant opté pour une interprétation moins favorable aux administrés en considérant que l'article L. 3213-1 n'exigeait pas que le médecin extérieur à l'établissement soit psychiatre. Cette lecture, qu'il a admis être « *moins intuitive* », lui est apparue conforme à la lettre du texte, à l'intention du législateur et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>1646</sup>. Mais c'est surtout la justification complémentaire qui retient ici l'attention. Pour appuyer cette lecture, le rapporteur public s'est fondé sur des indications fournies par l'étude d'impact du projet de loi relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, déposé le 5 mai 2010 à l'Assemblée nationale, qui rendait compte de « *l'inégalité de répartition des psychiatres en France* »<sup>1647</sup>. L'accès à un psychiatre pouvant, selon l'étude d'impact, se révéler difficile, le rapporteur public a estimé inopportun de faire de la consultation d'un psychiatre « *une obligation légale dont le respect s'avérerait très difficile, voire impossible* »<sup>1648</sup>. En d'autres termes, l'interprétation de la loi proposée par le rapporteur public a été conditionnée par des données factuelles, qui laissaient penser qu'une autre lecture de l'article L. 3213-1 du code de la santé publique aurait été partiellement dépourvue d'effectivité.

Si, à l'évidence, le juge ne s'est jamais désintéressé de la question de l'effectivité d'une disposition telle qu'interprétée dans le cadre d'un litige, l'adoption de la loi organique du 15 avril 2009 pourrait être à l'origine d'un changement graduel dans ses méthodes d'interprétation. L'interprétation donnée à un texte pourrait être conditionnée de façon croissante par le degré d'effectivité supposée de celle-ci, et ce par le biais des indications fournies par l'étude d'impact.

Face à l'hypothèse d'une telle évolution, il paraît nécessaire de rappeler que, tant que l'étude d'impact ne fera pas l'objet d'un examen renforcé par des organismes extra-gouvernementaux (qu'il s'agisse du Parlement, du Conseil d'État, du Conseil constitutionnel ou d'organismes *ad hoc*), l'exhaustivité - voire l'exactitude ? - des données qui y figurent restera sujette à caution. Là encore, il importera pour le juge de systématiquement s'interroger

---

<sup>1645</sup> A. Courrèges, Conclusions sur CE, Sect., 9 juin 2010, *op. cit.*, p. 13.

<sup>1646</sup> *Ibidem*, p. 5-8.

<sup>1647</sup> *Ibidem*, p. 9. ; Étude d'impact du projet de loi relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, mai 2010, p. 70 et s.

<sup>1648</sup> *Ibidem*, p. 8.

sur la pertinence des données fournies, en les confrontant le cas échéant aux autres travaux préparatoires<sup>1649</sup>.

Le degré d'effectivité de la loi dépend pour partie de l'interprétation donnée par le juge au texte. Or, les études d'impact, en ce qu'elles complètent les travaux préparatoires à la disposition du juge lorsqu'il interprète la loi et lui fournissant des indications complémentaires, apparaissent bien en mesure d'influencer cette interprétation.

En matière de mise en œuvre de la loi par l'administration comme dans le cadre de son application par le juge, les changements constatés restent à ce jour embryonnaires. Ils pourraient cependant constituer les prémices d'un renforcement progressif de l'influence des études d'impact sur l'effectivité de la loi à travers son application par les pouvoirs publics.

En définitive, la loi organique du 15 avril 2009 s'analyse comme un vecteur potentiel de renforcement de l'effectivité des lois initialement soumises à étude d'impact, dans le cadre de leur concrétisation par le biais de textes d'application ou dans le cadre de leur mise en œuvre par les pouvoirs publics, même si leur concours réel apparaît, pour l'heure, limité. L'obligation d'étude d'impact semble, en revanche, en mesure d'apporter un renfort plus substantiel à l'adhésion du public à la loi, qui conditionne également l'effectivité de celle-ci.

## SECTION 2. LA RÉCEPTION DE LA LOI

Ainsi que l'énonce le professeur Brunet, « *quoi que puisse vouloir l'auteur d'une norme, quelle que soit la force de sa volonté, cette dernière doit être reçue par les destinataires* »<sup>1650</sup>. En d'autres termes, l'effectivité de la loi n'est pas uniquement fonction de son degré d'application par les pouvoirs publics. Encore faut-il que la loi soit reçue dans la société<sup>1651</sup>. Le degré d'effectivité de la loi s'apprécie donc en fonction du degré de correspondance entre le modèle normatif contenu dans la loi et le comportement réel des acteurs auxquels la loi est adressée. Plus précisément, l'effectivité d'une norme dépend de son degré

---

<sup>1649</sup> Dans le cadre du système canadien d'étude d'impact, Pierre Issalys a significativement fait part de sa crainte que « *les tribunaux, trop heureux de disposer grâce à l'AI [l'analyse d'impact] de données apparemment crédibles [...], fassent un peu trop facilement crédit à l'objectivité et au caractère équitable de ce document* ». V. P. Issalys, « Analyse d'impact et production normative : de l'efficacité à la légitimité », *Rev. Fac. Direito*, 2013, Numéro Especial: Jornadas Jurídicas Brasil-Canadá, p. 273.

<sup>1650</sup> F. Brunet, *La normativité en droit*, Mare et Martin, 2011, p. 442.

<sup>1651</sup> J. Carbonnier, *Droit et passion du droit sous la V<sup>e</sup> République*, Champs Flammarion, 1996, p. 101.



d'observation par les destinataires s'il s'agit d'une obligation et de son degré d'utilisation s'il s'agit d'un droit qui leur est reconnu<sup>1652</sup>.

Le degré d'adhésion du citoyen à la norme, en ce qu'il influence le degré d'effectivité de la loi, figure parmi les critères de qualité de la loi. C'est le point de vue de l'OCDE<sup>1653</sup>, mais aussi du rapport Mandelkern<sup>1654</sup> ou de Jean-Luc Warsmann lorsqu'il énonce qu'« *une législation de qualité peut être abordée sous le prisme de son acceptation par ceux à qui elle est destinée* »<sup>1655</sup>, désignée sous le terme de « compliance » en droit anglo-saxon. Or, parvenir à un degré de correspondance élevé entre le modèle normatif et les comportements réels n'est pas chose aisée. Il a bien fallu se rendre compte, par exemple, qu'il ne suffisait pas de prévoir une sanction censée être dissuasive pour qu'une obligation soit respectée, ou que la publicité d'un droit reconnu aux citoyens ne suffisait pas à ce qu'il soit effectivement utilisé. L'effectivité de la loi reste, en effet, conditionnée par son « *acceptation par le groupe social* »<sup>1656</sup>.

À ce titre, la loi organique du 15 avril 2009 compte parmi les dispositifs déployés en vue de renforcer l'adhésion des destinataires de la norme à son contenu<sup>1657</sup>, et ce afin de relever, *in fine*, le niveau d'effectivité des lois. Plus précisément, la réforme paraît en mesure de renforcer cette effectivité à deux égards : l'explication et la légitimation. D'abord, la publicité et l'accessibilité des études d'impact accompagnant les projets de loi peuvent améliorer l'information des citoyens et ainsi favoriser la compréhension de la loi (§1). Ensuite, la loi organique apparaît aussi en mesure de renforcer la crédibilité de celle-ci aux yeux de ses destinataires compte tenu de la spécificité des informations fournies par les études d'impact et des procédures de participation qu'elles mettent en œuvre (§2).

---

<sup>1652</sup> A. Flückiger, « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *Revue européenne des sciences sociales*, Tome XLV, 2007, n° 138, p. 85. D. Mandelkern (prés.), *Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation*, Doc. fr., 2002, p. 7-8.

<sup>1653</sup> OCDE, *Construire un cadre institutionnel pour l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) : orientations destinés aux décideurs*, version 1.1, 2008, p. 14.

<sup>1654</sup> D. Mandelkern (prés.), *Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation*, Doc. fr., 2002, p. 7.

<sup>1655</sup> J.-L. Warsmann, *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*, Doc. fr., 2009, p. 36.

<sup>1656</sup> J.-L. Bergel, *Théorie générale du droit*, Dalloz, 2012, p. 90.

<sup>1657</sup> P. Deumier, « Le principe 'appliquer ou expliquer', appliquer la norme autrement ? », *RTD Civ.*, 2013, p. 88.

## §1. LE SOUTIEN SIGNIFICATIF APPORTE A L'AMELIORATION DE L'INTELLIGIBILITE DE LA LOI

La compréhension du sens d'un texte de loi est un préalable indispensable à l'usage d'un droit ou au respect d'une obligation qu'elle contient. Il est impossible, en effet, de se conformer au modèle normatif inscrit dans la loi si ce modèle n'est pas intelligible. La compréhension de la loi est donc une condition de son effectivité. Elle présuppose que le texte soit à la fois accessible physiquement et intelligible, ainsi que l'a affirmé le Conseil constitutionnel en dégagant un objectif de valeur constitutionnelle. L'accessibilité d'une loi implique qu'elle puisse être effectivement consultée par ses destinataires. L'intelligibilité impose, quant à elle, de rendre le texte compréhensible, ce qui implique qu'il ne soit pas excessivement complexe<sup>1658</sup>. Selon le Conseil constitutionnel, l'intelligibilité de la loi impose notamment au législateur « *de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire* »<sup>1659</sup>. Elle dépend étroitement de la qualité rédactionnelle du dispositif. Cependant, la volonté de rendre les textes lisibles et compréhensibles se heurte à certains obstacles, tels que la « *nature technique irréductible* » de certaines dispositions<sup>1660</sup>.

À cet égard, la publication des travaux préparatoires, qui rendent compte notamment du contexte de la prise de décision, est de nature à améliorer l'intelligibilité de la loi. L'exposé des motifs paraît constituer un support privilégié de communication pour l'auteur du projet de loi, en ce qu'il lui permet de préciser les motifs qui ont inspiré son acte<sup>1661</sup>. La publication des motifs des lois a été pratiquée dès l'Antiquité<sup>1662</sup>, puis au Moyen-Âge et sous l'Ancien

---

<sup>1658</sup> P. de Montalivet, « La juridicisation de la légistique », in R. Drago (dir.), *La confection de la loi*, Cahiers des sciences morales et politiques, PUF, 2005, p. 129 et s.

<sup>1659</sup> Cons. const., n° 2005-512 DC, 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, *Rec.* p. 72, c. 9.

<sup>1660</sup> D. Mandelkern (prés.), *Groupe consultatif de haut niveau sur la qualité de la réglementation*, 13 novembre 2001, p. 56.

<sup>1661</sup> F. Zenati-Castaing, « La signification, en droit, de la motivation », in S. Caudal (dir.), *La motivation en droit public*, Dalloz, 2013, p. 25 ; E. Paillé, « La motivation des Lois », *Revue de la Recherche Juridique*, PUAM, 2013, Droit Prospectif, n° 4, p. 1553 ; V. Marinese, *L'idéal législatif du Conseil constitutionnel, Etude sur les qualités de la loi*, 2007, Université Paris-X-Nanterre, th. microfiches, Bibliothèque interuniversitaire Cujas, p. 687.

<sup>1662</sup> Ainsi, par exemple, Lipit-Istar, 5<sup>e</sup> roi de la dynastie d'Isin (v. 1934-1924 avant notre ère), avait accompagné la publication de son code d'un « *prologue* » expliquant « *la mission qui lui a été confiée* ». V. J. Gaudemet, *Les naissances du droit. Le temps, le pouvoir et la science au service du droit*, Montchrestien, Domat droit public, 2006, 4<sup>e</sup> éd., p. 4. J.-E. Schoettl évoque quant à lui le *praescriptio* qui accompagnait la Loi des douze tables sous la République romaine, in « L'exposé des motifs distribué aux électeurs entache-t-il la sincérité du référendum du 29 mai 2005 ? », *LPA*, 27 mai 2005, n° 105, p. 17.

régime<sup>1663</sup>. Son utilisation a été poursuivie après la Révolution française jusqu'à devenir une « *tradition républicaine* »<sup>1664</sup> et finalement acquérir une valeur constitutionnelle par renvoi à une loi organique<sup>1665</sup>.

De façon comparable, l'obligation d'étude d'impact des projets de loi, intégrée en droit positif en même temps que l'obligation de faire précéder les projets de loi d'un exposé des motifs, traduit « *un besoin de pédagogie du législateur* »<sup>1666</sup>, qui cherche à rendre son texte plus compréhensible en expliquant le sens de sa démarche<sup>1667</sup>. En ce sens, le guide de légistique indique que « *les études d'impact associées aux projets de loi concourent à améliorer l'information du public, en permettant à chacun de prendre connaissance des éléments qui ont déterminé les choix du Gouvernement et de l'impact des mesures proposées dans les champs qui peuvent le concerner* »<sup>1668</sup>. Davantage motivée, la norme apparaît donc plus compréhensible et, en définitive, plus effective<sup>1669</sup>.

En ce qu'elle constitue un outil d'amélioration de l'intelligibilité de la loi pour le citoyen, la publication des motivations énoncées dans l'étude d'impact est susceptible de concourir, au même titre que l'exposé des motifs de la loi, au renforcement de l'effectivité de la loi (A). L'étude d'impact présente toutefois des traits propres en matière de motivation qui peuvent lui permettre d'apporter un concours plus substantiel à cet aspect de la qualité de la loi (B).

---

<sup>1663</sup> F. Olivier-Martin, *Les lois du roi*, LGDJ, 1997, spéc. p. 218-220 et p. 245-253 ; F. Signalet-Mauhourat, « La valeur juridique des préambules des ordonnances et des édits sous l'Ancien régime », *Revue historique de droit français et étranger*, Dalloz, n° 2, 2006, p. 229-258.

<sup>1664</sup> Cons. constit., n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *Rec.* p. 84, c. 11.

<sup>1665</sup> *Ibidem*.

<sup>1666</sup> G. Houillon, « Pédagogie et efficacité du droit », in Ph. Raimbault, *La pédagogie au service du droit*, LGDJ, 2010, p. 351.

<sup>1667</sup> M. Philip-Gay, « La motivation des lois », in S. Caudal (dir.), *La motivation en droit public*, Dalloz, 2013, p. 171.

<sup>1668</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/I.-Conception-des-textes/1.1.-Necessite-des-normes/1.1.2.-Etudes-d-impact>.

<sup>1669</sup> B. Seiller, « Rapport de synthèse », in S. Caudal (dir.), *La motivation en droit public*, Dalloz, 2013, p. 293.

## **A. L'INFORMATION DU CITOYEN PAR L'ETUDE D'IMPACT ET L'EXPOSE DES MOTIFS**

L'obligation d'accompagner les projets de loi d'une étude d'impact et l'obligation d'exposer les motifs des lois ont été simultanément intégrées dans le droit positif, lors de l'adoption des articles 7 et 8 de la loi organique du 15 avril 2009. La présentation de ces deux documents n'est obligatoire que pour les lois à l'origine desquelles se trouve le Gouvernement, les propositions de loi n'étant pas soumises à cette exigence constitutionnelle de motivation<sup>1670</sup>.

S'agissant des projets de loi, l'étude d'impact et l'exposé des motifs constituent des auxiliaires législatifs destinés à améliorer l'intelligibilité de la loi en favorisant l'appropriation de son contenu par les destinataires. Partant, les deux documents partagent un but identique : l'information du citoyen via la présentation des raisons de l'adoption du texte. Un tel objectif traduit dans les deux cas un rejet des thèses hostiles à la motivation des textes législatifs (1), et une volonté commune d'améliorer le degré d'effectivité de la loi (2).

### **1. LA REFUTATION PARTAGEE DES DOCTRINES HOSTILES A LA MOTIVATION DES LOIS**

L'opportunité de la publication des motifs ayant conduit une autorité publique à l'adoption d'un acte a toujours été questionnée, en particulier pour les actes de valeur législative. Le législateur organique de 2009, en inscrivant dans le marbre de la loi organique la tradition républicaine que constitue l'exposé des motifs et la recommandation, jusque-là dépourvue de valeur normative, d'accompagner les projets de loi d'une étude d'impact, a démontré qu'il ne souscrivait pas aux deux principaux arguments avancés par la doctrine défavorable à la motivation des lois.

Selon le premier, la publicité des motifs de fait et le cas échéant de droit<sup>1671</sup> ayant justifié l'adoption de la loi remettrait en cause l'autorité du texte et celle de son auteur<sup>1672</sup>. Comme le relève le professeur Leroyer, selon une idée commune, « *la loi commande à tous les citoyens*

---

<sup>1670</sup> Cette question relève à ce jour des instructions générales du Bureau de chaque chambre, qui prévoient chacune que les propositions de loi doivent être précédées d'un exposé des motifs.

<sup>1671</sup> Il existe des motifs de droit présidant à l'adoption d'une loi lorsqu'elle applique une disposition constitutionnelle ou lorsqu'elle transpose une directive du droit de l'Union européenne.

<sup>1672</sup> F. Zenati-Castaing, « La signification, en droit, de la motivation », in S. Caudal (dir.), *La motivation en droit public*, Dalloz, 2013, p. 31.

*sans avoir besoin de se justifier. La motiver serait même en affaiblir la force* » et remettrait en cause, en définitive, la souveraineté du législateur<sup>1673</sup>.

Le second argument a trait au destinataire de la norme. Selon Bentham, qui était pour sa part très favorable à cette pratique, Bacon voyait dans la motivation des lois « *une source de disputes* », c'est-à-dire de querelles sur le sens à donner à une disposition<sup>1674</sup>. La perception de la motivation de la loi comme une source d'effets pervers se retrouve dans la « *preemption theory* »<sup>1675</sup> de Joseph Raz selon laquelle « *lorsque la loi cherche à se justifier, elle ne rend plus aux citoyens le service consistant à leur fournir un commandement certain, une assurance que leur comportement sera rationnellement bon, simplement parce qu'ils se seront conformés à la règle* »<sup>1676</sup>. L'exposé des raisons de la loi reviendrait « *parfois à mettre en avant des circonstances à portée contradictoire* »<sup>1677</sup> qui remettent en cause, finalement, l'intelligibilité de la loi.

L'attribution d'une valeur organique à l'obligation d'étude d'impact et à l'obligation de faire précéder les projets de loi d'un exposé des motifs traduit l'inclinaison du législateur organique pour la position défendue notamment par Bentham, qui estimait prosaïquement qu'« *on ne comprend bien que les choses dont on comprend le pourquoi* »<sup>1678</sup>. Une telle justification prend tout son sens aujourd'hui, par exemple, dans les secteurs économiques régulés où, selon le professeur Frison-Roche, « *plus que jamais, la cohérence et la clarté du discours législatif, non plus tant dans la loi mais autour de la loi, sont essentielles* »<sup>1679</sup>.

L'inscription simultanée dans la loi organique de l'obligation d'étude d'impact et de l'obligation de faire précéder le projet de loi d'un exposé des motifs traduit donc un rejet commun des thèses hostiles à la motivation des actes législatifs. Dans la perspective d'une

---

<sup>1673</sup> A.-M. Leroyer, « La motivation des lois », in Association Henri Capitant, *La motivation*, LGDJ, Limoges, Tome III, 1998, p. 87-88.

<sup>1674</sup> J. Bentham, *Traité de législation civile et pénale, précédés de principes généraux de législation, et d'une vue d'un corps complet de droit*, Bossange, Masson et Besson, Tome 3, 1802, p. 297.

<sup>1675</sup> Théorie de la préemption (traduction personnelle).

<sup>1676</sup> Cité par E. Paillé, « La motivation des Lois », *Revue de la Recherche Juridique, Droit Prospectif*, PUAM, n° 4, 2013, p. 1569 ; J. Raz, *The problem of authority : Revisiting the Service Conception*, *Minnesota Law Review*, 2006, p. 1003-1044.

<sup>1677</sup> *Ibidem*.

<sup>1678</sup> J. Bentham, *Traité de législation civile et pénale, précédés de principes généraux de législation, et d'une vue d'un corps complet de droit*, Bossange, Masson et Besson, Tome 3, 1802, p. 302.

<sup>1679</sup> M.-A. Frison-Roche, « Le nouvel art législatif requis par les systèmes de régulation économique », in M.-A. Frison-Roche, *Droit et économie de la régulation*, Presses de Sciences Po « Hors collection », t. 2, 2004, p. 161.

amélioration de l'effectivité de la loi, les deux documents concourent donc à l'amélioration de son intelligibilité.

## 2. L'OBJECTIF COMMUN D'INFORMATION DU PUBLIC

L'exposé des motifs du projet de loi et son étude d'impact figurent tous deux parmi les éléments qui concourent à la motivation du texte. À l'origine de l'inscription en droit positif de ces deux dispositifs, il y a d'abord une volonté d'éclairer le travail des assemblées. La vocation informative de l'étude d'impact et de l'exposé des motifs, lesquels s'adressent aussi bien aux parlementaires qu'aux citoyens eux-mêmes, est cependant indéniable<sup>1680</sup>. Qu'elle provienne de l'exposé des motifs ou de l'étude d'impact, la divulgation des motifs permet « *une communication entre l'auteur et le destinataire de la décision* »<sup>1681</sup>. Sans que la loi organique ne le prévienne expressément, les études d'impact, comme les exposés des motifs, peuvent être consultés sur le site Légifrance et sur ceux des assemblées.

Ainsi, pour reprendre les mots du président de la commission des lois du Sénat lors de l'élaboration de la loi organique du 15 avril 2009, l'exposé des motifs constitue pour les citoyens, un « *élément essentiel d'explication et de présentation* » de la réforme<sup>1682</sup>. S'agissant des études d'impact, le rapport Lasserre de 2004 estimait dans le même sens qu'elles étaient des outils de décision qui s'adressaient aux « *décideurs* », mais aussi « *le cas échéant au public* »<sup>1683</sup>. Ainsi, en poursuivant une fonction de « *présentation au grand public de la réforme portée par le projet de loi et de ses impacts* »<sup>1684</sup>, l'étude d'impact permettrait d'améliorer « *l'intelligibilité de l'action publique* »<sup>1685</sup>.

---

<sup>1680</sup> L. Eck, « Un instrument de la délibération entre les organes : les études d'impact », in J.-P. Derosier et M. Doray, *La délibération après la révision constitutionnelle de 2008*, Actes de la Journée de la Commission de la Jeune Recherche Constitutionnelle, Mare et Martin, 2015, p. 75.

<sup>1681</sup> F. Zenati-Castaing, « La signification, en droit, de la motivation », in S. Caudal (dir.), *La motivation en droit public*, Dalloz, 2013, p. 146.

<sup>1682</sup> Sénat, Rapport n° 196 de la commission des lois sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, M. Jean-Jacques Hyest, 4 février 2009, p. 42.

<sup>1683</sup> B. Lasserre (prés.), *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, Rapport au Premier ministre, Doc. fr., 2004, p. 6.

<sup>1684</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, octobre 2014, p. 39.

<sup>1685</sup> S. Braconnier, « La technique de l'étude d'impact et le renouveau de l'action publique », *RDP*, 1<sup>er</sup> juin 1998, n° 3, p. 841.

L'analyse empirique de la réception de ces documents dans la société révèle que la recherche de pédagogie et d'information semble porter ses fruits. De façon croissante, la presse s'appuie sur les indications qu'ils fournissent pour rendre compte, par exemple, de l'ambition animant l'auteur d'un projet de loi<sup>1686</sup>, de l'articulation d'une nouvelle disposition avec le cadre législatif existant<sup>1687</sup>, ou encore des personnes concernées par la loi en préparation<sup>1688</sup>.

L'inscription dans la loi organique d'une obligation d'étude d'impact et d'une obligation de faire précéder chaque projet de loi d'un exposé des motifs, en ce qu'elle impose au législateur de se justifier, prend donc le contrepied des doctrines hostiles à la motivation des lois. L'appréciation précise du soutien que peut apporter l'étude d'impact à l'effectivité de la loi implique cependant de considérer plus avant ses spécificités par rapport à l'exposé des motifs en matière de motivation.

## **B. LE COMPLEMENT D'INFORMATION DELIVRE PAR L'ETUDE D'IMPACT**

La proximité entre l'exposé des motifs et l'étude d'impact a été soulignée par le Conseil d'État dans un rapport sur l'application de la circulaire du 21 novembre 1995<sup>1689</sup>. Pour cette raison, il avait alors estimé envisageable « *de fusionner exposé des motifs et étude d'impact* »<sup>1690</sup>. Il est vrai que, du point de vue de l'objectif d'amélioration de l'intelligibilité de la loi, les deux documents se rapprochent. Ce point avait été souligné par certains

---

<sup>1686</sup> L. Peillon et A. Cailhol, « Dialogue social : un projet de loi *a minima* », *Libération*, 7 avril 2015 : reprenant à la lettre l'exposé des motifs, l'article explique que « *le dernier volet du projet de loi Rebsamen est consacré à la prime d'activité* », dont l'objectif est « *d'encourager l'activité en soutenant le pouvoir d'achat des travailleurs modestes, de façon simple et lisible* ».

<sup>1687</sup> V. par exemple F. Béguin, « La contrainte pénale en cinq questions », *Le Monde*, 3 juin 2014. Selon l'étude d'impact, « *la peine de contrainte pénale viendra principalement en substitution de sursis avec mise à l'épreuve ou de courtes peines d'emprisonnement faisant l'objet d'un aménagement* ».

<sup>1688</sup> I. de Foucaud, « À quoi ressembleront les nouveaux 'contrats d'avenir' », *Le Figaro*, 6 septembre 2012 : « À qui s'adressent ces 'contrats d'avenir' ? ». L'article apporte une réponse se fondant sur l'exposé des motifs du projet de loi : « *Les jeunes sans diplôme doivent être les premiers bénéficiaires des emplois d'avenir, en particulier dans les zones urbaines et rurales, dans l'Hexagone comme en outre-mer, les plus marquées par le chômage* », *peut-on lire dans l'exposé des motifs du projet de loi présenté par le ministère du Travail* ».

<sup>1689</sup> Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* n° 279 du 1<sup>er</sup> décembre 1995, p. 17566.

<sup>1690</sup> Conseil d'État, *Bilan de l'application de la circulaire du 21 novembre 1995 relative aux études d'impact*, Etude de la Section du rapport et des études, mars 1997, p. 32 (non publié).

parlementaires lors de l'examen du projet de loi organique<sup>1691</sup>, mais aussi par la doctrine au lendemain de l'entrée en vigueur de la réforme<sup>1692</sup>.

Le Gouvernement, quant à lui, insiste sur la différence entre les deux documents. Dans sa circulaire du 6 février 1998, le Premier ministre, reconnaissant une identité d'objectifs, en appelait à œuvrer pour la complémentarité des documents en harmonisant leurs champs respectifs<sup>1693</sup>. Dans sa circulaire du 15 avril 2009, de façon plus elliptique, il s'est borné à souligner que l'étude d'impact « *n'est pas assimilable à un exposé des motifs enrichi* »<sup>1694</sup>.

Il est vrai que la vocation commune de l'exposé des motifs et de l'étude d'impact à rendre la loi plus compréhensible<sup>1695</sup> ne se traduit pas par un contenu comparable. Les études d'impact fournissent, en effet, des informations plus précises sur le contenu de la loi en préparation que les exposés des motifs. Or, comme le soulignait le rapport Mandelkern qui avait préconisé la publicité des études d'impact des projets de loi, « *plus les éléments du contexte seront transmis au destinataire de la norme, meilleure sera l'intelligibilité, l'acceptation et l'application du texte* »<sup>1696</sup>.

Significativement, l'article 7 de la loi organique du 15 avril 2009 impose une obligation formelle de faire précéder la loi d'un exposé des motifs mais il ne pose aucune exigence quant à son contenu. Si elle précise notamment que l'exposé des motifs « *indique les raisons pour lesquelles le projet de loi est soumis au Parlement, l'esprit dont il procède et les objectifs qu'il se fixe. Il comporte une brève explication par article* »<sup>1697</sup>, la circulaire du 1<sup>er</sup> juillet 2004 reste dépourvue de valeur normative et sa méconnaissance ne constitue donc pas un motif de censure

---

<sup>1691</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 1522 de la commission des lois, modifié par le Sénat, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, J.-L. Warsmann, 18 mars 2009, p. 47.

<sup>1692</sup> P. Blachère, « Les études d'impact dans la procédure législative », in M. Philip-Gay (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, Lextenso Editions, 2012, p. 51. A. Haquet, « Les études d'impact des projets de loi : espérances, scepticisme et compromis », *AJDA*, 2 novembre 2009, p. 1992. A.-S. Denolle, « Les études d'impact : une révision manquée ? », *RFDC*, n° 87, 2011, p. 511.

<sup>1693</sup> Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* n° 31 du 6 février 1998, p. 1912-1914.

<sup>1694</sup> Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative), *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, texte n° 5.

<sup>1695</sup> M. Philip-Gay, « La motivation des lois », in S. Caudal (dir.), *La motivation en droit public*, Dalloz, 2013, p. 171.

<sup>1696</sup> D. Mandelkern (prés.), *Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation*, Doc. fr., 2002, p. 25.

<sup>1697</sup> Circulaire du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre. Le texte n'a pas été publié mais est cité dans un dossier documentaire fourni par le Conseil constitutionnel. V. CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *Requêtes de Monsieur Jacques Gabarro-Arpa et Monsieur René Georges Hoffer*, Services du Conseil constitutionnel, 2005, p. 8.



de la loi par le Conseil constitutionnel. L'article 8 de la loi organique<sup>1698</sup>, au contraire, impose des obligations précises en matière de contenu, fixées en ses alinéas 2 à 12 et qui portent, en particulier, sur l'évaluation des incidences dans certains domaines prédéterminés<sup>1699</sup>. La question a pu se poser, cependant, de la différence entre l'exposé des motifs et l'étude d'options, c'est-à-dire la partie de l'étude d'impact destinée à présenter les objectifs poursuivis, les options possibles et la justification du recours à une nouvelle législation<sup>1700</sup>. En réponse à cette interrogation, le rapport du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques relatif aux critères de contrôle de l'étude d'impact a précisé que « *le contenu* [de cette étude d'options] *doit nécessairement être plus développé, plus argumenté* »<sup>1701</sup>. En ce sens, à l'occasion de sa consultation sur les projets de loi, le Conseil d'État veille à ce que l'étude d'options soit plus précise « *que le simple exposé des motifs et ne se confonde pas avec celui-ci* »<sup>1702</sup>.

La différence des attentes quant au contenu entre l'exposé des motifs et l'étude d'impact trouve un réel écho dans les documents présentés par le Gouvernement. En effet, si l'exhaustivité des indications fournies par les études d'impact au regard des exigences fixées par l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 est souvent contestée, il n'en reste pas moins que ces documents fournissent le plus souvent des indications beaucoup plus précises sur la loi en préparation, propres à davantage informer les destinataires. En ce sens, le professeur Pontier considère que les études d'impact apportent un complément par rapport à l'exposé des motifs, qui « *ne comporte aucun recul par rapport au texte* »<sup>1703</sup>. Fait figure d'exemple topique le projet de loi relatif à la bioéthique, déposé le 20 octobre 2010 à l'Assemblée nationale, dont l'exposé des motifs s'est borné à présenter les dispositions du texte en préparation sans faire preuve d'une grande précision s'agissant des enjeux qui y étaient attachés<sup>1704</sup>. L'étude d'impact, en revanche, contenait des informations autrement plus précises et utiles et apparaissait, par conséquent, davantage en mesure de prévenir les risques d'ineffectivité du texte résultant de

---

<sup>1698</sup> Ainsi que les articles 11 et 12 s'agissant des études d'impact soumises à un régime dérogatoire.

<sup>1699</sup> V. spécialement l'alinéa 8 : les études d'impact doivent notamment exposer avec précision « *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* », in *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528).

<sup>1700</sup> Article 8 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009 in *ibidem*.

<sup>1701</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2094 du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi, C. Goasguen et J. Mallot, 19 novembre 2009, p. 36.

<sup>1702</sup> J.-M. Sauvé, *La qualité de la loi*, Audition par le Groupe de travail Assemblée nationale-Sénat sur la qualité de la loi, jeudi 6 mai 2010, p. 10.

<sup>1703</sup> J.-M. Pontier, « La qualité du droit », in *Mélanges en l'honneur du Professeur H. Oberdorff*, 2015, p. 257.

<sup>1704</sup> Exposé des motifs du projet de loi relatif à la bioéthique, p. 3-11.

son incompréhension par les destinataires<sup>1705</sup>. Plus généralement, la plus grande précision des indications fournies par les études d'impact constitue, semble-t-il, une valeur ajoutée indéniable pour la presse spécialisée<sup>1706</sup> et pour la doctrine juridique elle-même, qui se réfèrent de plus en plus couramment à ces documents<sup>1707</sup>.

Le renfort plus substantiel apporté par l'étude d'impact à la compréhensibilité de la loi n'est cependant pas systématique. Il est des cas, en effet, où les informations fournies par l'étude d'impact ne paraissent pas apporter un réel renfort à la lisibilité de textes par rapport à l'exposé des motifs. En témoigne le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, déposé le 18 septembre 2013 devant l'Assemblée nationale, en particulier son article 6 relatif au compte personnel de prévention de la pénibilité. L'étude d'impact de ce dispositif<sup>1708</sup>, excessivement sibylline sur les incidences de cette disposition et ses modalités de mise en œuvre par les entreprises, n'a pas apporté des éléments d'information propres à améliorer la compréhension des textes en préparation<sup>1709</sup>.

En dépit de la qualité inégale des études d'impact, les indications qu'elles fournissent sur le sens, la portée et les incidences des lois en préparation, apparaissent bien de nature à améliorer l'intelligibilité du texte finalement adopté. Mieux informé, le destinataire de la loi apparaît plus à même d'adapter son comportement aux nouvelles dispositions qu'elle contient.

La loi organique du 15 avril 2009 ne se borne pas, cependant, à améliorer la réception de la loi en ayant recours à davantage de pédagogie. L'obligation d'étude d'impact s'analyse également comme un mécanisme de nature à renforcer l'effectivité de la loi par le biais d'une restauration de la confiance des citoyens en celle-ci.

---

<sup>1705</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la bioéthique, 18 octobre 2010, 84 p.

<sup>1706</sup> Selon la définition fournie par la Fédération Nationale de la Presse d'Information Spécialisée, « *la presse spécialisée est consacrée à l'information professionnelle ou scientifique, à la formation du citoyen, la transmission du savoir ou la connaissance des arts et contribue à nourrir le débat d'idées* » (1<sup>er</sup> mai 2013).

<sup>1707</sup> V. par exemple L. de Comarmond, « La loi sur la parité s'étend à la sphère publique », *Les Échos.fr*, 3 août 2015 ; A. Trannoy et E. Wasmer, « La politique du logement locatif », *Notes du conseil d'analyse économique*, 10/2013 (n° 10), p. 1-12. X. Delpech, « Le projet de loi Macron pour la croissance et l'activité : une présence diffuse du droit de la concurrence », *AJCA (Contrats d'affaires)*, 2015, p. 25-28.

<sup>1708</sup> Étude d'impact du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, 17 septembre 2013, p. 44-50.

<sup>1709</sup> R. Vatinet, « Compte pénibilité : choc de simplification, ou usine à gaz ? », *Le Monde.fr*, 13 janvier 2014 ; J.-P. Chauchard, « La réforme des retraites selon la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système des retraites », *Droit social*, 2014, p. 590-598.

## §2. LE SOUTIEN FRAGILE APPORTE A LA LEGITIMATION DE LA LOI

La légitimité, entendue comme la « conviction, répandue de manière purement factuelle, de la validité du droit, du caractère obligatoire des normes »<sup>1710</sup>, entretient un lien étroit avec l'effectivité du droit<sup>1711</sup>. Ainsi Rousseau faisait-il de l'amour des lois un préalable à son obéissance<sup>1712</sup>. Dans le même sens, le professeur Danièle Lochak soutient que « la croyance en la légitimité de l'appareil d'État favorise l'adhésion spontanée aux ordres émis en son nom et permet d'assurer l'effectivité de ses décisions en faisant l'économie du recours à la force »<sup>1713</sup>.

Selon la typologie bien connue de Max Weber, la légitimité peut avoir trois fondements : le charisme, la tradition et la légalité. Dans les systèmes juridiques modernes, c'est la légitimité « légale-rationnelle », « reposant sur la croyance en la légalité des règlements arrêtés et du droit de donner des directives qu'ont ceux qui sont appelés à exercer la domination par ces moyens »<sup>1714</sup>, qui prédominerait. L'ineffectivité relative du droit actuel pourrait être interprétée comme le révélateur d'une érosion de ce fondement, faisant « naître le besoin de légitimations complémentaires sinon substitutives »<sup>1715</sup>.

La recherche d'une effectivité optimale des lois votées imposerait donc que la motivation des lois ne soit pas uniquement tournée vers l'amélioration de l'intelligibilité des lois, mais également vers l'amélioration de leur légitimité. Or, de l'explication à la persuasion, il n'y a qu'un pas. À cet égard, Grégory Houillon se demandait si la pédagogie développée par les pouvoirs publics devait « se borner à justifier les décisions publiques en se contentant d'informer le citoyen », ou si elle devait aller plus loin dans « les méthodes employées pour garantir l'adhésion du citoyen à la décision qu'il va devoir appliquer »<sup>1716</sup>.

---

<sup>1710</sup> N. Luhmann, *La légitimation par la procédure*, Les Presses de l'Université de Laval, CERF, 2001, p. 19.

<sup>1711</sup> M.-A. Cohendet, « Légitimité, effectivité et validité », in *La République – Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 212. Il faut souligner, néanmoins, que l'effectivité est « une condition de la légitimité tout en étant elle-même tributaire » car « l'effectivité rétroagit [...] sur la légitimité ». En effet, « une ineffectivité prolongée peut décrédibiliser une autorité qui aurait été reconnue jusqu'alors ». V. F. Brunet, *La normativité en droit*, Mare et Martin, 2011, p. 480.

<sup>1712</sup> « Si vous voulez qu'on obéisse aux lois, faites qu'on les aime ». Cité par A.-M. Leroyer, « La motivation des lois », in Association Henri Capitant, *La motivation*, Limoges, LGDJ, T. III, 1998, p. 100.

<sup>1713</sup> D. Lochak, « Le principe de légalité – Mythes et mystifications », *AJDA*, 1981, p. 387.

<sup>1714</sup> M. Weber, *Le savant et le politique*, 10/18, 1963, préf. R. ARON, p. 114.

<sup>1715</sup> L. Mader, *L'évaluation législative, Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Préface de C.-A. Morand, Lausanne, Etudes et Pratique, Payot, 1985, p. 113. En ce sens, V. également P. Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Editions du Seuil, 2008, spéc. p. 19.

<sup>1716</sup> G. Houillon, « Pédagogie et efficacité du droit », in Ph. Raimbault, *La pédagogie au service du droit*, LGDJ, 2010, p. 338.

De ce point de vue, l'obligation d'étude d'impact compte parmi les mécanismes de droit contemporain concourant à la recherche de l'adhésion du destinataire de la loi au contenu du texte afin d'assurer une meilleure observation de la règle<sup>1717</sup>. Significativement, lors des travaux préparatoires à la loi organique du 15 avril 2009, un parlementaire voyait dans l'étude d'impact un moyen « *de réconcilier les citoyens avec la politique* »<sup>1718</sup>. L'examen de la loi organique révèle que c'est par le biais de deux leviers que l'obligation d'étude d'impact est susceptible d'influencer la légitimité de la loi : par le rapprochement des citoyens de la procédure législative et par la mise en avant de la rationalité du texte. Dans les deux cas, toutefois, le soutien réel apporté par l'étude d'impact doit à ce jour être relativisé. D'abord, la réforme n'a pas substantiellement rénové des conditions de participation du public à l'élaboration de loi (A). La mise à disposition du public du contenu de l'étude d'impact apporte, quant à elle, un concours ambivalent à la légitimation de la loi (B).

#### **A. LE SOUTIEN PERFECTIBLE APORTE A LA LEGITIMATION DE LA LOI PAR LA PARTICIPATION DU PUBLIC A SON ELABORATION**

Comme le relève le Conseil d'État dans son rapport public de 2011, une décision est considérée comme légitime « *dès lors qu'elle résulte d'un cheminement progressif au cours duquel le public et les parties prenantes ont été en mesure de participer à un processus qui a abouti à la prise de décision* »<sup>1719</sup>. Ainsi, la participation des citoyens à la procédure législative influe positivement sur la légitimité de la loi qui en est issue. L'association des destinataires de la loi à son processus d'élaboration, aboutit à une loi mieux acceptée, donc mieux appliquée ou respectée, et donc plus effective<sup>1720</sup>.

La loi organique du 15 avril 2009, parce qu'elle n'ignore pas les mécanismes de participation des destinataires de la loi à son élaboration, apparaissait susceptible de lui restituer une part de la légitimité qu'elle aurait perdue. Néanmoins, l'obligation d'étude d'impact

---

<sup>1717</sup> P. Deumier, « Le principe 'appliquer ou expliquer', appliquer la norme autrement ? », *RTD Civ.*, 2013, p. 79.

<sup>1718</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 24 mars 2009, *JORF* du 25 mars 2009, p. 2973.

<sup>1719</sup> Conseil d'État, Rapport public 2011. Consulter autrement, participer effectivement, EDCE, Doc. fr., 2011, p. 94.

<sup>1720</sup> P. Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, 2008, p. 21 ; J.-M. Pontier, « La qualité du droit », in *Mélanges en l'honneur du Professeur H. Oberdorff*, 2015, p. 255 ; J.-P. Duprat, « Technique et loi », in *Le pouvoir, mythes et réalité – Mélanges Roussillon*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2014, t. 1, p. 311 et s.

n'ayant pas révolutionné, à ce jour, les procédures de consultation du public lors de la confection de la loi, ses effets sur la légitimation de la loi apparaissent limités. Il en va ainsi de l'exposé des consultations menées par le Gouvernement lors de la préparation du projet de loi prévu par l'obligation d'étude d'impact (1) comme de la faculté offerte aux internautes par le site de l'Assemblée nationale de donner leur avis sur l'étude d'impact (2).

## 1. LE COMPTE-RENDU DES CONSULTATIONS MENEES AVANT LA SAISINE DU CONSEIL D'ÉTAT

En vertu de l'article 8 alinéa 10 de la loi organique du 15 avril 2009, les études d'impact doivent exposer avec précision « *les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État* »<sup>1721</sup>. L'analyse de l'influence de l'obligation d'étude d'impact sur le déroulé de la procédure législative a déjà conduit à considérer que cette disposition n'affectait pas significativement le travail gouvernemental<sup>1722</sup>. À ce titre, les limites constatées rejaillissent nécessairement sur la perception de la loi par ses destinataires.

Il en est ainsi, d'abord, de l'interprétation restrictive de l'article 8 alinéa 10 de la loi organique retenue par le Gouvernement. Contrairement aux préconisations du Conseil d'État reprises par le Secrétariat général du Gouvernement dans ses lignes directrices<sup>1723</sup>, les études d'impact ne rendent souvent pas compte du sens et du contenu de l'avis rendu par les personnes consultées. En se bornant à fournir une liste des consultations effectuées, elles ne permettent pas aux destinataires de la loi de prendre connaissance de l'accueil réservé par les personnes et organismes consultés au projet de réforme. Les personnes et organismes consultés, quant à eux, peuvent interpréter l'absence de mention du contenu de leur avis dans les études d'impact comme un désintérêt à l'égard de leur opinion, qui n'apparaît pas de nature à renforcer la légitimité de la loi.

---

<sup>1721</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089, 16 avril 2009, p. 6528

<sup>1722</sup> V. Ire partie, titre 1, chapitre 1.

<sup>1723</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, octobre 2014, p. 34 : « pour suivre la demande du Conseil d'État, l'étude d'impact devra rendre compte de la teneur et du sens des avis recueillis ».

Lorsque le sens de l'avis, voire sa teneur, est reproduit, la volonté de « vendre la loi »<sup>1724</sup> y est parfois si prégnante qu'elle est susceptible de produire des effets contre-productifs en matière de légitimation de la loi. Les études d'impact peuvent ainsi mettre en avant « *le large consensus qui s'est dégagé* » dans le cadre de la concertation ouverte sur le projet de loi<sup>1725</sup>, souligner la « *large adhésion* » recueillie sur certaines dispositions<sup>1726</sup>, ou encore rendre compte du « *soutien* » apporté par les personnes consultées et de la « *satisfaction* » ressentie lors de la prise de connaissance des mesures<sup>1727</sup>. À l'inverse, significativement, lorsque l'avis est défavorable ou, à tout le moins, réservé, il n'est pas toujours reproduit. En ce sens, l'étude d'impact du projet de loi relatif au renseignement, déposé le 19 mars 2015 devant l'Assemblée nationale, s'est gardé de rendre compte de l'avis nuancé émis par la Commission nationale de l'informatique et des libertés<sup>1728</sup>. Quant à l'étude d'impact du projet de loi « NOME »<sup>1729</sup>, déposé le 14 avril 2010 devant l'Assemblée nationale, elle indique que « *l'ensemble des parties prenantes qui s'est exprimé [...] s'est félicité de la démarche engagée par le gouvernement* », mais omet d'évoquer l'avis plus réservé rendu par l'Autorité de la concurrence<sup>1730</sup>.

Les limites relevées ne doivent cependant pas occulter l'évolution qui se dessine. Dans des hypothèses de plus en plus nombreuses, en effet, les études d'impact reproduisent les avis négatifs rendus par les instances consultées. Tel est le cas, par exemple, de l'étude d'impact du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, déposé le 30 juillet 2014 à l'Assemblée nationale, qui rend compte de l'avis défavorable rendu par le Conseil national d'évaluation des normes, motivé par le fait que cette instance avait « *estimé impossible de statuer en urgence sur un projet de loi aussi complexe* »<sup>1731</sup>. En outre, certaines études d'impact ne se contentent pas de rendre compte du sens de l'avis rendu mais détaillent le contenu de celui-ci. En témoignent l'étude d'impact du projet de loi renforçant la protection du secret des

---

<sup>1724</sup> L'expression est empruntée à J. Chevallier et D. Loschak, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *RFAP*, oct-déc. 1982, p. 81.

<sup>1725</sup> Étude d'impact du projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, janvier 2010, p. 103.

<sup>1726</sup> Étude d'impact du projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées, mars 2010, p. 50.

<sup>1727</sup> Étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable, 5 mars 2013, p. 50-51.

<sup>1728</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif au renseignement, 18 mars 2015, p. 99 ; Commission nationale de l'informatique et des libertés, *Délibération n° 2015-078 du 5 mars 2015 portant avis sur un projet de loi relatif au renseignement*, 14 p.. La commission a par exemple exprimé des réserves sur l'allongement de la durée de conservation des données de connexion collectées par les services de renseignement.

<sup>1729</sup> Nouvelle organisation du marché de l'électricité.

<sup>1730</sup> Étude d'impact du projet de loi « NOME », 13 avril 2010, p. 53-55 ; Autorité de la concurrence, *Avis n° 10-A-08 relatif au projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité*, 17 mai 2010, 34 p.

<sup>1731</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, 29 juillet 2014, p. 279.

sources des journalistes<sup>1732</sup>, déposé le 12 juin 2013 à l'Assemblée nationale, ou encore l'étude d'impact du projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France, présenté au Sénat le 20 février 2013<sup>1733</sup>.

Pour autant, en tout état de cause, il est rarement possible de déterminer, à la lecture du compte rendu des consultations produit dans les études d'impact, si elles ont influencé le contenu de la loi en préparation. À cet égard, les deux propositions précédemment formulées, à savoir l'insertion dans la loi organique d'une obligation de publier l'intégralité des consultations menées en application d'une disposition constitutionnelle ou organique et d'une obligation de présenter les suites données par le Gouvernement à celles-ci<sup>1734</sup>, seraient de nature à améliorer la légitimité de la loi votée. L'adaptation du comportement des destinataires de la loi aux règles inscrites dans la loi pourrait, en définitive, être facilitée.

L'article 8 alinéa 10 de la loi organique du 15 avril 2009 apparaît donc à ce jour appliqué avec trop de légèreté pour exercer une influence significative sur la crédibilité des lois votées. Il reste que le constat d'un enrichissement graduel des études d'impact mettant en œuvre ce dispositif laisse augurer du concours croissant que pourrait apporter cette réforme à la légitimation de la loi par la participation du public à son élaboration. C'est, en définitive, l'effectivité de la loi qui s'en trouverait renforcée. Le soutien apporté par la procédure de recueil des contributions portant sur l'étude d'impact prévue par le règlement de l'Assemblée nationale semble, quant à lui, nécessairement plus limité.

## 2. LE RECUEIL D'OBSERVATIONS SUR LE SITE DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

À la suite de l'adoption de la loi organique du 15 avril 2009, l'Assemblée nationale a introduit à l'article 83 alinéa 2 de son règlement une disposition prévoyant le recueil des « *observations* » formulées par les internautes sur l'étude d'impact accompagnant le projet de loi<sup>1735</sup>. L'article 86 alinéa 6, quant à lui, impose aux rapports établis sur chaque projet de loi d'intégrer en annexe « *un document présentant les observations qui ont été recueillies sur les*

---

<sup>1732</sup> Étude d'impact du projet de loi renforçant la protection du secret des sources des journalistes, 11 juin 2013, p. 29-30.

<sup>1733</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France, 18 février 2013, p. 7-8.

<sup>1734</sup> V. Ire partie, titre 1, chapitre 1, section 2, §1, A.

<sup>1735</sup> Résolution du 27 mai 2009.

*documents qui rendent compte de l'étude d'impact* ». La possibilité offerte aux internautes de donner leur avis sur l'étude d'impact est apparue comme un mécanisme propre à développer le débat public<sup>1736</sup>. Consulté au stade de l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale, le public serait alors davantage susceptible de se conformer au texte finalement adopté.

La capacité de ce dispositif à améliorer la crédibilité de la règle de droit apparaît cependant contrariée par le caractère strict de la procédure dans lequel il s'inscrit. À l'occasion de son analyse dans le cadre de l'examen de la procédure parlementaire<sup>1737</sup>, il a en effet été relevé que l'article 83 alinéa 2 du règlement ne visait que les études d'impact des projets de loi soumis en première lecture à l'Assemblée. Les propositions de loi, mais aussi les projets de loi déposés en premier lieu devant le Sénat, sont donc exclus du dispositif. En outre, en vertu de ce même article la consultation porte sur l'étude d'impact et non sur le projet de loi qu'elle accompagne. Enfin, l'article 86 alinéa 6 n'impose pas au rapporteur de la commission sur le projet de loi d'expliquer dans quelle mesure les observations formulées ont influencé son travail.

Compte tenu du cadre strict dans lequel s'inscrit la démarche de consultation en ligne, elle ne rencontre qu'un succès mitigé auprès des internautes. Le faible nombre de contributions envoyées au rapporteur en témoignent. Plus de la moitié des études d'impact ne font, en effet, l'objet d'aucune observation. Le phénomène est susceptible d'être entretenu par les rapporteurs des projets de loi qui, en général, témoignent d'un intérêt limité pour les contributions rendues, comme le montrent les rapports de commission. Ainsi, par exemple, les 194 contributions envoyées au rapporteur du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, déposé le 31 mars 2010 devant l'Assemblée nationale, ont été résumées en une demi-page dans le rapport de la commission<sup>1738</sup>. La relative apathie de la démarche de consultation introduite dans le règlement de l'Assemblée nationale rejaillit nécessairement sur le concours qu'elle apporte à la légitimation de la loi, qui ne peut que rester modeste.

À ce jour l'obligation d'étude d'impact ne constitue donc pas un vecteur réellement significatif de renforcement de la légitimation de la loi par la participation. Une telle situation résulte de la timidité des réformes qu'elle apporte aux procédures de consultation mais aussi de

---

<sup>1736</sup> J. de Clausade, J.-L. Warsmann, J.-J. Urvoas, « La qualité de la loi en débat », *Constitution*, Dalloz, 2010, p. 202.

<sup>1737</sup> V. Ire partie, titre 2, chapitre 1, section 1, §1.

<sup>1738</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 2814 de la commission des lois sur le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, 16 septembre 2010, p. 593 ; A.-S. Denolle, « Les études d'impact : une révision manquée ? », *RFDC*, n° 87, 2011, p. 507.



la retenue avec laquelle le Gouvernement et le Parlement les mettent en œuvre. Toutefois, l'amélioration de l'effectivité de la loi par l'étude d'impact est susceptible d'emprunter un autre canal : celui de la légitimation par la mise en avant de la rigueur du travail gouvernemental en amont dans le processus de réflexion amenant à l'adoption du texte.

## **B. LE SOUTIEN CONTINGENT APORTE A LA LEGITIMATION DE LA LOI PAR LA DEMONSTRATION DE SA RATIONALITE**

La démonstration du caractère rationnel d'une règle contribue à son observation par ses destinataires. En ce sens, Carbonnier considérerait que les lois « *gagner[aient] en crédit si elles se comport[aient] comme un père ou une mère, dont l'autorité s'enveloppe d'amour et de sagesse, et qui s'attachent à raisonner l'enfant avant de le contraindre* »<sup>1739</sup>. Platon était attaché à faire précéder les lois d'un préluce qui, en mettant en évidence la sagesse qui les inspire, disposait ses destinataires à la respecter<sup>1740</sup>. Il soulignait déjà l'utilité symbolique d'un document exposant le raisonnement à l'origine de la loi et sa capacité à influencer sur l'effectivité de cette dernière<sup>1741</sup>. De façon comparable, Bentham préconisait d'accompagner les lois d'un « *commentaire raisonné* » afin qu'elles puissent « *se concilier l'affection des hommes* »<sup>1742</sup>.

À cet égard les études d'impact, en ce qu'elles sont censées capter « *l'essence de ce qui est supposé être une prise de décision rationnelle, basée sur des preuves, pleinement documentée* »<sup>1743</sup>, pourraient être utilisées comme leviers de « *renforcement de la légitimité de l'action politique* »<sup>1744</sup>.

Le concours réel apporté par ces études à l'amélioration de la crédibilité de la loi est cependant variable. Il dépend, en effet, de la pertinence des arguments qui y sont développés. Lorsque les études d'impact présentent un contenu rationnel ou, à tout le moins, qui apparaît comme tel, elles peuvent convaincre les citoyens du bien-fondé de la loi et ainsi concourir à

---

<sup>1739</sup> J. Carbonnier, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, 10<sup>e</sup> éd., LGDJ, p. 164.

<sup>1740</sup> A. Teissier-Ensminger, *L'enchantement du Droit : légistique platonicienne*, Logiques juridiques, L'Harmattan, 2002, p. 262-263.

<sup>1741</sup> *Ibidem*.

<sup>1742</sup> J. Bentham, *Traité de législation civile et pénale, précédés de principes généraux de législation, et d'une vue d'un corps complet de droit*, Bossange, Masson et Besson, Tome 3, 1802, p. 301.

<sup>1743</sup> T. Delille, *L'analyse d'impact des réglementations dans le droit de l'Union européenne*, Larcier, 2014, p. 195.

<sup>1744</sup> *Ibidem*. V. également A.-M. Leroyer, « La motivation des lois », in Association Henri Capitant, *La motivation*, Limoges, LGDJ, Tome III, 1998, p. 98.

son effectivité (1). À l'inverse, le manque de rigueur de l'argumentation exerce une influence négative sur la légitimité de la loi (2).

## 1. LA LEGITIMATION DE LA LOI EN PRESENCE D'ARGUMENTS RATIONNELS

Dans la tradition révolutionnaire, la loi est l'incarnation même de la raison<sup>1745</sup>. Toutefois, cette image s'est progressivement détériorée et la loi apparaît désormais comme l'expression d'un programme politique parmi d'autres possibles<sup>1746</sup>. Désormais, la raison législative doit être démontrée : « *Il appartient maintenant au législateur d'apporter la preuve, au cas par cas, de la nécessité, de la pertinence et de la praticabilité des textes* »<sup>1747</sup>. Pour replacer la loi « *sous le signe de la Vérité* », il faut établir qu'elle est le fruit d'un « *calcul rationnel, excluant toute part d'improvisation et d'arbitraire* »<sup>1748</sup>.

L'étude d'impact s'inscrit dans la tendance à la démonstration du bien-fondé de la loi par le recours à la rationalité. Déjà, sous l'empire de la circulaire de 1998 relative aux études d'impact<sup>1749</sup>, le professeur Leroyer soulignait que ces études n'étaient pas seulement destinées à « *éclairer les choix* » du législateur, mais également à « *asseoir [l]a légitimité* » des décisions finalement prises<sup>1750</sup>. En effet, contrairement à l'exposé des motifs, l'étude d'impact n'est pas tenue de justifier le recours à la loi par des mobiles politiques. Selon le guide de légistique elle doit exposer de façon « *essentiellement factuelle* »<sup>1751</sup> la démarche méthodique suivie lors de l'élaboration du projet de loi. Ce faisant, elle peut contribuer à légitimer la loi et favoriser l'adaptation du comportement de chaque citoyen au modèle normatif.

C'est dans cette optique que la loi organique du 15 avril 2009 a imposé au Gouvernement d'exposer dans l'étude d'impact les objectifs poursuivis, les alternatives au projet non retenues et l'évaluation de ses incidences juridiques, économiques, sociales et

---

<sup>1745</sup> G. Burdeau, « Essai sur la notion de loi en droit français », *APD*, 1939, p. 10. G. Ripert, *Le déclin du droit, Etudes sur la législation contemporaine*, LGDJ, 1949, p. 3.

<sup>1746</sup> G. Burdeau, « Essai sur la notion de loi en droit français », *op. cit.*, p. 51 ; F. Terré, « La crise de la loi », *APD*, 1980, p. 23.

<sup>1747</sup> F. Ost, « La régulation : des horloges et des nuages », in B. Jadot, et F. Ost (dir.), *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, Bruxelles, Publication des facultés universitaires de Saint-Louis, 1999, p. 13.

<sup>1748</sup> J. Chevallier, « La dimension symbolique du principe de légalité », in C.-A. Morand, *Figures de la légalité*, Publisud, 1990, p. 83.

<sup>1749</sup> Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* n° 31 du 6 février 1998, p. 1912-1914.

<sup>1750</sup> A.-M. Leroyer, « La motivation des lois », in Association Henri Capitant, *La motivation*, Limoges, LGDJ, Tome III, 1998, p. 98.

<sup>1751</sup> <http://guide-legistique.fr/guide.html>.

environnementales<sup>1752</sup>. De telles exigences, pour être respectées, impliquent nécessairement de faire preuve d'un minimum de cohérence dans la présentation du raisonnement qui a animé la présentation d'un projet de loi. Lorsqu'il en va ainsi, les études d'impact exercent nécessairement une influence positive sur la légitimité de la loi. Elles apparaissent, en effet, comme un témoignage des réflexions menées par l'auteur du projet de loi en amont de son élaboration. Quant à l'évaluation des coûts et bénéfices financiers attendus<sup>1753</sup>, elle donne, à l'instar de toute analyse quantitative, « *une impression « scientifique » rassurante* »<sup>1754</sup>, qui est du reste parfois mobilisée par les représentants d'un ministère pour mettre en avant l'utilité d'un texte dans les médias. Les propos tenus par le porte-parole du ministère de la justice et des libertés à la télévision sont à cet égard significatifs. Interrogé sur l'applicabilité des mesures prévues par le projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale, présenté au Sénat le 13 avril 2011, il a donné la réponse suivante : « *Le garde des Sceaux a expliqué qu'il n'engagerait pas de réforme sans avoir, au préalable, obtenu les moyens nécessaires à son entrée en vigueur. L'étude d'impact indique qu'il faudra 150 magistrats et 100 greffiers supplémentaires. Et bien aujourd'hui, le ministère de la justice recrute 150 magistrats et 100 greffiers* »<sup>1755</sup>. Certaines études d'impact vont jusqu'à intégrer des résultats de sondages témoignant d'une « demande de loi ». En ce sens, par exemple, l'étude d'impact des dispositions du projet de loi pour la croissance et l'activité relatives à l'extension du travail dominical, présenté le 11 décembre 2014 à l'Assemblée nationale, a souligné que « *69 % des Français et 82 % des Franciliens [étaient] favorables à l'ouverture des commerces le dimanche* »<sup>1756</sup>.

Ainsi, les études d'impact peuvent faire office de « label de rationalité », propre à conforter la légitimité et, partant, l'effectivité de la loi. Toutefois, le soutien apporté par l'étude d'impact à la légitimation de la loi reste tributaire de la qualité de l'argumentaire qui y est développé. Par conséquent, l'insuffisance de certaines études remet nécessairement en cause le surcroît de crédibilité qu'elles sont censées fournir.

---

<sup>1752</sup> Alinéas 2, 4, 5, 8 et 9 de l'article 8 de loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, in *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>1753</sup> Alinéa 8 de l'article 8 de loi organique du 15 avril 2009, in *ibidem*.

<sup>1754</sup> P. de Meneval, *Réglementer intelligemment*, Document de travail de l'ambassade de France aux États-Unis, août 2004, p. 30.

<sup>1755</sup> B. Badre, Intervention à l'émission « C dans l'air » consacrée aux citoyens assesseurs, France 5, 27 juin 2011.

<sup>1756</sup> Étude d'impact des dispositions du projet de loi pour la croissance et l'activité relatives à l'extension du travail dominical, Tome 3, 10 décembre 2004, p. 6.

## 2. L’AFFAIBLISSEMENT DE LA LEGITIMITE DE LA LOI EN PRESENCE D’ETUDES D’IMPACT PEU RIGOREUSES

La publication d’une étude d’impact à des fins promotionnelles en vue de conforter l’effectivité de la loi ne produit pas nécessairement l’effet escompté. Comme le remarque Hart, « *certaines institutions sociales, telles que les lois, sont souvent mises à l’abri de la critique grâce au voile de mystère dont on les drape* »<sup>1757</sup>. En cherchant à mettre en avant la rationalité du raisonnement ayant sous-tendu la présentation du projet de loi, l’auteur de ce projet prendrait le risque de faire perdre à la loi une partie de son « *imperium* »<sup>1758</sup>. La pratique révèle qu’un tel phénomène peut se produire dans plusieurs hypothèses.

Tout d’abord, la capacité de l’étude d’impact à constituer un vecteur de légitimation de la loi par l’exposé d’arguments rationnels est nécessairement sujette à caution en présence d’analyses présentant des défauts manifestes. Le document donne alors surtout à voir l’impréparation de la réforme et génère des effets contre-productifs. Tel est le cas, par exemple, de la garantie universelle des loyers introduite dans le projet de loi « ALUR »<sup>1759</sup>, déposé le 26 juin 2013 à l’Assemblée nationale. L’étude d’impact de ce dispositif, en ne clarifiant pas l’articulation de cette nouvelle mesure avec celles déjà en vigueur, en particulier les mécanismes de dépôt de garantie déjà en vigueur<sup>1760</sup>, a mis en exergue l’insuffisance des réflexions menées sur cette question, ce qui n’a pas été sans affecter l’accueil réservé à ce projet, pourtant à l’origine assez consensuel<sup>1761</sup>.

Le soutien apporté par l’étude d’impact à la légitimité de la loi est également remis en cause lorsque les arguments développés, sans être irrationnels, ne sont pas éclairés par des données empiriques. L’étude d’impact d’un projet de loi d’habilitation présenté au Sénat le 9 avril 2014, relatif à la mise en accessibilité des établissements recevant du public (ERP), est à cet égard éloquent. Elle reconnaît en effet qu’« *en l’absence de données fiables et*

---

<sup>1757</sup> H. L. A. Hart, « La démystification du droit », in P. Gérard, F. Ost, M. Van de Kerchove (dir.), *Actualité de la pensée de Jeremy Bentham*, 1987, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, p. 89.

<sup>1758</sup> H. Pauliat, « La motivation des actes administratifs unilatéraux », in Association Henri Capitant, *La motivation*, Limoges, LGDJ, T. III, 1998, p. 69. L’auteur utilise cette expression pour désigner le développement de la motivation et de la contradiction dans le cadre de l’édition des actes administratifs unilatéraux.

<sup>1759</sup> Étude d’impact du projet de loi pour l’accès au logement et un urbanisme rénové, 25 juin 2013.

<sup>1760</sup> *Ibidem*, p. 54-60.

<sup>1761</sup> S. Gasnier, « La garantie universelle des loyers en questions », *AJDI*, 2013, p. 641- 643 ; A. Arif, « La garantie universelle des loyers sert-elle à quelque chose ? », *Les Échos.fr*, 4 octobre 2013.

*vérifiables* », il est « *impossible* » d'établir le nombre d'ERP qui sont accessibles aux personnes handicapées<sup>1762</sup>. Elle ajoute que le coût de mise en conformité est « *important mais difficile à évaluer* »<sup>1763</sup>.

Ensuite, dans les cas où les études d'impact se montrent plus disertes sur les raisonnements ayant présidé à l'élaboration du projet de loi, la tentation est parfois grande pour le Gouvernement d'y insérer des arguments relevant davantage du registre de l'émotion que de celui de la rationalité. Témoigne de cette tendance, par exemple, l'étude d'impact du projet de loi relatif à la géolocalisation, déposé le 23 décembre 2013 devant le Sénat, qui justifie la pertinence du recours à la géolocalisation en temps réel par le fait qu'elle permettra de « *d'interpeller les auteurs d'infraction et, par exemple, de retrouver des personnes venant de commettre un enlèvement d'enfant* »<sup>1764</sup>. Dans ces hypothèses, l'origine gouvernementale du texte resurgit et il devient difficile de distinguer le contenu de l'étude d'impact d'un simple point de vue politique. L'introduction de ce type d'argumentaire produit des effets ambivalents, puisqu'elle peut dans un sens soutenir la recherche d'adhésion du destinataire de la norme lorsqu'il est réceptif au discours et dans un autre sens la contrarier en décrédibilisant les prétentions rationnelles de l'étude d'impact.

Les phénomènes décrits témoignent du caractère équivoque du concours apporté par le contenu des études d'impact à la légitimation de la loi. À l'instar de toute évaluation législative objective, les indications qu'elles fournissent, lorsqu'elles sont insuffisantes, sont finalement susceptibles « *de compromettre la source complémentaire de légitimité* » qu'elles sont censées apporter<sup>1765</sup>.

Incontestablement, la publication d'études d'impact cohérentes du point de vue de leur contenu et nourries par les consultations menées sur le projet de loi seraient en mesure de fournir un soutien manifeste au renforcement de la légitimité de la loi adoptée et donc, par effet ricochet, de l'effectivité de celle-ci. Pour l'heure, en l'absence d'une plus grande sollicitation des potentialités de la loi organique du 15 avril 2009 dans le cadre des consultations et d'un

---

<sup>1762</sup> Étude d'impact du projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées, 3 avril 2014, p. 9.

<sup>1763</sup> *Ibidem*.

<sup>1764</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la géolocalisation, 20 décembre 2013, p. 27.

<sup>1765</sup> L. Mader, *L'évaluation législative, Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Préface de C.-A. Morand, Lausanne, Études et Pratique, Payot, 1985, p. 114.

respect plus minutieux de ses exigences quant au contenu de l'étude d'impact, la réforme n'influence significativement ni la crédibilité de la loi, ni l'effectivité censée en découler.

En définitive, les deux principaux vecteurs de renforcement du degré d'observation de la loi par ses destinataires présents dans l'obligation d'étude d'impact, à savoir l'amélioration de l'intelligibilité de la loi et l'amélioration de sa crédibilité, n'ont pas le même niveau d'efficacité. Tandis que le surplus d'informations fourni par l'étude d'impact rend la loi plus compréhensible, l'absence de rénovation réelle des procédures de consultation et la rationalité variable des indications qu'elle fournit tempèrent le soutien apporté à la légitimité de la loi. L'obligation d'étude d'impact n'apporte donc qu'un concours partiel au renforcement de la réception de la loi par ses destinataires.

## **CONCLUSION DU CHAPITRE**

Si le renforcement de l'effectivité de la loi n'était pas l'objectif prioritairement poursuivi par le législateur organique, il s'avère que l'obligation qu'il a introduite constitue bien un instrument de nature à diminuer les écarts entre la norme prescrite et les comportements réels. Le soutien que l'étude d'impact est susceptible d'apporter à l'effectivité de la loi se constate à deux niveaux. D'abord au stade de l'application de la loi, ensuite au stade de sa réception par le public.

La pratique révèle cependant que le dispositif bénéficie encore d'importantes marges de progression. Il en va ainsi de l'appui fourni par l'étude d'impact à la mise en œuvre pratique de la loi par les administrations ou par le juge, qui est susceptible d'être conforté. De même, le surplus de légitimité procuré à la loi par le biais des consultations dont l'étude d'impact rend compte et par la restitution de la logique qui a animé l'auteur du projet de loi pourrait être renforcé.

À ce titre, seul un enrichissement des exigences de la loi organique du 15 avril 2009, conjugué avec une sévérité accrue des principaux destinataires de l'étude d'impact du point de vue de leurs attentes quant à la qualité du document, permettra de donner corps à toutes les potentialités de cette réforme en matière d'amélioration de l'effectivité de la loi. Une telle évolution apparaît d'autant plus nécessaire que le concours apporté par l'obligation d'étude

d'impact au renforcement de l'effectivité de la loi influe sur sa capacité à diffuser une culture de la performance en matière législative.





## CHAPITRE SECOND. LA PERFORMANCE LÉGISLATIVE

La plupart des guides encadrant la rédaction des analyses d'impact de la réglementation établissent un lien entre la démarche d'évaluation préalable et la promotion de la performance des textes<sup>1766</sup>. Ce même lien est mis en exergue dans les différents rapports établis par l'OCDE<sup>1767</sup>, mais aussi par la Commission européenne qui estime que la démarche d'analyse d'impact doit permettre d'aboutir à « *une réglementation affûtée et performante* »<sup>1768</sup>. En France, les débats parlementaires préalables à la révision constitutionnelle de 2008, sans se référer explicitement à la logique de performance, ont assimilé le « *mode d'emploi* » pour *fabriquer de bonnes lois* » prévu par l'obligation d'étude d'impact à celui précédemment introduit dans le cadre de la LOLF<sup>1769</sup>, qui a pour objet de mettre la performance « *au cœur de l'action de l'État* »<sup>1770</sup>.

Le terme de performance est utilisé dans le langage courant pour désigner une « *réussite remarquable* » ou le « *résultat obtenu dans l'exécution d'une tâche* »<sup>1771</sup>. Dans le cadre de l'entreprise, il désigne avant tout une recherche de rentabilité optimale<sup>1772</sup>. La volonté de diminuer la dépense publique a *de facto* conduit les pouvoirs publics à transposer la gestion par la performance au sein de l'administration<sup>1773</sup>. Cependant, la notion de performance s'est enrichie en retour, afin de s'adapter aux spécificités de l'action publique marquée par la poursuite de l'intérêt général. Elle désigne *lato sensu* l'idée d'une gestion par les résultats. Les critères d'appréciation de ces derniers varient en fonction de la nature de l'action publique.

---

<sup>1766</sup> V. par exemple les lignes directrices de l'analyse d'impact en Afrique du Sud *in* The Presidency: Republic Of South Africa, *Guidelines For The Implementation Of The Regulatory Impact Analysis/Assessment (RIA), Process In South Africa*, 2012, p. 2.

<sup>1767</sup> V. par exemple OCDE, *Principes directeurs pour la qualité et la performance de la réglementation*, 2005, p. 4.

<sup>1768</sup> Commission européenne, *Programme pour une réglementation affûtée et performante : situation actuelle et perspective*, 2014, p. 14.

<sup>1769</sup> Assemblée nationale, *Compte-rendu intégral*, mercredi 21 mai 2008, *JORF* du 22 mai 2008, p. 2254.

<sup>1770</sup> Ministère de l'économie et des finances, *Guide pratique de la LOLF. Comprendre le budget de l'État*, juin 2012, p. 2.

<sup>1771</sup> Larousse, *Le petit Larousse illustré*, 2013, p. 811.

<sup>1772</sup> M. Barabel et O. Meier, *Manageor. Les meilleures pratiques du management*, Dunod, 2<sup>e</sup> éd., p. 332 ; J. Chevallier, « Performance et gestion publique », *in Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration. Mélanges en l'honneur du Professeur Robert Hertzog*, Economica, 2010, p. 85.

<sup>1773</sup> J. Chevallier, *L'État post-moderne*, LGDJ, 2003, p. 66 ; J. Caillousse, « *Le droit administratif contre la performance publique* », *AJDA*, 20 mars 1999, p. 195.

Ainsi, dans le cadre de la LOLF, la performance d'une action entreprise est appréciée à la lumière de son efficience, mais aussi de son « *efficacité socio-économique* » et de la « *qualité du service* » rendu<sup>1774</sup>. Quels que soient les critères retenus, la démarche évaluative occupe ici une place fondamentale. En effet, c'est au regard de ses résultats que la performance d'une action pourra être appréciée, le cas échéant, afin de proposer des modifications permettant de l'améliorer<sup>1775</sup>.

À cet égard, l'obligation d'étude d'impact peut être perçue comme un instrument de promotion de la performance législative et ce, même si le terme n'apparaît pas expressément dans la loi organique du 15 avril 2009 et dans les lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement<sup>1776</sup>. L'analyse de son article 8 révèle plus précisément que la performance y revêt plusieurs facettes. Tout d'abord, l'exigence d'estimation des « *coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées* » (alinéa 8) impose de mesurer l'efficience attendue du texte autrement dit, d'apprécier à quel « coût » les objectifs assignés au texte, qui doivent être présentés en vertu de l'alinéa 2, pourront être atteints<sup>1777</sup>. Ensuite, l'obligation d'évaluer les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales et sur l'emploi public des projets de loi (alinéas 8 et 9) implique, quant à elle, la mise en œuvre de deux types d'analyse. D'une part, elle doit conduire le Gouvernement à apprécier l'efficacité escomptée des textes<sup>1778</sup>, c'est-à-dire le degré de correspondance entre les effets qu'ils sont censés produire et les objectifs poursuivis<sup>1779</sup>. D'autre part, cette obligation

---

<sup>1774</sup> Sénat, Rapport d'information n° 220 de la commission des finances sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF, 2 mars 2005, J. Arthuis, p. 12.

<sup>1775</sup> « *La performance est liée à l'évaluation, la première impliquerait la seconde* », in H. Pauliat, « La contreperformance publique », *JCP A.*, n° 43, 29 octobre 2012.

<sup>1776</sup> Susan Rose-Ackermann estime, en ce sens, que « *les études d'impact dénotent un intérêt certain pour l'efficacité fonctionnelle de la loi* », in « Étude d'impact et analyse coûts-avantages : qu'impliquent-elles pour l'élaboration des politiques publiques et les réformes législatives ? », *RFAP*, n° 140, 2011/4, p. 790.

<sup>1777</sup> F. Rangeon, « Réflexions sur l'effectivité du droit », in D. Lochak (dir.), *Les usages sociaux du droit*, PUF, 1989, p. 127. Pour une présentation synthétique des différences entre l'efficacité et l'efficience, V. L. Heuschling, « Efficacité, efficience, effectivité et qualité des normes juridiques », in M. Fatin-Rouge Stefanini, L. Gay, A. Vidal-Naquet (dir.), *L'efficacité de la norme juridique. Nouveau vecteur de légitimité ?*, Bruylant, 2012, p. 27-59.

<sup>1778</sup> C. Viard, « De la recherche de l'efficacité de l'acte normatif par l'usage des chiffres », in P. Hammje, L. Janicot, et S. Nadal (dir.), *L'efficacité de l'acte administratif. Nouvelle norme, nouvelles normativité ?*, Lextenso, 2013, p. 102.

<sup>1779</sup> M. Fatin-Rouge Stefanini, L. Gay, J. Pini, « Préface », in M. Fatin-Rouge Stefanini, L. Gay, J. Pini (dir.), *Autour de la qualité des normes*, Bruylant, 2010, p. 14.

induit la réalisation d'une évaluation « *affranchie des objectifs* »<sup>1780</sup>, en s'interrogeant sur les effets inattendus, souhaitables ou non, susceptibles d'être entraînés par le projet de loi.

L'introduction dans la loi organique du 15 avril 2009 de prescriptions destinées à promouvoir la performance des projets de loi marque la « juridicisation » des préceptes de la légistique matérielle, cette discipline qui prône le recours à la démarche évaluative afin d'optimiser les effets produits par la loi<sup>1781</sup>. La sollicitation de l'étude d'impact à des fins de lutte contre les lois jugées inefficaces, inefficientes et sources d'effets pervers constitue une réponse, dans une perspective internationale, à la mise en concurrence des systèmes juridiques<sup>1782</sup>. Ainsi que l'énonce la circulaire du 7 juillet 2011, « *à la qualité de la règle de droit s'attachent des enjeux déterminants pour l'attractivité de notre système juridique et pour notre compétitivité économique* »<sup>1783</sup>. Avec le développement de la globalisation économique et financière, le droit de chaque État « *est considéré comme un produit en compétition à l'échelle du monde* »<sup>1784</sup>. Son attractivité est mesurée par des rapports internationaux tels que le rapport *Doing Business* qui classe les États en fonction de leur « *facilité à faire des affaires* »<sup>1785</sup>. La France, à l'instar des autres États, est par conséquent sommée de proposer un système juridique attractif si elle souhaite attirer, plus particulièrement, les investissements directs étrangers<sup>1786</sup>. Les études d'impact apparaissent alors, à l'identique des autres démarches

---

<sup>1780</sup> A. Flückiger, « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *Revue européenne des sciences sociales*, Tome XLV, n° 138, 2007, p. 95.

<sup>1781</sup> C.-A. Morand, « Formes et fonctions de l'évaluation législative », in B. Jadot, et F. Ost (dir.), *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, Bruxelles, Publication des facultés universitaires de Saint-Louis, 1999, p. 208 ; L. Eck, « Les études d'impact et la légistique », in M. Philip-Gay (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, Lextenso, 2012, p. 42.

<sup>1782</sup> Centre d'analyse stratégique, « Réglementer moins, réglementer mieux ? », *Les analyses d'impact de la réglementation*, La note de veille, n° 151, septembre 2009, p. 1.

<sup>1783</sup> Circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit, *JORF* n° 0157 du 8 juillet 2011, p. 11835.

<sup>1784</sup> A. Supiot, *L'esprit de Philadelphie ; La Justice sociale face au marché total*, Seuil, 2010, p. 64. Du même auteur V. également *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Fayard, 2015, spéc. p. 23 et 172.

<sup>1785</sup> Le rapport de 2015 a ainsi placé Singapour au premier rang de ce classement. La France est classée 31<sup>ème</sup>. V. *Doing Business 2015, Going Beyond Efficiency*, 12<sup>th</sup> edition, World Bank Group, 2014, 318 p.) ; S. Rose-Ackerman, « Étude d'impact et analyse coûts-avantages : qu'impliquent-elles pour l'élaboration des politiques publiques et les réformes législatives ? », *RFAP*, n° 140, 2011/4, p. 790. ; P. de Montalivet, « La « marketisation » du droit. Réflexions sur la concurrence des droits », *D.*, n° 44, 26 décembre 2013, p. 2923 et s. Le jugement des systèmes juridiques nationaux à l'aune d'un standard témoignerait de l'émergence d'un « *droit naturel économique* », dans lequel « *les mécanismes de libre fonctionnement des marchés [sont] élevés au statut de règles de droit fondamentales dérivant de la 'nature des choses', plus précisément des nécessités de l'économie de marché conçue comme l'état naturel et optimal d'organisation sociale* » (B. Frydman, *Les transformations du droit moderne*, Story Scientia, 1999, p. 54).

<sup>1786</sup> B. du Marais, « Entre la Jamaïque et le Kiribati. Quelques réflexions sur l'attractivité du droit français dans la compétition économique internationale », in Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Rapport public du Conseil d'État de 2006, n° 57, Doc. fr., Etudes et documents, p. 379 ; V. N. Cuzacq, « La qualité de la loi : un oxymore en droit contemporain ? », *Revue de la recherche juridique, droit prospectif*, n° 1, PUAM, 2012, p. 22-26 ; H. de Castries et N. Molfessis (prés.), *Sécurité juridique et initiative économique*, Le club des juristes,

évaluatives, tout à la fois comme un instrument et comme un témoignage de la performance de la législation française<sup>1787</sup>.

Pour autant, la sollicitation de l'obligation d'étude d'impact à des fins de promotion de la performance législative n'a pas abouti, à ce jour, à des résultats très concluants. Un tel constat s'impose à l'examen des deux moments du « *continuum législatif* »<sup>1788</sup> au cours desquels la réforme devait jouer un rôle clé. En amont de la production législative, la capacité de l'obligation d'étude d'impact à exercer une influence significative sur la performance prospectivement évaluée du projet de loi est restreinte par l'imprécision des prescriptions de l'article 8 de la loi organique et leur respect inégal au sein des études d'impact (**Section 1**). À l'issue de l'adoption de la loi, l'absence d'institutionnalisation d'une obligation d'évaluation *ex post* coordonnée avec l'obligation d'étude d'impact tient largement en échec, quant à elle, la capacité de la réforme à constituer un vecteur d'amélioration de la performance législative mesurée empiriquement (**Section 2**).

## SECTION 1. LA PERFORMANCE LÉGISLATIVE ESCOMPTÉE

Ainsi que l'énonce Véronique Chanut, la « *clé de la performance se trouve non pas dans les résultats passés mais plus en amont* », en travaillant « *sur les conditions nécessaires pour permettre cette performance* »<sup>1789</sup>. En ce sens, la loi organique du 15 avril 2009, en prévoyant la présentation des objectifs poursuivis par le projet de loi ainsi que l'évaluation prospective de ses effets, peut être interprétée comme un vecteur d'optimisation *a priori* de la performance législative. La prévention des lois inefficaces, inefficentes et génératrices d'effets pervers est

---

mare et martin, mai 2015, p. 26-29 ; J. du Bois de Gaudusson et F. Ferrand (dir.), *La concurrence entre systèmes juridiques*, PUAM, 2008, 162 p.

<sup>1787</sup> P. Idoux, « Evaluation et performance de l'action administrative », in intervention au colloque *L'évaluation en droit public*, organisé par le Centre Maurice Hauriou de l'Université Paris Descartes, 16 mai 2014 (non publié).

<sup>1788</sup> Sénat, Rapport d'information n° 623 au nom de la commission sénatoriale sur le contrôle de l'application des lois, session ordinaire 2012-2013, 17 juin 2014, D. Assouline, p. 101.

<sup>1789</sup> V. Chanut, « Pour une nouvelle geste évaluative », in Comité pour l'histoire économique et financière de la France, S. Trosa (dir.), *Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique, Une perspective internationale*, p. 193.

cependant entravée par l'imprécision des objectifs affichés dans les études d'impact (§1), ainsi que par le manque d'approfondissement des évaluations d'incidences qui y sont produites (§2).

## **§1. L'IDENTIFICATION DIFFICILE DES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LA LOI**

En vertu de l'article 8 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009, le Gouvernement doit définir « *les objectifs poursuivis par le projet de loi* »<sup>1790</sup>. L'enjeu d'une telle obligation ne doit pas être négligé. En effet, si la loi est, par définition, toujours établie en vue de parvenir à certaines finalités<sup>1791</sup>, en dehors de la matière financière, aucun texte n'imposait jusque-là à l'auteur d'un projet de les formuler expressément<sup>1792</sup>. À n'en pas douter, la mesure s'inscrit dans la continuité des efforts déployés en faveur de l'amélioration de la transparence de l'action publique et révèle un souci du législateur organique de renforcer la cohérence entre les objectifs poursuivis par la loi<sup>1793</sup>. Le lien de parenté indéniable entre cette mesure et les exigences de présentation d'objectifs déjà prévues par l'article 51-5° de la LOLF<sup>1794</sup> et par l'article 111-4 de la LOFSS.<sup>1795</sup> traduit, en parallèle, une volonté de diffusion de la culture de la performance jusque-là cantonnée au domaine des « lois financières ».

La promotion de la performance anticipée de la loi aurait nécessité, toutefois, de fixer des objectifs de nature à constituer des référentiels pertinents pour apprécier, en particulier, l'efficacité escomptée des textes<sup>1796</sup>. Or, les objectifs fixés dans les études d'impact entrent parfois en tension avec ceux qui peuvent être introduits dans le corps du projet de loi ou dans

---

<sup>1790</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>1791</sup> J.-F. Brisson, « Objectifs dans la loi et efficacité du droit », in B. Faure (dir.), *Les objectifs dans le droit*, Dalloz, 2010, p. 28.

<sup>1792</sup> J.-Y. Chérot, « Les formulations d'objectifs dans le contrôle de constitutionnalité des lois en France », *RRJ*, n° 4, 1989, p. 895 et J.-B. Duclercq, *Les mutations du contrôle de proportionnalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, th. dactyl., Université Panthéon-Sorbonne Paris 1, 2014, p. 245.

<sup>1793</sup> La poursuite par la loi de finalités contradictoires a, en effet, souvent été critiquée par la doctrine. V. par exemple F. Terré, « La crise de la loi », *APD*, 1980, p. 23-24.

<sup>1794</sup> L'article 51-5° de la LOLF impose de présenter une annexe au projet annuel de performance dans lequel doivent être présentés les « *objectifs poursuivis* » par chaque programme.

<sup>1795</sup> L'article LO 111-4. - I. dispose, quant à lui, que le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant notamment « *les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général [...] ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir* ».

<sup>1796</sup> L. Mader, « Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation », *Statute Law Review*, Volume 22, n° 2, 2001, p. 126.

son exposé des motifs (A). En outre, leur absence de traduction en objectifs opérationnels rend difficile leur utilisation comme support de l'évaluation (B).

## **A. LA COEXISTENCE DES OBJECTIFS FIXES DANS L'ETUDE D'IMPACT AVEC LES OBJECTIFS FIXES DANS LA LOI ET SON EXPOSE DES MOTIFS**

Si l'article 8 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009 est le seul dispositif à imposer expressément la définition des objectifs poursuivis par les projets de loi, en pratique, de tels objectifs étaient déjà fixés par leur auteur. À cet égard, l'exposé des motifs a toujours constitué le support de présentation des finalités poursuivies par les projets de loi. L'article 7 de la loi organique du 15 avril 2009, en vertu duquel « *les projets de loi sont précédés de l'exposé de leurs motifs* » n'impose pas, expressément, il est vrai, l'exposé des finalités poursuivies. Néanmoins, le petit lexique parlementaire le définit comme la « *partie d'un texte de loi qui explique ses raisons et ses objectifs* »<sup>1797</sup>. De même, le guide de légistique indique que l'exposé des motifs doit notamment présenter les « *principaux objectifs* » poursuivis par un projet de loi<sup>1798</sup>. Dans le sens de ces préconisations, la lecture des exposés des motifs révèle qu'ils font systématiquement référence aux finalités poursuivies par le projet de loi.

Indépendamment de cette pratique, le législateur insère fréquemment dans le corps des lois des déclarations d'objectifs<sup>1799</sup>. À ce titre, si tant les réserves émises par le Conseil d'État dans le cadre de son activité consultative<sup>1800</sup> que la jurisprudence du Conseil constitutionnel hostile aux dispositions non normatives<sup>1801</sup> ont eu pour effet de limiter cette pratique, elle perdure cependant dans certains textes et reste autorisée, en tout état de cause, pour les projets de loi de programmation<sup>1802</sup>.

---

<sup>1797</sup> Consulter l'adresse suivante : [http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/lexique.asp#P47\\_7803](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/lexique.asp#P47_7803).

<sup>1798</sup> <http://guide-legistique.fr/guide.html>.

<sup>1799</sup> J.-L. Bergel, « Les formulations d'objectifs dans les textes législatifs. Essai de synthèse », *RRJ*, n° 4, 1989-4, p. 975 ; B. Faure, « Le phénomène des objectifs en droit », in B. Faure (dir.), *Les objectifs dans le droit*, Dalloz, 2010, p. 7 ; V. Marinèse, *L'idéal législatif du Conseil constitutionnel, Etude sur les qualités de la loi*, 2007, Université Paris-Ouest Nanterre La Défense, th. dactyl., p. 288.

<sup>1800</sup> « *Les formulations d'objectifs n'ont pas leur place dans le dispositif des lois* », in Conseil d'État, *Rapport public 1991*, EDCE, p. 34.

<sup>1801</sup> V. par exemple la décision Cons. const., n° 2005-512 DC, 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, *JORF* du 24 avril 2005, p. 7173, cons. 17.

<sup>1802</sup> Antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « *Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État* ».

La présentation d'objectifs dans des documents distincts n'apparaît pas problématique dès lors que ces objectifs sont convergents ou correctement articulés. Dans cette mesure, les études d'impact, dans leur grande majorité, veillent à la cohérence entre les objectifs qu'elles affichent et ceux qui sont inscrits dans l'exposé des motifs ou le corps du texte de loi. Ainsi, dans sa rubrique consacrée aux objectifs assignés au projet de loi, l'étude d'impact du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, présenté le 30 juillet 2014 devant l'Assemblée nationale, renvoie à l'article 2 du texte qui énumère les cinq objectifs poursuivis<sup>1803</sup>. De même, l'étude d'impact du projet de loi relatif à la réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français, déposé le 27 mai 2009 devant cette même Chambre, reprend à l'identique l'objectif unique poursuivi par le texte énoncé dans l'exposé des motifs, à savoir l'amélioration des conditions d'indemnisation des personnes ayant participé aux essais et des populations, quelle que soit leur nationalité<sup>1804</sup>.

Dans des cas ponctuels cependant, les objectifs affichés dans l'étude d'impact, dans l'exposé des motifs ou dans le corps du projet de loi, ne sont pas totalement convergents. En témoigne par exemple le projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, déposé le 27 novembre 2013 devant le Sénat. Les finalités poursuivies par la demande d'habilitation à réformer le droit des obligations qui y figurent divergent entre l'étude d'impact et l'exposé des motifs. Tandis que la première a inclus la réforme du droit de la responsabilité civile dans le champ des objectifs poursuivis<sup>1805</sup> le second, au contraire, ne l'a pas intégré<sup>1806</sup>.

À ce stade, ces cas d'interférence sont de nature à créer une incertitude sur les objectifs faisant office de référentiel pour l'évaluation de la performance escomptée des lois en préparation. À ceci s'ajoute le fait que les objectifs inscrits dans les études d'impact sont rarement formulés de manière à faciliter une telle évaluation.

---

<sup>1803</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, 29 juillet 2014, p. 6.

<sup>1804</sup> Exposé des motifs du projet de loi relatif à la réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français, p. 3 ; Étude d'impact du projet de loi relatif à la réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français, mai 2009, p. 9.

<sup>1805</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, 26 novembre 2013, p. 79.

<sup>1806</sup> Exposé des motifs du projet de loi, p. 3 : « *Les textes du deuxième sous-titre relatif à la responsabilité civile n'entrent [...] pas dans le champ de l'habilitation* ». Sur cette question V. C. Pérès, « L'étude d'impact à la lumière de la réforme par ordonnance du droit des obligations », *RDC*, 2014/2, p. 280.

## B. L'INSUFFISANTE DECLINAISON DES OBJECTIFS GENERAUX EN OBJECTIFS OPERATIONNELS

Le Secrétariat général du Gouvernement, dans ses lignes directrices, a interprété l'article 8 alinéa 2 de la loi organique comme invitant à distinguer, dans les études d'impact, un « *objectif général et des objectifs intermédiaires devant permettre d'atteindre le premier* »<sup>1807</sup>. Les objectifs généraux représentent les objectifs politiques poursuivis par le projet de loi. Ils décrivent la situation à laquelle le projet de loi entend parvenir. Par conséquent, ils restent avant tout « *des intentions, pas encore des objectifs par rapport auxquels on pourrait mesurer une 'performance'* »<sup>1808</sup>. Dans l'optique d'une comparaison des « *mérites respectifs de différentes formes d'action susceptibles de remédier au problème soulevé* »<sup>1809</sup>, il est nécessaire de traduire ces objectifs généraux en objectifs intermédiaires, plus opérationnels<sup>1810</sup>. L'invitation à décliner les objectifs généraux de nature politique en objectifs opérationnels de nature technique reproduit la distinction entre objectifs stratégiques et objectifs opérationnels opérée dans le cadre de la LOLF<sup>1811</sup>. Elle répond aux recommandations de l'OCDE visant à présenter dans les analyses d'impact de la réglementation des objectifs « S.M.A.R.T. », c'est-à-dire spécifiques, mesurables, acceptés, réalistes, délimités dans le temps<sup>1812</sup>.

L'analyse de la pratique révèle que, dans certains cas, les études d'impact ont effectivement traduit les objectifs politiques poursuivis en objectifs opérationnels. Il en va ainsi de l'étude d'impact du projet de loi relatif au Grand Paris, déposé le 7 octobre 2009 devant l'Assemblée nationale, qui a assorti l'objectif général de croissance de la capitale d'objectifs opérationnels tels que la création d'un établissement public et le développement des contrats de développement territorial<sup>1813</sup>. Dans certaines études d'impact, la subdivision des objectifs généraux en objectifs opérationnels, sans être expressément mentionnée, apparaît en filigrane.

---

<sup>1807</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, p. 24.

<sup>1808</sup> J.-R. Brunetière, « Indicateurs, évaluation et typologie des objectifs : contrôle de gestion et performance sociale », *RFAP*, n° 148, 2013/4, p. 969. V. également Ch.-A. Morand, « Eléments de légistique formelle et matérielle », in C. Morand (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, PUAM, 1999, p. 98-102.

<sup>1809</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, p. 24.

<sup>1810</sup> C.-A. Morand, « Formes et fonctions de l'évaluation législative », in B. Jadot, et F. Ost (dir.), *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, Bruxelles, Publication des facultés universitaires de Saint-Louis, 1999, p. 216.

<sup>1811</sup> Sénat, *Rapport d'information de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF*, J. Arthuis, p. 208 ; R. Muzellec et M. Conan, *Finances publiques*, Dalloz, 16<sup>e</sup> éd., 2013, p. 228.

<sup>1812</sup> OECD, *Quality Standards for Development Evaluation*, 2010, p. 10.

<sup>1813</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif au Grand Paris, octobre 2009, p. 6.



C'est le cas de l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'Agence nationale des voies navigables (présenté au Sénat, le 31 août 2011), qui a indiqué que la poursuite de l'objectif d'unification du service public de la voie d'eau impliquait notamment de « *regrouper au sein d'un même établissement public les services de navigation* »<sup>1814</sup>. Dans le même sens, l'étude d'impact du projet de loi « Hadopi 2 »<sup>1815</sup>, déposé au Sénat le 24 juin 2009, a fixé des objectifs généraux tels que la restauration de « *la crédibilité de la sanction dans l'esprit des internautes* » qui ont été déclinés en objectifs « *immédiats* », comme la facilitation du déroulement des procédures judiciaires<sup>1816</sup>.

Cependant, la plupart du temps, le Gouvernement s'est abstenu de fixer le moindre objectif opérationnel, rendant ainsi difficile l'appréciation prospective de la performance des textes. Une telle situation a pu s'expliquer par le caractère prioritairement symbolique de la finalité politique poursuivie, qui rendait complexe la traduction de l'objectif général en objectifs opérationnels précis. La volonté de « *donner plus de solennité au 11 novembre* », objectif général fixé par l'étude d'impact du projet de loi fixant au 11 novembre la commémoration de tous les morts pour la France, n'a ainsi fait l'objet d'aucune subdivision en objectifs opérationnels.

Dans d'autres cas, l'absence de fixation d'objectifs opérationnels est apparue comme la conséquence de l'occultation des finalités générales réellement poursuivies. Il arrive, en effet, que l'auteur d'un projet de loi passe volontairement sous silence certains objectifs politiques<sup>1817</sup>, en particulier lorsqu'ils sont sujets à controverses. En témoigne, par exemple, l'étude d'impact du projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale, présenté au Sénat le 13 avril 2011. L'objectif général affiché, à savoir le rapprochement du citoyen de la justice, n'excluait pas la poursuite d'un objectif général complémentaire non avoué, en l'espèce, le renforcement de la sévérité des sanctions auquel devait aboutir la participation de citoyens supposés plus sévères que les juges<sup>1818</sup>. Le Gouvernement s'étant gardé d'afficher un tel objectif dans l'étude d'impact, il n'a logiquement pas été traduit en objectifs opérationnels.

---

<sup>1814</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à l'Agence nationale des voies navigables, août 2011, p. 16.

<sup>1815</sup> Projet de loi relatif à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet, juin 2009.

<sup>1816</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>1817</sup> S. Nadal, « L'efficacité des règles de droit pour repère : quel(s) horizon(s) ? », in P. Hammje, L. Janicot, et S. Nadal (dir.), *L'efficacité de l'acte administratif. Nouvelle norme, nouvelles normativité ?*, LEJEP, 2013, p. 18.

<sup>1818</sup> C. Besnier, *La réforme des citoyens assesseurs*, rapport de l'ENM, février 2013, p. 42.

En revanche, le plus souvent, les objectifs généraux affichés dans les études d'impact apparaissent bien susceptibles d'être traduits en objectifs opérationnels. Il en est ainsi de l'objectif d'amélioration de l'« *efficacité des outils de la reconversion des militaires* » fixé dans l'étude d'impact du projet de loi modifiant le code de la défense et relatif à la reconversion des militaires<sup>1819</sup>, déposé le 23 décembre 2009 devant l'Assemblée nationale. Le Gouvernement aurait pu fixer comme objectif opérationnel, par exemple l'atteinte d'un pourcentage précis de reclassement dans le secteur public ou le secteur privé des soldats ayant quitté l'institution militaire. De même, l'objectif général de régression de « *la pratique de la dissimulation du visage dans l'espace public* » fixé par l'étude d'impact du projet de loi interdisant la dissimulation du visage<sup>1820</sup> déposé le 19 mai 2010 devant l'Assemblée nationale aurait pu être accompagné d'un objectif opérationnel de baisse progressive du nombre de personnes dissimulant leur visage dans l'espace public.

En l'état actuel du droit positif, le défaut d'affichage systématique des objectifs opérationnels poursuivis par les projets de loi dans les études d'impact contrarie l'évaluation de leur performance prospective. La spécificité de l'exigence de fixation des objectifs prévue par l'obligation d'étude d'impact au regard de la pratique de fixation de tels objectifs dans les exposés des motifs ou dans les dispositifs législatifs mériterait par conséquent, d'être soulignée dans le cadre d'une réécriture de l'article 8 alinéa 2 de la loi organique. La disposition pourrait ainsi prévoir que les documents rendant compte de l'étude d'impact « *définissent les objectifs généraux et les objectifs opérationnels poursuivis par le projet de loi* ». Une telle modification ne pourrait qu'exercer une pression positive en faveur d'un changement des pratiques gouvernementales. En tout état de cause, la pertinence des objectifs généraux affichés et l'adéquation des objectifs opérationnels par rapport à ces objectifs généraux devrait être discutée lors de l'examen du projet de loi au Parlement et donner lieu, le cas échéant, à une correction de l'étude d'impact au cours de l'élaboration du texte<sup>1821</sup>.

Pour autant, l'absence de promotion significative de la performance anticipée des lois ne résulte pas uniquement de la carence des études d'impact du point de vue de la fixation des

---

<sup>1819</sup> Étude d'impact du projet de loi modifiant le code de la défense et relatif à la reconversion des militaires, décembre 2009, p. 7.

<sup>1820</sup> Étude d'impact du projet de loi interdisant la dissimulation du visage, mai 2010, p. 11.

<sup>1821</sup> Confère la procédure d'actualisation de l'étude d'impact dont l'institutionnalisation été proposée. Une telle démarche serait d'autant plus opportune que les amendements substantiels apportés au projet de loi sont susceptibles de rendre caducs les objectifs poursuivis. Les professeurs Millard et Champeil-Desplats considèrent, à cet égard, que l'adoption d'un énoncé normatif en parfaite adéquation avec l'objectif poursuivi relève du « *pari* ». In « Efficacité et énoncé de la norme », in P. Hammje, L. Janicot, et S. Nadal (dir.), *L'efficacité de l'acte administratif. Nouvelle norme, nouvelles normativité ?*, Lextenso, 2013, p. 71.

objectifs poursuivis. Elle résulte également de l'imprécision des évaluations préalables réalisées sur la base de ces objectifs.

## §2. L'ANTICIPATION APPROXIMATIVE DES EFFETS PRODUITS PAR LA LOI

En vertu des alinéas 8 et 9 de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009, les études d'impact doivent rendre compte précisément de l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales, environnementales et sur l'emploi public des projets de loi, mais aussi « *des coûts et bénéfices financiers attendus [...] pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue* ». La diversité des domaines d'analyse fixés par la loi organique, dont les lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement ont précisé la portée<sup>1822</sup>, témoigne de l'attachement de leur auteur à une conception plurielle de la performance législative<sup>1823</sup>. Le modèle français d'étude d'impact contraste avec les modèles anglo-saxons « où les études

---

<sup>1822</sup> L'évaluation des incidences économiques vise notamment à faire apparaître les conséquences macro-économiques, micro-économiques et sur la concurrence du dispositif envisagé. L'examen des conséquences sociales induit, par exemple, une appréciation de l'influence de la réforme sur l'emploi mais aussi sur les populations « *particulièrement vulnérables* ». L'étude des effets sur l'environnement est censée induire une réflexion sur les conséquences du texte en matière de « niveau de production des entreprises des secteurs primaire ou secondaire ». L'analyse des incidences du projet de loi sur l'emploi public doit conduire le Gouvernement enfin, à réfléchir aux conditions de mise en œuvre du texte par les administrations publiques. In Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, p. 30-34. Le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la simplification législative a proposé d'enrichir les alinéas 8 et 9 de la loi organique en introduisant, notamment, une obligation de réalisation d'un « *test entreprises* » (R. Juanico, 9 octobre 2014, p. 47).

<sup>1823</sup> Il a été proposé, lors de l'examen du projet de loi organique, d'étendre la liste des rubriques à renseigner dans l'étude d'impact en intégrant, par exemple, une obligation d'évaluer les conséquences du projet de loi « *sur les services publics et leurs usagers* » (V. par ex. Sénat, Compte-rendu intégral, *JORF* du 19 février 2009, p. 2041) ou encore sur le « *bonheur collectif* » (Assemblée nationale, Compte rendu intégral, *JORF* du 15 janvier 2009, p. 345). Les amendements n'ont, cependant, pas été adoptés.

*d'impact sont fondées essentiellement sur des raisonnements de nature économique* »<sup>1824</sup> bien que, dans ces États également, la tendance soit à la diversification des critères d'évaluation<sup>1825</sup>.

Aux sources de cette obligation d'évaluation des incidences, il y a la volonté de prévenir l'adoption de lois ne répondant pas aux critères de performance fixés dans l'obligation d'étude d'impact. L'inefficacité des lois<sup>1826</sup>, leur coût excessif au regard des bénéfiques produits<sup>1827</sup> ou encore les effets pervers qu'elles produisent<sup>1828</sup> font, en effet, l'objet d'une déploration permanente. La loi « Bredin » du 13 juillet 1992<sup>1829</sup> adoptée à la suite de l'effondrement d'un stade a par exemple prévu de nouvelles règles d'homologation des stades qui n'ont jamais pu être respectés par les collectivités locales faute de moyens suffisants<sup>1830</sup>. La loi du 11 février 2005<sup>1831</sup>, quant à elle, a imposé de rendre accessible aux personnes handicapées un certain nombre de locaux à une échéance fixée par un décret au 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>1832</sup>. La disposition n'a pas produit les effets attendus car le délai s'est avéré trop court pour faire face « *aux masses d'investissement nécessaires* »<sup>1833</sup>.

La question de la capacité des études d'impact à anticiper les effets produits par les textes en préparation a été débattue lors de l'examen du projet de loi organique. À cet égard, les doutes exprimés par certains sénateurs<sup>1834</sup> quant aux potentialités du dispositif n'étaient pas sans rappeler le scepticisme exprimé par Jean Carbonnier sur la possibilité d'anticiper dans un

---

<sup>1824</sup> S. Rose-Ackerman et T. Perroud, « Les études d'impact et l'analyse « coûts-avantages : modèles américains et traditions juridiques françaises », in I. Lianos (dir.), *Études d'impact et production normative*, RFAP, n° 149, 2014, p. 107. V. également J.-B. Auby and T. Perroud, « Introduction », in J.-B. Auby and T. Perroud, *Regulatory Impact Assessment*, Global Law Press, Red Series, 2013, p. 39.

<sup>1825</sup> R. Hoppe, « Ex Ante Evaluation of Legislation: between Puzzling and Powering », in J. Verschuuren (ed.), *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 83.

<sup>1826</sup> B. Mathieu, *La loi*, Dalloz, Connaissance du droit, 3<sup>e</sup> éd., 2010, p. 124-125 ; G. Carcassonne, « Penser la loi », *Pouvoirs*, n° 114, 2005/3, p. 39-52.

<sup>1827</sup> V. par exemple l'évaluation du coût du dispositif « TEPA » par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale (Rapport d'information sur l'évaluation des dispositifs de promotion des heures supplémentaires prévus par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, J.-P. Gorges et J. Mallot, 30 juin 2011, spéc. p. 102 et s.), ou encore l'évaluation du coût de la législation relative aux « 35h » par une mission d'information commune à l'Assemblée nationale (H. Novelli, tome I, 14 avril 2004, spéc. p. 89 et s.).

<sup>1828</sup> V. par exemple G. Pignarre, « L'effet pervers des lois », *RRJ*, n° 59, 1994, p. 1102. et s.

<sup>1829</sup> Loi n° 92-652 du 13 juillet 1992 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives et portant diverses dispositions relatives à ces activités, *JORF* du 16 juillet 1992, p. 9515.

<sup>1830</sup> J.-P. Camby, « La désacralisation de la loi », in P. Jan, *La Constitution de la V<sup>e</sup> République, Réflexions pour un cinquantenaire*, Doc. fr., p. 114.

<sup>1831</sup> Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, *JORF* n° 36, 12 février 2005, p. 2353.

<sup>1832</sup> Article L. 111-7-3 du code de la construction et de l'habitation ; Décret n° 2006-555 du 16 mai 2006.

<sup>1833</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information de la Mission d'information sur la simplification législative, L. de la Raudière (prés.), R. Juanico (rapp.), 9 octobre 2014, p. 16.

<sup>1834</sup> Sénat, Compte-rendu intégral, *JORF* du 19 février 2009, p. 2040 et 2045.

document les « *phénomènes d'incidence [...] enchevêtrés, multiformes et de surcroît volontaires* » dont les lois sont à l'origine<sup>1835</sup>. À l'inverse, en signifiant sa confiance envers les évaluations prospectives des effets<sup>1836</sup>, le président de la Commission des lois du Sénat s'était fait l'écho de l'optimisme affiché par certains auteurs voyant dans ces démarches les esquisses d'une « *science de la législation* »<sup>1837</sup>.

L'analyse des dispositifs retenus dans la loi organique et leur mise en œuvre par le Gouvernement donne raison, pour l'heure, au courant sceptique. Les études d'impact sont en effet globalement restées en deçà des attentes du législateur organique exprimées aux alinéas 8 et 9 de l'article 8 (A). La promotion de la performance législative escomptée est tenue en échec, en outre, par l'absence d'obligation de comparer l'alternative législative retenue avec les autres alternatives législatives envisagées (B).

#### **A. L'ÉVALUATION PERFECTIBLE DES EFFETS ATTENDUS PAR LE PROJET DE LOI RETENU**

L'examen des alinéas 8 et 9 de la loi organique du 15 avril 2009, au-delà de la diversité des domaines d'évaluation imposés, laisse entrevoir deux types de méthode d'analyse des effets. En premier lieu, l'obligation d'estimer les incidences financières du projet de loi ainsi que les coûts et bénéfices financiers attendus pour l'administration et pour les principales catégories de destinataires du texte implique la réalisation d'analyses coûts-bénéfices, c'est-à-dire une évaluation de nature quantitative. Ensuite, l'obligation d'évaluer les conséquences du texte dans les domaines économiques, sociaux, environnementaux et en matière d'emploi public, induit quant à elle une approche qui, sans exclure des prévisions chiffrées, privilégie les analyses de nature qualitative. Les consultations menées par le Gouvernement et dont il doit être rendu compte en vertu des alinéas 10 et 11 de la loi organique du 15 avril 2009, en ce qu'elles permettent d'avoir connaissance des réactions suscitées par le projet de loi, participent

---

<sup>1835</sup> J. Carbonnier, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGDJ, 10<sup>e</sup> éd., p. 153 ; V. également P. Amselek, « La part de la science dans les activités des juristes », *D.* 1997, chron. p. 349.

<sup>1836</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 1375 de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, Warsmann J.-L., 7 janvier 2009, p. 40.

<sup>1837</sup> L. Mader, « La législation : objet d'une science en devenir ? », in P. Amselek (dir.), *La science de la législation*, P.U.F., 1988, p. 9-20 ; V. également J.-D. Delley et A. Flückiger, « La légistique : une élaboration méthodique de la législation », in R. Drago (dir.), *La confection de la loi*, Cahiers des sciences morales et politiques, PUF, 2005, p. 84.

de cette démarche d'évaluation qualitative. Selon le professeur Mader, l'utilisation conjointe de ces deux méthodes permet d'apprécier au plus près les effets prévisibles de la loi en préparation<sup>1838</sup> et d'apprécier, en définitive, la performance de celle-ci. Depuis l'adoption de la loi organique du 15 avril 2009, le maintien des évaluations qualitatives à un degré de généralité trop élevé (1) et la rareté des analyses coûts-bénéfices (2) minimisent la diffusion d'une culture de la performance prospective par le biais des études d'impact.

## 1. L'IMPRECISION DES EVALUATIONS QUALITATIVES

L'obligation d'exposer les conséquences économiques, sociales, environnementales et en matière d'emploi public a deux finalités. D'une part, elle vise à mesurer l'efficacité escomptée des lois en préparation, c'est-à-dire le degré d'adéquation des effets attendus aux objectifs poursuivis<sup>1839</sup>. D'autre part, de façon extensive, elle implique une tentative d'appréciation de l'impact du projet de loi en dehors du champ des objectifs poursuivis. La majorité des études d'impact s'en tient cependant à une évaluation imprécise de l'efficacité anticipée de la loi (a), sans apporter de réels éléments d'appréciation de son impact au sens large, quand bien même certains effets secondaires sont susceptibles de remettre en cause la performance escomptée du projet de loi (b).

### a. Le caractère lacunaire des évaluations de l'efficacité escomptée des projets de loi

La plupart des guides relatifs à l'analyse d'impact de la réglementation publiés dans les systèmes juridiques étrangers prévoit que l'évaluation des effets attendus du texte se fait à la lumière des objectifs fixés<sup>1840</sup>. En France, l'obligation d'étude d'impact, pas plus que les lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement, ne prévoient expressément que les

---

<sup>1838</sup> L. Mader, *L'évaluation législative, Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Préface de C.-A. Morand, Lausanne, Payot, Etudes et Pratique, 1985, p. 55.

<sup>1839</sup> A. Jeammaud, E. Serverin, « Évaluer le droit », *D.*, 1992, p. 267 ; J.-D. Delley, « Penser la loi, introduction à une démarche méthodique », in C. Morand (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, PUAM, 1999, p. 112.

<sup>1840</sup> Les lignes directrices de la Commission européenne invitent par exemple les rédacteurs de l'analyse d'impact à apprécier les impacts des propositions « sur la base de critères clairement reliés aux objectifs ». Commission européenne, *Lignes directrices internes sur l'analyse d'impact*, 15 janvier 2009, p. 6.

objectifs présentés en vertu de l'article 8 alinéa 2 de la loi organique constituent le support de l'évaluation préalable des effets produits par le projet de loi.

En dehors de cas ponctuels<sup>1841</sup>, la majorité des études d'impact analyse bien les incidences attendues des projets de loi au regard des objectifs présentés. L'étude d'impact du projet de loi modifiant le code de la défense et relatif à la reconversion des militaires, déposé le 23 décembre 2009 devant l'Assemblée nationale, analyse ainsi l'impact social du texte à la lumière de son objectif d'amélioration de « *l'efficacité des outils de la reconversion des militaires* »<sup>1842</sup>. Elle estime notamment que l'assouplissement des modalités d'exécution du congé de reconversion devrait « *permettre aux militaires d'envisager leur retour à la vie civile de manière plus sereine* »<sup>1843</sup>. De même, l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire<sup>1844</sup>, après avoir fixé parmi les objectifs poursuivis le développement de la capacité de création d'emplois du secteur de l'économie sociale et solidaire, procède à l'évaluation de l'impact social du dispositif en estimant que 100 000 à 200 000 emplois devraient être créés au sein des associations et des coopératives<sup>1845</sup>.

En dépit du caractère quasi-systématique de l'articulation entre les objectifs fixés et l'évaluation des conséquences dans les domaines en lien avec ces objectifs, le concours apporté par les études d'impact à la promotion de l'efficacité des lois en préparation apparaît très inégal.

Dans une optique téléologique<sup>1846</sup>, les études d'impact ont tendance à mettre davantage en lumière l'efficacité *souhaitée* que l'efficacité *prévisible* d'un projet de loi. Cette pratique, au demeurant fréquente, n'apporte qu'une faible valeur ajoutée par rapport aux exposés des motifs. L'étude d'impact du projet de loi relatif au Grand Paris, présentée le 7 octobre 2009 à l'Assemblée nationale, a par exemple exposé sous des auspices particulièrement favorables les effets attendus de la construction de la rocade métro autour de Paris en insistant sur les « *créations (ou maintien) d'emplois directs et indirects* », sur la « *valorisation des gains de*

---

<sup>1841</sup> Fait office d'exception, par exemple, l'étude d'impact du projet de loi renforçant la protection du secret des sources des journalistes (présenté à l'Assemblée nationale le 12 juin 2013), qui s'est abstenue de présenter toute analyse substantielle des impacts attendus de la réforme (11 juin 2013, p. 29).

<sup>1842</sup> Étude d'impact du projet de loi modifiant le code de la défense et relatif à la reconversion des militaires, décembre 2009, p. 7.

<sup>1843</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>1844</sup> Déposé le 24 juillet 2013 devant le Sénat.

<sup>1845</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire, 24 juillet 2013, p. 25-26.

<sup>1846</sup> J.-F. Kerléo, « L'analyse économique des projets de loi dans les études d'impact. Bilan critique du droit constitutionnel économique émergent », in M. Philip-Gay (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, Lextenso Editions, 2012, p. 151.

*temps de transport [...] pour les utilisateurs du nouveau métro* », ou encore sur les « *retombées d'image pour la place de Paris* »<sup>1847</sup>.

En outre, dans la plupart des études d'impact, l'évaluation du degré de correspondance entre les effets attendus et les objectifs poursuivis reste à un niveau d'approximation d'un niveau élevé. En témoigne par exemple, l'évaluation préalable de l'article 9 du projet de loi de finances rectificative pour 2014<sup>1848</sup> prévoyant une contribution financière pour favoriser le développement de l'offre de logements sociaux. Au titre de l'évaluation des incidences économiques, le document a considéré, sans plus de précisions, que le dispositif « *facilitera[it] la mise en œuvre des objectifs de construction de logements sociaux* »<sup>1849</sup>. S'agissant des conséquences sociales attendues, le document a indiqué, de façon surprenante, que « *la présente disposition n'a[va]it pas d'incidence sociale directe* »<sup>1850</sup>.

Par ailleurs, la confrontation *a posteriori* des prévisions des études d'impact en matière d'efficacité escomptée avec les effets produits en pratique par la loi tend à mettre en exergue le manque de pertinence des évaluations. L'étude d'impact du projet de loi portant contrat de génération, déposé le 12 décembre 2012 devant l'Assemblée nationale, avait par exemple estimé que les dispositions mettant en œuvre l'objectif d'incitation des employeurs « *à embaucher plus rapidement un jeune, avant son vingt-sixième anniversaire, et en contrat à durée indéterminée* » entraînerait la création de 100 000 embauches annuelles<sup>1851</sup>. Or, selon un bilan dressé par le ministère du travail, au mois de février 2014, seules 21 000 demandes d'aides à l'embauche avaient été formulées par les entreprises<sup>1852</sup>.

Il faut enfin souligner que l'adoption d'amendements non soumis à étude d'impact remettant en cause l'économie générale du projet de loi contrarie la capacité des alinéas 8 et 9 de la loi organique à constituer des vecteurs d'amélioration de l'efficacité prospective de la loi. En témoigne, l'introduction par amendement du crédit impôt compétitivité emploi dans le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2012, censé favoriser l'emploi par

---

<sup>1847</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif au Grand Paris, octobre 2009, p. 43.

<sup>1848</sup> Déposé le 12 novembre 2014 devant l'Assemblée nationale.

<sup>1849</sup> Étude d'impact du projet de loi de finances rectificative pour 2014, 12 novembre 2014, p. 195.

<sup>1850</sup> *Ibidem*. L'indigence de l'évaluation préalable a, du reste, été dénoncée par le Conseil d'État lors de l'examen du projet de loi. V. Conseil d'État, *Rapport public 2012. Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives*, EDCE, Doc. fr., 2012, p. 138.

<sup>1851</sup> Étude d'impact du projet de loi portant contrat de génération, 11 décembre 2012, p. 30.

<sup>1852</sup> Bilan cité par A. Jolivet et J. Thébaud, « Le contrat de génération : une occasion manquée pour la transmission professionnelle ? », *La Revue de l'Ires*, n° 80, 2014/1, p. 106.



l'allègement du coût salarial<sup>1853</sup>. La réalisation d'une étude d'impact détaillée aurait, sans aucun doute, permis l'adoption d'un dispositif prospectivement plus efficace<sup>1854</sup>. À cet égard, la proposition d'introduction d'une procédure d'actualisation de l'étude d'impact après chaque lecture du projet de loi devant chacune des Chambres, dont l'opportunité a déjà été soulignée, apparaît indispensable.

Les évaluations présentées par le Gouvernement à la lumière des objectifs fixés ne concourent donc pas significativement, pour l'heure, à l'amélioration de l'efficacité anticipée des lois. La prévision des effets susceptibles d'être produits par les lois en dehors du champ des objectifs poursuivis, qui constitue une composante de la performance selon les critères de la loi organique du 15 avril 2009, est quant à elle rarement conduite dans les études d'impact.

#### **b. La rareté des évaluations prenant en compte les impacts collatéraux**

L'évaluation des incidences économiques, sociales, environnementales et sur l'emploi public des projets de loi, prévue par les alinéas 8 et 9 de l'article 8 de la loi organique, ne saurait se réduire à une appréciation du degré de réalisation prévisible des objectifs fixés. En ce sens, les lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement invitent à évaluer, outre « *l'ampleur des effets recherchés* », les « *éventuels effets moins attendus voire indésirables à court, moyen ou long terme* »<sup>1855</sup>. La performance promue par l'obligation d'étude d'impact implique, en d'autres termes, de conjuguer la mesure de l'efficacité attendue du projet de loi avec l'anticipation de son impact global<sup>1856</sup>. Il s'agit d'éviter, *in fine*, l'adoption de lois

---

<sup>1853</sup> Assemblée nationale, 27 novembre 2012, loi de finances rectificative pour 2012.

<sup>1854</sup> V. par exemple M. Plane, « Évaluation de l'impact économique du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) », *Revue de l'OFCE*, n° 126, 2012/7, p. 141-153.

<sup>1855</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, p. 27. Dans le même sens, le rapport de l'Assemblée nationale sur les critères de contrôle de l'étude d'impact a mis en avant la nécessité d'une mesure « *des effets indirects ou connexes, positifs et négatifs, dans toutes leurs dimensions [...] pour apprécier un dispositif* » (C. Goasguen et J. Mallot, 19 novembre 2009, p. 37).

<sup>1856</sup> En ce sens, J.-D. Delley considère que « *le choix des mesures les plus appropriées aux buts recherchés par une législation doit prendre en considération, au-delà des effets voulus, l'impact prévisible* ». In « *Penser la loi, introduction à une démarche méthodique* », in C. Morand (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, PUAM, 1999, p. 112.

potentiellement efficaces au regard des objectifs remplis, mais sources d'effets pervers qui n'avaient pas été envisagés<sup>1857</sup>.

Le phénomène des lois efficaces, mais paradoxalement, peu performantes en tenant compte de leur impact global n'est pas nouveau. Non sans ironie, Dominique Turpin se demandait si la réalisation d'une étude d'impact aurait permis de prévoir que la finalité poursuivie par la loi du 24 novembre 1798 établissant un impôt sur les portes et fenêtres, à savoir remplir les caisses publiques, allait favoriser, par ricochet, la propagation de la tuberculose<sup>1858</sup>. La situation semble s'être toutefois aggravée avec l'accumulation des textes. La doctrine n'a ainsi pas manqué de dénoncer à de nombreuses reprises les effets pervers produits par certaines réformes<sup>1859</sup>. En témoigne, par exemple, la loi « Urbanisme et Habitat » du 2 juillet 2003<sup>1860</sup>. Faute d'évaluation préalable approfondie, le législateur n'avait pas envisagé que la poursuite de l'objectif de modernisation du parc d'ascenseurs allait, compte tenu du caractère oligopolistique des sociétés de réparation d'ascenseur, entraîner une explosion des coûts de réparation et des retards très importants dans la réalisation de ces travaux<sup>1861</sup>.

La capacité des alinéas 8 et 9 de l'article 8 de la loi organique à constituer un vecteur d'amélioration de cette dimension de la performance législative anticipée a cependant été largement remise en cause par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Lors du contrôle de la loi organique, il a en effet considéré que l'application des prescriptions de l'article 8 ne pouvait être exigée que dans la mesure où elles trouvaient à s'appliquer « *compte tenu de l'objet des dispositions du projet de loi en cause* »<sup>1862</sup>. Dans sa décision 2014-12 FNR du 1<sup>er</sup> juillet 2014, il a donné une portée large à cette réserve d'interprétation en appréciant, en l'espèce, l'objet du projet de loi à partir des « *objectifs poursuivis par le projet de loi* » dont la présentation est imposée par la loi organique. En l'espèce, le Gouvernement n'ayant pas mentionné parmi les objectifs poursuivis la modification du nombre d'emplois publics, le

---

<sup>1857</sup> G. Pignarre, « L'effet pervers des lois », *RRJ*, n° 59, 1994, p. 1137-1138.

<sup>1858</sup> D. Turpin, « Conclusion générale », in M. Philip-Gay (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, Lextenso Editions, 2012, p. 170.

<sup>1859</sup> D. Bourcier, « Les effets inattendus des lois », in R. Verdier (dir.), *Jean Carbonnier. L'homme et l'œuvre*, Presses universitaires de Paris Ouest, 2012, p. 311 et s.

<sup>1860</sup> *JORF* du 3 juillet 2003, p. 11176.

<sup>1861</sup> B. du Marais in Assemblée nationale, Rapport d'information de la Mission d'information sur la simplification législative, L. de la Raudière (prés.), Juanico R. (rapp.), 9 octobre 2014, p. 47 ; Y. Jégouzo, « Inflation normative et externalisation des contrôles », *AJDA* 2003, p. 105 ; G. Carcassonne, « Dérive législative », *Le Point*, 14 février 2008. <http://www.lepoint.fr/actualites-politique/2008-02-14/derive-legislative/917/0/223645>.

<sup>1862</sup> Cons. const., n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 34 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009 p. 6530, cons. 15.

Conseil a considéré que l'obligation d'évaluation des conséquences du projet de loi sur l'emploi public, prévue par l'article 8 alinéa 9 de la loi organique, ne s'appliquait pas<sup>1863</sup>. Outre son impact sur l'autonomie du Gouvernement en matière de détermination des prescriptions de l'article 8 qu'il entend mettre en œuvre<sup>1864</sup>, cette réserve témoigne d'une interprétation réductrice de la portée des alinéas 8 et 9 de l'article 8 de la loi organique. En vertu de cette décision, les conséquences économiques, sociales, environnementales et sur l'emploi public ne doivent être effectivement évaluées que dans la mesure où elles sont en rapport avec les objectifs poursuivis. L'obligation d'étude d'impact apparaît donc, au regard de la position du Conseil constitutionnel, comme un instrument de promotion de l'efficacité escomptée de la loi, mais nullement d'évaluation de son impact global.

Il ressort de l'analyse des études d'impact que le Gouvernement s'en est tenu le plus souvent à la jurisprudence du Conseil constitutionnel en s'abstenant de procéder à des évaluations approfondies au-delà du champ des objectifs poursuivis. En ce sens, l'étude d'impact du projet de loi « Macron »<sup>1865</sup> a mesuré l'efficacité attendue des dispositions relatives à l'extension du travail dominical en analysant ses conséquences économiques sur les consommateurs et les entreprises à la lumière de l'objectif de « *développement du territoire dans les zones disposant d'une attractivité économique et touristique* »<sup>1866</sup>. Le document s'est abstenu, en revanche, d'évaluer ses incidences éventuelles sur la situation sociale des salariés<sup>1867</sup>.

De façon ponctuelle, les effets indirects potentiellement induits par un projet de loi ont été envisagés par les études d'impact. Le plus souvent, cependant, cette question a été évoquée lorsque de tels effets sont positifs. L'évaluation préalable du projet de loi de finances rectificative pour 2012 a par exemple souligné que la disposition prévoyant un relèvement du plafond des prêts accordés par la France au Fonds monétaire international pourrait avoir deux effets indirects positifs : « *rassurer les marchés financiers quant à la capacité du F.M.I. à intervenir en cas de crise* » et permettre de « *financer de nouveaux programmes d'assistance financière à des États* »<sup>1868</sup>. Lorsque des effets indirects négatifs sont à prévoir, les documents

---

<sup>1863</sup> Cons. const., n° 2014-12 FNR, 1<sup>er</sup> juillet 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, cons. 6.

<sup>1864</sup> V. Ire partie, titre 1, chapitre 1, section 2, §1.

<sup>1865</sup> Projet de loi pour la croissance et l'activité, déposé le 11 décembre 2014 devant l'Assemblée nationale.

<sup>1866</sup> Étude d'impact du projet de loi pour la croissance et l'activité Tome III, 10 décembre 2014, p. 7

<sup>1867</sup> *Ibidem*, p. 3-16.

<sup>1868</sup> Étude d'impact du projet de loi de finances rectificative pour 2012, 8 février 2012, p. 187.

n'envisagent cette hypothèse que de manière allusive. En ce sens, par exemple, l'étude d'impact de l'article 11 du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, déposé le 30 juillet 2014 à l'Assemblée nationale, a reconnu que le développement des biocarburants « *pourrait, dans un premier temps, avoir un impact négatif – mais limité – sur le prix des carburants à la pompe* »<sup>1869</sup>.

Dans l'optique d'une meilleure prévention des effets pervers entraînés par l'adoption d'une loi, un approfondissement des évaluations pratiquées en dehors du champ des objectifs fixés apparaît nécessaire. Dans les cas où ces évaluations mettraient en lumière de fortes incertitudes, rien n'empêcherait le Gouvernement de recourir à l'expérimentation législative prévue par l'article 37-1 de la Constitution<sup>1870</sup> qui lui permet de tester une législation sur un territoire et pour une durée limitée<sup>1871</sup>. Les résultats de cette expérimentation pourraient alors alimenter l'étude d'impact du projet prévoyant, le cas échéant, l'extension de l'application de la loi expérimentée à tout le territoire<sup>1872</sup>.

En définitive, l'absence d'une franche prise en considération des éventuels effets pervers induits par un projet de loi et l'évaluation imprécise de son efficacité attendue relativisent le concours apporté par la loi organique à la promotion de la performance législative escomptée. L'analyse de la mise en œuvre de l'obligation d'évaluer les coûts et bénéfices financiers attendus des textes corrobore ce constat.

---

<sup>1869</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, 29 juillet 2014, p. 60.

<sup>1870</sup> « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ».

<sup>1871</sup> B. Chavanat, « L'expérimentation », in D. Mandelkern (prés.), *Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation*, Doc. fr., 2002, p. 121-123.

<sup>1872</sup> J.-D. Delley, « Penser la loi, introduction à une démarche méthodique », in C. Morand (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, PUAM, 1999, p. 81 et s. ; En ce sens, V. aussi le rapport sur la simplification, qui préconise également le développement de l'expérimentation législative afin de « *fiabiliser l'évaluation ex ante de l'impact* ». Assemblée nationale, Rapport d'information de la Mission d'information sur la simplification législative, L. de la Raudière (prés.), R. Juanico (rapp.), 9 octobre 2014, p. 85. Une telle démarche a été déjà été suivie ponctuellement, par exemple dans le cadre de l'évaluation préalable de l'article 53 du projet de loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la Sécurité sociale pour 2011 (*JORF* du 21 décembre 2010, p. 22409) relatif au contrôle des arrêts de travail. La pertinence de cette disposition a été justifiée par les résultats produits par l'expérimentation qui avait été mise en place par l'article 103 de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008 (*JORF* du 21 décembre 2007, p. 21603), in *ibidem*, p. 194 et s..

## 2. LA CARENCE DES ANALYSES COÛTS-AVANTAGES

L'article 8 alinéa 8 de la loi organique du 15 avril 2009 impose de conjuguer l'évaluation des incidences du projet de loi dans les domaines économique, financier, social, environnemental et sur l'emploi public avec une évaluation des « *coûts et bénéfices financiers attendus pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue* ». Sans qu'il soit possible de déterminer en quoi cette réforme apporte un complément à l'article 8 alinéa 8 de la loi organique du 15 avril 2009, l'article 8 du décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration énonce que l'étude d'impact doit permettre de vérifier les coûts et bénéfices attendus « *des projets de loi ayant des conséquences sur les missions ou l'organisation des services déconcentrés de l'État* »<sup>1873</sup>.

Cette exigence de traduction en matière de coûts et bénéfices quant aux effets attendus d'un projet de loi traduit une volonté du législateur organique de coupler la mesure de l'efficacité et de l'impact *lato sensu* de la loi en préparation avec la mesure de son efficience prévisible, en mesurant si les « *les objectifs assignés à la règle de droit ont été atteints au meilleur coût* »<sup>1874</sup>.

L'analyse coûts-bénéfices, appelée aussi analyse coûts-avantages, est un calcul économique qui consiste à traduire en gains et dépenses monétaires les effets prévisibles d'un projet afin de déterminer son utilité<sup>1875</sup>. La valeur des impacts marchands est calculée en référence aux prix du marché, tandis que celle des impacts non marchands est estimée en se référant à des prix fictifs qui sont censés mimer le fonctionnement de celui-ci<sup>1876</sup>. Les analyses coûts-avantages trouvent leurs racines dans l'« *algèbre morale* » imaginée par Benjamin

---

<sup>1873</sup> Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, *JORF* n° 0107 du 8 mai 2015, texte n° 23.

<sup>1874</sup> A. Flückiger, « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *Revue européenne des sciences sociales*, tome XLV, n° 138, 2007, p. 84-85 : « *une politique ou une norme sont efficaces si les résultats correspondent à leurs objectifs, elle est efficiente si les ressources pour y parvenir sont économiques* » ; F. Rangeon, « Réflexions sur l'effectivité du droit », in D. Lochak (dir.), *Les usages sociaux du droit*, PUF, 1989, p. 127.

<sup>1875</sup> Y. Crozet, « Calcul économique et démocratie : des certitudes technocratiques au tâtonnement politique », *Cahiers d'économie Politique*, n° 47, 2004/2, p. 162 ; R. Guesnerie, « De l'utilité du calcul économique public », *Economie & prévision*, n° 175-176, 2006/4, p. 6 ; I. Lianos et M. Karliuk, « L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs », *RFAP*, n° 149, 2014, p. 8 ; P. de Meneval, « Réglementer intelligemment », *Document de travail de l'ambassade de France aux États-Unis*, août 2004, p. 4.

<sup>1876</sup> A. Silem et J.-M. Albertini, *Lexique d'économie*, Dalloz, 2014, p. 126 ; M. Perbet, *Méthodologie : analyse coûts-avantages*, « Calculer pour décider », *Cahiers de l'évaluation*, n° 2, septembre 2008, p. 9-11.

Franklin<sup>1877</sup> et la philosophie utilitariste popularisée par Jeremy Bentham, selon lequel une action publique doit être jugée à l'aune de son utilité globale en mesurant le surplus de bien-être qu'elle procure à un peuple<sup>1878</sup>. Elles ont ensuite été théorisées par plusieurs courants de l'économie néoclassique<sup>1879</sup>, en particulier l'analyse économique du droit<sup>1880</sup>, qui « *a pour objet de déterminer les règles de droit efficientes* »<sup>1881</sup>, c'est-à-dire celles qui maximisent le bien-être collectif<sup>1882</sup>.

La transcription des préceptes de l'analyse économique du droit par le biais de l'obligation d'évaluer les coûts et bénéfices financiers attendus s'est cependant faite avec la plus grande retenue. L'analyse de l'article 8 alinéa 8 de la loi organique (a) et sa mise en application dans les études d'impact (b) révèle que l'efficacité n'occupe pour l'heure qu'une place secondaire dans la promotion de la performance législative escomptée.

#### a. La souplesse des prescriptions de la loi organique

L'obligation de présentation des coûts et bénéfices financiers attendus du projet de loi trouve ses origines dans les analyses coûts-avantages introduites en France dès le XIX<sup>e</sup> siècle pour certains projets publics d'aménagement<sup>1883</sup> mais aussi, plus récemment, dans la procédure

---

<sup>1877</sup> Cité par M. A. Levermore et R. L. Revesz, *The Globalization of Cost-Benefit Analysis in Environmental Policy*, Oxford University Press, 2013, p. 33.

<sup>1878</sup> F. Ost, « Codification et temporalité dans la pensée de J. Bentham », in P. Gérard, F. Ost, M. Van de Kerchove (dir.), *Actualité de la pensée de Jeremy Bentham*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1987, p. 165 ; G. Tusseau, « Sur le panoptisme de Jeremy Bentham », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, n° 19, 2004/1, spéc. p. 7 ; D. Baranger, « Utilitarisme (Utilitarisme classique et droit) », in P. Raynaud et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la philosophie politique*, PUF, 1996, p. 1499.

<sup>1879</sup> Il s'agit du courant de « l'économie du bien-être » et de « l'école des choix publics ». V. P. Larrouche, « *Ex Ante Evaluation of Legislation Torn Among its Rationales* », in J. Verschuuren (ed.), *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 45. Le courant néoclassique n'est cependant pas le seul à avoir marqué son attachement à la quantification économique des effets produits par la loi : J.-B. Auby and T. Perroud, « Introduction », in J.-B. Auby and T. Perroud, *Regulatory Impact Assessment*, Global Law Press, Red Series, 2013, p. 5. La quantification a aussi été prônée par la doctrine du socialisme scientifique. Ainsi que l'énonce J. Sapir, « *Il y a cette idée qu'après la révolution fondamentalement les choix seront techniques et non plus politiques* » in « L'économie est-elle une antipolitique ? », *Cahiers d'économie Politique*, n° 47, 2004/2, n° 47, p. 111-126. V. également A. Supiot, *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Fayard, 2015, p. 162-169.

<sup>1880</sup> S. Ferey, *Une histoire de l'analyse économique du droit, Calcul rationnel et interprétation du droit*, Bruylant, Droit et Economie, 2008, spéc. p. 4-5.

<sup>1881</sup> R. Rambaud, *L'institution juridique de régulation. Recherche sur les rapports entre droit administratif et théorie économique*, th. dactyl., Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, p. 92.

<sup>1882</sup> T. Kirat, *Économie du droit*, Éditions La découverte, 1999, p. 12.

<sup>1883</sup> J. Dupuit, *De la mesure de l'utilité des travaux publics*, Annales des Ponts et Chaussées, s. II, 1844, p. 333 ; I. Lianos et M. Karliuk, « L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs », *RFAP*, n° 149, 2014, p. 6.

de rationalisation des choix budgétaires<sup>1884</sup> ainsi que dans la jurisprudence du Conseil d'État relative au contrôle des expropriations pour cause d'utilité publique sur laquelle il convient de revenir<sup>1885</sup>. Passant d'une conception abstraite et formelle à une conception concrète et matérielle de l'utilité publique justifiant l'expropriation, il a considéré dans l'arrêt dit « Ville Nouvelle Est » de 1971 qu'une telle opération ne pouvait être « *déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement, les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte, [n'étaient pas] pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente* »<sup>1886</sup>. Le juge opère alors une balance entre les avantages et inconvénients de l'opération envisagée et n'accorde son « *feu vert* »<sup>1887</sup>, selon Marcel Waline, que « *si le solde de l'opération, lui [apparaît] tous comptes faits positifs* »<sup>1888</sup>. Ce sont cependant les analyses coûts-avantages introduites pour les projets de réglementation à partir des années 1970 aux États-Unis puis au Royaume-Uni qui ont directement influencé l'introduction d'une telle exigence dans l'obligation d'étude d'impact. Avec la contraction des budgets de l'État, l'étude du rendement des interventions étatiques s'est en effet imposée avec de plus en plus d'évidence<sup>1889</sup>. À cette fin, les États-Unis et le Royaume-Uni ont développé la pratique de

---

<sup>1884</sup> La R.C.B., mise en place par l'arrêté ministériel du 13 mai 1968, entendait optimiser les choix budgétaire au moyen, notamment, des analyses coûts-avantages. Jugée peu efficace, elle a été abandonnée au début des années 1980. V. notamment B. Perret, « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *RFAP*, n° 117, 2006/1, p. 31-41.

<sup>1885</sup> J. Lemasurier, « Vers un nouveau principe général du droit ? Le principe bilan 'coût-avantages' », in *Le juge et le droit public – Mélanges Marcel Waline*, T.2, 1974, p. 555 ; Elle a ensuite été étendue dans d'autres domaines, comme celui de l'équipement commercial (CE, 27 mai 2002, *Guimatho et Dijori*, req. 229187, *Rec.* p. 178).

<sup>1886</sup> CE, Ass., 28 mai 1971, *Ministre de l'équipement* (« *Ville Nouvelle est* »), *RDP*, 1973, p. 454, note M. Waline ; V. également P. Wachsmann, « Un bilan du bilan en matière d'expropriation. La jurisprudence Ville Nouvelle Est, trente ans après », in *Liber Amicorum Jean Waline. Gouverner, administrer, juger* (coll.), Dalloz, 2002, spéc. p. 136.

<sup>1887</sup> CE, Ass., 28 mai 1971, *Ministre de l'équipement* (« *Ville Nouvelle est* »), *op. cit.*.

<sup>1888</sup> *Ibidem*.

<sup>1889</sup> C.-A. Morand, « Eléments de légistique formelle et matérielle », in C. Morand (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, PUAM, 1999, p. 43.

l'analyse coûts-bénéfices des projets de réglementation<sup>1890</sup> et renforcé peu à peu son influence sur la prise de décision<sup>1891</sup>.

Le mécanisme élevé au rang organique par la réforme du 15 avril 2009, après avoir été inscrit dans les circulaires primo-ministérielles relatives à l'étude d'impact de 1995 et 1998<sup>1892</sup>, apparaît cependant notablement plus souple. À la différence des recommandations relatives à l'analyse d'impact de la réglementation en vigueur au Royaume-Uni, l'obligation d'étude d'impact ne fait pas de l'obtention d'un ratio positif entre les coûts et les bénéfices escomptés un préalable nécessaire à la présentation du projet de loi devant le Parlement<sup>1893</sup>. Contrairement au décret présidentiel du 18 janvier 2011 actuellement en vigueur aux États-Unis, l'article 8 alinéa 8 de la loi organique n'impose pas non plus au Gouvernement de démontrer, *a minima*, que les bénéfices estimés par le projet « *justifient* » (sans forcément les compenser numériquement) les coûts potentiels<sup>1894</sup>.

Le choix du législateur organique de ne pas imposer au Gouvernement de tirer des conséquences particulières des résultats des analyses coûts-bénéfices peut s'expliquer par la conception française de l'intérêt général, à la fois transcendante et volontariste. Dans la tradition

---

<sup>1890</sup> E. Donelan, "Progress and challenges in selected OECD and EU countries in developing and using regulatory impact assessment (RIA)", in *Economic Analysis of Public Law and Policies*, Seminar co-organised by Governance and Public Law Center & Fondation pour le Droit Continental, Sciences-Po Paris, 24 novembre 2010, p. 5 ; T. Perroud, « L'évaluation en droit comparé : les études d'impact sur les lois et les règlements aux États-Unis », communication présentée au colloque *L'évaluation en droit public* organisé par le Centre Maurice Hauriou de l'Université Paris Descartes, 16 mai 2014 (à paraître).

<sup>1891</sup> Dans le cadre de son programme de déréglementation, le président Reagan a ainsi conditionné chaque intervention réglementaire par la démonstration de l'utilité de celle-ci via une analyse coûts-bénéfices démontrant que les bénéfices escomptés sont supérieurs aux coûts. V. notamment A. Ogus, "Regulatory Impact Assessment: a Politico-Economic Perspective", in *Economic Analysis of Public Law and Policies*, Seminar co-organised by Governance and Public Law Center & Fondation pour le Droit Continental, Sciences-Po Paris, 24 November 2010, p. 2.

<sup>1892</sup> La méthode d'analyse coût-avantages était déjà préconisée par les circulaires de 1995 et 1998. V. Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* n° 279 du 1<sup>er</sup> décembre 1995, p. 17566 ; Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* n° 31 du 6 février 1998, p. 1912.

<sup>1893</sup> La règle du « *One in One out* » (devenue, depuis le 1er janvier 2013, le « *One in, Two out* »). V. Assemblée nationale, Rapport d'information de la Mission d'information sur la simplification législative, L. de la Raudière (prés.), R. Juanico (rapp.), 9 octobre 2014, p. 49.) prévoit en effet qu'un texte ne peut être adopté que si les coûts qu'il génère sont compensés par la réduction de charges d'un niveau équivalent. V. D. Helm, "Regulatory Reform, Capture, and the Regulatory Burden", *Oxford Review of Economics Policy*, vol. 22, n° 2, p. 175 ; M. Gibbons and D. Parker, "Impact assessments and better regulation: the role of the UK's Regulatory Policy Committee", *Public Money & Management*, 14 mai 2012, p. 261. Le mécanisme d'analyse coûts-avantages diffère également du « un pour un » introduit en France en matière réglementaire par la circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation, *JORF* n° 0165 du 18 juillet 2013, p. 11993.

<sup>1894</sup> Executive Order 13563, January 18, 2011, Improving Regulation and Regulatory Review. V. A. Ogus, "Regulatory Impact Assessment: a Politico-Economic Perspective", in *Economic Analysis of Public Law and Policies*, Seminar co-organised by Governance and Public Law Center & Fondation pour le Droit Continental, Sciences-Po Paris, 24 November 2010, p. 2.



politique française, l'intérêt général dépasse la vision utilitariste et immanente anglo-saxonne selon laquelle il n'est que le résultat de la « *somme algébrique des intérêts individuels* »<sup>1895</sup>. Dans sa conception française, l'intérêt général promeut un intérêt spécifique<sup>1896</sup> qui peut aller à l'encontre des intérêts particuliers<sup>1897</sup>. Ainsi, l'obtention d'un ratio entre les coûts et bénéfices escomptés largement négatif ne saurait signifier que la loi en préparation n'est pas l'expression de l'intérêt général<sup>1898</sup>. C'est la position qui semble-t-il, a été implicitement retenue par le Secrétariat général du Gouvernement dans ses lignes directrices qui, dans le sens de la loi organique, ne conditionne nullement la présentation d'un projet de loi à l'obtention prévisible d'un bénéfice net pour les destinataires du texte. Les lignes directrices soulignent, en outre, que l'article 8 alinéa 8 de la loi organique ne saurait être interprété comme imposant au Gouvernement de parvenir systématiquement à une quantification monétaire exhaustive des effets attendus par le projet de loi<sup>1899</sup>. Les analyses coûts-bénéfices imposées par la loi organique sont donc destinées à fournir des indicateurs dans l'optique d'une amélioration de l'efficacité des lois, mais les résultats auxquelles elles aboutissent sont dépourvues de valeur normative à l'égard du projet de loi.

En dépit de la souplesse de l'article 8 alinéa 8 de la loi organique, les analyses coûts-bénéfices présentées dans les études d'impact restent pour l'heure très en deçà des attentes du législateur organique.

## **b. La carence des études d'impact au regard de la loi organique**

La méconnaissance de l'article 8 alinéa 8 de la loi organique prévoyant la présentation des coûts et bénéfices financiers attendus pour chaque catégorie de personne concernée par le

---

<sup>1895</sup> G. Clamour, *Intérêt général et concurrence*, Dalloz, 2006, p. 162.

<sup>1896</sup> P. Rosanvallon, « Corporations et corps intermédiaires », *Le Débat*, n° 57, 1989/5, p. 173.

<sup>1897</sup> F. Rangeon, *L'idéologie de l'intérêt général* (préf. G. Vedel), Economica, 1986, p. 27-28 ; Conseil d'État, *Rapport public 1999 – L'intérêt général*, EDCE, n° 50, p. 253 et s.

<sup>1898</sup> S. Rose-Ackerman et T. Perroud, « Les études d'impact et l'analyse « coûts-avantages : modèles américains et traditions juridiques françaises », in I. Lianos (dir.), *Études d'impact et production normative, RFAP*, n° 149, 2014, p. 113 ; J.-F. Kerléo, « L'analyse économique des projets de loi dans les études d'impact. Bilan critique du droit constitutionnel économique émergent », in M. Philip-Gay (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, Lextenso Editions, 2012, p. 149 ; S. Rose-Ackerman, « Étude d'impact et analyse coûts-avantages : qu'impliquent-elles pour l'élaboration des politiques publiques et les réformes législatives ? », *RFAP*, n° 140, 2011/4, p. 792.

<sup>1899</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, p. 28.

projet de loi en indiquant la méthode de calcul retenue a été largement dénoncée depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 15 avril 2009<sup>1900</sup>.

Il est fréquent, en effet, que le Gouvernement s'abstienne d'évoquer cette exigence dans ses études d'impact. Lorsqu'une rubrique est bien consacrée à cette obligation, les analyses coûts-bénéfices sont le plus souvent présentées sous forme littéraire. Dans ce sens, l'analyse coûts-bénéfices de la disposition du projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche<sup>1901</sup> imposant la contractualisation entre les agriculteurs et leurs acheteurs se borne à considérer que les coûts engendrés par la règle devraient être compensés par « *l'avantage du contrat qui donne des garanties aux agriculteurs sur la durée* »<sup>1902</sup>. Les exposés des coûts et bénéfices sous forme monétaire, quoique présents dans certaines études d'impact, restent encore rares et sont critiqués pour leur imprécision et leur absence de référence à la méthode de calcul retenue. Ainsi, il a été déploré que l'étude d'impact du projet de loi portant réforme des retraites<sup>1903</sup> présenté le 13 juillet 2010 devant l'Assemblée nationale s'abstienne de toute quantification des coûts au-delà de 2020<sup>1904</sup>. L'étude d'impact du projet de loi de délimitation des régions<sup>1905</sup>, quant à elle, a notamment été critiquée pour ne pas avoir présenté la méthode de calcul des économies d'échelle censées résulter du regroupement des régions<sup>1906</sup>. L'absence d'analyses coûts-bénéfices précises au sein des études d'impact contraste avec la pratique suivie, par exemple, au Royaume-Uni, où les analyses d'impact traduisent systématiquement

---

<sup>1900</sup> V. par exemple Sénat, Rapport d'information n° 623 au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, D. Assouline, 17 juin 2014, p. 93 ; Assemblée nationale, Compte-rendu de la Commission spéciale pour l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, 14 avril 2015, p. 16-17 ; Conseil d'État, *Rapport public 2013. Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives*, EDCE, n° 64, Doc. fr., 2013, p. 184 ; G. Faure, *Les études d'impact des projets de loi : premier bilan de la réforme*, Publication de l'Université Jean Moulin Lyon 3, Collection des mémoires de l'Équipe de droit public, n° 17, p. 45 ;

<sup>1901</sup> Déposé le 13 janvier 2010 devant le Sénat.

<sup>1902</sup> Étude d'impact du projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, janvier 2010, p. 66.

<sup>1903</sup> Étude d'impact du projet de loi portant réforme des retraites, juillet 2010, spéc. p. 32 et s..

<sup>1904</sup> G. Faure, *Les études d'impact des projets de loi : premier bilan de la réforme*, Publication de l'Université Jean Moulin Lyon 3, Collection des mémoires de l'Équipe de droit public, n° 17, p. 44 ; J. Cahuzac, « L'impact budgétaire et fiscal : pour des évaluations plus complexes et plus robustes », in *L'impact du droit : l'évaluation économique comparée de la norme juridique*, colloque organisé par le Cercle France-Amériques, 19 novembre 2010 (non publié).

<sup>1905</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, 17 juin 2014, 57 p.

<sup>1906</sup> Sénat, Rapport n° 658 de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, M. Delebarre, 26 juin 2014, p. 27 ; Observations des Sénateurs membres du Groupe du RDSE du Sénat à l'attention des Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel sur le non-respect de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 par l'étude d'impact du projet de loi n° 635 (2013-2014) relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, p. 3 ; F. Hourquebie, « La nouvelle carte des régions : question de bon sens ou de baronnie ? », *AJDA*, 30 mars 2015, p. 626-635.

les effets attendus des projets de loi quant aux coûts et bénéfices<sup>1907</sup>. Ainsi, l'analyse d'impact du projet de loi de modernisation de l'aviation civile rendue public le 6 janvier 2012, a pu estimer les coûts totaux de la réforme pour les entreprises concernées à l'horizon 2031 (77,8 millions de livres sterling) et les a mis en balance avec les bénéfices totaux attendus (228,2 millions de livres sterling)<sup>1908</sup>.

La défaillance des études d'impact du point de vue de la présentation des coûts et bénéfices financiers attendus traduit d'abord une retenue du Gouvernement d'ordre moral à l'égard de la démarche de monétisation des effets attendus des lois en préparation. L'analyse coûts-avantages implique, en effet, de quantifier non seulement les incidences mesurables en matière de gains et de charges en se référant aux prix du marché, mais aussi les conséquences *a priori* non-monétisables telles que, par exemple, la protection d'espèces menacées, la prise en compte des générations futures<sup>1909</sup> ou encore la valeur d'une vie humaine<sup>1910</sup>. A n'en pas douter, cette réduction « *de la diversité des êtres et des choses à une quantité mesurable* », révélatrice selon le professeur Supiot d'un déplacement progressif du gouvernement par les lois à la gouvernance par les nombres<sup>1911</sup>, suscite encore bien des réserves au sein des ministères. Significativement, le Secrétaire général du Gouvernement a estimé qu'il était « *déraisonnable de militer pour une approche scientifique de la production législative* »<sup>1912</sup>.

---

<sup>1907</sup> Le caractère systématique de cette présentation ne signifie pas que ces évaluations ne soient pas sujettes à des critiques touchant à leur précision ou leur pertinence. V. par exemple A. Samsonova et S. Turley, *Regulatory Impact Assessment in the Context of Independent Regulation of Accounting and Auditing in the United Kingdom*, Manchester Business School, Manuscript, 2012, p. 15 et s.

<sup>1908</sup> Civil Aviation Bill: summary impact assessment (IA Nos: DFT00005, DFT00037, DFT00038, DFT00120), Department for Transport, 4 p.

<sup>1909</sup> S. Rose-Ackerman, "Putting Cost-Benefit Analysis in Its Place: Rethinking Regulatory Review", in *Economic Analysis of Public Law and Policies*, Seminar co-organised by Governance and Public Law Center & Fondation pour le Droit Continental, Sciences-Po Paris, 24 novembre 2010, p. 5. S. Rose-Ackerman et T. Perroud, « Les études d'impact et l'analyse 'coûts-avantages' : modèles américains et traditions juridiques françaises », in I. Lianos (dir.), *Études d'impact et production normative*, RFAP, n° 149, 2014, p. 115.

<sup>1910</sup> Le coût de la vie humaine a ainsi été établi à 6,1 millions de dollars par l'Agence de protection de l'environnement aux États-Unis dans son analyse d'impact du projet de réglementation abaissant le montant maximal d'arsenic autorisé dans l'eau potable. United States Environmental Protection Agency, *Implementation Guidance for the Arsenic Rule, Drinking Water Regulations for Arsenic and Clarifications to Compliance and New Source Contaminants Monitoring*, 2002, p. I-29 ; P. de Meneval, « Réglementer intelligemment. Les analyses d'impact et la préparation des réglementations publiques aux États-Unis », in *Document de travail de l'ambassade de France aux États-Unis*, août 2004, p. 25.

<sup>1911</sup> A. Supiot, *L'esprit de Philadelphie ; La Justice sociale face au marché total*, Seuil, 2010, p. 78 ; A. Supiot, *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Fayard, 2015, 515 p.

<sup>1912</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information de la Mission d'information sur la simplification législative, L. de la Raudière (prés.), R. Juanico (rapp.), 9 octobre 2014, p. 279.

La défaillance des analyses coûts-bénéfices dans les études d'impact a également des causes techniques. L'outil « Oscar »<sup>1913</sup>, destiné à servir de support pour l'évaluation des coûts et bénéfices financiers, reste peu exploité, faute de formation suffisante du personnel des ministères, et nécessiterait d'être actualisé<sup>1914</sup>. Ses estimations peuvent être fondamentalement remises en cause, en outre, par les amendements substantiels qui modifient parfois en profondeur les incidences attendues des projets de loi<sup>1915</sup>. D'un point de vue politique enfin, l'absence de mise en œuvre de l'article 8 alinéa 8 de la loi organique peut s'expliquer par un refus du Gouvernement de réaliser – ou de rendre publiques ? – des analyses mettant en lumière la supériorité des coûts supposés sur les bénéfices escomptés pour certaines catégories de destinataires du texte, voire pour l'ensemble des destinataires. En dépit du caractère purement indicatif des résultats d'analyses, rappelé par les lignes directrices qui soulignent que les études d'impact ne se substituent « *en rien à l'appréciation politique* »<sup>1916</sup>, il y a tout lieu de penser que le Gouvernement ne souhaite pas entamer un débat au Parlement sur un projet présenté comme générateur de perte monétaire nette pour tout ou partie de ses destinataires.

Afin de pallier cette carence des études d'impact, le rapport sur la simplification législative de l'Assemblée nationale a prôné un durcissement de l'obligation d'évaluation des coûts et bénéfices financiers en y intégrant la règle du « un pour un » applicable à la matière réglementaire. Celle-ci conditionne l'adoption d'un texte créant des charges supplémentaires à la suppression de charges existantes d'une valeur équivalente<sup>1917</sup>. L'attribution d'une valeur normative à une telle règle constituerait néanmoins une entrave importante à l'autonomie du Gouvernement en matière législative. Il appartient aux principaux destinataires de l'étude

---

<sup>1913</sup> OCDE, *Mieux légiférer en Europe : France 2010*, p. 116 ; J. Maïa, « Aperçu sur la pratique française des études d'impact préparatoires aux projets de loi, un an après l'entrée en vigueur de son nouveau cadre constitutionnel et organique », *Economic Analysis of Public Law and Policies*, Seminar co-organised by Governance and Public Law Center & Fondation pour le Droit Continental, co-organised by Governance and Public Law Center & Fondation pour le Droit Continental, 24 novembre 2010, p. 5. ; European Parliament, *Comparative study on the purpose, scope and procedures of impact assessments carried out in the Member States of the EU*, 2011, p. 84.

<sup>1914</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Commissaire à la Simplification, Premier rapport d'activité*, mai 2012, p. 29 ; Assemblée nationale, Rapport d'information de la Mission d'information sur la simplification législative, L. de la Raudière (prés.), R. Juanico (rapp.), 9 octobre 2014, p. 39-40 ; OCDE, *Mieux légiférer en Europe. France 2010*, Éditions OCDE, 2010, p. 19.

<sup>1915</sup> V. par exemple l'amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2014, établissant une majoration de 50 % de la taxe sur les surfaces commerciales pour les surfaces de plus de 2 500 mètres carrés, adopté sans analyse coûts-bénéfices. Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, *JORF* du 3 décembre 2014, p. 9557.

<sup>1916</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, p. 3.

<sup>1917</sup> Circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation, *JORF* du 18 juillet 2013, p. 11993 ; Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2268 de la Mission d'information sur la simplification législative, L. de la Raudière (prés.), Juanico R. (rapp.), 9 octobre 2014, p. 50.

d'impact (Parlement, Conseil d'État) de se montrer plus fermes lorsqu'ils sont confrontés à des projets de loi aux enjeux financiers importants mais dont les coûts et bénéfices attendus sont imparfaitement évalués. En outre, la règle du « un pour un » n'apparaît pas adaptée aux projets de loi traduisant des choix de valeur dont les bénéfices attendus demeurent difficilement monétisables. Il en est ainsi, par exemple, du projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe<sup>1918</sup> ou du projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public<sup>1919</sup>. Dans de telles hypothèses, il ne s'agirait pas de renoncer à toute analyse quantitative mais de substituer à l'analyse coûts-bénéfices l'analyse coût-efficacité. Promue notamment par la Commission européenne en tant que palliatif à l'analyse coûts-bénéfices<sup>1920</sup>, elle permet d'analyser les « programmes dont les objectifs ne sont pas évaluables sur un marché »<sup>1921</sup>. Elle intègre la quantification des unités physiques qui apparaissent plus appropriées pour mesurer l'efficacité d'un projet, comme la baisse du nombre de morts attendue ou le nombre de contraventions dressées, et n'impose pas de quantifier l'ensemble des bénéfices escomptés<sup>1922</sup>. Il conviendrait, par conséquent, de réécrire l'article 8 alinéa 8 de la loi organique afin qu'il ne vise pas seulement l'analyse coûts-bénéfices comme instrument de quantification mais qu'il se réfère, de façon plus large, à l'obligation de présenter un calcul économique dans l'étude d'impact, qui désignerait indistinctement le mécanisme d'analyse coûts-bénéfices et le mécanisme d'analyse coûts-efficacité<sup>1923</sup>.

En l'absence d'évaluation suffisamment rigoureuse des effets attendus des textes à la lumière des objectifs fixés, d'un point de vue qualitatif comme d'un point de vue quantitatif, l'obligation d'étude d'impact ne contribue donc pas sensiblement au développement de la mesure de la performance législative escomptée. Il n'est d'ailleurs pas certain que les études d'impact respectent l'exigence de précision dans la présentation des évaluations imposée par l'article 8 alinéa 3 de la loi organique du 15 avril 2009. De plus, le passage d'une simple mesure de la performance attendue du projet de loi à son amélioration aurait impliqué de comparer

---

<sup>1918</sup> Déposé à l'Assemblée nationale le 7 novembre 2012.

<sup>1919</sup> Présenté à l'Assemblée nationale le 19 mai 2010.

<sup>1920</sup> Commission européenne, *Lignes directrices internes sur l'analyse d'impact*, 15 janvier 2009, p. 52.

<sup>1921</sup> A. Silem et J.-M. Albertini, *Lexique d'économie*, Dalloz, 2014, p. 348.

<sup>1922</sup> Centre d'études et de prospective, *Analyse socio-économique et décision publique en matière d'alimentation*, n° 20, juin 2010, p. 2 : l'analyse permet alors « d'atteindre une efficacité donnée en minimisant les coûts ou, inversement, d'atteindre une efficacité maximale pour un coût donné ». V. E. Barget et J.-J. Gouguet, *De l'importance des dépenses des spectateurs étrangers dans l'impact touristique des grands événements sportifs*, Téoros, vol. 30, n° 2, 2011, p. 107.

<sup>1923</sup> L'article 8 alinéa 8 pourrait alors être rédigé de la façon suivante : Les documents rendant compte de cette étude d'impact exposent avec précision « l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales ainsi que le résultat du calcul économique effectué pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées en indiquant la méthode retenue ».

systématiquement l'option législative retenue avec les options écartées. Or, une telle confrontation n'a pas été prévue par la loi organique.

## **B. LA COMPARAISON BALBUTIANTE DU PROJET DE LOI RETENU AVEC LES OPTIONS ECARTEES**

La plupart des mécanismes d'analyses d'impact de la réglementation ont introduit, dans l'optique d'un renforcement de la performance anticipée des textes, une rubrique prévoyant la comparaison de l'option retenue avec les autres options qui ont été envisagées<sup>1924</sup>. Il n'en va pas de même s'agissant de l'obligation d'étude d'impact introduite en droit français. L'exigence de « *présentation des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles* » prévue par l'article 8 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009, théoriquement susceptible de contribuer à l'amélioration de la performance législative escomptée, apparaît en retrait pour deux raisons. D'une part, elle ne vise que les alternatives au projet de loi de valeur non normative (« *en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles* »). D'autre part, elle n'impose pas expressément au Gouvernement de comparer le projet retenu aux options non normatives écartées. Dans ses lignes directrices, le Secrétariat général du Gouvernement a tenté de remédier au manque d'exhaustivité de l'article 8 alinéa 2 en invitant le Gouvernement à examiner les mérites respectifs de chaque option envisagée « *au regard de leur capacité à contribuer à l'objectif poursuivi* » puis de présenter dans un tableau synthétique leurs « *avantages et inconvénients respectifs, tant du point de vue quantitatif que qualitatif* »<sup>1925</sup>. La pratique témoigne, cependant, de la rareté des études d'impact ayant confronté le projet de loi retenu aux alternatives écartées au regard de données qualitatives (1) et de l'absence totale de comparaison d'un point de vue quantitatif (2).

---

<sup>1924</sup> V. par ex. Commission européenne, *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, 15 janvier 2009, p. 51. En France, la circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, (*JORF* n° 31 du 6 février 1998, p. 1912) prévoyait quant à elle que « *les solutions alternatives à celle qui est proposée sont chiffrées et présentées de la même manière de façon à permettre toute comparaison utile à la décision* ».

<sup>1925</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, p. 26.

## 1. L'AMORCE D'UNE COMPARAISON D'UN POINT DE VUE QUALITATIF

Si la plupart des études d'impact mettent en œuvre l'obligation d'« étude d'options » prévue par l'article 8 alinéa 2 de la loi organique du 15 avril 2009, c'est principalement dans le but de démontrer, dans une perspective de lutte contre l'inflation législative, la nécessité de recourir à la loi pour atteindre l'objectif poursuivi<sup>1926</sup>. Ce n'est que ponctuellement que cette prescription a conduit le Gouvernement à comparer les options envisagées du point de vue de leur degré d'adéquation aux objectifs fixés. Cette confrontation des alternatives possibles, même lorsqu'elle ne s'appuie pas sur des données chiffrées, est de nature à favoriser le choix de l'option la mieux à même de remplir les finalités poursuivies<sup>1927</sup>. Ainsi, par exemple, l'étude d'impact du projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, déposé le 14 avril 2010 devant l'Assemblée nationale, a comparé les mérites respectifs de six scénarios alternatifs au regard des objectifs affichés avant de justifier les raisons pour lesquelles le Gouvernement avait opté pour le dernier, prévoyant « *la mise en place d'un accès régulé à l'électricité de base accompagné du maintien des tarifs réglementés pour les petits consommateurs et d'une disparition progressive des tarifs réglementés pour les industriels* »<sup>1928</sup>. De façon comparable, afin de remplir l'objectif d'unification du service public de la voie d'eau en une entité unique, l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'Agence nationale des voies navigables (déposé au Sénat le 31 août 2011) a envisagé quatre options dont elle a comparé les avantages et inconvénients respectifs : la création d'un service à compétence nationale, d'un établissement public industriel et commercial, d'un établissement public *sui generis* ou d'un établissement public administratif dérogatoire aux missions élargies. Cette dernière option a finalement été retenue par le Gouvernement<sup>1929</sup>.

Cependant, la plupart du temps, la pertinence des alternatives au projet de loi envisagées dans les études d'impact s'avère pour le moins discutable. Leur examen évoque la mise en garde de la Commission européenne, dénonçant le « *piège* » consistant à présenter des études d'options artificielles, se bornant à proposer comme alternative au projet retenu le seul *statu quo* ou une « *option ridicule dont personne ne veut* »<sup>1930</sup>. Ainsi, par exemple, l'option retenue

---

<sup>1926</sup> V. IIde partie, titre 1, chapitre 1, section 1, §2.

<sup>1927</sup> Ch.-A. Morand, « Pesée d'intérêts et décisions complexes », in Ch.-A. Morand, *La pensée globale des intérêts. Droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire*, Bâle, Francfort-sur-le-Main, Helbing & Lichtenhahn, 1996, p. 8.

<sup>1928</sup> Étude d'impact du projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, avril 2010, p. 15-19.

<sup>1929</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à l'Agence nationale des voies navigables, août 2011, p. 19 et s.

<sup>1930</sup> Commission européenne, *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, 15 juin 2005, p. 27.

à l'article 11 du projet de loi de transition énergétique<sup>1931</sup> accroissant la part des énergies renouvelables dans les transports a été comparée à deux alternatives dont l'étude d'impact a relevé d'emblée qu'elles n'étaient pas compatibles avec le droit de l'Union européenne<sup>1932</sup>. Le manque de pertinence des études d'options peut conduire, *in fine*, à laisser de côté l'examen d'alternatives susceptibles de se révéler *a priori* aussi performantes, voire plus performantes, que le projet de loi. En ce sens, la base de données biométriques initialement prévue par un avant-projet de loi relatif à la protection de l'identité<sup>1933</sup> a été critiquée par la Commission nationale pour l'informatique et les libertés<sup>1934</sup> au motif qu'il existait des modalités de lutte contre la fraude à la fois « *aussi efficaces et plus respectueuses de la protection de la vie privée des personnes* »<sup>1935</sup> qui n'avaient pas été, semble-t-il, envisagées dans l'étude d'impact.

La carence des confrontations d'options sur le plan qualitatif dans les études d'impact limite, en définitive, le concours apporté par l'obligation d'étude d'impact au renforcement de l'efficacité anticipée de la loi. Elle se conjugue avec l'absence de comparaison à la lumière d'analyses coûts-bénéfices qui freine, quant à elle, l'amélioration de l'efficacité législative escomptée.

## 2. L'ABSENCE DE COMPARAISON DU POINT DE VUE DES COÛTS ET BÉNÉFICES ATTENDUS

L'invitation des lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement à compléter l'évaluation qualitative de chaque option par une analyse quantitative afin de procéder à leur comparaison<sup>1936</sup> fait écho au rapport Lasserre de 2004 qui soulignait que la mise en évidence de l'option la plus intéressante supposait que « *chaque solution soit évaluée à l'aune de ses coûts et de ses avantages* »<sup>1937</sup>. L'analyse des pertes et gains attendus du projet de loi pour les

---

<sup>1931</sup> Déposé le 30 juillet 2014 devant l'Assemblée nationale.

<sup>1932</sup> Étude d'impact du projet de loi de transition énergétique, 29 juillet 2014, p. 58 et s.

<sup>1933</sup> L'avant-projet de loi a finalement été présenté sous la forme d'une proposition de loi le 27 juillet 2010 au Sénat, dispensant ainsi son auteur véritable de rendre publique son étude d'impact. J.-J. Urvoas et M. Alexandre, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale : L'art de la guérilla parlementaire*, Odile Jacob, 2012, p. 91.

<sup>1934</sup> En vertu de l'article 11 4° a) de la loi « Informatique et Libertés », la CNIL « *est consultée sur tout projet de loi ou de décret relatif à la protection des personnes à l'égard des traitements automatisés. A la demande du président de l'une des commissions permanentes prévue à l'article 43 de la Constitution, l'avis de la commission sur tout projet de loi est rendu public* ».

<sup>1935</sup> CNIL, *Note d'observations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés concernant la proposition de loi relative à la protection de l'identité*, 25 octobre 2011, p. 6.

<sup>1936</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, p. 26.

<sup>1937</sup> B. Lasserre (dir.), *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, avril 2004, p. 24.



principales catégories de destinataires du texte doit donc être également réalisée pour les alternatives qui ont été envisagées et ce, afin de comparer l'efficacité escomptée de chacune d'entre elles<sup>1938</sup>. D'un point de vue économique, de telles recommandations traduisent une volonté de se rapprocher, par le biais de ces comparaisons, de l'*optimum* de Pareto, qui est atteint lorsqu'aucune personne ne peut plus « voir son bien-être amélioré sans que celui des autres s'en trouve diminué »<sup>1939</sup>. La comparaison des options à la lumière du résultat des analyses coûts-avantages implique alors de rechercher l'alternative qui procure le plus grand bénéfice pour chaque catégorie de destinataires du projet de loi, sans représenter un coût pour une autre catégorie. À défaut de pouvoir atteindre un tel *optimum*, la confrontation des options d'un point de vue quantitatif devrait, à tout le moins, permettre de choisir l'option la plus efficiente au sens du théorème de Kaldor-Hicks, selon lequel une solution est « efficiente si elle augmente le bien-être de certains et si cette augmentation permet de compenser la perte de bien-être subie par les autres »<sup>1940</sup>. La confrontation des alternatives possibles est alors censée conduire le Gouvernement à opter pour celle qui apporte à certaines catégories de destinataires du texte un bénéfice dont l'importance est telle qu'il compense les coûts qui seront supportés par d'autres catégories de personnes visées.

À ce jour, cependant, les recommandations du Secrétariat général du Gouvernement n'ont pas été suivies dans les études d'impact. Cette situation – qui n'est, du reste, pas propre à la France<sup>1941</sup> – a des causes techniques et philosophiques identiques à celle de l'absence de présentation de l'analyse coûts-bénéfices du seul projet de loi<sup>1942</sup>. À supposer que la comparaison entre les résultats d'analyses coûts-bénéfices de chaque option soit possible, le silence des études d'impact sur cette question peut aussi s'expliquer par un refus du Gouvernement d'officialiser des choix selon la répartition des pertes et gains entre les

---

<sup>1938</sup> M. Livermore et J. S. Rosenberg, « L'analyse distributive dans les études d'impact, ou comment prendre en compte la répartition des conséquences d'une réglementation », in I. Lianos (dir.), *Études d'impact et production normative*, RFAP, n° 149, 2014, p. 145 et s.

<sup>1939</sup> S. Rose-Ackerman, « Étude d'impact et analyse coûts-avantages : qu'impliquent-elles pour l'élaboration des politiques publiques et les réformes législatives ? », RFAP, n° 140, 2011/4, p. 796.

<sup>1940</sup> R. Rambaud, *L'institution juridique de régulation. Recherche sur les rapports entre droit administratif et théorie économique*, th. dactyl., Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, p. 85 ; V. également, par exemple, E. Zoller, *Introduction au droit public*, 2<sup>e</sup> éd., 2013, p. 12.

<sup>1941</sup> Dans le cadre du processus législatif de l'Union européenne, la Cour des comptes européenne a, par exemple, déjà déploré le « défaut d'analyse quantitative » qui rend difficile la comparaison des différentes options (*L'analyse d'impact dans les institutions européennes : soutient-elle la prise de décision ?*, Rapport spécial n° 3, 2010, p. 36). En tout état de cause, « même les plus experts des praticiens gouvernementaux de l'analyse « coûts-avantages » ne parviennent toujours pas à procéder à une analyse distributive bien structurée, rigoureuse et cohérente ». V. M. Livermore et J. S. Rosenberg, « L'analyse distributive dans les études d'impact, ou comment prendre en compte la répartition des conséquences d'une réglementation », in I. Lianos (dir.), *Études d'impact et production normative*, RFAP, n° 149, 2014, p. 146.

<sup>1942</sup> V. *supra*.

catégories de destinataires de la loi en préparation<sup>1943</sup>. En témoigne par exemple, l'instauration d'une majoration exceptionnelle d'impôt sur les sociétés dû par les entreprises dont le chiffre d'affaires réalisé est supérieur à un certain seuil afin de remplir l'objectif de réduction des déficits publics, prévu par l'article 14 du projet de loi de finances rectificative pour 2011<sup>1944</sup>. Le choix de cibler certaines catégories d'entreprises au lieu de prévoir une augmentation générale des taux d'imposition sur les sociétés a traduit un choix spécifique quant à la répartition des coûts et bénéfices financiers. Le Gouvernement, cependant, s'est gardé d'en rendre compte dans l'évaluation préalable<sup>1945</sup>.

Faute de comparaison des options écartées par le Gouvernement avec le projet de loi, les études d'impact ne soutiennent pas significativement l'amélioration de son efficacité, de son efficience ou encore de son impact au sens large. Afin que ces documents ne se bornent pas à estimer la performance du projet retenu mais favorisent le choix du texte paraissant, d'un point de vue prospectif, le plus performant, il conviendrait de modifier l'article 8 alinéa 2 de la loi organique afin qu'il impose expressément de comparer le projet de loi avec les options écartées.

En définitive, l'insuffisante rigueur dont fait preuve le Gouvernement dans la fixation des objectifs poursuivis et dans les évaluations d'incidences tient pour l'heure en échec les attentes du législateur organique en matière de promotion de la performance anticipée de la loi.

Ce phénomène se conjugue avec la carence des évaluations législatives pratiquées après l'entrée en vigueur des lois qui, faute d'avoir été encadrées par le droit positif, ne sont pas en mesure de promouvoir sensiblement la performance législative pratique.

## **SECTION 2. LA PERFORMANCE LÉGISLATIVE ÉPROUVÉE**

L'analyse des effets produits par la loi est indispensable pour éprouver sa performance réelle. C'est le sens des démarches d'évaluation réalisées postérieurement à l'application d'une

---

<sup>1943</sup> Ainsi que l'énonce M. Barbeaux, « *il n'est pas facile, politiquement, de dire clairement à certaines catégories de personnes que leurs intérêts sont considérés comme secondaires par rapport à d'autres* ». In « L'évaluation en tant qu'enjeu politique », in C. de Visscher et F. Varonne (dir.), *Évaluer les politiques publiques. Regards croisés sur la Belgique*, Bruylant, 2001, p. 24.

<sup>1944</sup> Déposé le 11 mai 2011 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

<sup>1945</sup> Évaluation préalable du projet de loi de finances rectificative pour 2011, p. 223.

loi, qui sont destinées à apprécier « *si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui [étaient] assignés* »<sup>1946</sup>. La pertinence de ces évaluations apparaît cependant compromise si la loi n'a « *pas été conçue dès l'origine dans la perspective d'être, un jour, évaluée* »<sup>1947</sup>. Les études d'impact sont apparues, à cet égard, comme des référentiels susceptibles de nourrir les évaluations rétrospectives. Cette opinion, largement partagée par la doctrine<sup>1948</sup>, n'a pourtant pas trouvé de suite probante dans le cadre de l'obligation d'étude d'impact. Cette situation, qui contrarie la diffusion d'une culture de la performance à l'issue de l'adoption des lois, résulte de la conjugaison de trois facteurs : d'abord l'absence d'inscription dans la loi organique du principe d'un « rendez-vous » d'évaluation rétrospective (§1), ensuite l'absence de fixation d'un cadre méthodologique pour la réalisation de cette évaluation *ex post* (§2), enfin l'absence de suites concrètes données aux résultats des évaluations réalisées (§3).

## §1. LE DEFAUT DE SYSTEMATICITE DES EVALUATIONS EX POST

Les promoteurs de l'analyse d'impact de la réglementation n'ont pas semblé percevoir, dans un premier temps, l'intérêt qui s'attachait au couplage entre évaluation *ex ante*, pratiquée avant, et l'évaluation *ex post*, réalisée après<sup>1949</sup>. Peu à peu néanmoins, la systématisation d'un tel couplage a été perçue comme indispensable dans la perspective d'une amélioration de la performance des textes<sup>1950</sup>. En France, cependant, le législateur organique n'a pas estimé nécessaire d'inscrire le principe de la connexion entre évaluation *ex ante* et évaluation *ex post*

---

<sup>1946</sup> Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, *JORF* n° 20 du 24 janvier 1990 p. 952.

<sup>1947</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information de la Mission d'information sur la simplification législative, L. de la Raudière (prés.), R. Juanico (rapp.), 9 octobre 2014, p. 124 et s.

<sup>1948</sup> R. Van Gestel and J. Vranken, "Assessing the Accuracy of Ex Ante Evaluation through Feedback Research: A Case Study", in J. Verschuuren (ed.), *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 227 ; A. Renda, *Impact Assessment in the EU. The State of the Art and the Art of the State*, Bruxelles, Centre for European Studies, 2006, p. 106 ; L. Mader, *Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation*, *Statute Law Review*, Vol. 22, n° 2, 2001, p. 125 ; G. Carcassonne, cité par Sénat, *Rapport d'information de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois*, session parlementaire 2011-2012, D. Assouline, 11 juin 2013, p. 87. V. également Conseil d'État, *Bilan de l'application de la circulaire du 21 novembre 1995 relative aux études d'impact*, Etude de la Section du rapport et des études, mars 1997, p. 31 (non publié).

<sup>1949</sup> G. Dellis, "Can you teach an old public law system new tricks? The Greek experience on good regulation: from parody to tragedy without (yet) a deus ex machina", in *Economic Analysis of Public Law and Policies*, Seminar co-organised by Governance and Public Law Center & Fondation pour le Droit Continental, Sciences-Po Paris, 24 novembre 2010, p. 10.

<sup>1950</sup> C. Kirkpatrick and D. Parker, "Regulatory Impact Assessment: An Overview", in C. Kirkpatrick and D. Parker (eds), *Regulatory impact assessment: towards better regulation ?*, Edward Elgar, 2007, p. 10.

dans l'obligation d'étude d'impact (A). Les tentatives du Secrétariat général du Gouvernement pour instaurer une telle pratique sont, pour l'heure, loin d'être systématiquement suivies par le Gouvernement (B).

## A. LE SILENCE DU DROIT POSITIF

L'introduction dans la loi organique d'une rubrique consacrée à l'obligation d'évaluer *ex post* les effets produits par les textes législatifs a été envisagée lors débats sur la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. À cette occasion, le président du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale avait annoncé que l'obligation d'étude d'impact imposerait l'évaluation *ex post* de chaque projet de loi « *après trois ans d'application* »<sup>1951</sup>. Le Gouvernement s'étant finalement abstenu d'introduire une telle prescription dans le projet de loi organique, le président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale avait introduit un amendement imposant à l'étude d'impact d'indiquer « *le calendrier prévisionnel d'évaluation de la législation proposée* »<sup>1952</sup>. Cet attachement à la fixation du principe de l'évaluation *ex post* dans la loi organique témoignait d'une volonté claire de placer l'ensemble des lois soumises à étude d'impact à un régime comparable à celui retenu pour les lois de finances. En vertu de l'article 54-4° de la LOLF, en effet, le Gouvernement est tenu de joindre aux projets de loi de règlement les « *rappports annuels de performances [...] mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances* ».

Lors de l'examen du projet de loi organique au Sénat, la référence à l'évaluation rétrospective des lois votées a finalement été retirée de la loi organique<sup>1953</sup>, non sans que le président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale n'ait exprimé des regrets<sup>1954</sup>. Le modèle français d'étude d'impact contraste, à cet égard, avec celui des États dans lesquels le couplage entre les évaluations prospectives et les évaluations rétrospectives a été systématisé. En Suisse par exemple, l'article 170 de la Constitution du 18 avril 1999 prévoyant l'évaluation

---

<sup>1951</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 21 mai 2008, *JORF* du 22 mai 2008, p. 2254.

<sup>1952</sup> Assemblée nationale, Rapport de la commission des lois sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, J.-L. Warsmann, p. 163.

<sup>1953</sup> Sénat, Rapport de la commission des lois sur le projet de loi organique adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, J.-J. Hyest, p. 19.

<sup>1954</sup> Assemblée nationale, Rapport de la commission des lois sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, J.-L. Warsmann, p. 45.

des mesures prises par la Confédération<sup>1955</sup> a été interprété comme impliquant de coordonner les évaluations *ex ante* avec les évaluations *ex post*<sup>1956</sup>. Outre-Rhin, les ministres du Gouvernement fédéral ont quant à eux décidé en janvier 2013 de rendre automatique l'évaluation *ex post* pour toutes les lois dont les coûts sont supérieurs à un million d'euros, à la lumière de leur analyse d'impact<sup>1957</sup>. Cette décision complète la jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande qui impose l'exploitation systématique des « *données nécessaires à l'évaluation des effets produits par la loi* » lorsque celle-ci est susceptible de porter atteinte aux droits fondamentaux<sup>1958</sup>.

Or, dans le silence de la loi organique, les efforts déployés par le Secrétaire général du Gouvernement afin de pallier le silence de la loi organique n'ont eu, à ce jour, qu'un faible impact sur la pratique gouvernementale.

## **B. LES PALLIATIFS INSUFFISANTS INTRODITS PAR LE SECRETAIRE GENERAL DU GOUVERNEMENT**

Dans la continuité du *Vade-mecum* distribué par le Secrétariat général du Gouvernement qui préconisait, au lendemain de l'adoption de la loi organique du 15 avril 2009, de fixer un calendrier prévisionnel afin de procéder au « *suivi de la performance* » de la loi en préparation<sup>1959</sup>, les lignes directrices qualifient de « *bonne pratique* » l'intérêt porté à l'évaluation *ex post*<sup>1960</sup>. Contrairement à ces recommandations, pourtant, la majorité des études

---

<sup>1955</sup> « *L'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation* ». Ainsi que l'énonce L. Mader, cependant, « *la portée de la disposition est bien plus large que son texte pourrait nous le faire penser* » et l'évaluation ne porte pas uniquement, en réalité, sur l'efficacité. In « *L'évaluation législative en Suisse : la « longue marche » d'une idée à travers les institutions étatiques* », in U. Cassani et A. Flückiger (dir.), *De l'évaluation à l'action législative, Actes du colloque en l'honneur du Professeur Jean-Daniel Delley*, Travaux CETEL, n° 57, 2009, p. 23.

<sup>1956</sup> Rapport annuel 2002-2003 de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration. Annexe 1 au rapport annuel 2002/2003 des Commissions de gestion et de la Délégation des commissions de gestion des Chambres fédérales du 23 janvier 2004, p. 3.

<sup>1957</sup> Nationaler Normenkontrollrat, *Transparency of Costs Improved Focus on further Burden Reduction*, 2013, p. 63.

<sup>1958</sup> BVerfGE 88, 203 (310). Cité par A. Höland, « *L'évaluation législative en République fédérale d'Allemagne* », in Delcamp, J.-L. Bergel et A. Dupas, *Contrôle parlementaire et évaluation*, Doc. fr., n° 5012-13, 1995, p. 171 et s.. V. également C.-A. Morand, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, LGDJ, 1999, p. 113 ; Ch.-A. Morand, « *Éléments de légistique formelle et matérielle* », in C. Morand (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, PUAM, 1999, p. 42.

<sup>1959</sup> *Vade-mecum* de définition du cahier des charges de l'étude d'impact, 6 mai 2009, p. 19.

<sup>1960</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, p. 24.

d'impact n'évoque pas la perspective de l'évaluation rétrospective de la loi en préparation. Certaines d'entre elles se sont bornées tout au plus à indiquer expressément qu'une telle évaluation n'avait pas été programmée<sup>1961</sup>. Ce n'est que dans de rares cas que les études d'impact ont fixé le principe de l'évaluation *ex post*. Il en est ainsi, par exemple, de l'étude d'impact du projet de 2010 portant réforme des retraites qui a évoqué l'évaluation de la réforme qui devait être pratiquée par le Comité de pilotage des régimes de retraite<sup>1962</sup>, ou encore de l'étude d'impact du projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, déposé le 9 octobre 2013 devant l'Assemblée nationale, qui a prévu la présentation au Parlement d'un rapport d'évaluation dans les trois ans suivant la publication de la loi<sup>1963</sup>.

En pratique, les évaluations *ex post* finalement produites le sont rarement en raison d'un engagement pris dans l'étude d'impact, mais plutôt afin de respecter une clause d'évaluation insérée dans le corps du texte de loi<sup>1964</sup>. En outre, le « rendez-vous » d'évaluation rétrospective, qu'il soit fixé dans l'étude d'impact ou dans un article de la loi adoptée, n'aboutit pas toujours à la présentation du document. La Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application de la loi a ainsi estimé que le taux de remise effective des rapports du Gouvernement au Parlement ne s'élevait qu'à 65%<sup>1965</sup>. Le rapport d'évaluation de la loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, par exemple, n'a pas été présenté au Parlement dans le délai de dix-huit mois fixé à l'article 7<sup>1966</sup>.

En réponse à ces insuffisances, le président de l'Assemblée nationale a initié une résolution adoptée le 28 novembre 2014. L'article 145-7 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit désormais la réalisation, par un binôme majorité-opposition, d'un rapport d'évaluation s'articulant avec l'étude d'impact initiale du projet de loi. L'effectivité de ce nouveau dispositif reste, cependant, sujette à caution. Il n'est pas certain que le Parlement, compte tenu de ses

---

<sup>1961</sup> V. par exemple l'évaluation préalable de l'article 10 du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2015, qui énonce qu'« aucun dispositif [...] d'évaluation ne sera mis en œuvre pour cette mesure » (p. 84).

<sup>1962</sup> Étude d'impact du projet de loi portant réforme des retraites et du projet de loi organique relative à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire, juillet 2010, p. 84.

<sup>1963</sup> Étude d'impact du projet de loi portant réforme des retraites, 7 octobre 2013, p. 122.

<sup>1964</sup> V. par exemple l'article 82 de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, prévoyant qu'« un rapport relatif au nombre des malades de l'alcool, du tabac et des drogues en France est transmis au Parlement avant le 31 décembre 2010 » (JORF n° 0167 du 22 juillet 2009, p. 12184).

<sup>1965</sup> Sénat, Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, Rapport d'information n° 623 sur l'application des lois – session parlementaire 2012-2013, D. Assouline, 17 juin 2014, p. 51.

<sup>1966</sup> Article 7 : « Le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'application de la présente loi dix-huit mois après sa promulgation. Ce rapport dresse un bilan de la mise en œuvre de la présente loi, des mesures d'accompagnement élaborées par les pouvoirs publics et des difficultés rencontrées » (JORF du 12 octobre 2010, p. 18344).

capacités d'expertise limitées et de la faiblesse des moyens à sa disposition, soit en mesure de réaliser lui-même l'évaluation *ex post* de l'impact de chaque loi. La proposition déjà formulée, visant à soumettre le Gouvernement à une obligation d'évaluation *ex post* systématique<sup>1967</sup> par le biais d'une révision de la Constitution apparaît davantage de nature à favoriser, *in fine*, l'évaluation systématique de la performance des lois votées. À ce titre, il conviendrait de fixer un délai maximum à l'issue duquel une évaluation *ex post* de la loi votée devra être présentée au Parlement.

L'absence de formalisation d'une obligation d'évaluation *ex post* systématique constitue donc un premier frein à la promotion de la performance législative éprouvée. Cette situation résulte également de la carence méthodologique des évaluations *ex post* articulées avec les études d'impact.

## **§2. LE DEFICIT METHODOLOGIQUE DES EVALUATIONS EX POST**

L'appréciation des effets produits par les lois à travers le prisme de la performance n'implique pas seulement de fixer le principe d'une évaluation *ex post* dès le stade de l'étude d'impact. Afin que l'évaluation ne se confonde pas avec un simple jugement politique rétrospectif porté sur une loi, il importe qu'elle soit encadrée par une méthode permettant « *un examen rigoureux des mérites et de la valeur de l'objet évalué* »<sup>1968</sup>. Pourtant, à l'identique de la plupart des recommandations relatives aux analyses d'impact de la réglementation introduites dans les systèmes juridiques étrangers<sup>1969</sup>, les développements consacrés à la méthodologie de l'évaluation *ex post* dans les lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement manquent de précision (A). Un approfondissement de ces directives apparaît dès lors

---

<sup>1967</sup> V. Ire partie, titre 2, chapitre 2, section 2, §2, B.

<sup>1968</sup> J.-E. Furubo, « Pourquoi l'évaluation a-t-elle tant de mal à tenir ses promesses ? », in Comité pour l'histoire économique et financière de la France, S. Trosa (dir.), *Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique, une perspective internationale*, p. 140.

<sup>1969</sup> R. Van Gestel and J. Vranken, "Assessing the Accuracy of Ex Ante Evaluation through Feedback Research: A Case Study", in J. Verschuuren (ed.), *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 227 ; Sénat, Rapport d'information n° 623 au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur l'application des lois, 17 juin 2014, D. Assouline, p. 101.

indispensable dans l'optique d'une promotion tangible de la performance des lois après leur adoption (B).

## **A. L'INSUFFISANCE DES PRECEPTES METHODIQUES ENONCES PAR LE SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT**

Dans le silence de la loi organique, qui n'a pas consacré de rubrique à cette question, les lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement proposent deux méthodologies distinctes qui sont néanmoins peu suivies en pratique. La première consiste en l'articulation des objectifs poursuivis par le projet de loi à des indicateurs de performance fixés pour les projets de loi de finances et pour les projets de loi de financement de la Sécurité sociale (1), la seconde en la détermination d'indicateurs de performance spécifiques à la loi en préparation (2).

### **1. LE RATTACHEMENT EXCEPTIONNEL DES OBJECTIFS FIXES PAR LE PROJET DE LOI A DES INDICATEURS PREVUS POUR LES « LOIS FINANCIERES »**

Dans ses lignes directrices, le Secrétariat général du Gouvernement propose de rattacher les objectifs poursuivis par les projets de loi aux indicateurs inscrits dans les projets annuels de performance prévus par l'article 51-5° de la LOLF et aux programmes de qualité et d'efficacité évoqués à l'article LO 111-4 du code de la sécurité sociale<sup>1970</sup>. Dans cette hypothèse, ce sont les rapports annuels de performance prévus par l'article 54-5° de la LOLF et annexés à chaque projet de loi de règlement qui sont censés faire office d'évaluation *ex post*.

S'agissant des dispositions des lois de finances et des dispositions des lois de financement de la Sécurité sociale qui n'appartiennent pas au domaine exclusif prévu aux alinéas 18 et 19 de l'article 34 de la Constitution et qui sont soumises à un régime dérogatoire prévu à l'article 12 de la loi organique du 15 avril 2009, les recommandations du Secrétariat général du Gouvernement ont été suivies d'effets<sup>1971</sup>. L'évaluation préalable du projet de loi de finances pour 2013 a, par exemple, prévu que la performance de l'article 36 relatif à l'augmentation du financement des trains d'équilibre du territoire serait appréciée par le biais

---

<sup>1970</sup> Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, p. 24.

<sup>1971</sup> Pour en savoir plus sur ce domaine V. Ire partie, titre 1, chapitre 1, section 2, §2, B.



des indicateurs de la mission « *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* »<sup>1972</sup>. L'évaluation du dispositif a été opérée dans le cadre du rapport annuel de performance qui a accompagné le projet de loi de règlement pour 2013, présenté à l'Assemblée nationale le 28 mai 2014<sup>1973</sup>.

En revanche, les indicateurs de performance fixés dans le cadre de la LOLF ou de la LOFSS sont rarement utilisés pour évaluer les lois relevant du régime de droit commun de l'obligation d'étude d'impact (article 8 de la loi organique du 15 avril 2009). Parmi les exceptions figure l'étude d'impact du projet de loi portant réforme des retraites, présenté le 13 juillet 2010 à l'Assemblée nationale. Le document a en effet prévu que le texte serait évalué à la lumière des indicateurs du programme de qualité et d'efficience « *Retraites* », annexé au projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2011<sup>1974</sup>.

Les indicateurs prévus pour évaluer la performance des « lois financières » n'étant pas forcément pertinents pour évaluer celle des lois relevant du droit commun de l'étude d'impact, le Secrétariat général du Gouvernement a prévu la possibilité de fixer des indicateurs spécifiques. À ce jour, ces préconisations ont néanmoins été peu suivies par le Gouvernement.

## **2. LE RATTACHEMENT EXCEPTIONNEL DES OBJECTIFS FIXES PAR LE PROJET DE LOI A DES INDICATEURS SPECIFIQUES**

Le guide de légistique disponible sur le site Légifrance, recommande de présenter dans chaque étude d'impact « *la nature du dispositif d'évaluation ex post à envisager* » et de déterminer des indicateurs de performance<sup>1975</sup>. Ces recommandations n'ont, cependant, pas été reproduites dans les lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement, ce qui interroge

---

<sup>1972</sup> Projet de loi de finances pour 2013, évaluations préalables des articles du projet de loi, p. 237.

<sup>1973</sup> Extrait du rapport annuel de performance de la mission : Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs, 29 p.

<sup>1974</sup> Étude d'impact du projet de loi portant réforme des retraites et du projet de loi organique relative à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire, juillet 2010, p. 84-85. Le document précise cependant que « *des indicateurs seront ainsi ajoutés, afin notamment de documenter les mesures de recettes permettant le retour à l'équilibre du système de retraite à l'horizon 2018* ».

<sup>1975</sup> Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/I.-Conception-des-textes/1.1.-Necessite-des-normes/1.1.2.-Etudes-d-impact>.

sur sa volonté de promouvoir le respect de préceptes méthodiques dans le cadre de l'évaluation rétrospective.

Dans le silence des lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement, les études d'impact ont rarement fixé un cadre pour l'évaluation *ex post* des lois. Au titre des bonnes pratiques, peut être citée l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'Agence nationale des voies navigables déposé au Sénat le 31 août 2011, qui a fixé les indicateurs sur lesquels devrait se fonder l'évaluation de la performance du texte<sup>1976</sup>. De façon plus évasive, l'étude d'impact du projet de loi portant création des emplois d'avenir présenté le 29 août 2012 à l'Assemblée nationale a envisagé les thématiques que pourrait aborder l'évaluation *ex post*, telles que le degré d'accessibilité du nouveau dispositif aux jeunes non qualifiés<sup>1977</sup>. Dans leur majorité, les études d'impact se sont abstenues, en revanche, de mentionner les modalités d'évaluation *a posteriori* de la loi. Il en est ainsi de l'étude d'impact du projet de loi portant création du contrat de génération, déposé le 12 décembre 2012 à l'Assemblée nationale, qui a considéré qu'il était prématuré « *de détailler [...] les méthodes d'évaluation qui seront déployées* »<sup>1978</sup>.

Par ailleurs, la fixation d'un cadre méthodologique pour l'évaluation *ex post* ne signifie pas que celui-ci soit effectivement respecté dans les cas où l'évaluation *ex post* de la loi est effectivement pratiquée. En effet, force est de constater que les évaluations *ex post* des lois initialement soumises à étude d'impact utilisent rarement ce document comme support. L'évaluation *ex post* de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites réalisée par le Conseil d'orientation des retraites fait, à cet égard, plutôt office d'exception. Le rapport de juin 2014 s'est en effet fondé sur les indicateurs de suivi dont l'étude d'impact avait annoncé l'inscription dans un décret<sup>1979</sup>.

Dans la plupart des cas, les évaluations rétrospectives analysant la performance des lois se réfèrent bien à des données inscrites dans l'étude d'impact initiale, mais ces références restent ponctuelles et ne suivent pas un cadre méthodologique précis. Elles se bornent à comparer un résultat chiffré obtenu à son estimation dans l'étude d'impact. Dans son évaluation pratiquée sur la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a ainsi souligné

---

<sup>1976</sup> Le document énonce ainsi que les indicateurs de suivi de la loi pourraient notamment prendre en compte l'évolution du trafic fluvial ou encore la gestion de la ressource en eau ainsi que sa qualité (août 2011, p. 53-54).

<sup>1977</sup> Étude d'impact du projet de loi portant création des emplois d'avenir, août 2012, p. 16.

<sup>1978</sup> Étude d'impact du projet de loi portant création du contrat de génération, 11 décembre 2012, p. 34.

<sup>1979</sup> Conseil d'orientation des retraites, *Évolutions et perspectives des retraites en France*, Rapport annuel, juin 2014, 139 p. ; Décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 relatif au comité de suivi des retraites, article 1.

que l'évolution du nombre de communes soumises à l'article 55 de la loi « SRU »<sup>1980</sup> imposant un nombre de logements locatifs sociaux supérieur à 20 % du total des résidences principales était conforme aux prévisions de l'étude d'impact<sup>1981</sup>. Le rapport parlementaire sur la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques a, quant à lui, mis en exergue l'insuffisance du nombre de postes de magistrat ouverts au regard des besoins qui avait été calculés dans l'étude d'impact<sup>1982</sup>.

Le déficit méthodologique des évaluations *ex post* pratiquées à la lumière des prévisions des études d'impact tient donc en échec les potentialités de la réforme relatives à la mesure de la performance législative éprouvée. À ce titre, les réformes envisagées ne paraissent pas suffisamment ambitieuses pour modifier significativement cette situation.

## **B. LES MODALITES D'INSTAURATION D'UNE DEMARCHE METHODIQUE**

Dans l'optique d'une évaluation rigoureuse des effets produits par la réglementation, l'OCDE recommande de soumettre chaque texte à une évaluation *ex post* répondant à une méthode d'évaluation précisément déterminée<sup>1983</sup>. En ce sens, la plupart des guides relatifs aux analyses d'impact de la réglementation fixe le cadre méthodologique de l'évaluation à réaliser à l'issue d'un certain délai après l'entrée en vigueur du texte. Ces guides mettent en général l'accent, en premier lieu, sur la nécessité de fonder l'évaluation rétrospective sur des indicateurs articulés avec les objectifs opérationnels assignés au texte. Par exemple, il peut être question des recommandations de la Commission européenne<sup>1984</sup>. Bien que la pertinence des indicateurs retenus dans les analyses d'impact, en particulier du point de vue de leur adéquation aux

---

<sup>1980</sup> Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *JORF* du 14 décembre 2000, p. 19777.

<sup>1981</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information de la commission des affaires économiques sur la mise en application de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, A. Linkenheld et J.-M. Tétart, 26 novembre 2014, p. 39.

<sup>1982</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information de la commission des affaires sociales sur la mise en œuvre de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, S. Blisko et G. Lefrand, 22 février 2012, p. 41 ; Étude d'impact du projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, 11 avril 2011, p. 56.

<sup>1983</sup> OCDE, *Determinants of Quality in Regulatory Impact Analysis*, 2009, p. 31 et s.

<sup>1984</sup> Commission européenne, *Lignes directrices internes sur l'analyse d'impact*, 15 janvier 2009, p. 55. Pour le Royaume-Uni, V. H.M. Treasury, *The Magenta Book, Guidance for Evaluation*, 2011, spéc. p. 46.

objectifs poursuivis, soit parfois discutée<sup>1985</sup>, ils sont systématiquement envisagés. L'analyse d'impact de la proposition de directive concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, rendue publique le 21 décembre 2010, a par exemple associé à l'objectif de prévention des accidents majeurs un indicateur relatif à l'évolution du « *nombre d'accidents majeurs déclarés* »<sup>1986</sup>.

En France, l'Assemblée nationale, confrontée à la présentation d'études d'impact dépourvues de tels indicateurs, a prévu que l'évaluation *ex post* réalisée par un binôme majorité-opposition en vertu de l'article 145-7 du règlement doit se faire « *au regard des critères d'évaluation définis dans l'étude d'impact préalable* ». Si une telle disposition marque l'attachement des députés à la présentation d'indicateurs d'évaluation, elle n'impose aucune conduite spécifique au Gouvernement. À cet égard, seule une modification de la loi organique serait en mesure de faire évoluer la pratique dans le sens d'une présentation systématique d'indicateurs d'évaluation dans les études d'impact. Du reste, il s'agit de la position retenue par la mission de l'Assemblée nationale sur la simplification législative qui préconise « *de faire de la détermination des indicateurs sur lesquels se fondera l'évaluation ex post des normes une rubrique à part entière des études d'impact* »<sup>1987</sup>.

La perspective de l'introduction d'une telle exigence interroge sur la capacité de la loi organique à constituer un réel vecteur de diffusion d'une culture de la performance au sein des lois votées. En effet, dans le cadre de la LOLF et de la LOFSS, les indicateurs utilisés pour évaluer la performance des lois financières sont parfois critiqués pour leur manque d'exhaustivité<sup>1988</sup>, leur insuffisante corrélation avec les objectifs poursuivis<sup>1989</sup> et, enfin, le détournement politique dont ils peuvent faire l'objet<sup>1990</sup>. Afin de prévenir un risque de dérive

---

<sup>1985</sup> V. les réserves émises par A. Renda concernant la qualité des indicateurs des évaluations *ex post* au sein de l'Union européenne in « Les études d'impact des réglementations de l'Union européenne : état des lieux et pistes de réforme », *RFAP*, n° 149, 2014, p. 100.

<sup>1986</sup> Commission européenne, *Lignes directrices internes sur l'analyse d'impact*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>1987</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information de la Mission d'information sur la simplification législative, L. de la Raudière (prés.), R. Juanico (rapp.), 9 octobre 2014, p. 52.

<sup>1988</sup> H. Pauliat, « La contreperformance publique », *JCP A.*, n° 43, 29 octobre 2012.

<sup>1989</sup> G. Chaffardon et J.-F. Joye, « La LOLF a dix ans : un rendez-vous (déjà) manqué ? », *RDP*, n° 2, 2012, p. 316 ; B. Guillaume, « Indicateurs de performance dans le secteur public : entre illusion et perversité », *Cités*, n° 37, 2009/1, p. 106-107 ; De façon éclairante, Marcel Boiteux compare l'écart entre objectif et les indicateurs à l'écart entre l'étudiant qui prépare le baccalauréat et celui qui « bachotte » en se concentrant sur les matières à fort coefficient, in « Entretien avec M. Perbet – Calculer pour décider », *Cahiers de l'évaluation*, n° 1, septembre 2008, p. 9.

<sup>1990</sup> Valéry souligne en ce sens que « *le contrôle en toute matière, aboutit à vicier l'action, à la pervertir* ». En effet, « *dès qu'une action est soumise à un contrôle, le but profond de celui qui agit n'est plus l'action même mais [...] la mise en échec des moyens de contrôle* » (« Le bilan de l'intelligence » [1935], in *Œuvres*, t. 1, Gallimard, 1957, p. 1076. Cité par A. Supiot, *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Fayard, 2015, p. 261).

comparable dans le cadre des études d'impact, les critères d'évaluation *ex post*, loin d'être figés après la présentation du projet de loi devant le Parlement, devraient pouvoir faire l'objet d'une discussion lors de l'examen du projet de loi et être, le cas échéant, corrigés à l'occasion de la procédure de mise à jour de l'étude d'impact déjà préconisée<sup>1991</sup>. En tout état de cause, de tels critères sont indispensables dans une optique de mesure de la performance éprouvée des lois. Leur détermination en amont permet d'éviter toute reconstruction *a posteriori* des buts fixés à la loi « *afin d'aboutir au degré d'(in)efficacité que l'on souhaite démontrer* »<sup>1992</sup>. En outre, « *rien ne remplace leur efficacité en tant que signal d'alerte permettant de fonder [...] les réorientations nécessaires d'une action déterminée* »<sup>1993</sup>.

Ces indicateurs, en constituant un support pour l'évaluation du degré de correspondance entre les effets produits par les textes et les objectifs fixés dans les études d'impact, favoriseraient la mesure de l'efficacité législative éprouvée. L'efficacité ne constitue cependant que l'un des aspects de la performance législative promue par l'obligation d'étude d'impact. Son appréciation devrait être complétée par une évaluation de l'efficacité de la loi, ainsi que de son impact au sens large.

L'examen de l'efficacité devrait conduire le Gouvernement à réaliser une analyse coût-bénéfice *ex post*<sup>1994</sup> afin de comparer les gains et dépenses induits par la loi avec ceux qui avaient été estimés dans le cadre de l'étude d'impact.

L'évaluation de l'impact au sens large de la loi amènerait le Gouvernement, enfin, à réaliser une analyse « *affranchie des objectifs* »<sup>1995</sup>, afin d'intégrer l'ensemble des effets produits par la loi au-delà des effets escomptés, « *qu'ils soient voulus ou non, désirables ou indésirables* »<sup>1996</sup>. Une telle analyse devrait être mise en perspective avec l'évaluation des « *conséquences économiques, financières, sociales et environnementales* », prévue par l'article 8 alinéa 8 de la loi organique du 15 avril 2009<sup>1997</sup>. Indubitablement, la recherche des effets

---

<sup>1991</sup> V. Ire partie, titre 2, chapitre 1, section 2, §1, B.

<sup>1992</sup> A. Flückiger, « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *op. cit.*, p. 92.

<sup>1993</sup> J.-C. Groshens et G. Knaub, « Évaluationomania et évaluation », in *Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration. Mélanges en l'honneur du Professeur Robert Hertzog*, Economica, 2010, p. 274 ; S. Maury, « La LOLF est-elle un bon moyen d'évaluer les politiques publiques ? », *AJDA*, 2008, p. 1366.

<sup>1994</sup> I. Lianos et M. Karliuk, « L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs », *RFAP*, n° 149, 2014, p. 8.

<sup>1995</sup> A. Flückiger, « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *op. cit.*, p. 210.

<sup>1996</sup> C.-A. Morand, « Formes et fonctions de l'évaluation législative », in B. Jadot, et F. Ost (dir.), *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, Bruxelles, Publication des facultés universitaires de Saint-Louis, 1999, p. 210.

<sup>1997</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528.

indirects produits par la loi est une opération difficile car elle implique d'établir des corrélations entre une réforme et des changements constatés dans la réalité qui n'ont pas de lien, *a priori*, avec les finalités poursuivies<sup>1998</sup>. En dépit de son inévitable perfectibilité<sup>1999</sup>, l'évaluation de l'impact au sens large est nécessaire afin de rechercher si la poursuite des objectifs fixés ne s'est pas faite au prix d'effets collatéraux négatifs d'une ampleur telle qu'ils remettraient en cause la performance de la loi votée<sup>2000</sup>.

Les attentes du Parlement en matière de promotion de la performance législative devraient donc conduire à inscrire dans le droit positif une disposition relative aux conditions d'exercice de l'évaluation *ex post*. Une telle proposition pourrait être intégrée dans la révision constitutionnelle, déjà envisagée, qui soumettrait le Gouvernement à une obligation d'évaluation *ex post*. Cette nouvelle disposition imposerait de fixer la date du « rendez-vous d'évaluation » et prévoirait que l'évaluation *ex post* rend compte de l'efficacité, de l'efficience et de l'impact au sens large de la loi à la lumière des prévisions et indicateurs fixés dans l'étude d'impact<sup>2001</sup>. Il serait opportun, en outre, que le Secrétariat général du Gouvernement mette à la disposition des ministères responsables de l'évaluation rétrospective des lignes directrices comparables à celles établies pour l'étude d'impact des projets de loi.

En l'absence d'introduction de ces préceptes méthodiques dans la loi organique, l'obligation d'étude d'impact ne constitue pas un support pour la mesure de la performance des lois votées. Elle ne contribue pas, en outre, à l'amélioration de la performance de celles-ci.

### **§3. LES INCIDENCES LEGISLATIVES REDUITES DES EVALUATIONS EX POST**

Ainsi que le soulignait le président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, « l'évaluation *ex post* peut contribuer activement à la révision efficace

---

<sup>1998</sup> A. Flückiger, « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *op. cit.*, p. 95 ; J.-L. Bergel, « Appréciation méthodologique sur l'évaluation législative », *RRJ*, 1994-4, p. 1173 ; L. Mader, *L'évaluation législative, Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Préface de C.-A. Morand, Lausanne, Etudes et Pratique, Payot, 1985, p. 52.

<sup>1999</sup> J.-L. Bergel, « Appréciation méthodologique sur l'évaluation législative », *op. cit.*, p. 1172.

<sup>2000</sup> A. Flückiger, « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *op. cit.*, p. 95.

<sup>2001</sup> L'article 8 dernier alinéa pourrait donc être rédigé de la façon suivante : les documents rendant compte de l'étude d'impact « *exposent avec précision [...] le délai à l'issue duquel une évaluation de la législation proposée sera présentée au Parlement. Cette évaluation rend compte de l'efficacité, de l'efficience et de l'impact au sens large de la loi à la lumière des prévisions et indicateurs fixés dans l'étude d'impact* ».

de la réglementation existante »<sup>2002</sup>. Le passage d'une *mesure* de la performance à une *amélioration* de cette performance aurait impliqué, néanmoins, que les résultats des évaluations *ex post* pratiquées à la lumière des études d'impact influent sur le devenir des lois évaluées. Or, aucune obligation de correction de la loi en fonction des résultats de l'évaluation *ex post* n'est prévue en droit positif français (A) et l'analyse de la pratique révèle que les résultats des évaluations rétrospectives n'ont pas, à ce jour, d'incidence significative sur la production législative (B).

#### **A. L'ABSENCE D'OBLIGATION DE CORRECTION DE LA LOI EN FONCTION DES RESULTATS DE L'EVALUATION EX POST**

Il ressort de l'analyse des mécanismes étrangers d'analyse d'impact de la réglementation que le développement des démarches d'évaluation *ex post* articulées avec les évaluations *ex ante* n'a pas abouti à l'introduction d'une exigence de correction des lois en fonction des effets mesurés. Depuis son arrêt « Kalkar I » daté du 8 août 1978, la Cour constitutionnelle allemande a bien posé une obligation d'évaluation des effets produits par la loi et de correction de celle-ci à la lumière des résultats de l'évaluation<sup>2003</sup>. Cet arrêt, confirmé par la jurisprudence ultérieure, a cependant un champ d'application limité puisqu'il ne vise que les cas dans lesquels la loi est susceptible de porter atteinte, dans les effets qu'elle produit en pratique, à un droit fondamental<sup>2004</sup>. Au sein de la législation nord-américaine les « *clauses de caducité* »<sup>2005</sup>, consistant à conditionner le maintien en vigueur d'une loi au-delà d'un certain

---

<sup>2002</sup> Sénat, Rapport d'information n° 654 de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, session parlementaire 2011-2012, D. Assouline, 11 juin 2013, p. 6. La citation renvoie au rapport Mandelkern, *in Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation*, Doc. fr., 2002, 139 p.

<sup>2003</sup> BVerfGE 49, 89 – *Kalkar* ; A. Flückiger, « L'obligation jurisprudentielle d'évaluation législative : une application du principe de précaution aux droits fondamentaux », *in* A. Auer, A. Flückiger et M. Hottelier, *Les droits de l'homme et la constitution : études en l'honneur du Professeur Giorgio Malinvern*, Genève, Schulthess, 2007, p. 163.

<sup>2004</sup> C.-A. Morand, « Les exigences de la méthode législative et du droit constitutionnel portant sur la formation de la législation », *Droit et société*, n° 10, 1988, p. 396.

<sup>2005</sup> J.-L. Bergel, « Esquisse de méthodologie législative comparée », *in* M. Fatin-Rouge Stefanini, L. Gay, J. Pini, *Autour de la qualité des normes*, Bruylant, 2010, p. 153.

délai à la réalisation d'un bilan coûts-avantages mettant en exergue les bénéfices qu'elle procure ne sont, quant à elles, introduites que de façon ponctuelle<sup>2006</sup>.

En France, l'absence d'introduction d'une obligation de correction des lois à la lumière des résultats enregistrés par l'évaluation *ex post* préserve la cohérence des objectifs assignés à l'obligation d'étude d'impact. D'une part, l'introduction d'une exigence d'adaptation périodique de la loi en fonction de ses effets aurait nécessairement été, en effet, source d'instabilité législative<sup>2007</sup>, alors que la réforme est également destinée à limiter une telle instabilité<sup>2008</sup>. Plus fondamentalement, l'abstention du législateur organique témoigne de sa réserve à l'égard de tout bouleversement des rapports entre le fait et le droit. En effet, en insérant dans la loi organique une obligation d'adaptation de la loi à la lumière des effets concrets mesurés par l'évaluation *ex post*, ce dernier aurait, d'une certaine manière, attribué une valeur normative au fait en imposant à la loi de s'adapter à celui-ci<sup>2009</sup>.

En l'absence d'obligation d'adaptation de la législation en fonction des résultats fournis par l'évaluation *ex post*, les données fournies par évaluation *ex post* auraient pu néanmoins, dans l'optique d'une amélioration de la performance législative, exercer une influence plus significative sur le contenu des lois nouvelles.

## **B. L'INSUFFISANTE PRISE EN COMPTE DES RESULTATS DE L'EVALUATION EX POST DANS LES ETUDES D'IMPACT DES PROJETS DE LOI MODIFICATIFS**

L'appréciation du concours de l'obligation d'étude d'impact au renforcement de la performance des lois suppose de s'interroger sur l'influence des évaluations *ex post* confrontant les effets produits par la loi aux indicateurs et prévisions de l'étude d'impact sur les lois

---

<sup>2006</sup> J. Chevallier, *L'État post-moderne, droit et société*, LGDJ, Maison des Sciences de l'Homme, vol. 35, 2e éd., 2004, p. 156.

<sup>2007</sup> J.-L. Bergel, « Esquisse de méthodologie législative comparée », *op. cit.*, p. 153.

<sup>2008</sup> L'un des objectifs assignés à l'obligation d'étude d'impact est en effet la lutte contre l'inflation législative, dont l'instabilité législative constitue l'un des aspects. V. *Ide* partie, titre 1, introduction du chapitre 1.

<sup>2009</sup> L'obligation d'étude d'impact aurait alors, à cet égard, donné toute sa portée au constat de F. Terré évoquant la « *revanche du fait sur le droit* », in *Introduction générale au droit*, Dalloz, 6<sup>e</sup> éd., 2003, p. 329.



nouvelles. En d'autres termes, dans quelle mesure les évaluations législatives rétrospectives contribuent-elles à l'adoption de lois corrigeant les mauvaises performances de lois en vigueur ?

L'article 8 alinéa 5 de la loi organique du 15 avril 2009, en imposant à l'étude d'impact d'exposer « avec précision [...] l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi », apparaissait de nature à favoriser la prise en compte des résultats de l'évaluation *ex post* dans le cadre de la préparation d'une loi venant modifier une législation en cours d'application<sup>2010</sup>. Cependant, l'analyse des études d'impact de projets de loi venus modifier des lois en vigueur témoigne de l'intérêt inégal du Gouvernement pour les éventuelles évaluations *ex post* auxquelles elles sont potentiellement été soumises<sup>2011</sup>.

Au titre des bonnes pratiques figure, par exemple, l'étude d'impact des articles relatifs au dispositif d'accueil des étrangers, insérés dans le projet de loi relatif au droit des étrangers en France déposé le 23 juillet 2014 devant l'Assemblée nationale. Le document a en effet intégré une synthèse des conclusions d'un rapport d'évaluation *ex post* produit par l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des affaires sociales<sup>2012</sup>. L'évaluation des effets produits par les précédents dispositifs a incontestablement nourri, par suite, la réflexion sur les différentes options possibles<sup>2013</sup>.

Dans la plupart des cas cependant, les résultats de l'évaluation rétrospective – lorsqu'une telle démarche a été opérée – ne trouvent pas de suites probantes dans l'étude d'impact du projet de loi venant modifier la législation évaluée. En témoigne par exemple, l'évaluation préalable de l'article 56 du projet de loi de finances pour 2014 relatif à la réforme du crédit d'impôt en faveur du développement durable<sup>2014</sup>. Le fait qu'il s'agisse de la huitième modification du dispositif en quinze ans<sup>2015</sup> aurait pu conduire le Gouvernement à mener une réflexion approfondie sur les causes de ces adaptations successives. Or, l'évaluation préalable du nouveau projet de disposition n'est aucunement fondée sur les observations formulées dans

---

<sup>2010</sup> En ce sens, les lignes directrices estiment « utile de se référer à tout élément déjà disponible d'évaluation de la législation existante » afin de renseigner la rubrique de l'étude d'impact consacrée à la mise en œuvre de l'article 8 alinéa 4 de la loi organique. Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014, p. 22.

<sup>2011</sup> Commission nationale consultative des droits de l'homme, *Avis sur l'élaboration des lois*, Assemblée plénière, 15 avril 2010, p. 4.

<sup>2012</sup> Rapport sur l'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants, tome 1, octobre 2013, 61 p.

<sup>2013</sup> 22 juillet 2014, p. 8-11.

<sup>2014</sup> Étude d'impact du projet de loi de finances pour 2014, 24 septembre 2015, p. 324-330.

<sup>2015</sup> J.-L. Debré, « Bégaiements et malfaçons législatives », *Parole publique*, n° 8, mars 2015, p. 5.

plusieurs rapports d'évaluation *ex post*, tel que celui produit par le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales<sup>2016</sup>.

Le faible écho trouvé par les résultats d'évaluation *ex post* dans les études d'impact des projets qui leur succèdent est en définitive assez révélateur de l'absence d'influence significative des retours d'expérience concernant la performance éprouvée d'une loi sur le contenu des lois adaptant les dispositifs évalués. Ce phénomène n'est, du reste, pas propre à l'obligation d'étude d'impact. Dans le cadre de la LOLF, la doctrine a ainsi dénoncé le défaut d'« *effet d'entraînement* » des rapports annuels de performance sur la logique d'évolution des crédits d'une année sur l'autre<sup>2017</sup>. De façon comparable, dans le cadre de l'Union européenne, le Comité d'analyse d'impact chargé d'examiner les analyses d'impact de la Commission a regretté que ces documents prennent si peu en compte les « *résultats d'évaluations ex post de la législation [...] lorsqu'ils étaient disponibles* »<sup>2018</sup>.

Au regard du faible effet d'entraînement provoqué par les évaluations *ex post*, il apparaît nécessaire d'enrichir la loi organique afin qu'elle soit en mesure de produire des effets davantage conformes aux attentes du législateur organique. L'article 8 alinéa 5 pourrait ainsi prévoir l'exposé, non seulement de « *l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi* », mais aussi celui des principaux résultats d'évaluation *ex post* sur lesquels l'étude d'impact est fondée<sup>2019</sup>. Une telle exigence, sans contraindre le Gouvernement à suivre les conclusions des rapports présentés, favoriserait une meilleure synergie entre les évaluations *ex ante* et les évaluations *ex post* et contribuerait, *in fine*, à améliorer la performance législative<sup>2020</sup>.

En définitive, la capacité de l'obligation d'étude d'impact à constituer un vecteur de mesure et d'amélioration de la performance législative apparaît conditionnée par la fixation dans la loi organique du principe, de la méthode et des suites données aux évaluations *ex post*.

---

<sup>2016</sup> Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, *Synthèse de l'évaluation du crédit d'impôt développement durable*, avril 2011, spéc. p. 26.

<sup>2017</sup> S. Maury, « La LOLF est-elle un bon moyen d'évaluer les politiques publiques ? », *AJDA*, 2008, p. 1366.

<sup>2018</sup> Commission européenne, *Rapport 2012 du Comité d'analyse d'impact*, p. 32.

<sup>2019</sup> La nouvel article 8 alinéa 5 pourrait être rédigé de la façon suivante : les documents rendant compte de l'étude d'impact « *exposent avec précision [...] l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ainsi que les principaux résultats d'évaluation ex post sur lesquels cette étude d'impact est fondée* ».

<sup>2020</sup> En ce sens V. les préconisations de Jonathan Verschuuren et Rob Van Gestel en faveur d'une utilisation systématique des évaluations *ex post* comme fondement des analyses d'impact de la réglementation, in « Conclusions. A Conditional Yes to Ex Ante Evaluation of Legislation », in J.Verschuuren (ed.), *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 270).

En l'absence d'institutionnalisation d'une telle démarche, le faible effet d'entraînement des études d'impact sur la promotion de la performance éprouvée des lois risque fort de perdurer.

## CONCLUSION DU CHAPITRE

L'institutionnalisation d'une obligation d'évaluation préalable des effets produits par les projets de loi sur la réalité sociale traduit assurément une volonté de diffusion d'une culture de la performance dans l'ensemble de la production législative initiée par le Gouvernement. À ce jour cependant, la promotion de la performance législative reste avant tout à l'état de discours et évoque la place occupée par la « *rationalité managériale* » au sein de l'administration publique au début des années 1980<sup>2021</sup>. Le législateur organique n'a nullement introduit, par le biais de l'obligation d'étude d'impact, une exigence de performance qui s'imposerait aux lois d'initiative gouvernementale au même titre que les règles et principes de valeur constitutionnelle ou d'origine internationale<sup>2022</sup>. En effet, la loi organique n'impose ni la présentation d'un projet de loi dont l'étude d'impact démontrerait qu'il est prospectivement le plus performant au regard des alternatives rejetées, ni la modification de la loi finalement adoptée dans le cas où la performance éprouvée différerait de la performance qui était escomptée. L'analyse de la pratique, en ce qu'elle met en exergue l'imprécision des développements des études d'impact consacrés à la performance, confirme que la loi organique du 15 avril 2009 ne constitue pas, pour le moment, un vecteur significatif d'amélioration de cet aspect de la qualité de la loi.

---

<sup>2021</sup> J. Chevallier et D. Loschak, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *RFAP*, oct-déc. 1982, p. 89.

<sup>2022</sup> A. Flückiger, « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *op. cit.*, p. 84 ; J. Carbonnier, *Essais sur les lois*, Répertoire du notariat Defrénois, 1979, p. 235. Significativement, l'étude d'impact du projet de loi de réforme des juridictions financières déposé le 28 octobre 2009 devant l'Assemblée nationale souligne la recherche de performance n'autorise nullement l'action publique à s'affranchir des règles de droit qui l'encadrent (document non daté, p. 2).



## CONCLUSION DU TITRE SECOND

Sur habilitation du constituant, le législateur organique a inscrit dans la Constitution des exigences de méthode qui témoignent d'une volonté d'améliorer la résonance que la loi trouve dans la société. L'obligation d'étude d'impact est destinée, tout à la fois, à renforcer l'effectivité de la loi et à promouvoir une culture de la performance dans son élaboration.

Certes, l'analyse des études d'impact produites depuis 2009 révèle que la réforme n'apporte pour l'heure qu'un concours modéré à cet aspect de la qualité de la loi. En effet, si certaines études d'impact témoignent bien, d'une part, d'une recherche de prévention des écarts entre le modèle normatif de la loi en préparation et le comportement attendu de ses destinataires et, d'autre part, d'une volonté d'optimiser les effets que la loi produira, dans la majorité des cas les indications fournies par le document restent imprécises.

Toutefois, en dépit du caractère limité des changements constatés, l'examen des études d'impact rend compte de la diffusion d'une éthique de la responsabilité<sup>2023</sup>. Selon le professeur Perrin, « *la norme juridique constitue nécessairement un choix politique* ». Pour autant, parmi ces choix, « *il y a ceux qui sont effectués par des décideurs qui se sont donné la peine de réfléchir aux conséquences de leurs décisions et il y a ceux qui émanent d'auteurs normatifs qui se prétendent détenteurs d'une vérité a priori, persuadés qu'ils sont de savoir faire le bien des destinataires, sans se donner la peine d'analyser les perceptions et les conceptions de ceux au profit desquels ils agissent* »<sup>2024</sup>. Or, la rédaction d'une étude d'impact conduit nécessairement son auteur et les pouvoirs publics auxquels elle est destinée à davantage se soucier des effets des actions entreprises en matière législative sur la réalité sociale. À terme, les études d'impact devraient donc contribuer activement à l'amélioration de l'effectivité et de la performance des lois.

---

<sup>2023</sup> M. Weber, *Le savant et le politique*, 10/18, 1963, p. 207.

<sup>2024</sup> J.-F. Perrin, « Possibilités et limites d'une science de la législation », in P. Amselek (dir.), *La science de la législation*, PUF, 1988, p. 31.



## CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

L'analyse des exigences inscrites dans la loi organique du 15 avril 2009, éclairées par les lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement, a permis de décrire les règles s'imposant au Gouvernement dans la rédaction des études d'impact. Au regard de ces exigences ont pu être identifiés les critères de qualité de la loi implicitement fixés, sur habilitation du constituant, par le législateur organique. Il s'agit, d'une part, de critères de qualité dont la satisfaction est le gage d'une loi de bonne facture, en particulier, sa rareté, sa concision, son insertion cohérente dans son environnement juridique. Il s'agit, d'autre part, des critères de qualité permettant de s'assurer de la bonne résonance de la loi auprès de ses destinataires, appréciée à l'aune de son effectivité et de sa performance.

Les exigences de méthode à suivre dans l'élaboration des études d'impact ont-elles permis d'améliorer la qualité de la loi depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 15 avril 2009 ? Il serait aisé de répondre à cette question en arguant du fait que la critique de la piètre qualité de la loi n'a pas faibli depuis 2009. À titre d'exemple significatif peut être cité le discours du Président du Conseil constitutionnel prononcé lors de ses vœux au Président de la république le 6 janvier 2014 : *« dans les responsabilités qui sont les siennes, je constate que le Conseil constitutionnel a [...] aujourd'hui à connaître de lois aussi longues qu'imparfaitement travaillées [...] Bref, il subit des bégaiements et des malfaçons législatives qui ne sont pas nouvelles mais sont fort nombreuses »*<sup>2025</sup>.

En réalité, constater la persistance des discours dénonçant les malfaçons législatives ne saurait suffire pour conclure à l'inefficacité de l'obligation d'étude d'impact des projets de loi. En effet, rien n'indique que la qualité de la loi ne serait pas moindre si la loi organique du 15 avril 2009 n'avait pas été adoptée.

L'obligation d'étude d'impact semble bien en mesure d'apporter son concours à la promotion des qualités législatives qui peuvent être lues en filigrane dans la loi organique du 15 avril 2009. L'importance de sa contribution dépend, quant à elle, de la suffisance des études d'impact produites au regard des exigences fixées dans la loi organique. Or, à ce jour, si la conformité de ces études à la loi organique reste variable, une dynamique se dessine en faveur

---

<sup>2025</sup> J.-L. Debré, Discours de vœux au Président de la république, Palais de l'Élysée, 6 janvier 2014.

d'une amélioration graduelle de leur contenu, propre à influencer positivement sur la qualité des lois votées.



# **CONCLUSION GÉNÉRALE**

---



La recherche a conduit à qualifier les alinéas 3 et 4 de l'article 39 de la Constitution, ainsi que la loi organique à laquelle ils renvoient, de nouvel instrument de rationalisation du parlementarisme destiné à encadrer l'élaboration de la loi par le droit. Cette rationalisation présente un double visage. Sur le plan de la procédure législative, l'obligation d'étude d'impact est un instrument de parlementarisme rationalisé qui témoigne de l'émergence d'un authentique droit gouvernemental, dont la méconnaissance peut aboutir à une sanction prononcée par le Conseil d'État, le Conseil constitutionnel et la Conférence des présidents de la première assemblée saisie d'un projet de loi. Sur le plan de l'écriture de la loi, l'obligation d'étude d'impact constitue un mécanisme de rationalisation substantielle, qui fixe des règles de méthode encadrant la composition des projets de loi.

Cette rationalisation poursuivait deux objectifs étroitement articulés. D'une part, un rééquilibrage des rapports entre Gouvernement et Parlement dans la procédure législative. D'autre part, une amélioration de la qualité de la loi. L'ambition de cette recherche était d'apprécier l'efficacité de la réforme.

L'entreprise de rénovation de la confection de la loi par le biais d'un recours aux textes pouvait laisser dubitatif. L'histoire montre, en effet, que les tentatives d'encadrement des pratiques politiques par le droit ne produisent pas toujours les effets escomptés. En témoignent, par exemple, les mécanismes de rationalisation du parlementarisme introduits dans la Constitution de 1946. Contrairement au souhait du constituant, ils ne sont pas parvenus à encadrer l'activité du Parlement et à stabiliser l'exécutif. Les acteurs politiques, en effet, se sont détournés de ces mécanismes<sup>2026</sup>. Si la V<sup>e</sup> République a réussi là où la IV<sup>e</sup> avait échoué, c'est parce qu'elle a reçu le concours inespéré d'un phénomène politique : le fait majoritaire.

De la même manière, la capacité de l'obligation d'étude d'impact à rénover significativement la confection de la loi apparaissait, elle aussi, en partie tributaire de sa réception par les acteurs politiques. Six ans après son entrée en vigueur, il apparaît que la greffe de cette exigence au processus d'élaboration de la loi n'a pas conduit au rejet qu'il était possible de craindre. À la différence de ce qu'il s'est produit sous la IV<sup>e</sup> République, il s'avère que l'obligation d'étude d'impact des projets de loi, en tant que nouvel instrument de

---

<sup>2026</sup> B. Mirkine-Guetzévitch, « L'échec du parlementarisme rationalisé », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954, p. 108.

parlementarisme rationalisé, est un dispositif effectivement appliqué et qui influence de façon croissante les conditions d'élaboration de la loi dans le sens souhaité par le législateur organique.

Sur le plan de la procédure législative, la réglementation de la phase pré-parlementaire du processus rénove progressivement les conditions d'élaboration des projets de loi au sein du Gouvernement. Par le biais du contrôle de l'étude d'impact qui leur est transmise, le Conseil d'État et, dans une moindre mesure, le Conseil constitutionnel, contrôlent plus étroitement le travail gouvernemental. L'obligation d'étude d'impact semble, en outre, contribuer à une restauration progressive de la place du Parlement dans la procédure législative. Certes, le fait majoritaire tient largement en échec le pouvoir reconnu à la Conférence des présidents de la première assemblée saisie de refuser l'inscription à l'ordre du jour d'un projet de loi dont elle juge l'étude d'impact insuffisante. Pour autant, la communication de l'étude d'impact aux assemblées constitue le vecteur d'une mutation de leur participation au processus législatif. D'une part, si l'étude d'impact ne revalorise pas leur pouvoir d'initiative législative, elle peut permettre aux assemblées de voter les lois présentées par le Gouvernement en meilleure connaissance de cause. D'autre part, la pratique révèle que le Parlement utilise l'étude d'impact comme support pour le contrôle de l'application de la loi ainsi que pour son évaluation.

Du point de vue de l'écriture des lois, les exigences inscrites dans la loi organique du 15 avril 2009 s'analysent comme la « juridicisation » de préceptes de légistique destinés à améliorer la qualité de la loi. Leur analyse a conduit à mettre en lumière « *l'idéal législatif* »<sup>2027</sup> poursuivi par l'obligation d'étude d'impact. Selon cette dernière, une bonne loi est d'abord une loi rare, concise et correctement insérée dans l'ordonnancement juridique. C'est aussi une loi effectivement mise en œuvre, respectée, et dont la performance doit être évaluée. Néanmoins, l'analyse des études d'impact produites depuis 2009 révèle leur contribution inégale à la poursuite de cet idéal, quoiqu'une dynamique se dessine en faveur d'une prise en compte croissante des exigences fixées par la loi organique.

La pratique témoigne donc d'un phénomène d'appropriation graduelle de l'obligation d'étude d'impact dans le cadre de l'élaboration de la loi. Il concourt au rééquilibrage des rapports entre Gouvernement et Parlement et permet d'exercer une pression positive en faveur de l'amélioration de la qualité de la loi. Pour autant, l'ampleur de ces changements ne doit pas

---

<sup>2027</sup> V. Marinèse, *L'idéal législatif du Conseil constitutionnel, Etude sur les qualités de la loi*, th. dactyl., 2007, Université Paris-Ouest Nanterre La Défense, 799 p.

être surestimée et le mécanisme bénéficie encore d'importantes marges de progression. C'est la raison pour laquelle cette recherche a envisagé des adaptations du dispositif susceptibles de donner toute leur portée aux ambitions du constituant et du législateur organique.

Ces propositions d'adaptation des textes pourraient susciter la désapprobation, en ce qu'elles témoigneraient d'une foi excessive « *dans les possibilités du droit, doublée de l'idée que chaque instrument juridique est substantiellement porteur de tel ou tel résultat institutionnel* »<sup>2028</sup>. Toutefois, il est permis d'estimer, avec le doyen Vedel, que la règle de droit « *convenablement utilisée, sans naïveté mais sans excès de scepticisme, peut changer quelque chose en bien* »<sup>2029</sup>. Il importe alors de « *choisir la norme pertinente, c'est-à-dire celle qui va jouer intelligemment, positivement sur le fonctionnement du système, sur les pulsions qui sont celles de ses acteurs* »<sup>2030</sup>.

À cet égard, deux aménagements apparaissent particulièrement aptes à renforcer l'efficacité de l'obligation d'étude d'impact. Il s'agit, d'une part, de la modification de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution attribuant à la Conférence des présidents de la première assemblée saisie d'un projet de loi, le pouvoir de refuser son inscription à l'ordre du jour en présence d'une étude d'impact jugée non conforme à la loi organique. En effet, le maintien de ce mécanisme entre les mains de la majorité réduit très largement son utilité. Afin que l'existence de ce droit de veto exerce une pression significative sur le travail gouvernemental et contribue, *in fine*, à l'amélioration de la qualité de la loi, il conviendrait d'attribuer un tel droit à l'équivalent de soixante députés ou soixante sénateurs. D'autre part, il apparaît opportun de remédier à l'absence de procédure effective d'étude d'impact des amendements. Une telle situation, préjudiciable tant à la crédibilité de l'auteur de l'amendement qu'à la qualité de la loi finalement adoptée, conduit à envisager la mise en place d'une procédure d'actualisation de l'étude d'impact du projet de loi au cours de la navette parlementaire, en fonction des amendements adoptés par chacune des chambres.

---

<sup>2028</sup> D. Baranger, « Le dépérissement de la pensée institutionnelle », *Droits*, n° 44, 2007, p. 50.

<sup>2029</sup> Comité consultatif pour la révision de la constitution (prés. G. Vedel), Rapport remis au Président de la République le 15 février 1993, *JORF*, 16 février 1993, p. 2537-2555.

<sup>2030</sup> G. Carcassonne, « Entretien avec D. Baranger, C.-M. Pimentel et A. Le Divellec », *Jus Politicum*, n° 2, Droit, politique et justice constitutionnelle, enregistrement audio. Disponible à l'adresse suivante : <http://juspoliticum.com/Entretien-avec-Guy-Carcassonne.html>.

En définitive, il n'est pas impossible que l'obligation d'étude d'impact des projets de loi connaisse la même destinée que la procédure d'étude d'impact environnemental. Au lendemain de l'adoption de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature<sup>2031</sup>, « *les plus vives réserves avaient été formulées à [son] égard* »<sup>2032</sup>. Compte tenu de « *son caractère purement formaliste, elle avait toutes les chances de ne rien changer quant au fond* »<sup>2033</sup>. En réalité, et conformément aux prédictions de Serge Hébrard estimant que ce mécanisme était porteur « *de germes fondamentalement nouveaux et révolutionnaires* »<sup>2034</sup>, l'étude d'impact environnemental est devenue « *l'un des outils nécessaires pour assurer un niveau élevé de protection de l'environnement* »<sup>2035</sup>. Incontestablement, l'obligation d'étude d'impact des projets de loi dispose des potentialités pour connaître, à terme, le même succès.

*Paris, le 11 novembre 2015.*

---

<sup>2031</sup> *JORF* du 13 juillet 1976, p. 4203.

<sup>2032</sup> S. Caudal, « Études d'impact législatives et études d'impact environnementales : éléments de comparaison », in M. Philip-Gay (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, Lextenso Editions, 2012, p. 36.

<sup>2033</sup> *Ibidem*.

<sup>2034</sup> S. Hébrard, *Étude d'impact sur l'environnement : révolution ou évolution dans l'aménagement du territoire ?*, thèse pour le doctorat, présentée et soutenue publiquement, le 4 février 1982, Université Paris II, t. 1, p. 22.

<sup>2035</sup> J.-F. Struillou, « L'évolution du cadre légal des études d'impact », *RJE*, numéro spécial, 2004, p. 82.







## BIBLIOGRAPHIE

---

La ville d'édition n'est pas précisée lorsqu'il s'agit de la ville de Paris.

### A. OUVRAGES

#### DICTIONNAIRES & GUIDES D'INFORMATION

Alland D. et Rials S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, coll. « Quadrige dicos poche », 2003, 1696 p.

Assemblée nationale, *Petit lexique parlementaire* (Disponible en ligne à l'adresse suivante : [http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/lexique.asp#P47\\_7804](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/lexique.asp#P47_7804)).

Avril P. et Gicquel J., *Lexique de droit constitutionnel*, PUF, 2003, 128 p.

Cayla O. et Halpérin J.-L., *Dictionnaire des grandes œuvres juridiques*, Dalloz, 2008, 634 p.

Champagne G., *Petit lexique de droit constitutionnel*, Lextenso, 2014, 45 p.

Cornu G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. « Quadrige dicos poche », 4<sup>e</sup> éd., 2003, 951 p, 8<sup>e</sup> éd., 2007, 986 p.

de Villiers M. et Le Divellec A., *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 10<sup>e</sup> éd., Sirey, 2015, 418 p.

Diderot D. et le Rond D'Alembert J., *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, tome IX, 1765, 956 p.

Garnier-Pagès E., Duclerc E. et Pagnerre A.-L., *Dictionnaire politique : encyclopédie du langage et de la science politique, rédigé par une réunion de députés, de publicistes et de journalistes*, 1842, 464 p.

Guide de légistique (Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique>).

Larousse, *Le petit Larousse illustré*, 2015, 2048 p.

Ministère de l'économie et des finances, *Guide pratique de la LOLF. Comprendre le budget de l'État*, juin 2012.

Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Mémento des études d'impact à produire à l'appui des projets de loi*, non daté.  
<http://www.montin.com/documents/bahrain/RIA-FR-Memento.pdf>.

Secrétariat général du Gouvernement, *Vade-mecum de définition du cahier des charges de l'étude d'impact*, 6 mai 2009, 19 p.

Silem A. et Albertini J.-M., *Lexique d'économie*, Dalloz, 2014, 13<sup>e</sup> éd., 880 p.

### TRAITÉS, MANUELS, PRÉCIS & RECUEIL DE DÉCISIONS

Albertini P., *La crise de la loi : déclin ou mutation ?*, LexisNexis, coll. « Essais », 2015, 360 p.

Ambler T. and Boyfield K., *Road Map to Reform : Deregulation*, Adam Smith Institute, 2005, 40 p.

Ardant P. et Mathieu, B., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 27<sup>e</sup> éd, 2015-2016.

Avril P. et Gicquel J., *Droit parlementaire*, 4<sup>e</sup> éd., LGDJ, coll. « Domat droit public », 2010, 482 p.

Avril P., Gicquel J.-E. et Gicquel J., *Droit parlementaire*, 5<sup>e</sup> éd., LGDJ, coll. « Domat droit public », 2014, 414 p.

Gicquel J. et Gicquel J.-E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, Lextenso, 29<sup>e</sup> éd., 2015, 830 p.

Avril P., *Les conventions de la Constitution*, PUF, coll. « Léviathan », 1997, 202 p.

Barabel M. et Meier O., *Manageor. Les meilleures pratiques du management*, 2<sup>e</sup> éd, Dunod, 2010, 904 p.

Barthélémy J. et Duez P., *Traité de droit constitutionnel*, Éditions Panthéon Assas, 1933 (rééd. 2004), 960 p.

Bécane J.-C., Couderc M. et Héryn J.-L., *La loi*, Dalloz, 1994, 270 p.

Bentham J., *Traité de législation civile et pénale, (précédés de principes généraux de législation, et d'une vue d'un corps complet de droit)*, tome 3, Bossange, Masson et Besson, 1802, 455 p.

- Bergeal C., *Rédiger un texte normatif. Manuel de légistique*, 7<sup>e</sup> éd., Berger-Levrault, coll. « Le Point Sur », 2012, 380 p.
- Bergel J.-L., *Théorie générale du droit*, 5<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2012, 450 p.
- Blachère P., *Le Parlement en France*, LGDJ, 2012, 208 p.
- Carbonnier J., *Droit et passion du droit sous la V<sup>e</sup> République*, Champs Flammarion, 1996, 276 p.
- Carbonnier J., *Essais sur les lois*, Répertoire du notariat Defrénois, 2<sup>e</sup> éd., 1995, 336 p.
- Carbonnier J., *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, 10<sup>e</sup> éd., LGDJ, 2001, 494 p.
- Carbonnier J., *Sociologie juridique*, PUF, 2<sup>e</sup> éd., 2004, 416 p.
- Carcassonne G., *La Constitution*, Points, éd. 2005, éd. 2013, 465 p.
- Chappell T., *Knowing What To Do: Imagination, Virtue, and Platonism in Ethics*, Oxford University Press, 2014, 352 p.
- Chevallier J., *L'Etat post-moderne*, LGDJ, coll. Droit et société, Maison des Sciences de l'Homme, 1<sup>e</sup> éd., 2003, 225 p., 2<sup>e</sup> éd., 2004, 226 p., 3<sup>e</sup> éd. 2008, 261 p.
- Cohendet M.-A., *Droit constitutionnel*, Montchrestien, 4<sup>e</sup> éd., 2013, 762 p.
- de Béchillon D., *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, Odile Jacob, 1997, 302 p.
- Deumier P., *Introduction générale au droit*, LGDJ, 2015, 3<sup>e</sup> éd, 366 p.
- Dewey J., *The Public and its Problems*, Holt and Co., 1927, rééd. 1954, 242 p.
- du Bois de Gaudusson J. et Ferrand F. (dir.), *La concurrence entre systèmes juridiques*, PUAM, 2008, 162 p.
- Duguit L., *Manuel de droit constitutionnel*, E. de Bocard, 1923, rééd. Panthéon-Assas, 2007, 605 p.
- Esmein A., *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, éditions Panthéon Assas, 2001 (rééd. 1914), 1246 p.
- Farrow S. and Zerbe R. O. Jr. (ed.), *Principles and Standards for Benefit-Cost Analysis*, Edward Elgar, 2013, 480 p.
- Favoreu L. et Philip L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 14<sup>e</sup> éd. 2007, 1035 p.
- Favoreu L., Gaïa P., Ghevontian R., Mestre J.-L., Pfersmann O., Roux A., Scoffoni G., *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2014, 17<sup>e</sup> édition, 1078 p.

Ferey S., *Une histoire de l'analyse économique du droit, Calcul rationnel et interprétation du droit*, Bruylant, Droit et Economie, 2008, 318 p.

Filangieri G., *Œuvres de Filangieri*, trad. J.-A. Gallois, Didot L'Ainé, Paris, 1822, tome 1, 421 p.

Flückiger A. et Guy-Ecabert C., *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer : le rôle des guides de légistique*, Schulthess, 2008, 209 p.

Frier P.-L., *Précis de droit administratif*, Montchrestien, Coll. « Domat droit public », 3<sup>e</sup> éd., 2004, 531 p.

Frydman B., *Les transformations du droit moderne*, Story Scientia, 1999, 135 p.

Gaudemet J., *Les naissances du droit. Le temps, le pouvoir et la science au service du droit*, 4<sup>e</sup> éd, Montchrestien, coll. « Domat droit public », 2006, 389 p.

Gaudemet Y., Stirn B., Dal Farra T., Rolin F., *Les grands avis du Conseil d'État*, 3<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2008, 604 p.

Genevois B., *La jurisprudence du Conseil constitutionnel. Principes directeurs*, Éditions STH, 1988, 406 p.

Gicquel J. et Gicquel J.-E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 29<sup>e</sup> éd., 2015, 830 p.

Gohin O., *Droit constitutionnel*, Litec, 2e ed., 2013, 1316 p.

Grawitz M., *Méthodes des sciences sociales*, Dalloz, 11<sup>e</sup> éd., 2000, 900 p.

Grewe C. et Ruiz-Fabri H., *Droits constitutionnels européens*, PUF, Droit fondamental, 1995.

Habermas J., *De l'éthique de la discussion*, Flammarion, 1992, 202 p.

Habermas J., *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Gallimard, 1997, 558 p.

Hamon F. et Troper M., *Droit constitutionnel*, 36<sup>e</sup> éd., 2015.

Houin R., *De lege ferenda*, in *Mélanges en l'honneur de Paul Roubier*, Dalloz, 1961, p. 273-294.

Jacqué J.-P., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Dalloz, 10<sup>e</sup> éd., 2014, 268 p.

Jan P. (dir.), *La Constitution de la V<sup>e</sup> République – Réflexions pour un cinquantième*, Doc. fr., 2008, 240 p.

Kelsen H., *Théorie générale du droit et de l'État*, LGDJ, 1997, 518 p.

Kelsen H., *Théorie pure du droit*, LGDJ, 1999 (rééd., de 1962), 367 p.

Kirat T., *Économie du droit*, Éditions La découverte, 1999, 128 p.

- Kirkpatrick C. et Parker D. (dir.), *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation ?*, Edward Elgar Publishing, 2007, 286 p.
- Lasvignes S. et Sauvé J.-M. (dir.), *Guide de légistique*, 2007, 455 p.
- Latour B., *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, La Découverte, coll. « Pocket », 2004, 319 p.
- Latournerie D., *Le Conseil d'État. « Au nom du peuple français »*, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 2005, 169 p.
- Le Men J.-F., *L'information du Parlement français*, Doc. fr., n° 4757, 1984, 140 p.
- Leca A., *La fabrique du droit français, Naissance, précellence et décadence d'un système juridique*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2007, 377 p.
- Levermore M. A. et Revesz R. L., *The Globalization of Cost-Benefit Analysis in Environmental Policy*, Oxford University Press, 2013.
- Luhmann N., *La légitimation par la procédure*, Les Presses de l'Université de Laval, CERF, 2001, 247 p.
- Machiavel N., *Le Prince*, Gallimard, coll. « Folio classique », 1980, 472 p.
- Mader L., *L'évaluation législative, Pour une analyse empirique des effets de la législation* (préf. Morand C.-A.), coll. « Etudes et Pratique », Payot, 1985, 194 p.
- Mathieu B., *La loi*, Dalloz, Connaissance du droit, 3<sup>e</sup> éd., 2010, 144 p.
- Mathieu-Izorche M.-L., *Le raisonnement juridique. Initiation à la logique et à l'argumentation*, PUF, 2001.
- Mirkin-Guetzévitch B., *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Marcel Giard, 1931, 219 p.
- Monge P., *Les minorités parlementaires sous la Cinquième République*, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2015, 397 p.
- Morand C.-A. (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, PUAM, 1999, 334 p.
- Morand C.-A., *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, LGDJ, 1999, 224 p.
- Mossé C., *Les institutions grecques à l'époque classique*, 7<sup>e</sup> éd., Armand Colin, 2008, 212 p.
- Muzellec R. et Conan M., *Finances publiques*, Dalloz, 16<sup>e</sup> éd., 2013, 746 p.
- Olivier-Martin F., *Les lois du roi*, LGDJ, 1997, 422 p.
- Oppetit B., *Philosophie du droit*, Précis Dalloz, 1<sup>re</sup> éd., 1999.

- Ost F. et Van de Kerchove M., *Le système juridique entre ordre et désordre ?*, PUF, coll. « Les voies du droit », 1988, 254 p.
- Perelman Ch. (dir.), *La règle de droit*, Bruylant, 1971, 326 p.
- Perelman Ch., *Logique juridique. Nouvelle rhétorique*, Dalloz, 1976 (rééd. 1999), 193 p.
- Philip-Gay M. (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, 2012, 192 p.
- Pierre E., *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Libraires-Imprimeries réunies, 1893, 1254 p.
- Ponthoreau M.-C., *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Economica, 2010, 401 p.
- Portelli H., *Droit constitutionnel*, Dalloz, 11<sup>e</sup> éd., 2015, 480 p.
- Portalès J.-E.-M., *Discours préliminaire du premier projet de Code civil* (préf. Massenet M.), Éditions Confluences, 2004, 78 p.
- Prieur M., *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, 2011, 6<sup>e</sup> éd.
- Rangeon F., *L'idéologie de l'intérêt général* (préf. G. Vedel), Economica, 1986, 246 p.
- Renda A., *Impact Assessment in the EU. The State of the Art and the Art of the State*, Bruxelles, Centre for European Studies, 2006, 174 p.
- Ripert G., *Le déclin du droit, Etudes sur la législation contemporaine*, LGDJ, 1949, 225 p.
- Ripert G., *Les forces créatrices du droit*, LGDJ, 1955, 2<sup>e</sup> éd., 431 p.
- Robineau Y. et Truchet D., *Le Conseil d'État*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1994, 127 p.
- Rosanvallon P., *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Editions du Seuil, coll. « Les Livres du nouveau monde », 2008, 367 p.
- Rousseau D. (dir.), *La démocratie continue*, LGDJ, Bruylant, coll. « La pensée juridique moderne », 1995, 250 p.
- Sassier P. et Lansoy D., *Ubu loi. Trop de lois tue la loi !*, Fayard, 2008, 284 p.
- Sfez L., *La décision*, 4<sup>e</sup> éd., PUF, coll. « Que sais-je ? », 2004, 128 p.
- Supiot A., *L'esprit de Philadelphie ; La Justice sociale face au marché total*, Seuil, 2010, 179 p.
- Supiot A., *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Fayard, 2015, 515 p.
- Teissier-Ensminger A., *L'enchantement du Droit : légistique platonicienne*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2002, 331 p.
- Terré F., *Introduction générale au droit*, 6<sup>e</sup> éd., Dalloz, coll. « Précis », 2003, 609 p.

Toulemonde G., *L'essentiel des institutions de la V<sup>e</sup> République*, 3<sup>e</sup> éd., Gualino, coll. « Carrés Rouge », 2015, 160 p.

Troper M., *Pour une théorie juridique de l'État*, PUF, coll. « Léviathan », 1994, 360 p.

Trosa S. (dir.), *Évaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique : une perspective internationale*, Éd. Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2009, 244 p.

Urvoas J.-J. et Alexandre M., *Manuel de survie à l'Assemblée nationale : L'art de la guérilla parlementaire*, Odile Jacob, 2012, 256 p.

Valette Ph. et Saint-Marsy B., *Traité de la confection des lois*, Joubert, 1839, 400 p.

Verpeaux M., *Manuel de Droit constitutionnel*, PUF, 2015, 621 p.

Verschuuren J. (ed.), *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, 275 p.

Waline J., *Droit administratif*, Dalloz, coll. « Précis », 23<sup>e</sup> éd., 2010, 728 p.

Warsmann J.-L., *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*, Doc. fr., 2009, 238 p.

Weber M., *La sociologie du droit*, PUF, 1986 (1<sup>re</sup> éd. 1922).

Weber M., *Le savant et le politique* (trad. franç. par Freund J., préf. ARON R.), « 10/18 », 1963, rééd. 2009, 222 p.

Zoller E., *Introduction au droit public*, 2<sup>e</sup> éd., 2013, 240 p.

## THÈSES UNIVERSITAIRES

Altwegg-Boussac M., *Les changements constitutionnels informels*, Institut Universitaire de Varenne, Coll. « Thèses », 2013, 642 p.

Baranger D., *Le parlementarisme des origines. Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, PUF, 1999, 409 p.

Benetti J., *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V<sup>e</sup> République*, th. dactyl., 2004, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 468 p.

Bétaille J., *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, th. dactyl., Université de Limoges, 2012, 767 p.

- Bonduelle A., *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la V<sup>e</sup> République*, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1999, 538 p.
- Bouvier L.-A., *Le Conseil d'État et la confection de la loi*, thèse, Université Panthéon-Assas, 2013, 471 p.
- Brunet F., *La normativité en droit*, Mare et Martin, 2011, 678 p.
- Caron M., *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement. Recherche sur le droit gouvernemental de la Ve République*, th. dactyl., Lille 2, 2014, 917 p.
- Cartier E., *La transition constitutionnelle en France (1940-1945). La reconstruction révolutionnaire d'un ordre juridique « républicain »*, LGDJ, coll. « Thèse », Tome 126, 2005, 680 p.
- Clamour G., *Intérêt général et concurrence. Essai sur la pérennité du droit public en économie de marché*, Dalloz, 2006, 1043 p.
- David J., *Le rapport de concrétisation entre actes juridiques. Étude de droit public*, th. dactyl., Université Bordeaux IV, 2014, 569 p.
- de Baynast de Septfontaines G., *L'inflation législative et les articles 34 et 37 de la Constitution*, th. dactyl., Paris II Panthéon-Assas, 1997, 386 p.
- Delille T., *L'analyse d'impact des réglementations dans le droit de l'Union européenne*, Larcier, 2014, 725 p.
- Duclercq J.-B., *Les mutations du contrôle de proportionnalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, LGDJ, coll. « Thèses », Tome 146, 2015, 537 p.
- Gilberg K., *La légistique au concret, les processus de rationalisation de la loi*, th. dactyl., Université Paris II Panthéon-Assas, 2007, 731 p.
- Hébrard S., *Etude d'impact sur l'environnement : révolution ou évolution dans l'aménagement du territoire ?*, th. dactyl., Université Paris II, 1982, 2 t., 775 p.
- Hochmann T., *Le négationnisme face aux limites de la liberté d'expression. Étude de droit comparé*, préf. Pfersmann O., éditions A. Pedone, 2013, 754 p.
- Marinese V., *L'idéal législatif du Conseil constitutionnel, Etude sur les qualités de la loi*, Université Paris-X-Nanterre, th. dactyl., 2007, 799 p.
- Maurin-Helgeson M., *L'élaboration de la loi. Étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2006, 528 p.
- Meuwese A. C. M., *Impact Assessment in European Union Lawmaking*, European Monographs, 2008.
- Perrin A., *L'injonction en droit public français*, Éditions Panthéon-Assas, 2009, 917 p.



Portuese A., *Le Principe d'Efficience Economique dans la Jurisprudence Européenne*, Publibook, 2014, 562 p.

Rambaud R., *L'institution juridique de régulation. Recherche sur les rapports entre droit administratif et théorie économique*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2012, 932 p.

Rouyère A., *Recherche sur la dérogation en droit public*, th. dactyl., Université Bordeaux I, 1993, t. 1, 251 p.

Rrapi P., *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel. Étude du discours sur la « qualité de la loi »*, Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque des thèses », Vol. 137, 2014, 280 p.

Teoran M., *L'obligation pour l'administration d'assurer l'effectivité des normes juridiques*, th. dactyl., Paris XI, 2007, 529 p.

Toulemonde G., *Le déclin du Parlement sous la Ve République, mythe et réalités*, th. dactyl., Université de Lille, 1998, 544 p.

Türk P., *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Cinquième République*, Dalloz, 2005, 764 p.

Valembois A.-L., *La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français*, LGDJ, 2005, 534 p.

Zolynski C., *Méthode de transposition des directives communautaires. Étude à partir de l'exemple du droit d'auteur et des droits voisins*, Dalloz, 2007, 446 p.

## MÉMOIRES UNIVERSITAIRES

Faure G., *Les études d'impact des projets de loi : premier bilan de la réforme*, Publication de l'Université Jean Moulin Lyon 3, coll. « mémoires de l'Équipe de droit public », n° 17, 2012, 158 p.

Kouomou Simo L., *Les lois organiques dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, mémoire, Université Panthéon-Sorbonne, 2010, 116 p.

Kraüth S., *Les enjeux juridiques de la contractualisation interne : une analyse de l'article L. 6145-16 du Code de la santé publique*, mémoire, Université de Rennes 1 et ENSP, décembre 2001, 149 p.

Lettelier E., *La motivation des lois*, mémoire, Université Panthéon-Assas Paris II, septembre 2000, 94 p.

Valles E., *L'évaluation des politiques publiques aux États-Unis*, mémoire dactyl., Toulouse School of Economics, 2012, 168 p., disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.tresor.economie.gouv.fr/File/378399>.

## ACTES DE COLLOQUES

Alemanno A., « The Reviewability of Better Regulation. When Ex Ante Evaluation Meets Ex Post Judicial Control », in SCIENCES PO PARIS, *Regulatory Impact Assessments, Economic Analysis of Public Law and Policies Seminar, 24 November 2010*, Working Paper, 21 p.

Bartolone C., « Discours d'ouverture », in Colloque Mieux légiférer, 28 novembre 2014.

Ballon B., « Regulatory impact assessments as political arguments » (table-ronde), in UCL Centre for Law, Economics and Society with ENA, *Theory and Practice of Regulatory Impact Assessments in Europe: A Comparative and Interdisciplinary Perspective*, 10 juin 2013 (non publié).

Carcassonne G., Cayla O., Halpérin J.-L., Hennette-Vauchez S., Levade A., Millard E. et Rousseau D., « Débat autour de la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010, Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public », *Dalloz*, 2011.

Caudal S., « Rapport introductif », in S. Caudal (dir.), *La motivation en droit public*, Dalloz, 2013, p. 3-20.

Chevallier J., « Conclusion », Colloque, *L'évaluation en droit public*, Université Paris 5, 16 mai 2014.

de la Raudière L., communication in Assemblée nationale, *Colloque « Mieux légiférer », 28 novembre 2014*.

Deom D., « Le statut juridique de l'auteur de l'étude », in Centre d'étude du droit de l'environnement, *L'évaluation des incidences sur l'environnement : un progrès juridique ?*, actes du colloque du 17 mai 1991, Travaux et recherches, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis Bruxelles, p. 183-196.

Dero-Bugnyet D. et Laget-Annamayer A. (dir.), *L'évaluation en droit public (actes du colloque du 16 mai 2014)*, Presses Universitaires de la faculté de droit de Clermont Ferrand, LGDJ/Lextenso, 2015, 238 p.

Dion M., Boulad-Ayoub J., Melkevik B., Robert P., *L'amour des lois. La crise de la loi moderne dans les sociétés démocratiques*, Presse universitaire de Laval et l'Harmattan, 1996, 498 p.

Donelan E., « Progress and challenges in selected OECD and EU countries in developing and using regulatory impact assessment (RIA) », in *Economic Analysis of Public Law and Policies*, Seminar co-organised by Governance and Public Law Center & Fondation pour le Droit Continental, Sciences-Po Paris, 24 novembre 2010.

Eck L., « Un instrument de la délibération entre les organes : les études d'impact », in Derosier J.-P. et Doray M., *La délibération après la révision constitutionnelle de 2008*, Actes de la Journée de la Commission de la Jeune Recherche Constitutionnelle, Mare et Martin, 2015, p. 80 et s.

Gaudemet Y., « Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État dans le processus législatif », in *Conseil constitutionnel et Conseil d'État, Actes du colloque des 21 et 22 janvier 1988* organisé par l'Université Paris II, LGDJ-Montchrestien, 1988, p. 87-110.

Goris A., L'expérience de la Belgique, communication in Faculté de droit de Caen, *colloque « La qualité de la loi. Expériences française et européenne »*, 14 novembre 2014.

Hamon F., « Intervention lors des débats », in Mathieu B. et Verpeaux M. (dir.), *L'intérêt général, norme constitutionnelle*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2007, p. 33.

Idoux P., « Evaluation et performance de l'action administrative », in Centre Maurice Hauriou de l'Université Paris Descartes, *Colloque « L'évaluation en droit public »*, organisé par le 16 mai 2014.

Jadot B. et Ost F. (dir.), *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, Publication des facultés universitaires de Saint-Louis, 1999, 253 p.

Levade A., communication in Assemblée nationale, *Colloque « Agir pour la qualité de la loi en France »*, 27 mai 2013 (Disponible en ligne en ligne à l'adresse suivante : <https://www.youtube.com/watch?v=IF4FS7Lx2ro>).

Levade A., « Intervention lors des débats », in Gicquel J., Levade A., B. Mathieu, Rousseau D. (dir.), *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2012.

Magnon, X., « Premier bilan après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », in J. Gicquel, A. Levade, B. Mathieu et D. Rousseau, *Un Parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Dalloz, 2012, p. 99-112.

Maña J., « Aperçu sur la pratique française des études d'impact préparatoires aux projets de loi, un an après l'entrée en vigueur de son nouveau cadre constitutionnel et organique », in Governance and Public Law Center & Fondation pour le droit continental, Science Po Paris, *Seminar Economic Analysis of Public Law and Policies*, 24 novembre 2010.

Mathieu B. et Verpeaux M., *La réforme du travail législatif*, Dalloz, coll. « Cahiers constitutionnels de Paris 1 », 2006, 102 p.

Mathieu B. et Verpeaux M. (dir.), *L'intérêt général, norme constitutionnelle*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2007, 108 p.

Mathieu B. et Verpeaux M. (dir.), *Les lois organiques et la mise en œuvre de la révision constitutionnelle*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2009, 128 p.

Mathieu B. et Verpeaux M. (dir.), *L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2010, 172 p.

OCDE, *Analyse d'impact de la réglementation dans les pays de l'OCDE. Séminaire régional sur le renforcement des capacités : les outils et les politiques réglementaires, 15 et 16 février 2007* (Disponible en ligne via l'URL : <http://www.oecd.org/dataoecd/45/54/38403713.pdf>).

Ogus A., « Regulatory Impact Assessment: a Politico-Economic Perspective », in Governance and Public Law Center & Fondation pour le droit continental, Sciences-po paris, Seminar *Economic Analysis of Public Law and Policies*, 24 novembre 2010.

T. Perroud, « L'évaluation en droit comparé : les études d'impact aux Etats-Unis », in D. Dero-Bugnyet A. Laget-Annamayer (dir.), *L'évaluation en droit public (actes du colloque du 16 mai 2014)*, Presses Universitaires de la faculté de droit de Clermont Ferrand, LGDJ/Lextenso, 2015, p. 127-142.

Rose-Ackerman S., « Putting Cost-Benefit Analysis in Its Place: Rethinking Regulatory Review », in Governance and Public Law Center & Fondation pour le droit continental, Sciences-po paris, Seminar *Economic Analysis of Public Law and Policies*, 24 novembre 2010.

Salles S., *La présence de l'argument conséquentialiste dans les délibérations du Conseil constitutionnel*, VIII<sup>ème</sup> Congrès français de Droit constitutionnel, AFDC, Nancy, 16-18 juin 2011, 34 p.

Samsonova A. and Turley S., « Regulatory Impact Assessment in the Context of Independent Regulation of Accounting and Auditing in the United Kingdom », in Interdisciplinary Perspectives on Accounting Conference, Cardiff, Working Paper, in, 2012, 41 p.

Sauvadet F., « Table-ronde », in Mathieu B. et Verpeaux M., *La réforme du travail législatif*, Dalloz, coll. « Cahiers constitutionnels de Paris 1 », 2006.

Sauvé J.-M., « Combien de temps faut-il pour faire une bonne loi ? », in GABORIAU S. et H. Pauliat H., *Le temps, la justice et le droit*, Actes du colloque organisé à Limoges les 20 et 21 novembre 2003, Presses universitaires de Limoges, 2004, p. 60-80.

Sauvé J.-M., « Le rôle du Conseil d'État dans la mise en œuvre des études d'impact », intervention du 29 novembre 2010 lors de la conférence *L'impact du droit : l'évaluation économique comparée de la norme juridique*, organisée par l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense au Cercle France Amériques, 6 p.

Sauvé J.-M., intervention à la table ronde « Contrôler et évaluer la loi », in Assemblée nationale, colloque « Mieux légiférer », Hôtel de Lassay, 28 novembre 2014, p. 9-11.

Schoettl J.-E., « L'examen des propositions de loi par le Conseil d'État », in Mathieu B. et Verpeaux M., *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État*, Dalloz, coll. "Thèmes et commentaires", 2011.

Seiller B., « Rapport de synthèse », in Caudal S. (dir.), *La motivation en droit public*, Dalloz, 2013.

Sénat et OCDE, *Évaluation et qualité de la législation : quel rôle pour les Parlements ?*, Actes du colloque organisé le 5 décembre 2013.

Seydoux S., intervention in Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, colloque *L'égalité femmes – hommes et la loi : deux ans d'études d'impact*, 30 septembre 2014.

Vidal-Naquet A., « Évaluation et qualité normative », in D. Dero-Bugnyet A. Laget-Annamayer (dir.), *L'évaluation en droit public*, Centre Michel de l'Hospital, Lextenso, LGDJ, 2015, p. 41-66.

Zenati-Castaing F., « La signification, en droit, de la motivation », in Caudal S. (dir.), *La motivation en droit public*, Dalloz, 2013, p. 25-46.

## B. ARTICLES ET CHAPITRES D'OUVRAGES

Aguila Y., « L'appréciation de l'étude d'impact doit se faire *in concreto* », *Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel*, n° 13, 2008, p. 7-9.

Alemanno A., « A Meeting of Minds on Impact Assessment: When Ex Ante Evaluation Meets Ex Post Judicial Control », *European Public Law*, 2011, vol. 17.

Alemanno A., « Le juge et les études d'impact », *RFAP*, n° 149, 2014, p.179-194.

Alfier D., « Un rapport « libéral » au droit. », *Revue Projet* 2/2008 (n° 303).

Amédéo J.-F., « L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire », *RDP*, n° 5, 2013, p. 1135-1178.

Amsselek P., « La part de la science dans les activités des juristes », *Dalloz*, 1997, chron. p. 349.

Amsselek P., « Une fausse idée claire : la hiérarchie des normes juridiques », in *Renouveau du droit constitutionnel, Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 983-1014.

Auby J.-B. and Perroud T., « Introduction », in Auby J.-B. and Perroud T., *Regulatory Impact Assessment*, Global Law Press, coll "Red Series", 2013, p.11-53.

Avril P., « L'introuvable contrôle parlementaire », *LPA*, n°139-140, 14-15 juillet 2009, p.7-8.

Avril P., « Le statut de l'opposition : un feuilleton inachevé », *LPA*, n° 254, 19 décembre 2008, p. 9.

Avril P., « Renforcer le Parlement : qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 9-19.

Bachschmidt P., « Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *RFDC*, n° 78, 2009, p. 343-365.

Baghestani-Perrey L., « À propos 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 », *LPA*, n° 127, 26 juin 2009, p. 6-9.

Balcou J.-P., « Les études d'impact : mieux légiférer par l'évaluation préalable », in Philip-Gay M. (dir.) *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, 2012, p. 95-110.

Balcou J.-P., « Quantifier l'inflation législative et réglementaire », in Balcou J.-P. et al., *Droit de l'information*, Documentaliste-Sciences de l'Information, Vol. 48, 2011, p. 16-19.

Baranger D., « Le dépérissement de la pensée institutionnelle sous la V<sup>e</sup> République », *Droits*, n° 44, 2007, p. 33-50.

Baranger D., « Responsabilité politique », in Alland D. et Rials S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, coll. "Quadrige dicos poche", 2003, p. 1356-1360.

Baranger D., « Utilitarisme (Utilitarisme classique et droit) », in Raynaud P. et Rials S. (dir.), *Dictionnaire de la philosophie politique*, PUF, 1996.

Baranger D., « Normativisme et droit politique face aux changements constitutionnels informels. À propos de l'ouvrage de Manon Altwegg-Boussac », *Jus Politicum*, 2013, n° 11, p. 4. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.juspoliticum.com/Normativisme-et-droit-politique.html>

Barbeaux M., « L'évaluation en tant qu'enjeu politique », in de Visscher C. et Varonne F. (dir.), *Évaluer les politiques publiques. Regards croisés sur la Belgique*, Bruylant, 2001.

Barget E. et Gougnet J.-J., « De l'importance des dépenses des spectateurs étrangers dans l'impact touristique des grands événements sportifs », *Téoros*, vol. 30, n° 2, 2011, p. 105-119.

Baudu A., « L'évaluation parlementaire, problème ou solution ? », *RFFP*, n° 113, février 2011 p. 131-157.

Beaud O., « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle - À propos d'un ouvrage récent », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 6, janvier 1999, 16 p.

Bell J. S., « La loi britannique et la sécurité juridique », in Conseil d'État, *Rapport public 2006. Sécurité juridique et complexité du droit*, Doc. fr, coll. « Etudes et documents », n° 57, 2006, p. 341-347.

Benetti J., « Les spécificités de la procédure d'adoption des lois organiques », in Mathieu B. et Verpeaux M. (dir.), *Les lois organiques et la mise en œuvre de la révision constitutionnelle*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2009, p. 5-13.

Benetti J., « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime », *LPA*, n° 138, 10 juillet 2008, p. 20.

Benhamou Y., « Réflexion sur l'inflation législative », Recueil Dalloz, n° 35, 2010, p. 2303.

Bergeal C., « Apports et limites de la codification à la clarté de la loi : les enseignements de la pratique française », in Bergeal C. (dir.), *La légistique. Ou l'art de rédiger le droit*, CJFI, numéro spécial, juin 2008, p. 35-45.

Bergel J.-L. « Les formulations d'objectifs dans les textes législatifs. Essai de synthèse », *RRJ*, n° 4, 1989-4.

Bergel J.-L., « Appréciation méthodologique sur l'évaluation législative », *RRJ*, 1994-4.

Bergel J.-L., « Esquisse de méthodologie législative comparée », in Fatin-Rouge Stefanini M., Gay L., Pini J., *Autour de la qualité des normes*, Bruylant, 2010.

- Bergougnous G., « Les binômes majorité-opposition », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 43-55.
- Bergougnous G., « L'évaluation de l'évaluation : le contrôle des études d'impact », *Constitutions*, n° 3, juillet-septembre 2010, p. 226-229.
- Bertrand B., « L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Étude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la V<sup>e</sup> République », *RDP*, n° 2, 2011, p. 431-447.
- Blachère P., « Les études d'impact dans la procédure législative », in Philip-Gay M. (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, 2012, p. 51-61.
- Blankenburg E., « La recherche de l'efficacité de la loi. Recherche sur l'étude de la mise en œuvre (Le concept "d'implémentation") », *Droit et société – Revue internationale de théorie du droit et de sociologie juridique*, n° 2, 1986, p. 59-75.
- Bobbio, N. « Sur le positivisme juridique », in *Mélanges ROUBIER P.*, Dalloz, Tome 1, 1961.
- Bobbio N., « Des critères pour résoudre les antinomies », in « *Essais de théorie du droit (Recueil de textes)* », LGDJ, 1998, p. 89-103.
- Boiteux M., « Entretien avec M. Perbet – Calculer pour décider », *Cahiers de l'évaluation*, n° 1, septembre 2008.
- Bonichot J.-C., « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? », in *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, 2006, p.49-60.
- Bourcier D., « Les effets inattendus des lois », in Verdier R. (dir.), *Jean Carbonnier. L'homme et l'œuvre*, Presses universitaires de Paris Ouest, 2012.
- Boyer V., « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *RFDC*, n° 85, 2011, p 41-68.
- Braconnier S., « La technique de l'étude d'impact et le renouveau de l'action publique », *RDP*, n° 3, 1<sup>er</sup> juin 1998, p. 817-843.
- Braibant G. et Wiener C., « Processus et procédure de décision », *Mélanges Stassinopoulos*, LGDJ, 1974, p. 463-490.
- Braibant G., « Penser le droit sous la V<sup>e</sup> République : cohérence et codification », *RDP*, n° 5/6, 1998, p. 1771-1779.
- Brisson J.-F., « Objectifs dans la loi et efficacité du droit », in Faure B. (dir.), *Les objectifs dans le droit*, Dalloz, 2010, p. 28.
- Broussolle Y., « Les principales dispositions de la loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité », *Gaz.Pal*, n° 181, 30 juin 2011, p. 8-11.
- Brunetière J.-R., « Indicateurs, évaluation et typologie des objectifs : contrôle de gestion et performance sociale », *RFAP*, n° 148, 2013/4.



- Burdeau G., « Essai sur la notion de loi en droit français », *APD*, 1939, p. 7-55.
- Burdeau G., « Le déclin de la loi », *APD*, 1963, n° 8, p. 35-41.
- Buss A., « Les rationalités du droit et de l'économie dans la sociologie du droit de Max Weber », *Revue juridique Thémis*, 2005, n° 39, p. 111-150.
- Cabrillac R., « Recodifier », *RTD Civ*, 2001, p. 833.
- Cahoua P., « Les commissions, lieu du travail législatif », *Pouvoirs*, 1995, n° 34, p.37-49.
- Cahuzac J., « L'impact budgétaire et fiscal: pour des évaluations plus complexes et plus robustes », in *L'impact du droit : l'évaluation économique comparée de la norme juridique*, colloque organisé par le Cercle France-Amériques, 19 novembre 2010 (non publié).
- Caillosse J., « Le droit administratif contre la performance publique », *AJDA*, 20 mars 1999, p. 195-211.
- Calmette J.-F., « L'évaluation des politiques publiques : un moyen de contrôle de l'action du gouvernement ? », in Gicquel J., Levade A., Mathieu B., Rousseau D. (dir.), *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Dalloz, 2012, p.112-132.
- Camby J.-P., « La désacralisation de la loi », in Jan P., *La Constitution de la V<sup>e</sup> République, Réflexions pour un cinquantenaire*, Doc. fr., 2008, p. 107-119.
- Camby J.-P., « La répartition des compétences entre la loi organique, la loi ordinaire et le règlement des assemblées dans la mise en œuvre de la révision constitutionnelle », in B. Mathieu et M. Verpeaux (dir.), *Les lois organiques et la mise en œuvre de la révision constitutionnelle*, Dalloz, 2009, p. 39-52.
- Capitant H., « Comment on fait les lois aujourd'hui », *Revue politique et parlementaire*, n° 91, 1917, p. 305-317.
- Capitant H., « L'interprétation de la loi d'après les travaux préparatoires », *Recueil hebdomadaire de jurisprudence*, Dalloz, 1935, p. 77-80.
- Capitant H., « Les travaux préparatoires et l'interprétation des lois », in *Recueil d'étude sur les sources du droit en l'honneur de François. Gény*, 1933, t. II.
- Carcassonne G., « Conclusion », in *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008*, *Jus Politicum*, n° 6, 2011, 6 p.
- Carcassonne G., « L'efficacité du contrôle », in Seiller B. (dir.), *Le contrôle parlementaire de l'administration*, Dalloz, 2010, p. 162-163.
- Carcassonne G., « Penser la loi », *Pouvoirs*, n°114, 2005, p. 39-52.
- Carcassonne G., « Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ? », in Jan P. (dir.), *La Constitution de la V<sup>e</sup> République – Réflexions pour un cinquantenaire*, Doc. fr., 2008, p. 97-106.

Carcassonne G., « Réhabiliter le Parlement », *Pouvoirs*, n° 49, 1989, p. 37-45.

Caudal S., « Études d'impact législatives et études d'impact environnementales : éléments de comparaison », in Philip-Gay M. (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, 2012, p. 25-37.

Cecot C., Hahn R., Renda A. and Schrefler L., « An evaluation of the quality of impact assessment in the European Union with lessons for the US and the EU », *Regulation and Governance*, 2008, vol. 2, p. 405-424.

Chaffardon G. et Joye J.-F., « La LOLF a dix ans : un rendez-vous (déjà) manqué ? », *RDP*, n° 2, 2012, p. 303-332.

Chaltiel F., « La loi organique relative aux articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution devant le Conseil constitutionnel : revalorisation du Parlement ou protection du Gouvernement ? », *LPA*, n° 106, 28 mai 2009, p. 4 et s.

Champeil-Desplats V., « Effectivité et droits de l'homme : approche théorique », in Champeil-Desplats V. et Lochak D. (dir.), *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Presses universitaires de Paris Ouest, 2008, p. 11-26.

Champeil-Desplats V. et Millard E., « Efficacité et énoncé de la norme », in Hammje P., Janicot L., et Nadal S. (dir.), *L'efficacité de l'acte administratif. Nouvelle norme, nouvelle normativité ?*, Lextenso, 2013, p. 63-73.

Chamussy D., « La place des propositions de loi dans la législation », in « Parlement/Gouvernement : de nouveaux équilibres ? », *L'ENA hors les murs*, n° 449, mars 2015, p. 15-17.

Chamussy D., « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien », *Jus Politicum*, n° 6, 2011, 17 p.

Chanut V., « Pour une nouvelle geste évaluative », in Trosa S. (dir.), *Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique, Une perspective internationale*, Éd. Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2009, p. 171-202.

Chauchard J.-P., « La réforme des retraites selon la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système des retraites », *Droit social*, 2014, p. 590-598.

Chavanat B., « L'expérimentation », in Mandelkern D. (prés.), *Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation*, Doc. fr., 2002.

Chérot J.-Y., « Les formulations d'objectifs dans le contrôle de constitutionnalité des lois en France », *RRJ*, n° 4, 1989, p. 895.

Chevallier J., « L'ordre juridique », in CURAPP, *Le droit en procès*, PUF, 1983, p. 6-49.

Chevallier J. et Lochak D., « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *RFAP*, oct-déc. 1982, p. 53-94.

Chevallier J., « L'évaluation législative : un enjeu politique », in Delcamp A., Bergel J.-L. et Dupas A., *Contrôle parlementaire et évaluation*, Doc. fr., n° 5012-13, 1995, p. 13-27.

Chevallier J., « La dimension symbolique du principe de légalité », in Morand C.-A., *Figures de la légalité*, Publisud, 1990, p. 55-90.

Chevallier J., « Pour une sociologie du droit constitutionnel », *L'architecture du droit – Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Troper*, Economica, 2006.

Chevallier J., « Performance et gestion publique », in *Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration. Mélanges en l'honneur du Professeur Robert Hertzog*, Economica, 2010, p. 83-93.

Chevallier J., « Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général », in Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, vol. 1, PUF, 1978, p. 34.

Chevallier J., « La place de l'administration dans la production des normes », *Droit et société*, n° 79, 2011, p. 623-636.

Cohendet M.-A., « Légitimité, effectivité et validité », in *La République – Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 200-234.

Cohendet M.-A., Science et conscience. De la neutralité à l'objectivité, « Pour un droit commun de l'environnement », *Mélanges en l'honneur de M. Prieur*, Dalloz, 2007.

Combrade B.-L., « ...Et maintenant l'introduction de l'équilibre budgétaire dans la Constitution. La "frénésie normative" continue ! », *LPA*, n° 74, 14 avril 2011.

Combrade B.-L., « À qui profite l'étude d'impact ? Les effets de la constitutionnalisation d'une obligation d'étude d'impact des projets de loi sur les rapports entre Gouvernement et Parlement », *LPA*, n° 17, 24 janvier 2012, p. 6-12.

Combrade B.-L., « Cinq ans plus tard : première (et dernière ?) application de l'article 39, alinéa 4 de la Constitution », *LPA*, n° 171, 27 août 2014.

Combrade B.-L., « La simplification de la loi passera par l'étude d'impact », *Constitutions*, n° 4, 2014, p. 460-462.

Commaille J., « Effectivité », in Alland D. et Rials S., *Dictionnaire de culture juridique*, PUF, 2003, p. 583-585.

Comu G., « Par le texte, D'abord le texte », *Linguistique juridique*, Montchrestien, Domat droit privé, 3<sup>e</sup> éd., 2005.

Conac G., « La convention thermidorienne épisode réactionnaire ou transition novatrice ? », in Conac G. et al., *La Constitution de l'an III*, PUF, coll. « Politique d'aujourd'hui », 1999, p. 275-276.

Conseil constitutionnel, Commentaire de la décision n° 2010-606 DC du 20 mai 2010, loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature, *CCC*, n° 29.

Conseil constitutionnel, Commentaire de la décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010 (Mlle Danielle S.), *CCC*, n° 30.

Conseil constitutionnel, Commentaire de la décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI), *CCC*.

Conseil constitutionnel, Commentaire de la décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, p. 26.

Couderc M., « Coma législatif et délibération parlementaire », *Pouvoirs*, n° 125, 2008, p. 135-142.

Couderc M., « Les fonctions de la loi sous le regard du commandeur », *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 21-37.

Coudry M., « Loi et société : La singularité des lois somptuaires de Rome », *Cahiers du centre Gustave Glotz*, XV, 2004, p. 135-171.

Crozet Y., « Calcul économique et démocratie : des certitudes technocratiques au tâtonnement politique », *Cahiers d'économie Politique*, n° 47, 2004/2.

Cuzacq N., « La qualité de la loi : un oxymore en droit contemporain ? », *Revue de la recherche juridique, droit prospectif*, n° 1, PUAM, 2012, p. 15-34.

de Clausade J., « Méthodes de travail gouvernemental et intérêt général », in Mathieu B. et Verpeaux M. (dir.), *L'intérêt général, norme constitutionnelle*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2007, p. 23-29.

de Clausade J., Warsmann J.-L., Urvoas J.-J., « La qualité de la loi en débat », *Revue Constitution*, Dalloz, 2010, p. 195-208.

de Meneval P., « Réglementer intelligemment. Les analyses d'impact et la préparation des réglementations publiques aux États-Unis », in *Document de travail de l'ambassade de France aux États-Unis*, août 2004, 39 p.

de Montalivet P., « La « marketisation » du droit. Réflexions sur la concurrence des droits », *Dalloz*, n° 44, 26 décembre 2013, p. 2923 et s.

de Montalivet P., « La dégradation de la qualité de la norme constitutionnelle sous la Ve République », *RDP*, n° 4, 2012.

de Montalivet P., « La « juridicisation » de la légistique. A propos de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligence de la loi », in Drago R. (dir.), *La confection de la loi*, PUF, coll. « Cahiers des sciences morales et politiques », 2005, p. 99-136.

du Marais B., « Entre la Jamaïque et le Kiribati. Quelques réflexions sur l'attractivité du droit français dans la compétition économique internationale », in Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Rapport public du Conseil d'État de 2006, n° 57, Doc. fr., Etudes et documents, p. 377-389.

Debré J.-L., « Bégaiements et malfaçons législatives », *Parole publique*, n° 8, mars 2015.

Decocq A., « Le désordre juridique français », in Jean Foyer auteur et législateur, *Ecrits en hommage à Jean Foyer*, PUF, 1997, p. 147-163.

Delarue J.-M., « Les limbes textuels ou la fabrication des textes normatifs par l'administration centrale », in *Juger l'administration, administrer la justice. Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Dalloz, coll. « Etudes, mélanges, travaux », 2007, p. 219-257.

Delley J.-D. et Flückiger A., « La légistique : une élaboration méthodique de la législation », in Drago R. (dir.), *La confection de la loi*, PUF, Coll. « Cahiers des sciences morales et politiques », 2005, p. 83-96.

Delley J.-D. et A. Flückiger, « La légistique : une élaboration méthodique de la législation », in R. Drago (dir.), *La confection de la loi*, Cahiers des sciences morales et politiques, PUF, 2005, p. 84.

Delley J.-D., « Penser la loi, introduction à une démarche méthodique », in Morand C.-A (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, PUAM, 1999, p. 81-115.

Dellis G., « Can you teach an old public law system new tricks? The Greek experience on good regulation: from parody to tragedy without (yet) a deus ex machina », in *Economic Analysis of Public Law and Policies*, Seminar co-organised by Governance and Public Law Center & Fondation pour le Droit Continental, Sciences-Po Paris, 24 novembre 2010, 17 p.

Delnoy P., « De la légistique conçue comme la science de la création du droit écrit », in *Aux confins du droit. Mélanges en l'honneur du professeur C.-A. Morand*, Collection genevoise, 2001, p. 65-79.

Delpech X., « Le projet de loi Macron pour la croissance et l'activité : une présence diffuse du droit de la concurrence », *AJCA*, 2015, p. 25-28.

Deumier P., « Les qualités de la loi », *RTD. Civ.*, Dalloz, 2005, p. 93-97.

Denolle A.-S., « Les études d'impact : une révision manquée ? », *RFDC*, n° 87, 2011, p.499-514.

Deom D., « Le statut juridique de l'auteur de l'étude », in *L'évaluation des incidences sur l'environnement : un progrès juridique ?*, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis Bruxelles, 1991, p. 183-196.

Deumier P., « Le principe "appliquer ou expliquer", appliquer la norme autrement ? », *RTD Civ.*, 2013, p. 79.

Disant M., « Les effets dans le temps des décisions QPC », *NCC*, n° 40, 2013, p. 63-82.

Dord O., « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement », *RFDC*, n° 77, 2009, p. 99-118.

Drago G., « Le domaine de la loi : brève histoire d'une dérive constitutionnelle », in *L'intérêt général. Mélanges en l'honneur de Didier Truchet*, Dalloz, coll. « Etudes, mélanges, travaux », 2015, p. 167-185.

du Marais B., « L'obligation d'étude d'impact, une autre révolution constitutionnelle ? », *Droit administratif*, n° 2, 2011, chron. 1, p. 8.

Dunlop C. A., Fritsch O. et Radaelli C. M., « Étudier l'étude d'impact », *RFAP*, n° 149, 2014, p. 163-178.

Duprat J.-P., « Technique et loi », in *Le pouvoir, mythes et réalité – Mélanges en hommage à Henry Roussillon*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2014, t. 1, p. 311-328.

Duprat J.-P., « Le Parlement évaluateur », *RIDC*, n° 2, 1998, p. 551-576.

Dupuit J., *De la mesure de l'utilité des travaux publics*, Annales des Ponts et Chaussées, s. II, 1844.

Eck L., « Les études d'impact et la légistique », in Philip-Gay M. (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, 2012, p. 41-61.

Faberon J.-Y., « Choix scientifiques et décision parlementaire », *AJDA*, 20 octobre 1983, p. 514 et s.

Fatin-Rouge Stefanini M., Gay L., Pini J., « Préface », in Fatin-Rouge Stefanini M., Gay L., Pini J. (dir.), *Autour de la qualité des normes*, Bruylant, 2010, p. 13-24.

Faure B. « Le phénomène des objectifs en droit », in Faure B. (dir.), *Les objectifs dans le droit*, Dalloz, 2010.

Flückiger A., « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *Revue européenne des sciences sociales*, Tome XLV, n° 138, 2007, p. 83-101.

Flückiger A., « La planification : un mode de rationalité dépassé pour la légistique ? », in Morand C. (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, PUAM, 1999, p. 117-138.

Flückiger A., « Les racines historiques de la légistique en Suisse », Université de Genève, Séminaire de la Commission européenne, 19 octobre 2007, 18 p. (Disponible en ligne à l'adresse suivante : [ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/seminars/ch\\_fluckiger.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/seminars/ch_fluckiger.pdf)).

Flückiger A., « L'obligation jurisprudentielle d'évaluation législative : une application du principe de précaution aux droits fondamentaux », in Auer A., Flückiger A. et Hottelier M., *Les droits de l'homme et la constitution : études en l'honneur du Professeur Giorgio Malinvern*, Genève, Schulthess, 2007, p. 155-170.

Flückiger A., « Qu'est-ce que "mieux légiférer" ? », Enjeux et instrumentalisation de la notion de qualité législative », in Flückiger A. et Guy-Ecabert C., *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer : le rôle des guides de légistique*, Genève, Schulthess, 2008, p. 11-32.

Fonbaustier L., « Études d'impact écologiques », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, 16 avril 2014, Fasc. 2500, n° 31.

Frison-Roche M.-A., « Le nouvel art législatif requis par les systèmes de régulation économique », in Frison-Roche M.-A., *Droit et économie de la régulation*, tome 2, Presses de Sciences Po, 2004, p. 154-170.

Furubo J.-E., « Pourquoi l'évaluation a-t-elle tant de mal à tenir ses promesses ? », in Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Trosa S. (dir.), *Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique, une perspective internationale*, p. 137-153.

Gahdoun P.-Y., « L'amélioration de la fabrication des lois, entre rénovation et révolution », *AJDA*, 13 octobre 2008, p. 1872-1879.

Galetti V.-F., « Existe-t-il une obligation de bien légiférer ? Propos sur "l'incompétence négative du législateur" dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RFDC*, n°58, 2004, p. 387-417.

Gasnier S., « La garantie universelle des loyers en questions », *AJDI*, 2013, p. 641- 643.

Gaudemet Y., « La Constitution et la fonction législative du Conseil d'État », in Jean Foyer, *auteur et législateur : leges tulit, jura docuit. Écrits en hommage à Jean Foyer*, PUF, 1997, p. 61-70.

Gaudemet Y., « La loi administrative », *RDP* 2006, n°1, p. 65-77.

Gaussat L. et Chemla O., « Les programmes de qualité et d'efficience, des instruments au service de l'évaluation des politiques de sécurité sociale et de la mobilisation de leurs acteurs », *Revue française des affaires sociales*, 2010, n° 1-2, Doc. fr.

Gautier Y., « La mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice en France », *RFAP*, 2009/1, n° 129.

Gény F., « La technique législative dans la codification civile moderne », in *Le Code civil. 1804-1904. Le livre du centenaire publié par la société d'études comparatives*, T. II, Paris, Rousseau, 1904, p. 989-1038.

Gibbons M. and Parker D., « Impact assessments and better regulation: the role of the UK's Regulatory Policy Committee », *Public Money & Management*, 14 mai 2012.

Gicquel J., « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 46-60.

Gicquel J., « Le programme de travail gouvernemental sous la V<sup>e</sup> République. Brèves réflexions sur la main invisible de la République sous la V<sup>e</sup> », in *Constitution et finances publiques. Études en l'honneur de Loïc Philip*, Economica, 2005, p. 99-111.

Gicquel J.-E., « La restauration des droits du Parlement dans le domaine de la procédure législative : entre espoirs et illusions », *Politeia*, n° 15, 2009, p. 388-405.

Gicquel J.-E., « Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif », in « Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008 », *Jus Politicum*, n° 6, 2011, 14 p.

Goesel-Le Bihan V., « Le contrôle de proportionnalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel : figures récentes », *RFDC*, n° 70, 2007, p. 269-295.

Goesel-Le Bihan V., « Études d'impact de l'article 39 de la Constitution et contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil constitutionnel », in Philip-Gay M. (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, 2012, p. 122-129.

Goguel F., « Du Sénat de la III<sup>e</sup> à celui de la V<sup>e</sup> », *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 5-14.

Gohin O., « Les lois du pays : contribution au désordre normatif français », *RD*, n° 1, 2006, p. 85-112.

Gonod P., « L'examen des propositions de loi par le Conseil d'État : procédure novatrice ou simple gadget ? », *RFDA*, 2009, p. 885-911.

Gonod P., « L'administration et l'élaboration des normes », in Gonod P., Melleray F. et Yolka Ph., *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, tome 1.

Grass E., « L'inflation législative a-t-elle un sens ? », *RDP*, n°1, 2003, p. 139-162.

Grobon S., « Quelles évolutions récentes en France, dans l'anticipation de l'impact des projets de lois sur la situation respective des femmes et des hommes ? », *Regards croisés sur l'économie*, 2014/2 (n° 15).

Groshens J.-C. et Knaub G., « Évaluationomania et évaluation », in *Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration. Mélanges en l'honneur du Professeur Robert Hertzog*, Economica, 2010.

Guesnerie R., « De l'utilité du calcul économique public », *Economie & prévision*, n° 175-176, 2006/4.

Guillaume B., « Indicateurs de performance dans le secteur public : entre illusion et perversité », *Cités*, n° 37, 2009/1.



- Guilloud L., « Les révisions constitutionnelles induites par l'intégration européenne : l'introduction du désordre normatif dans la Constitution de 1958 », *Civitas europa*, n° 21, décembre 2008, p. 83-102.
- Guyomar M., « Les perspectives de la codification contemporaine », *AJDA*, 24 février 2014, p. 400.
- Haba E. P., « Rationalité et méthode dans le droit », *APD, Formes de rationalité en droit*, 1978, tome 23.
- Haquet A., « Les études d'impact des projets de loi : espoirs, scepticisme et compromis », *AJDA*, 2 novembre 2009, p. 1986-1993.
- Hart H. L. A., « La démystification du droit », in Gérard P., Ost F., Van de Kerchove M. (dir.), *Actualité de la pensée de Jeremy Bentham*, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1987, p. 89-118.
- Hébrard S., « Les études d'impact sur l'environnement devant le juge administratif », *Revue juridique de l'environnement*, n° 2, 1981, p. 129-176.
- Helm D., « Regulatory Reform, Capture, and the Regulatory Burden », *Oxford Review of Economics Policy*, vol. 22, n° 2, 2006, p. 169-185.
- Heuschling L., « Efficacité, efficacité, effectivité et qualité des normes juridiques », in Fatin-Rouge Stefanini M., Gay L., Vidal-Naquet A. (dir.), *L'efficacité de la norme juridique. Nouveau vecteur de légitimité ?*, Bruylant, 2012, p. 27-59.
- Hispalis G., « Pourquoi tant de loi(s) ? », *Pouvoirs*, n°114, 2005, p. 101-115.
- Höland A., « L'évaluation législative en République fédérale d'Allemagne », in Delcamp, Bergel J.-L. et Dupas A., *Contrôle parlementaire et évaluation*, Doc. fr., n° 5012-13, 1995.
- Hoppe R., « Ex Ante Evaluation of Legislation: between Puzzling and Powering », in Verschuuren J. (dir.), *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 81-104.
- Houillon G., « Pédagogie et efficacité du droit », in Raimbault Ph., *La pédagogie au service du droit*, LGDJ, 2010, p. 327-355.
- Hourquebie F., « La nouvelle carte des régions : question de bon sens ou de baronnie ? », *AJDA*, 30 mars 2015, p. 626.
- Hutier S., « Retour sur un moyen récurrent : les malfaçons de l'étude d'impact des projets de loi », *RFDC*, n° 101, 2015, p. 73-86.
- Hutier S., « Première décision FNR relative à une étude d'impact : déception ou espérance ? », *RFDC*, avril 2015, n° 101.

Lianos I. et Karliuk M., « L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs », *RFAP*, 2014/1, n° 149.

Issalys P., « Analyse d'impact et production normative : de l'efficacité à la légitimité », *Rev. Fac. Droit*, Numéro Spécial : Jornadas Jurídicas Brasil-Canadá, 2013, p. 245-274.

Jan P., « À qui profite la réforme ? », in Assemblée nationale, *Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale*, 2011, Imprimerie Assemblée nationale, p. 97-106.

Jeammaud A., Serverin E., « Évaluer le droit », *Recueil Dalloz*, 1992.

Jeannot-Gasnier A., « La contribution du Conseil d'État à la fonction législative », *RDP*, n° 4, 1998, p. 1131-1176.

Jégouzo Y., « Inflation normative et externalisation des contrôles », *AJDA*, 27 janvier 2003, p. 105.

Jolivet A. et Thébaut J., « Le contrat de génération : une occasion manquée pour la transmission professionnelle ? », *La Revue de l'Ires*, n° 80, 2014/1.

Katarína Staroňová R., « Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice », *Journal of Public Policy*, vol. 30, avril 2010.

Kerléo J.-F., « Plaidoyer en faveur d'une réforme de l'article 40 de la Constitution », *RFDC*, n° 99, 2014, spéc. p. 518.

Kerléo J.-F., « L'analyse économique des projets de loi dans les études d'impact. Bilan critique du droit constitutionnel économique émergent », in Philip-Gay M. (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, 2012, p. 133-153.

Kirkpatrick C. and Parker D., « Regulatory Impact Assessment: An Overview », in Kirkpatrick C. and Parker D. (eds), *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?*, Edward Elgar Publishing, 2007, p. 1-16.

Kirkpatrick C. and Parker D., « Regulatory impact assessment: an overview », *Public Money & Management*, 15 mars 2010.

Kiss A. Ch. et Lambrechts C., « Les procédures d'étude d'impact en droit comparé », *RJE*, 1976.

Koubi G., « La communication législative des normes. Un compactage au détriment de leur efficacité... sociale », in Hammje P., Janicot L., et Nadal S. (dir.), *L'efficacité de l'acte administratif. Nouvelle norme, nouvelles normativité ?*, Lextenso, 2013 p. 83-94.

Landowski E., « Le débat parlementaire et l'écriture de la loi », *RFSP*, n° 3, 1977, p. 428-441.

Laquière A., « Sanction », in Alland D. et Rials S., *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p; 1381-1384.

- Larralde J.-M., « Intelligibilité de la loi et accès au droit », *LPA*, n°231, 19 novembre 2002, p. 12.
- Larrouche P., « Ex Ante Evaluation of Legislation Torn Among its Rationales », in Verschuuren J. (dir.), *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 39-62.
- Lauvaux P., « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 23-36.
- Lauze J., « Les paradoxes de la MEC. Un laboratoire de l'évaluation parlementaire », *RFFP*, n° 113, février 2011 p. 109-129.
- Lazerges C., « De la fonction déclarative de la loi pénale », *RSC*, 2004, p. 194.
- Lazerges C., « La démolition méthodique de la justice des mineurs devant le Conseil constitutionnel », *RSC*, n° 3, 2011, p. 728-740.
- Le Rouzic L.-M., « L'interdiction de dissimulation du visage dans l'espace public sous surveillance de la Cour européenne des droits de l'homme », *JCP A*, 2011.
- Leben C., « Ordre juridique », in Alland D. et Rials S., *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 1113-1119.
- Le Divellec A., « À la recherche du (ou d'un) concept de mutation constitutionnelle ou les mystères de la notion de constitution », in *Les mutations constitutionnelles*, Société de législation comparée, actes de la journée d'étude du 5 avril 2013, 2013.
- Lemasurier J., « Vers un nouveau principe général du droit ? Le principe "bilan coût-avantages" », in *Le juge et le droit public. Mélanges Marcel Waline*, t. 2, 1974.
- Leroyer A.-M., « La motivation des lois », in Association Henri Capitant, *La motivation*, LGDJ, Tome III, 1998, p. 87-105.
- Levade A., « Les nouveaux équilibres de la V<sup>e</sup> République », *RFDC*, n° 82, 2010, p. 227-256.
- Lianos I. et Fazekas M., « Le patchwork de la pratique des études d'impact en Europe : proposition de taxinomie », in Lianos I. (dir.), *Études d'impact et production normative*, RFAP n° 149, 2014, p. 30-59.
- Livermore M. et Rosenberg J. S., « L'analyse distributive dans les études d'impact, ou comment prendre en compte la répartition des conséquences d'une réglementation », in I. Lianos (dir.), *Études d'impact et production normative*, RFAP n° 149, 2014, p. 145-161.
- Lochak D., « Le principe de légalité – Mythes et mystifications », *AJDA*, 1981, p. 387.
- Long M., « Le Conseil d'État et la fonction consultative : de la consultation à la décision », *RFDA*, 1992, p. 787-794.

Long M., « Mon expérience de la fonction consultative du Conseil d'État de 1987 à 1995 », *RDP*, n° 5/6, 1998, p. 1421-1443.

Luquiens C., « Quels changements dans la vie de l'Assemblée nationale depuis 2008 ? », in Gicquel J., Levade A., Mathieu B., Rousseau D. (dir.), *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Dalloz, 2012, p. 163-167.

Machelon J.-P., « Droit parlementaire », in Alland D. et Rials S., *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p.511-515.

Mader L., « Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation », *Statute Law Review*, Vol. 22, n° 2, 2001, p. 119-131.

Mader L., « La législation : objet d'une science en devenir ? », in Amselek P. (dir.), *La science de la législation*, PUF, 1988, p. 9-20.

Mader L., « L'évaluation législative en Suisse : la "longue marche" d'une idée à travers les institutions étatiques », in U. Cassani et A. Flückiger (éd.), *De l'évaluation à l'action législatives. Actes du colloque en l'honneur du Professeur Jean-Daniel Delley*, 2009, p. 18.

Magnon X., « Orientation théorique et choix méthodologique de l'école aixoise de droit constitutionnel : réflexions et tentative de reconstruction », in *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 233-254.

Maïa J., « La légistique au Secrétariat général du Gouvernement », in " La légistique. Ou l'art de rédiger le droit ", *Courrier juridique des finances et de l'industrie*, n° spécial, juin 2008, p. 21-24.

Mandon T., « 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*, supplément au n° 4, 2015 p. 3-4.

Manin B., « Volonté générale ou délibération ? Essai d'une théorie de la délibération politique », *Débats*, n° 33, 1985, p. 72-85.

Marinese V., « Légistique et effectivité », in Champeil-Desplats V. et Lochak D., *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Presses universitaires de Paris Ouest, 2008, p. 89-117.

Masquelin J., « La formation de la règle de droit », in Perelman Ch. (dir.), *La règle de droit*, Bruylant, 1971, p. 21-38.

Massot J., « La fonction consultative du Conseil d'État », *Rev. Adm.*, 2000, p. 21.

Mathieu B., « Une leçon de légistique à appliquer d'urgence. À propos du Rapport Sécurité juridique et initiative économique », *JCP G*, n° 24, 2015, p. 1141-1143.

Maury S., « La LOLF est-elle un bon moyen d'évaluer les politiques publiques ? », *AJDA*, 14 juillet 2008, p. 1366.

- Mazuir F., « Le processus de rationalisation chez Max Weber », *Sociétés*, 4/2004 (n° 86), p. 119-124.
- Mbongo P., « De “l’inflation législative” comme discours doctrinal », *Recueil Dalloz*, 2005, p. 1300 et s.
- Mbongo P., « La constitutionnalisation des études d’impact préalables à la loi, un mirage légistique », *Recueil Dalloz*, 2009, p. 108-110.
- Mekki M., « L’influence normative des groupes d’intérêt : force vive ou force subversive ? Identification (1<sup>ère</sup> partie) », *JCP G*, 19 octobre 2009, p. 370.
- Miaboula-Milandou A., « Les moyens d’action du Parlement à l’égard de la loi votée », *RFDC*, n° 33, 1998, p. 35-70.
- Millard E., « Les limites des guides de légistique : l’exemple du droit français », in Flückiger A. et Guy-Ecabert C., *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer – Le rôle des guides de légistique*, Schulthess, 2008, p. 117-129.
- Millard E. et Champeil-Desplats V., « Efficacité et énoncé de la norme », in Hammje P., Janicot L., et Nadal S. (dir.), *L’efficacité de l’acte administratif. Nouvelle norme, nouvelles normativité ?*, Lextenso, 2013, p. 63-73.
- Mirkin-Guetzévitch B., « L’échec du parlementarisme rationalisé », *Revue internationale d’histoire politique et constitutionnelle*, 1954, p. 99-118.
- Morand C.-A., « Eléments de légistique formelle et matérielle », in Morand C.-A. (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, PUAM, 1999, p. 17-45.
- Morand C.-A., « Formes et fonctions de l’évaluation législative », in Jadot B., et OST F. (dir.), *Élaborer la loi aujourd’hui, mission impossible?*, Publication des facultés universitaires de Saint-Louis, 1999, p. 216-227.
- Morand C.-A., « Les exigences de la méthode législative et du droit constitutionnel portant sur la formation de la législation », *Droit et société*, n° 10, 1988, p. 391-407.
- Morand C.-A., « Pesée d’intérêts et décisions complexes », in Morand C.-A., *La pensée globale des intérêts. Droit de l’environnement et de l’aménagement du territoire*, Bâle, Francfort-sur-le-Main, Helbing & Lichtenhahn, 1996.
- Mouly J. et Savatier J., « Droit disciplinaire », *Répertoire de droit du travail*, Dalloz, mars 2014, n° 116.
- Moury J., « Expertise de gestion : la concurrence indélicat de l’article 145 du nouveau code de procédure civile », in *Prospective du droit économique. Dialogues avec Michel Jeantin*, Dalloz, 1999, p. 297-309.
- Moysan H., « A propos de l’inflation des chiffres mesurant l’inflation des lois », *Recueil Dalloz*, 2007, p. 3029-3032.

Moysan H., « De la mise en application de la loi à la qualité de sa rédaction. Quelques observations critiques sur des évolutions contrastées », *JCP G*, n° 8, 22 février 2010, p. 389-392.

Mucciaroni G. et Quirk P. J., « Rhetoric and Reality: Going Beyond Discourse Ethics in Assessing Legislative Deliberation », *Legisprudence. International Journal for the Study of Legislation*, n° 4, 2010, p. 42.

Munday R., « In the Wake of 'Good Governance': Impact Assessments and the Politicisation of Statutory Interpretation », *The Modern Law Review*, Vol. 71, n° 3, 2008, p. 385-412.

Nadal S., « L'efficacité des règles de droit pour repère : quel(s) horizon(s) ? », in Hammje P., Janicot L., et Nadal S. (dir.), *L'efficacité de l'acte administratif. Nouvelle norme, nouvelles normativité ?*, LEJEP, 2013.

Noury A., « L'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État : une tentative de rationalisation du travail gouvernemental », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, n° 2, 2000, p. 599-631.

Oberdorff H., « Ordre et désordre normatifs dans l'Union européenne », *RDP*, n°1, 2006, p. 113-128.

Oberdorff H., « L'émergence d'un droit de comprendre l'administration et le droit », *EDCE.*, n°43, 1991, p. 217-233.

Ost F., « Codification et temporalité dans la pensée de J. Bentham », in Gérard P., Ost F., Van de Kerchove M. (dir.), *Actualité de la pensée de Jeremy Bentham*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1987.

Ost F., « La régulation : des horloges et des nuages », in Jadot B. et Ost F. (dir.), *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, Publication des facultés universitaires de Saint-Louis, 1999, p. 11-34.

Paillé E., « La motivation des Lois », *Revue de la Recherche Juridique, Droit Prospectif*, PUAM, n° 4, 2013, p. 1553-1570.

Papadopoulos I., « L'usage stratégique des études d'impact dans la procédure législative européenne », in Philip-Gay M. (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, 2012, p. 5-23.

Pariante A., « Évaluation parlementaire et responsabilité politique du Gouvernement », *LPA*, n°14, 2000, p. 9-20

Pauliat H., « La contreperformance publique », *JCP A*, n° 43, 29 octobre 2012, p. 21-23.

Pauliat H., « La motivation des actes administratifs unilatéraux », in Association Henri Capitant, *La motivation*, Tome III, L.G.D.J., 1998, p. 49-70.

- Pêcheur B., « La consultation du Conseil d'État sur les propositions de loi », in « Parlement/Gouvernement : de nouveaux équilibres ? », *L'ENA hors les murs*, n° 449, mars 2015, p. 36-38.
- Pellé V. S., « Garde à vue : la réforme de la réforme (acte I). À propos de la loi n° 2014-535 du 27 mai 2014 », *Recueil Dalloz*, 2014, p. 1508.
- Perbet M., « La décision publique au Royaume-Uni », in BUREAU D. et Mougeot M. (dir.), *Performance, incitations et gestion publique*, Doc. fr., coll. « Les Rapports du Conseil d'analyse économique », 2007, p. 113-129.
- Perbet M., *Méthodologie : analyse coûts-avantages*, « Calculer pour décider », Cahiers de l'évaluation, n° 2, septembre 2008.
- Pérès V. C., « L'étude d'impact à la lumière de la réforme par ordonnance du droit des obligations », *RDC*, n° 2, janvier 2014, p. 275-282.
- Perret B., « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *RFAP*, n° 117, 2006/1.
- Perrin J.-F., « Possibilités et limites d'une science de la législation », in Amselek P. (dir.), *La science de la législation*, PUF, 1988, p. 21-36.
- Pezant J.-L., « Un nouvel âge d'or législatif ? », in *Écrits en l'honneur de J.-L. Pezant*, (préf. Accoyer B. et Debré J.-L.), Lextenso, 2011, p. 357-370.
- Pfersmann O., « De l'impossibilité du changement de sens de la constitution », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Dalloz, 2003.
- Philip-Gay M., « La motivation des lois », in Caudal S. (dir.), *La motivation des lois*, Dalloz, 2013, p. 162-173.
- Philip-Gay M., « L'obligation de joindre des études d'impact aux projets de loi. Une illustration des évolutions récentes du droit issu de la Constitution du 4 octobre 1958 », in Philip-Gay M. (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, Lextenso Editions, 2012, p. 153-164.
- Picard E., « Préface », in Costa D., *Les fictions juridiques en droit administratif*, L.G.D.J., 2000.
- Pignarre G., « L'effet pervers des lois », *RRJ*, n° 59, 1994.
- Plane M., « Évaluation de l'impact économique du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) », *Revue de l'OFCE*, n° 126, 2012/7.
- Pontier J.-M., « A quoi servent les lois », *Recueil Dalloz*, 2000, p. 57-64.
- Pontier J.-M., « Évolutions récentes de l'intérêt à agir des syndicats », *AJDA*, 8 mai 2006, p. 940-944.

- Pontier J.-M., « La qualité du droit », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Oberdorff*, LGDJ, 2015, p. 241-264
- Popelier P. et Verlinden V., « The Context of the Rise of Ex Ante Evaluation », in Verschuuren J. (dir.), *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 11-38.
- Preuvot P., « L'amélioration de l'application de la loi : un enjeu dans la relation Parlement-Gouvernement », *RDP*, n° 1, 2012, p. 39-65.
- Prieur M., « Les études d'impact et le contrôle du juge administratif en France », *RJE*, n° 1, 1991, p. 23-37
- Protière G., « L'exception à l'obligation d'étude d'impact », in Philip-Gay M. (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, 2012, p. 63-73.
- Ost F., « L'amour de la loi parfaite », in Dion M., Boulad-Ayoub J., Melkevik B., Robert P., *L'amour des lois. La crise de la loi moderne dans les sociétés démocratiques*, Presse universitaire de Laval et l'Harmattan, 1996, p. 52 et s.
- Raccah A., « Vers une formalisation de la procédure pré-législative de l'Union européenne ? », *RFAP*, n° 127, 2008/3, p. 543-558.
- Radaelli C.M., « Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment », *Journal of European Public Policy*, Vol.12/5, 2005.
- Radaelli C. and De Francesco F., « Regulatory Impact Assessment, Political Control and the Regulatory State », Paper delivered to the 4<sup>th</sup> general conference of the European Consortium for Political Research, Pisa, Italy, 2007, 40 p.
- Radaelli C. M., « Rationality, Power, Management and Symbols: Four Images of Regulatory Impact Assessment », *Scandinavian Political Studies*, Vol. 33, n° 2, 2010.
- Rangeon F., « Réflexions sur l'effectivité du droit », in D. Lochak (dir.), *Les usages sociaux du droit*, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (CURAPP), PUF, 1989, p. 126-146.
- Raz J., « The problem of authority: Revisiting the Service Conception », *Minnesota Law Review*, 2006, p. 1003-1044.
- Renda A., « Les études d'impact des réglementations de l'Union européenne : état des lieux et pistes de réforme », *RFAP*, n° 149, 2014.
- Restier-Melleray C., « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *RFSP*, n°4, 1990, p. 546-585.
- Ribes D., « Le comité Balladur, technicien expert du parlementarisme », *RFDC*, n° 5, 2008, p. 117-132.
- Ribes D., « Les experts au Palais-Royal », *Dr. Envir.*, n° 142, 2006, p. 280-284.



Richardson H. S., « The Stupidity of the Cost-Benefit Standard », *The Journal of Legal Studies*, Vol. 29, n° S2, 2000, p. 971-1003.

Rigaux A., « Manquement sur manquement : la France expérimente le cumul de sanctions pécuniaires », *Europe*, octobre 2005, chr. n° 10, p. 9 et s.

Robert A.-G., Vergès E. et Ribeyre C., « Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures », *RSC*, 2009.

Roblot-Troizier A., « La place des lois organiques dans la hiérarchie des normes », in Mathieu B. et Verpeaux M. (dir.), *Les lois organiques et la mise en œuvre de la révision constitutionnelle*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2009, p. 21-38.

Romi R., « Études d'impact », *JCl. Administratif*, fascicule 362, 2007.

Rosanvallon P., « Corporations et corps intermédiaires », *Le Débat*, n° 57, 1989/5.

Rose-Ackerman S. et Perroud T., « Les études d'impact et l'analyse coûts-avantages : modèles américains et traditions juridiques françaises », in I. Lianos (dir.), *Études d'impact et production normative*, *RFAP*, n° 149, 2014, p. 105-122.

Rose-Ackerman S., « Étude d'impact et analyse coûts-avantages : qu'impliquent-elles pour l'élaboration des politiques publiques et les réformes législatives ? », *RFAP*, n° 140, 2011/4, p. 787-806.

Rousseau D., « Préface », in M. Philip-Gay (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ-Lextenso Editions, 2012, p. VII-VIII.

Rousset G., « De la lettre des lois ou de la codification et de la rédaction rationnelle des lois », *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1856, t. IX, p. 324-371.

Rouvillois F., « L'efficacité des normes – Réflexions sur l'émergence d'un nouvel impératif juridique », *Fondation pour l'innovation politique*, working paper, 2006, p. 2-34.

Rowe G. C., « Tools for the control of political and administrative agents: impact assessment and administrative governance in the European Union », in Hofmann H.C. and Turk A. H. (ed.), *EU Administrative Governance*, p. 448-511.

Samsonova A. et Turley S., *Regulatory Impact Assessment in the Context of Independent Regulation of Accounting and Auditing in the United Kingdom*, Manuscript, Manchester Business School, 2012, 34 p.

Sapir J., « L'économie est-elle une antipolitique ? », *Cahiers d'économie Politique*, n° 47, 2004/2.

Savatier R., « L'inflation législative et l'indigestion du corps social », Dalloz, 1977, chr. 43.

Savonitto F., « Les lois de programmation du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution : une nouveauté à abandonner », *RDP*, n°1, 2012, p. 113-139.

Schoettl J.-E. « Les causalités enchevêtrées du désordre normatif », *Pouvoirs*, n° 116, 2006, p. 155-159.

Schoettl J.-E., « L'exposé des motifs distribué aux électeurs entache-t-il la sincérité du référendum du 29 mai 2005 ? », *LPA*, n° 105, 27 mai 2005, p. 14-17.

Schoettl J.-E., « Simplification du droit et Constitution », *AJDA*, 28 juillet 2003, p. 1391.

Signalet-Mauhourat F., « La valeur juridique des préambules des ordonnances et des édits sous l'Ancien régime », *Revue historique de droit français et étranger*, Dalloz, n° 2, 2006, p. 229-258.

Siri A., « Des adages Lex posterior derogat priori et Specialia generalibus derogant. Contribution à l'étude des modes de résolution des conflits en droit français », *RRJ, Droit prospectif*, n° 129, 2009, p. 1781-1837.

Sirinelli J., « La justiciabilité des études d'impact des projets de loi », *RDP*, 2010, n° 5, p. 1367-1397.

Soubiran-Paillet F., « Parlement, administrateurs et experts (1900-1914). Le discours de la compétence », Presses de Sciences Po, n° 93, 2007, p. 151-163.

Steiner J., « Raison et émotion dans la délibération », *Archives de philosophie*, Tome 74, 2011, p. 259-274.

Struillou J.-F., « L'évolution du cadre légal des études d'impact », *RJE*, numéro spécial, 2004, p. 75-82.

Terré F. et Outin-Adam A., « Codifier est un art difficile », *Recueil Dalloz*, 1994, p. 99.

Terré F., « La crise de la loi », *APD*, 1980, p. 17-28.

Terré F., « Légiférer, les trois unités ? », in *Jean Foyer auteur et législateur, Ecrits en hommage à Jean Foyer*, PUF, 1997, p. 171.

Thibierge C., « Introduction », in Thibierge C. (et alii), *La densification normative. Découverte d'un processus*, Mare et Martin, 2014.

Thiers E., « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs*, n° 134, septembre 2010, p. 71-81.

Troper M., « Une théorie réaliste de l'interprétation », in *La théorie du droit, le droit, l'Etat*, PUF, coll. « Léviathan », 2001.

Troper M., « Interprétation », in Alland D. et Rials S., *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 843-847.

Turpin D., « Conclusion générale », in Philip-Gay M. (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, 2012, p. 167-178.

Tusseau G., « Sur le panoptisme de Jeremy Bentham », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, n° 19, 2004/1.

Urvoas J.-J., « La lente mais irréprouvable renaissance des commissions parlementaires », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 21-31.

Van Gestel R. et Vranken J., « Assessing the Accuracy of Ex Ante Evaluation through Feedback Research: A Case Study », in J. Verschuuren (ed.), *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 199-228.

Vandendriessche X., « “Démocratie participative” et légitimité : quelques interrogations », in *Constitutions et pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Montchrestien, 2008, p. 579-591.

Vandendriessche X., « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, n° 99, 2001, p. 59-70.

Vandendriessche X., « L'initiative législative, garante de la qualité de la loi ? Le nouvel article 39 de la Constitution », *LPA*, n° 254, 19 décembre 2008, p. 62-64.

Vandendriessche X., « Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants », *JCP G*, n° 31, I, 174, 2008, p. 45 et s.

Vanneuville R., « Les enjeux politico-juridiques des discours sur l'inflation normative », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 11, 2009, p. 80-91.

Vedel G., « Le droit économique existe-t-il ? », *Mélanges offerts à Pierre Vigreux*, Université des sciences sociales de Toulouse I, 1981, t. II, p. 767-783.

Vedel G., « Le hasard et la nécessité », *Pouvoirs*, n°50, 1989.

Veit S., « National Experiences with General Forms of Ex Ante Evaluation », in Verschuuren J. (ed.), *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p.175-197.

Venezia J.-C., « Les mesures d'application », in *Droit administratif – Mélanges René Chapus*, Montchrestien, 1992, p. 673-679.

Vernant J.-P., « Paroles et signes muets », in *Divination et rationalité*, Seuil, 1974.

Verpeaux M., « Le nouveau droit parlementaire est arrivé. À propos de la loi organique du 15 avril 2009 », *JCP G*, n° 29-30, 2009, p. 42-49.

Verschuuren J. et Van Gestel R., « Conclusions. A Conditional Yes to Ex Ante Evaluation of Legislation », in Verschuuren J. (ed.), *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 255-272.

Viandier A., « La crise de la technique législative », *Revue française de théorie juridique*, n° 4, 1986, p. 75- 80.

Viard C., « De la recherche de l'efficacité de l'acte normatif par l'usage des chiffres », in Hammje P., Janicot L. et Nadal S. (dir.), *L'efficacité de l'acte administratif. Nouvelle norme, nouvelle normativité ?*, Lextenso, 2013, p. 119-132.

Viktorovitch C., « Entre dialogisme et antagonisme : le Parlement comme espace de résolution des controverses », *Raisons politiques*, n° 47, 2012, p. 57-82.

Wroblewski J., « Les langages juridiques : une typologie », *Droits et société*, n° 8, 1988, p. 13-27.

Wulfman H., « Le Conseil constitutionnel peut-il contrôler le contenu des études d'impact ? », *Constitutions*, 2013, p. 376-378.

Xifaras M., « La veritas iuris selon Raymond Saleilles. Remarques sur un projet de restauration du juridisme », *Droits*, n° 47, 2008, p. 77-148.

## C. ARTICLES DE PRESSE

« Italie. L'inflation législative », *Le Temps*, lundi 4 mai 1931, n° 25455.

Arif A., « La garantie universelle des loyers sert-elle à quelque chose ? », *Les Échos.fr*, 4 octobre 2013.

Béguin F., « La contrainte pénale en cinq questions », *Le Monde*, 3 juin 2014.

Carcassonne G., « Dérive législative », *Le Point*, 14 février 2008. <http://www.lepoint.fr/actualites-politique/2008-02-14/derive-legislative/917/0/223645>.

de Boissieu L., « La réforme territoriale est-elle enterrée ? », Entretien avec J.-P. Sueur, *La Croix*, 29 juin 2014. <http://www.la-croix.com/Actualite/France/La-reforme-territoriale-est-elle-enterree-2014-06-29-1171852>.

de Comarmond L., « La loi sur la parité s'étend à la sphère publique », *Les Échos.fr*, 3 août 2015.

de Foucaud I., « À quoi ressembleront les nouveaux "contrats d'avenir" », *Le Figaro*, 6 septembre 2012.

Equy L., « Face au gouvernement, Urvoas s'essaye à la mutinerie », *Libération*, 21 juillet 2015.

Klugman P., « Que cesse cet empilement de lois inutiles ! », *Libération*, lundi 23 avril 2012, p. 32.

Peillon L. et Cailhol A., « Dialogue social : un projet de loi a minima », *Libération*, 7 avril 2015.

Revault D'allonnes D., « Réforme territoriale : François Hollande reçoit les différents partis », *Le Monde.fr*, 14 mai 2014.

Roger P., « Le Parlement, surmené, dénonce la frénésie des lois », *Le Monde*, Mercredi 27 janvier 2010, p. 1, 11 et 16.

Rohde E., « "Trop de loi tue la loi"... : la jungle législative », *Le Monde*, 23 janvier 2007, p. 20-21.

Vatinet R., « Compte pénibilité : choc de simplification, ou usine à gaz ? », *Le Monde.fr*, 13 janvier 2014.

## D. TEXTES

### DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

Traité sur l'Union européenne, *JOUE* n° C 326 du 26 octobre 2012 p. 1.

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *JOUE* n° C 326 du 26 octobre 2012, p. 1.

Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, *JOUE* du 24 décembre 2008.

### CONSTITUTION, LOIS CONSTITUTIONNELLES, LOIS ORGANIQUES

Constitution du 27 octobre 1946 (Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1946-ive-republique.5109.html>).

Constitution du 4 octobre 1958, *JORF* du 5 octobre 1958, p. 9151.

Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la république, *JORF* du 3 octobre 2000.

Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, *JORF* du 2 mars 2005, page 3697.

Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528.

Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental, *JORF* du 29 juin 2010.

## LOIS, ORDONNANCES, DÉCRETS

Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics (Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1875-iii-republique.5108.html>).

Ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 portant sur le Conseil d'État, *JORF* du 1<sup>er</sup> août 1945.

Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relatif [sic] à l'état d'urgence, *JORF* du 7 avril 1955.

Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, *JORF* du 9 novembre 1958, p. 10129.

Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, *JORF* du 18 novembre 1958, p. 10335.

Décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, *JORF* du 13 octobre 1977, p. 4948.

Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, *JORF* du 18 juillet 1978.

Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification, *JORF* du 13 septembre 1989, p. 11560.

Décret n°90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, *JORF* du 24 janvier 1990 p. 952.

Loi n° 92-652 du 13 juillet 1992 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives et portant diverses dispositions relatives à ces activités, *JORF*, 16 juillet 1992, p. 9515.

Loi n° 99-5 du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux, *JORF* du 7 janvier 1999, p. 327.

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JORF* du 13 avril 2000, p. 5646.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *JORF* du 14 décembre 2000, p. 19777.

Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, *JORF* du 2 août 2001, p. 12480.

Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, *JORF* du 3 juillet 2003, p. 11192.

Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, *JORF* du 10 décembre 2004, p. 20857.

Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, *JORF* du 12 février 2005, p. 2353.

Loi n° 2005-370 du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie, *JORF* du 23 avril 2005, p. 7089.

Décret n° 2006-555 du 16 mai 2006 relatif à l'accessibilité des établissements recevant du public, des installations ouvertes au public et des bâtiments d'habitation et modifiant le code de la construction et de l'habitation, *JORF* du 18 mai 2006, p. 7308.

Loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008, *JORF* du 21 décembre 2007, p.21603.

Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, *JORF* du 21 décembre 2007, p. 20639.

Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, *JORF* du 13 mai 2009, p. 7920.

Loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative, *JORF* du 16 juin 2009, p. 9784.

Ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement, *JORF* du 12 juin 2009, p. 9563.

Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, *JORF* du 22 juillet 2009, p. 12184.

Décret n° 2010-325 du 23 mars 2010 relatif au bilan professionnel de carrière du militaire et modifiant le code de la défense, *JORF* du 25 mars 2010.

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, *JORF* du 13 juillet 2010, p. 12905.

Loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la Sécurité sociale pour 2011, *JORF* du 21 décembre 2010, p. 22409.

Loi n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, *JORF* du 4 février 2011, p. 2250.

Loi n° 2011-855 du 20 juillet 2011 autorisant la ratification du deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, *JORF* du 22 juillet 2011, p. 12530.



Loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, *JORF* du 30 décembre 2011, p. 22667.

Loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, *JORF* du 29 janvier 2013.

Ordonnance n° 2013-676 du 25 juillet 2013 modifiant le cadre juridique de la gestion d'actifs, *JORF* du 27 juillet 2013, p. 12568.

Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, *JORF* du 27 juillet 2013.

Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, *JORF* du 12 octobre 2013, p. 16829.

Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, *JORF* du 18 octobre 2013, p. 17147.

Loi n° 2013-1117 du 6 novembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, *JORF* du 7 décembre 2013, p. 19941.

Loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public, *JORF* du 16 novembre 2013, p. 18622 et s.

Loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, *JORF* du 26 mars 2014, p. 5809.

Décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 relatif au comité de suivi des retraites, *JORF* du 22 juin 2014, p. 10307.

Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, *JORF* du 8 mai 2015, texte n° 23.

Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, article 40, *JORF* du 24 juillet 2015, p. 12602.

## PROJETS DE LOI

### **Années avant 2008**

Projet de loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945 relative aux spectacles, déposé le 10 septembre 1997 à l'Assemblée nationale.

### **2008**

Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, déposé le 23 avril 2008 à l'Assemblée nationale.

Projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, déposé le 10 décembre 2008 à l'Assemblée nationale.

### **2009**

Projet de loi de finances rectificative pour 2009, déposé le 4 mars 2009 à l'Assemblée nationale.

Projet de loi relatif à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet, déposé le 24 juin 2009 au Sénat.

Projet de loi organique relatif au Défenseur des droits, déposé le 9 septembre 2009 au Sénat.

Projet de loi modifiant le code de la défense et relatif à la reconversion des militaires, déposé le 23 décembre 2009 à l'Assemblée nationale.

### **2010**

Projet relatif à la répartition du contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, déposé le 3 mars 2010 au Sénat.

Projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, déposé le 31 mars 2010 à l'Assemblée nationale.

Projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, déposé le 14 avril 2010 à l'Assemblée nationale.

Projet de loi relatif à la bioéthique, déposé le 20 octobre 2010 à l'Assemblée nationale.

## **2011**

Projet autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la Brigade franco-allemande, déposé le 13 octobre 2011 à l'Assemblée nationale.

Projet de loi relatif à la rémunération pour copie privée, déposé le 26 octobre 2011 à l'Assemblée nationale.

Projet de loi de finances rectificative pour 2011, déposé le 16 novembre 2011 à l'Assemblée nationale.

## **2012**

Projet de loi de finances rectificative pour 2012, déposé le 8 février 2012 à l'Assemblée nationale.

Projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer, déposé le 5 septembre 2012 au Sénat.

Projet de loi de finances pour 2013, déposé le 28 septembre 2012 à l'Assemblée nationale.

Projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, déposé le 7 novembre 2012 à l'Assemblée nationale.

## **2013**

Projet relatif aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et d'action publique, déposé le 27 mars 2013 à l'Assemblée nationale.

Projet de loi [ordinaire] relatif à la transparence de la vie publique, déposé le 24 avril 2013 à l'Assemblée nationale.

Projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, déposé le 13 juin 2013 à l'Assemblée nationale.

Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, déposé le 26 juin 2013 à l'Assemblée nationale.

Projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, déposé le 2 août 2013 à l'Assemblée nationale.

Projet de loi de finances pour 2014, déposé le 25 septembre 2013 à l'Assemblée nationale.

Projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, déposé le 27 novembre 2013 au Sénat.

## **2014**

Projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement, déposé le 3 juin 2014 à l'Assemblée nationale.

Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte déposé le 30 juillet 2014 à l'Assemblée nationale.

Projet de loi autorisant la ratification de l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique, déposé le 10 septembre 2014 au Sénat.

Projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2015, déposé le 8 octobre 2014 à l'Assemblée nationale.

Projet de loi pour la croissance et l'activité, déposé le 11 décembre 2014 à l'Assemblée nationale.

## **2015**

Projet de loi relatif à la modernisation du droit de l'outre-mer, déposé le 29 avril 2015 au Sénat.

### REGLEMENTS DES ASSEMBLEES

Assemblée nationale, Règlement de l'Assemblée nationale, version mise à jour en janvier 2015, 325 p., disponible en ligne à l'adresse suivante : [http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement\\_2015\\_01.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement_2015_01.pdf).

Sénat, Règlement du Sénat, disponible en ligne via l'URL : <http://www.senat.fr/reglement/reglement.html>.

Sénat, Arrêté n° 2011-281 du 16 novembre 2011, modifiant l'instruction générale du bureau du Sénat en date du 14 décembre 1960 fixant les modalités d'application, d'ordre intérieur, de certaines dispositions du Règlement du Sénat.

### CIRCULAIRES

Circulaire du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du Gouvernement, *JORF* du 27 mai 1988, p. 7381 et s.

Circulaire du 22 septembre 1988 relative à la définition des politiques de la France en matière européenne, *JORF* du 15 octobre 1988, p. 13007.

Circulaire du 2 janvier 1993 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre, *JORF* du 7 janvier 1993, p. 384.

Circulaire du 27 mai 1993 relative à l'évaluation et à la simplification des formalités administratives, *JORF* du 4 juin 1993, p. 8111.

Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics, *JORF* du 28 juillet 1995, p. 11217.

Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* du 1<sup>er</sup> décembre 1995, p. 17566.

Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires, *JORF* du 5 juin 1996, p. 8263.

Circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux, *JORF* du 31 mai 1997, p. 8415.

Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* du 6 février 1998, p. 1912.

Circulaire du 9 novembre 1998 relative à la procédure de suivi de la transposition des directives en droit interne, *JORF* du 10 novembre 1998, p. 16948.

Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation, *JORF* du 29 août 2003, p. 14720.

Circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes, *JORF* du 2 octobre 2004, p. 16920.

Circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois, *JORF* du 7 mars 2008, p. 4233.

Circulaire du 22 septembre 2008 relative à la mise en place de la commission consultative d'évaluation des normes, *JORF* du 23 septembre 2008, p. 14663.

Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative), *JORF* du 16 avril 2009, texte n° 5.

Circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen, *JORF* du 22 juin 2010, p. 11232.

Circulaire du 6 juillet 2010 relative au moratoire applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, *JORF* du 7 juillet 2010, texte n°1.

Circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, *JORF* du 18 février 2011, texte n° 3.

Circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit, *JORF* du 8 juillet 2011, p. 11835.

Circulaire du 22 novembre 2011 relative aux obligations de notification à la Commission européenne de projets de texte et textes législatifs et réglementaires relatifs aux produits et aux services, *JORF* du 23 novembre 2011, p. 19632.

Circulaire du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes, *JORF* du 24 août 2012, p. 13760.

Circulaire du 4 septembre 2012 relative à la prise en compte du handicap dans les projets de loi, *JORF* du 5 septembre 2012, p. 14345.

Circulaire du 19 septembre 2012 de politique pénale de Mme la garde des Sceaux, *JORF* du 18 octobre 2012 p. 16225.

Circulaire n° 5643/SG du 27 mars 2013 relative à la codification.

Circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation, *BOMJ* n° 2013-06 du 28 juin 2013.

Circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation, *JORF* du 18 juillet 2013, p. 11993.

Circulaire du 12 octobre 2015, n° 5817 SG, 3 p.

## TEXTES ETRANGERS

### Allemagne :

Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949, *Journal officiel fédéral*, p. 1.

### Suisse :

Loi sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement) du 13 décembre 2002, 171.10, 62 p.

### Etats-Unis :

Executive Order 12866, Regulating Planning and Review, Code of Federal Regulations, Title 3, 1993.

Executive Order 13563, January 18, 2011, Improving Regulation and Regulatory Review.

## **E. DOCUMENTS PARLEMENTAIRES**

### AMENDEMENTS

Assemblée nationale, Amendement présenté par le Gouvernement au projet de loi de finances rectificative pour 2012, article additionnel après l'article 24, 27 novembre 2012, 4 p.

Assemblée nationale, amendement n° 1240 présenté par Mme Appere, M. Le Bouillonnet, M. da Silva, M. Le Guen, M. Goldberg, M. Pietrasanta, Mme Pochon, Mme Descamps-Crosnier, M. Rihan Cypel, Mme Guigou, M. Roman, Mme Massat, M. Clement et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen, portant sur l'article 12 du projet de loi relatif à la modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles, 12 juillet 2013, 1 p.

Assemblée nationale, amendement n° 149 présenté par M. Giraud, M. Carpentier, M. Chalus, M. Charasse, Mme Dubie, M. Falorni, M. Giacobbi, Mme Hobert, M. Krabal, M. Jerome Lambert, M. Moignard, Mme Orliac, M. Robert, M. Saint-Andre, M. Schwartzberg Et M. Tourret, portant sur l'article additionnel après l'article premier du projet de loi relatif à la réforme ferroviaire, 12 juin 2014, 2 p.

Assemblée nationale, Amendement n° CD534, présenté par Mme Abeille, M. Baupin Et M. François-Michel Lambert, portant sur article 2 du projet de loi biodiversité, 19 juin 2014, 2 p.

Assemblée nationale, Amendement n° 217, présenté par M. Dolez, M. Asensi, M. Bocquet, Mme Buffet, M. Candelier, M. Carvalho, M. Charroux, M. Chassaigne, Mme Fraysse, M. Sansu et M. Serville, portant sur l'article additionnel après l'article 13 du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, 11 juillet 2014.

Assemblée nationale, Amendement n° 448, article 33, 17 octobre 2014, 2 p.

Gouvernement, Amendement déposé le 13 juillet 2013 à l'occasion de l'examen du projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, présenté au Sénat le 13 juin 2013, 2 p.

Gouvernement, Amendement apporté au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 intégrant la santé sexuelle parmi les missions des centres d'information, de dépistage et de diagnostic gratuit, non paginé.

### DÉBATS PARLEMENTAIRES



## ASSEMBLÉE NATIONALE

Assemblée nationale, Compte rendu intégral des débats, 3e séance, 8 juin 1999, *JORF* du 9 juin 1999.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 21 mai 2008, *JORF* du 22 mai 2008, p. 2254.

Assemblée nationale, Compte-rendu intégral des débats, 3e séance, 27 mai 2008, *JORF* du 28 mai 2008, p. 2518.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 27 mai 2008, *JORF* du 28 mai 2008, p. 2578-2579.

Assemblée nationale, Compte rendu de la commission des lois, 7 janvier 2009.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 13 janvier 2009, *JORF* du 14 janvier 2009, p. 275.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 14 janvier 2009, *JORF* du 15 janvier 2009, p. 345.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 16 janvier 2009, *JORF* du 17 janvier 2009.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 17 janvier 2009, *JORF* du 18 janvier 2009.

Assemblée nationale, Débats parlementaires relatifs au projet de loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, 2e séance, 20 janvier 2009, *JORF* du 21 janvier 2009.

Assemblée nationale, Compte rendu de la Commission des lois, 18 mars 2009.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 24 mars 2009, *JORF* du 25 mars 2009, p. 2973.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral des débats, 2e séance, 1er décembre 2009, *JORF* du 2 décembre 2009.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 27 janvier 2010, *JORF* du 28 janvier 2010.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 1er avril 2010, *JORF* du 2 avril 2010, p. 1988.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 2 juillet 2010, *JORF* du 3 juillet 2010, p. 5146.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 2e séance, 31 mars 2010, *JORF* du 1<sup>er</sup> avril 2010, p. 1960 et s.

Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 1re séance du 25 janvier 2011, *JORF* du 26 janvier 2011, p. 476 et s.

Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 16 mars 2011, *JORF* du 17 mars 2011, p. 1827.

Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 5 avril 2011, *JORF* du 6 avril 2011, p. 2313.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 22 février 2012, *JORF* du 23 février 2012, p. 1428.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 1er octobre 2012, *JORF* du 2 octobre 2012.

Assemblée nationale, Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, Discussion du projet de loi de finances pour 2013, 24 octobre 2012.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 10 juillet 2013, *JORF* du 11 juillet 2013, p. 7689.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 19 juillet 2013, *JORF* du 20 juillet 2013, p. 8154.

Assemblée nationale, Avis de la commission des finances, Baert D., 13 novembre 2013. Intervention d'Ollier P.

Assemblée nationale, Compte rendu de la Commission des lois, 26 novembre 2013.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 26 novembre 2013, *JORF* du 27 novembre 2013, p. 12162.

Assemblée nationale, Compte rendu de la Mission d'information sur la simplification législative, 19 février 2014, audition de Lasvignes S.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 4 juin 2014, *JORF* du 5 juin 2014, p. 3762.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 22 juillet 2014, *JORF* du 23 juillet 2014, p. 5951.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 15 décembre 2014, *JORF* du 16 décembre 2014, p. 10210.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 14 janvier 2015, *JORF* du 15 janvier 2015, p. 62-80.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 11 février 2015, *JORF* du 12 février 2015.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 16 mars 2015, *JORF* du 17 mars 2015, p. 2785.

Assemblée nationale, Compte rendu de la Commission spéciale pour l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, 14 avril 2015.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 19 mai 2015, *JORF* du 20 mai 2015, p. 4644.

## *SÉNAT*

Sénat, Compte rendu intégral, 23 juin 2008, *JORF* du 24 juin 2008, p. 3233.

Sénat, Compte-rendu intégral, 16 juillet 2008, *JORF* du 17 juillet 2008, p. 4725.

Sénat, Commission des lois, séance du 20 janvier 2009, audition de Gahdoun P.-Y., application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, non paginé.

Sénat, Compte rendu de la commission des lois sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, audition du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, 3 février 2009.

Sénat, Compte-rendu intégral, 10 février 2009, *JORF* du 11 février 2009, p. 1678.

Sénat, Compte rendu intégral, 18 février 2009, *JORF* du 19 février 2009 p. 2034-2091.

Sénat, Compte rendu intégral, 8 juillet 2009, *JORF* du 9 juillet 2009, p. 6813

Sénat, Compte rendu intégral, 6 mai 2010, *JORF* du 7 mai 2010, p. 3194-3202.

Sénat, Compte rendu intégral, allocution de Larcher G., 30 juin 2010, *JORF* du 1<sup>er</sup> juillet 2010, p. 5523.

Sénat, Compte rendu intégral, 22 décembre 2010, *JORF* du 23 décembre 2010, p. 13038-13047.

Sénat, Compte rendu intégral, 30 mars 2011, *JORF* du 31 mars 2011 p. 2240.

Sénat, Compte rendu intégral, 12 février 2013, *JORF* du 13 février 2013, p. 1166 et s.

Sénat, Compte rendu intégral, 30 mai 2013, *JORF* du 31 mai 2013, p. 5027.

Sénat, Bilan établi par les commissions permanentes, 11 juillet 2014, 306 p.

Sénat, Compte rendu intégral, 13 février 2015, *JORF* du 14 février 2015, p. 1625.

Sénat, Compte rendu intégral, 7 avril 2015, *JORF* du 8 avril 2015, p. 3160.

Sénat, Compte-rendu intégral, 11 juin 2015, *JORF* du 12 juin 2015, p. 6854.

Sénat, Compte rendu intégral, 22 juillet 2015, *JORF* du 23 juillet 2015, p. 8067.

## *CONGRÈS*

Congrès du Parlement, Compte rendu intégral, 21 juillet 2008, *JORF* du 22 juillet 2008, p. 6-18.

## PROPOSITIONS DE LOI

Sénat, Proposition de loi constitutionnelle visant à modifier l'article 39 de la Constitution, présentée par MM. Haenel H. et Vasselle A., session ordinaire de 2005-2006, annexe au procès verbal de la séance du 4 mai 2006.

Sénat, Proposition de loi organique n° 828 tendant à joindre les avis rendus par le Conseil national d'évaluation des normes aux projets de loi relatifs aux collectivités territoriales et à leurs groupements, présentée par Gourault J. et Sueur J.-P., 10 septembre 2013, 5 p.

Sénat, 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. J. Mézard, N. Alfonsi, G. Barbier, Y. Collin, P.-Y. Collombat, F. Fortassin, J.-C. Requier et R. Tropeano, 23 juillet 2014, 9 p.

## QUESTIONS PARLEMENTAIRES

Assemblée nationale, Chapdelaine M.-A., Question n° 65378, *JORF* du 30 août 2014, p. 8194.

Assemblée nationale, Question n° 46644 de André F., *JORF* du 24 décembre 2013, p. 13399.

## RAPPORTS PARLEMENTAIRES

### *ASSEMBLÉE NATIONALE*

Assemblée nationale, *Rapport n° 1375 de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, Warsmann J.-L., 7 janvier 2009, 188 p.

Assemblée nationale, *Rapport n° 1522 de la commission des lois sur le projet de loi organique modifié par le Sénat relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, Warsmann J.-L., 18 mars 2009, 92 p.

Assemblée nationale, *Rapport n° 1630 fait au nom de la commission des lois sur la proposition de résolution d'accoyer B. tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*, Warsmann J.-L., 30 avril 2009, 490 p.

Assemblée nationale, *Rapport d'information n°2094 fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi*, Goasguen C. et Mallot J., 19 novembre 2009, 64 p.

Assemblée nationale, *Rapport n° 517 de la commission des lois sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure ainsi que sur plusieurs propositions de loi*, Courtois J.-P., 2 juin 2010, 530 p.

Assemblée nationale, *Rapport d'application sur la mise en application de la loi du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010*, Bur Y., Jacquat D., Clergeau M.-F., 9 juillet 2010, 80 p.

Assemblée nationale, *Rapport n° 2770 de la commission des affaires sociales sur le projet de loi portant réforme des retraites*, Jacquat D., 23 juillet 2010, Tome I, (481 p.), Tome II (274 p.).

Assemblée nationale, *Rapport n° 2814 de la commission des lois sur le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, Mariani T., 16 septembre 2010, 637 p.

Assemblée nationale, *Rapport n° 3615 d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des dispositifs de promotion des heures supplémentaires prévus par l'article premier de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « Tepsa »*, 30 juin 2011, Gorges J.-P. et Mallot J., 178 p.

Assemblée nationale, *Rapport d'information n° 3629 déposé par la commission des affaires sociales sur la mise en application de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites*, Issindou M. et Jacquat D., 6 juillet 2011, 78 p.

Assemblée nationale, *Rapport d'information de la commission des affaires sociales sur la mise en œuvre de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge*, Blisko S. et Lefrand G., 22 février 2012, 80 p.

Assemblée nationale, *Rapport d'information n° 4422 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le bilan d'activités de la commission des lois sous la XIII<sup>e</sup> législature (2007-2012)*, Warsmann J.-L., 29 février 2012, 79 p.

Assemblée nationale, *Rapport d'information de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le bilan des activités de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sous la XIII<sup>e</sup> législature (2007-2012)*, Grouard S., 3 mai 2012, 55 p.

Assemblée nationale, *Rapport n° 1047 de la commission des lois sur le projet de loi relatif aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et d'action publique*, Le Bouillonnet J.-Y., 21 mai 2013, 83 p.

Assemblée nationale, *Rapport n° 1156 de la Commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à la consommation*, Hammadi R. et Le Loch A., 13 juin 2013, 878 p.

Assemblée nationale, *Rapport n° 1284 de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi relative aux soins sans consentement en psychiatrie*, Robillard D., 17 juillet 2013, 143 p.

Assemblée nationale, *Rapport n° 1579 de la commission des lois sur la proposition de loi organique tendant à joindre les avis rendus par le conseil national d'évaluation des normes aux projets de loi relatifs aux collectivités territoriales et à leurs groupements*, Dussopt O., 26 novembre 2013, 54 p.

Assemblée nationale, *Rapport n°2120 de la commission des lois sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, da Silva C., 10 juillet 2014, 208 p.

Assemblée nationale, *Rapport d'information n°2268 de la Mission d'information sur la simplification législative*, de la Raudière L. (prés.), Juanico R. (rapp.), 9 octobre 2014, 399 p.

Assemblée nationale, *Rapport n° 2381 de la commission des lois sur la proposition de résolution de M. C. Bartolone tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*, Urvoas J.-J., 20 novembre 2014, 232 p.

Assemblée nationale, *Rapport d'information de la commission des affaires économiques sur la mise en application de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*, Linkenheld A. et Tétart J.-M., 26 novembre 2014, 82 p.

Assemblée nationale, *Rapport n° 2718 de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi relative à l'entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques*, Chassaigne A., 14 avril 2015, 87 p.

Assemblée nationale, *Rapport d'information de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le bilan et les perspectives de trente ans de copie privée*, Rogemont M., 15 juillet 2015, 139 p.

## SÉNAT

Sénat, *Rapport de la commission des lois sur la proposition de loi relative au placement sous surveillance électronique pour l'exécution de certaines peines*, Othily G., 2 octobre 1996, 35 p.

Sénat, *Rapport d'information n°220 de la commission des finances sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF*, Arthuis J., 2 mars 2005, 213 p.

Sénat, *Rapport d'information de la commission des lois par la mission d'information sur le régime des prescriptions civiles et pénales*, Hyest J.-J., Portelli H. et Yung R., 20 juin 2007, 145 p.

Sénat, *Rapport n° 196 de la commission des lois sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, Hyst J.-J., 4 février 2009, 118 p.

Sénat, *Rapport n° 511 de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur le projet de loi relatif à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet (procédure accélérée engagée)*, Thiollieres M., 1er juillet 2009, 68 p.

Sénat, *Rapport n°169 de la commission des lois sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, Courtois J.-P., 16 décembre 2009, 518 p.

Sénat, *Rapport n° 366 de la commission spéciale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif au Grand Paris*, Fourcade J.-P., 25 mars 2010, 345 p.

Sénat, *Rapport n° 394 de la commission des lois sur le projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles*, Detraigne Y., 30 mars 2011, 281 p.

Sénat, *Rapport d'information n° 593 de la commission des lois à la suite d'une mission d'information effectuée en Nouvelle-Calédonie du 17 au 27 septembre 2010*, Cointat C. et Frimat B., 8 juin 2011, 117 p.

Sénat, *Rapport d'information n° 315 de la commission des finances sur l'enquête de la Cour des comptes relative à l'évaluation de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs*, Bocquet É. et Hervé E., 31 janvier 2012, 118 p.

Sénat, *Rapport de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur l'application de la loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer*, Peyronnet J.-C. et Trucy F., 11 avril 2012, 102 p.

Sénat, *Rapport n° 167 fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*, Bérit-Debat C., 28 novembre 2012, 187 p.

Sénat, *Rapport n° 580 de la commission des lois sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, Vandierendonck R., 15 mai 2013, 554 p.

Sénat, *Rapport d'information n° 654 de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, session parlementaire 2011-2012*, Assouline D., 11 juin 2013, 312 p.

Sénat, *Les cinquante-cinq ans du Sénat de la Ve République*, Direction de la Séance, Statistiques actualisées de Juin 1959-Septembre 2013, 30 septembre 2013.

Sénat, *Rapport n° 288 de la commission des lois sur le projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures*, Mohamed Soilihi T., 15 janvier 2014, 198 p.



Sénat, *Rapport n° 386 de la commission des affaires économiques sur le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*, Guillaume D. et Leroy Ph., 19 février 2014, Tome I (493 p.), Tome II, 414 p.

Sénat, *Rapport n° 380 de la commission des lois sur le projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales*, J.-P. Michel, 19 février 2014, 123 p.

Sénat, *Rapport d'information n° 623 au nom de la commission sénatoriale sur le contrôle de l'application des lois, session ordinaire 2012-2013*, Assouline D., 17 juin 2014, 484 p.

Sénat, *Rapport n° 641 de la commission des lois sur le projet de loi tendant à renforcer l'efficacité des sanctions pénales*, Michel J.-P., 18 juin 2014, Tome I (435 p.), Tome II, 111 p.

Sénat, *Rapport n° 658 de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, Delebarre M., 26 juin 2014, 180 p.

Sénat, *Rapport n° 681 de la commission du développement durable sur le projet de loi portant réforme ferroviaire et sur la proposition de loi organique relative à la nomination des dirigeants de la SNCF*, Teston M., 2 juillet 2014, 467 p.

Sénat, *Rapport n° 388 de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe*, Sueur J.-P., 1<sup>er</sup> avril 2015, 440 p.

Sénat, *Rapport d'information n°495 fait sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2015*, Bérit-Débat C., 10 juin 2015, 384 p.

Sénat, *Rapport n° 509 de la commission des lois sur la proposition de loi organique de M. J. Mézard et plusieurs de ses collègues 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 1<sup>er</sup> juillet 2014*, H. Portelli, 10 juin 2015, 35 p.

Sénat, *Rapport n°522 de la commission des lois sur le projet de loi relatif à la modernisation du droit de l'outre-mer*, Hyest J.-J., 17 juin 2015, 168 p.

## RÉSOLUTIONS

Sénat, Résolution n° 85 tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat, 2 juin 2009, 33 p.

Assemblée nationale, Proposition de résolution n° 739 tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale afin de joindre une étude d'impact aux propositions de loi discutées en séance publique, présentée par Accoyer B., 21 février 2013, 4 p.

## F. ÉTUDES D'IMPACT, ÉVALUATIONS PRÉALABLES, FICHES D'IMPACT ET ANALYSES D'IMPACT

### Avant 2009

Étude d'impact du projet de loi autorisant l'approbation de la convention entre le gouvernement de la République française et la République du Niger relative à la circulation et au séjour des personnes, in Sénat, *Rapport de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées*, Vinçon S., 1996, non paginé.

Étude d'impact du projet de loi relatif à la couverture maladie universelle, in Sénat, *Rapport de la commission des affaires sociales*, 1999, Descours C., 1999, non paginé.

Étude d'impact projet de loi relatif aux droits des malades et à la qualité du système de santé, in Sénat, *Rapport de la commission des affaires sociales sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence*, Giraud F., Dériot G., Lorrain J.-L., 16 janvier 2002, p. 687-727.

Etude d'impact du projet de loi autorisant la ratification du protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, in Assemblée nationale, *Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification du protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés*, 30 janvier 2002, par M. Fromet, p. 29-31.

Étude d'impact de la réglementation, Règlement modifiant le Règlement sur les médicaments brevetés (avis de conformité), Gazette du Canada, partie II, 18 octobre 2006, non paginé.

Étude d'impact du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et les Etats-Unis du Mexique sur le mécanisme de développement propre dans le cadre du protocole de Kyoto, in Sénat, *Rapport de la commission des affaires étrangères*, Vantomme A., 18 juillet 2007, p. 15-17.

Étude d'impact concernant le projet de loi pénitentiaire, transmise au Sénat le 7 novembre 2008 par le gouvernement, in Sénat, *Rapport de la commission des lois*, Lecerf J.-R., 17 décembre 2008, p. 232-279.

### 2009

Étude d'impact du projet de loi relatif à la réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français, mai 2009, 16 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique

sur internet, juin 2009, 21 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer, juillet 2009, 17 p.

Étude d'impact du projet de loi organique relatif au Défenseur des droits et du projet de loi organique relatif au Défenseur des droits, septembre 2009, 65 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif au Grand Paris, octobre 2009, 92 p.

Étude d'impact du projet de loi modifiant le code de la défense et relatif à la reconversion des militaires, décembre 2009, 13 p.

Étude d'impact du projet de loi portant réforme des juridictions financières, non daté, 91 p.

Évaluations préalables des articles du projet de loi de finances rectificative pour 2009, non daté, 163 p.

## 2010

Étude d'impact du projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature, janvier 2010, 15 p.

Étude d'impact du projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, janvier 2010, 190 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à la répartition du contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, 1<sup>er</sup> mars 2010, 53 p.

Étude d'impact du projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées, mars 2010, 116 p.

Étude d'impact du projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, avril 2010, 79 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, mars 2010, 229 p.

Étude d'impact du projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, mai 2010, 22 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, mai 2010, 74 p.

Étude d'impact du projet de loi de réforme des retraites et du projet de loi organique relative à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire, juillet 2010, 87 p.

Étude d'impact du projet de loi organique relatif à la gestion de la dette sociale, juillet 2010, 15 p.

Étude d'impact du projet de loi portant transposition de diverses directives du Parlement européen et du Conseil en matière civile et commerciale, 21 septembre 2010, 94 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à la garde à vue, 12 octobre 2010, 53 p.

Étude d'impact du projet de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution, décembre 2010, 17 p.

Étude d'impact du projet de loi autorisant l'approbation de la convention sur le transfèrement des personnes condamnées entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République dominicaine, 2010, 4 p.

Évaluation préalable du projet de loi de finances rectificative pour 2011, non daté, 361 p.

## **2011**

Étude d'impact du projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, 11 avril 2011, 101 p.

Étude d'impact du projet de loi organique modifiant l'article 121 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, 23 mai 2011, 16 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, juillet 2011, 200 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, septembre 2011, 68 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à la rémunération pour copie privée, octobre 2011, 20 p.

Étude d'impact du projet de programmation relatif à l'exécution des peines, 21 novembre 2011, 47 p.

Étude d'impact du projet de loi fixant au 11 novembre la commémoration de tous les morts pour la France, 1<sup>er</sup> décembre 2011, 7 p.

Étude d'impact du projet de loi autorisant la ratification du deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, 2011, 23 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, 2011, 29 p.

## **2012**

Étude d'impact du projet de loi relatif à la majoration des droits à construire, février 2012, 29 p.

Étude d'impact du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011 portant transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale, avril 2012, 18 p.

Étude d'impact du projet de loi portant création des emplois d'avenir, août 2012, 32 p.

Étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, août 2012, 507 p.

Étude d'impact du projet de loi de régulation économique de l'outre mer et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer, septembre 2012, 120 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à la création d'une banque publique d'investissement, octobre 2012, 70 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral, 26 novembre 2012, 42 p.

Étude d'impact du projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, novembre 2012, 58 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, novembre 2012, 93 p.

Étude d'impact du projet de loi portant contrat de génération, 11 décembre 2012, 38 p.

Étude d'impact du projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires, 18 décembre 2012, 72 p.

Évaluations préalables des articles du projet de loi de finances rectificative pour 2012, 8 février 2012, 192 p.

Évaluation préalable du projet de loi de finances pour 2013, non daté, 410 p.

## **2013**

Étude d'impact du projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France, 18 février 2013, 33 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à l'élection des sénateurs, 18 février 2013, 15 p.

Étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France, 19 février 2013, 80 p.

Étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable, 5 mars 2013, 61 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi, 5 mars 2013, 162 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche, 19 mars 2013, 78 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et d'action publique, 22 mars 2013, 24 p.

Étude d'impact du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, 9 avril 2013, 83 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à la transparence de la vie publique, 24 avril 2013, 38 p.

Étude d'impact du projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, 29 avril 2013, 13 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à la consommation, 30 avril 2013, 195 p.

Étude d'impact de la lettre rectificative au projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, mai 2013, 27 p.

Étude d'impact du projet de loi renforçant la protection du secret des sources des journalistes, 11 juin 2013, 31 p.

Étude d'impact du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, 25 juin 2013, 561 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire, 24 juillet 2013, 219 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, 29 juillet 2013, 108 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, 20 août 2013, 131 p.

Étude d'impact du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, 17 septembre 2013, 137 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, 7 octobre 2013, 123 p.

Étude d'impact du projet de loi autorisant la ratification du traité d'extradition entre la République française et la République du Pérou, 4 décembre 2013, 5 p.

Étude d'impact du projet de loi portant réforme ferroviaire, 15 octobre 2013, 52 p.

Étude d'impact du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, 12 novembre 2013, 201 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, 26 novembre 2013, 150 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à la géolocalisation, 20 décembre 2013, 28 p.

European Parliament, Impact assessment of a substantive amendment to the Proposal for a Regulation on ship recycling, February 2013, 68 p.

Évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2014, non daté, 471 p.

Impact Assessment, Civil Aviation Act: Summary Impact Assessment, Department for Transport, 2013, 5 p.

## 2014

Étude d'impact du projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, 20 janvier 2014, 86 p.

Étude d'impact du projet de décret relatif à la toxicovigilance, 14 février 2014, 23 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à la biodiversité, 25 mars 2014, 287 p.

Étude d'impact du projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées, 3 avril 2014, 61 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement, 2 juin 2014, 164 p.

Étude d'impact du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, 16 juin 2014, 76 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, 17 juin 2014, 57 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises, 24 juin 2014, 101 p.

Étude d'impact du projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, 8 juillet 2014, 72 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif à la réforme de l'asile, 22 juillet 2014, 231 p.

Étude d'impact du projet de loi relatif au droit des étrangers, 22 juillet 2014, 90 p.



Étude d'impact du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, 29 juillet 2014, 285 p.

Étude d'impact du projet de loi autorisant la ratification de l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique, 10 septembre 2014, 7 p.

Étude d'impact du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Croatie relatif à la coopération dans le domaine de la défense, 17 septembre 2014, 6 p.

Étude d'impact des dispositions du projet de loi pour la croissance et l'activité relatives à l'extension du travail dominical, tome 3, 10 décembre 2014, 90 p.

Évaluations préalables du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, 16 juin 2014, 76 p.

Évaluations préalables du projet de loi de finances rectificative pour 2014, 12 novembre 2014, 377 p.

Fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi loi de financement de la Sécurité sociale pour 2015, annexe 10, non daté, 391 p.

Fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2015, 8 novembre 2014, 391 p.

Fiche d'impact simplifiée de la proposition de directive du Conseil relative à la mise sur le marché des denrées alimentaires obtenues à partir d'animaux clonés, 24 juillet 2014, 2 p.

## **2015**

Étude d'impact du projet de loi relatif au renseignement, 18 mars 2015, 101 p.

Étude d'impact du projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, 19 mai 2015, 67 p.

## G. RAPPORTS ET DOCUMENTS OFFICIELS

### RAPPORTS DU CONSEIL D'ÉTAT

Conseil d'État, *Rapport d'activités*, « Études et documents du Conseil d'État », 1987.

Conseil d'État, *Rapport public 1991*, Doc. fr., « Études et documents », n°43, 1991, 411 p.

Conseil d'État, *Rapport public 1996. Sur le principe d'égalité*, Doc. fr., n° 48, 1997, 245 p.

Conseil d'État, *Bilan de l'application de la circulaire du 21 novembre 1995 relative aux études d'impact*, Étude de la Section du rapport et des études, mars 1997, 80 p.

Conseil d'État, *Rapport public 1999. Réflexions sur l'intérêt général*, « Études et documents du Conseil d'État », n° 50.

Conseil d'État, *Rapport public 2006. Sécurité juridique et complexité du droit*, Doc. fr., coll. « Études et documents », n° 57, 2006, 400 p.

Conseil d'État et Inspection générale des finances, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, juillet 2007.

Conseil d'État, *Rapport public 2009. Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives*, Doc. fr., coll. « Études et documents du Conseil d'État », 2009.

Conseil d'État, *Rapport public 2010. Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives*, Doc. fr., coll. « Études et documents du Conseil d'État », 2010.

Conseil d'État, *Rapport public 2011. Consulter autrement, participer effectivement*, Doc. fr., coll. « Études et documents du Conseil d'État », n° 62, 2011, 374 p.

Conseil d'État, *Rapport public 2012. Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives*, Doc. fr., coll. « Études et documents du Conseil d'État », 2012, 388 p.

Conseil d'État, *Étude annuelle 2013. Le droit souple*, Doc. fr., n° 64, 2013, 297 p.

Conseil d'État, *Rapport public 2013. Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives*, Doc. fr., coll. « Études et documents du Conseil d'État », n° 64, 2013, 380 p.

### AUTRES RAPPORTS GÉNÉRAUX FRANÇAIS

Bartolone C. et Winock M. (co-prés.), *Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions, Refaire la démocratie*, 2015, 963 p.

Besnier C., *La réforme des citoyens assesseurs*, rapport de l'ENM, février 2013.

Bouchez R., « Les études d'impact », in Mandelkern D. (dir.), *Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation*, Doc. fr., 2002, p. 103-112.

Bureau D. et Mougeot M. (dir.), *Performance, incitations et gestion publique*, Doc. fr., coll. « Les Rapports du Conseil d'analyse économique », 2007, 136 p., (Disponible en ligne via l'URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000393/>).

Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve République, *Documents pour servir à l'Histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Volume I, Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant-projet du 29 juillet 1958, Doc. fr., 1987.

Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *Une Ve République plus démocratique*, Rapport, Doc. fr., Fayard, Octobre 2007, 181 p.

Centre d'analyse stratégique, « Réglementer moins, réglementer mieux ? Les analyses d'impact de la réglementation », *La note de veille*, n° 151, septembre 2009, 8 p.

Centre d'études et de prospective, *Analyse socio-économique et décision publique en matière d'alimentation*, n° 20, juin 2010.

Comité consultatif pour la révision de la constitution (prés. G. Vedel), Rapport remis au Président de la République le 15 février 1993, *JORF*, 16 février 1993, p. 2537-2555.

Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la ve République, *La réforme institutionnelle deux ans après*, 17 mai 2010.

Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, Synthèse de l'évaluation du crédit d'impôt développement durable, avril 2011.

Comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider*, Rapport au Président de la République, Doc. fr., mars 2009, 174 p (Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000097/>).

Commission nationale consultative des droits de l'homme, Avis sur l'élaboration des lois, Assemblée plénière, 15 avril 2010.

Commission supérieure de codification, Vingt-troisième rapport annuel, 2012.

Conseil d'orientation des retraites, *Évolutions et perspectives des retraites en France*, Rapport annuel, juin 2014, 139 p.

de Castries H. et Molfessis N. (dir.), *Sécurité juridique et initiative économique*, Mare et Martin, coll. « Rapport du club des juristes », 2015, 356 p.

Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, *Analyse d'impact de la réglementation*, Check-list, mars 2013, 5 p.

Lambert A. et Boulard J.-C., *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, Doc. fr., 26 mars 2013, 116 p.

Lasserre B. (prés.), *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, Rapport au Premier ministre, Doc. fr., 2004, 56 p. (Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/044000158/>).

Libault D., « La mise en œuvre de la réglementation », in Mandelkern D. (dir.), *Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation*, Doc. fr., 2002, p. 113-116.

Mandelkern D. (prés.), Groupe consultatif de haut niveau sur la qualité de la réglementation, 13 novembre 2001, 94 p.

Mandelkern D. (prés.), *Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation*, Doc. fr., 2002, 139 p., (Disponible en ligne via l'URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/024000213/>).

Mandon T., *La simplification collaborative*, Rapport au Premier ministre de la Mission parlementaire de simplification de l'environnement réglementaire et fiscal des entreprises, non daté.

Ministère de la Justice, Ministère de l'intérieur, Ministère de l'économie et des finances, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, *Rapport de la mission d'évaluation des conséquences de la dépenalisation du stationnement*, 25 juillet 2013, 89 p.

Nadal J.-L. (prés.), *Renouer la confiance publique. Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics*, Doc. fr., 2015, 192 p.

Novelli H., *Evaluation du coût de la législation relative aux « 35h »*, Mission d'information commune à l'Assemblée nationale, tome I, 14 avril 2004.

Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Commissaire à la simplification, Premier rapport d'activité*, mai 2012.

Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, octobre 2012.

Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Rapport au Premier ministre du Groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public de 2006 du Conseil d'État*, Doc. fr., 2007.

Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, août 2014.

Picq J., Rapport de la mission sur la responsabilité et l'organisation de l'État, *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, 1994.

Raynaud F., « Les questions internationales et européenne », in D. Mandelkern (dir.), Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation, Doc. fr., 2002, pp. 129-139.

Jacobs S. H. Les grandes tendances des politiques réglementaires dans le monde, interview réalisée par Perbet M. in Centre d'analyse stratégique, « Réglementer moins, réglementer mieux ? Les analyses d'impact de la réglementation », *La note de veille*, n° 151, septembre 2009, 8 p.

Secrétariat général du Gouvernement, *Lois et règlements en vigueur. Approche statistique*, janvier 2011.

Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable, *Guide sur la réalisation d'une analyse d'impact réglementaire*, août 2004, 27 p.

Secrétariat général à la simplification, *Amélioration de la qualité de la loi, document de travail du Secrétariat général à la simplification*, 2014, non publié.

Sueur J.-P., Rapport de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi de MM. Jean-Marie Bockel et Rémy Pointereau simplifiant les conditions de saisine du conseil national d'évaluation des normes, 12 mai 2015.

Trannoy A. et Wasmer E., « La politique du logement locatif », Notes du Conseil d'analyse économique, 10/2013 (n° 10) p. 1-12.

Union syndicale des magistrats, *Bilan de la réforme des soins sans consentement*, 31 janvier 2012.

## RAPPORTS DES ORGANISMES EUROPÉENS

Commission européenne, *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, (SEC(2009)0092), 15 janvier 2009, 57 p.

Commission des communautés européennes, *Rapport 2009 du Comité d'analyses d'impact, Document de travail des services de la Commission*, Bruxelles, 29 janvier 2010.

Commission européenne, *Smart Regulation in the European Union*, Brussels, 8 octobre 2010, 11 p. (Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:EN:PDF>).

Cour des comptes européenne, *L'analyse d'impact dans les institutions européennes : soutient-elle la prise de décision ?*, Rapport spécial n° 3, 2010, 78 p. (Disponible en ligne à l'adresse suivante : [ec.europa.eu/smart-regulation/impact/docs/coa\\_report\\_3\\_2010\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/docs/coa_report_3_2010_fr.pdf)).

European Commission, *Decision of the President of the European Commission on the establishment of an independent Regulatory Scrutiny Board*, 2015, 5 p.

European Parliament, *Comparative study on the purpose, scope and procedures of impact assessments carried out in the Member States of the EU*, 2011.

European Parliament, Resolution of 8 June 2011 on guaranteeing independent impact assessments, P7\_TA(2011)0259).

Commission européenne, Rapport 2012 du Comité d'analyse d'impact (Disponible en ligne à l'adresse suivante : [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key\\_docs/docs/iab\\_report\\_2012\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/iab_report_2012_fr.pdf)).

Commission européenne, Programme pour une réglementation affûtée et performante : situation actuelle et perspective, 2014.

## RAPPORTS D'ORGANISMES INTERNATIONAUX

OCDE, *L'analyse de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, OECD Publishing, 1997, 344 p.

OCDE, *L'analyse d'impact de la réglementation. Un outil au service de la cohérence des politiques*, 2009, Éditions OCDE, 204 p.

OCDE, *Principes directeurs pour la qualité et la performance de la réglementation*, 2005.

OCDE, *Construire un cadre institutionnel pour l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) : orientations destinées aux décideurs*, version 1.1, 2008 (Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/fr/gov/politiquereglementaire/41574101.pdf>).

OECD, *Determinants of Quality in Regulatory Impact Analysis*, 2009.

OCDE, *Mieux légiférer en Europe. France 2010*, Editions OCDE, 2010.

OECD, *Quality Standards for Development Evaluation*, 2010.

OCDE, *Éliminer la paperasserie Pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée? Perspectives au-delà de 2010*, Éditions OCDE, 16 mai 2011.

## AUTRES RAPPORTS GÉNÉRAUX ÉTRANGERS

United States Environmental Protection Agency, *Implementation Guidance for the Arsenic Rule, Drinking Water Regulations for Arsenic and Clarifications to Compliance and New Source Contaminants Monitoring*, 2002.

Cabinet Office, *Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment*, 2003, 81p.

Organe parlementaire de contrôle de l'administration, Annexe 1 au rapport annuel 2002/2003 des commissions de gestion et de la délégation des commissions de gestion des chambres fédérales suisses, 23 janvier 2004, p. 1616-1636.

Union Of Concerned Scientists, *Petition on Restoring Scientific Integrity to Federal Policy Making*, 2004.

Nationaler Normenkontrollrat, *Strengthening Cost Consciousness For Better Regulation*, Annual Report, 2007, 65 p.

Office fédéral de La justice, *Guide de législation*. Module « loi », 2008.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Guide de rédaction du REIR, 2009.

H. M. Government, *The Coalition: Our Programme for Government*, 2010.

H. M. Government, *One-In, One-Out (OIOO) Methodology*, juillet 2011.

H.M. Government, *IA Toolkit. How to do an Impact Assessment*, August 2011.

Treasury H.M., *The Magenta Book, Guidance for Evaluation*, 2011.

The Presidency: Republic Of South Africa, *Guidelines For The Implementation Of The Regulatory Impact Analysis/Assessment (RIA), Process In South Africa*, 2012.

Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (suisse), *Analyse d'impact de la réglementation, Check-list*, mars 2013.

National Audit Office, *Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2006-2007*, 2007, 39 p. (Disponible en ligne : <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2007/07/0607606.pdf>).

Nationaler Normenkontrollrat, *Transparency of Costs Improved Focus on further Burden Reduction*, 2013.

World Bank Group, *Doing Business 2015, Going Beyond Efficiency*, 12th edition, 2014, 318 p.

## H. ARRETS, AVIS ET DECISIONS

### DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Cons. const., décision n° 60-8 DC, 11 août 1960, *Loi de finances rectificative pour 1960*, JORF du 13 août 1960, p. 7599, Rec. p. 25.

Cons. const., décision n° 70-41 DC, 30 décembre 1970, *Loi de finances rectificative pour 1970 et notamment son article 6-1 relatif à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat*, JORF du 31 décembre 1970, p. 12322, Rec. p. 29.

Cons. const., décision n° 75-57 DC, 23 juillet 1975, *Loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle*, JORF du 24 juillet 1975, p. 7534, Rec. p. 24.

Cons. const., décision n° 75-62 DC, 28 janvier 1976, *Loi organique sur le vote des français établis hors de France pour l'élection du Président de la République*, Rec. p. 26.

Cons. const., décision n° 82-143 DC, 30 juillet 1982, *Loi sur les prix et les revenus*, JORF du 31 juillet 1982, p. 2470, Rec. p. 57.

Cons. const., décision n° 84-179 DC, 12 septembre 1984, *Loi relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public*, Rec., p. 73.

Cons. const., décision n° 84-181 DC, 11 octobre 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse*, JORF du 13 octobre 1984, p. 3200, Rec. p. 78.

Cons. const., décision n° 86-207 DC, 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*, JORF du 27 juin 1986, p. 7978, Rec. p. 61.

Cons. const., décision n° 86-218 DC, 18 novembre 1986, *Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, JORF du 27 juin 1986, p. 7978, Rec. p. 167.

Cons. const., décision n° 87-234 DC, 7 janvier 1988, *Loi organique relative au contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de sécurité sociale*, JORF du 9 janvier 1988, p. 444, Rec. p. 26.

Cons. const., décision n° 90-277 DC, 25 juillet 1990, *Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux*, JORF du 27 juillet 1990, p. 9021, Rec. p. 70.



Cons. const., décision n° 91-301 DC, 15 janvier 1992, *Résolution rendant le règlement du Sénat conforme aux nouvelles dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires et modifiant certains de ses articles en vue d'accroître l'efficacité des procédures en vigueur au Sénat*, JORF du 18 janvier 1992, p. 884.

Cons. const., décision n° 97-390 DC, 19 novembre 1997, *Loi organique relative à la fiscalité applicable en Polynésie française*, Rec. p. 254.

Cons. const., décision n° 99-416 DC, 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, Rec. p. 100.

Cons. const., décision n° 99-421 DC, 16 novembre 1999, *Loi habilitant le gouvernement à procéder par voie d'ordonnances à l'adoption de certains codes*, Rec., p. 136.

Cons. const., décision n° 99-423 DC, 13 janvier 2000, *Loi relative à la réduction négociée du temps de travail*, JORF du 20 janvier 2000, p. 992, Rec. p. 33.

Cons. const., décision n° 2000-436 DC, 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, JORF du 14 décembre 2000, p. 19840, Rec. p. 176.

Cons. const., décision n° 2001-448 DC, 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*, JORF du 2 août 2001, p. 12490, Rec. p. 99.

Cons. const., décision n° 2001-445 DC, 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, JORF du 18 janvier 2002 p. 1053, Rec. p. 49.

Cons. const., décision n° 2003-468 DC, 3 avril 2003, *Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques*, JORF p. 6493, Rec. p. 325.

Cons. const., décision n° 2003-474 DC, 17 juillet 2003, *Loi de programme pour l'outre-mer*, JORF du 12 avril 2003, p. 6493, Rec. p. 325.

Cons. const., décision n° 2003-475 DC, 24 juillet 2003, *Loi portant réforme de l'élection des sénateurs*, JORF du 31 juillet 2003, p. 13038.

Cons. const., décision n° 2004-496 DC, 10 juin 2004, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*, Rec. p. 101.

Cons. const., décision n° 2004-500 DC, 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Rec. p. 116.

Cons. const., décision n° 2005-512 DC, 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, JORF du 24 avril 2005, p. 7173, Rec. p. 72.

Cons. const., décision n° 2005-519 DC, 29 juillet 2005, *Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale*, JORF du 3 août 2005, p. 12661, Rec. p. 129.

Cons. const., décision n° 2005-524/525 DC, 13 octobre 2005, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, JORF du 20 octobre 2005, p. 16610, Rec. p. 142.

Cons. const., décision n° 2005-532 DC, 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, JORF du 24 janvier 2006, p. 1138, Rec. p. 31.

Cons. const., décision n° 2006-534 DC, 16 mars 2006, *Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux*, Rec. p. 44.

Cons. const., décision n° 2006-544 DC, 14 décembre 2006, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007*, JORF du 22 décembre 2006, p. 19356, Rec. p. 129.

Cons. const., décision n° 2008-567 DC, 24 juillet 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat*, JORF du 29 juillet 2008, p. 12151.

Cons. const., décision n° 2009-577 DC, 3 mars 2009, *Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision*, JORF du 7 mars 2009, p. 4336, Rec. p. 64.

Cons. const., décision n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 34 de la Constitution*, JORF du 16 avril 2009, p. 6530 et s, Rec. p. 84.

Cons. const., décision n° 2009-581 DC, 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*, JORF du 28 juin 2009, p. 10867, Rec. p. 120.

Cons. const., décision n° 2010-603 DC, 11 février 2010, *Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux*, JORF du 17 février 2010, p. 2914, Rec. p. 58.

Cons. const., décision n° 2010-606 DC, 20 mai 2010, *Loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature*, JORF du 26 mai 2010, p. 9513, Rec. p. 87.

Cons. const., décision n° 2010-618 DC, 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, JORF du 17 décembre 2010, p. 22181, Rec. p. 367.

Cons. const., décision n° 2010-4/17 QPC, 22 juillet 2010, *M. Alain C. et autre* [Indemnité temporaire de retraite outre-mer], JORF du 23 juillet 2010, p. 13615, Rec. p. 156.

Cons. const., décision n° 2010-14/22 QPC, 30 juillet 2010, *M. Daniel W. et autres* [Garde à vue], JORF du 31 juillet 2010, p. 14198, Rec. p. 179.

Cons. const., décision n° 2010-71 QPC, 26 novembre 2010, *Mlle Danielle S.*, JORF du 27 novembre 2010, p. 21119, Rec. p. 343.

Cons. const., décision n° 2010-618 DC, 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, JORF du 17 décembre 2010, p. 22181, Rec. p. 367.

Cons. const., décision n° 2011-625 DC, 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI)*, *JORF* du 15 mars 2011, p. 4630, *Rec.* p. 122.

Cons. const., décision n° 2011-631 DC, 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, *JORF* du 17 juin 2011, p. 10306, *Rec.* p. 252.

Cons. const., décision n° 2011-638 DC, 28 juillet 2011, *Loi de finances rectificative pour 2011*, *JORF* du 30 juillet 2011, p. 13001, *Rec.* p. 390.

Cons. const., décision n° 2011-635 DC, 4 août 2011, *Loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs*, *JORF* du 11 août 2011, p. 13763.

Cons. const., décision n° 2012-266 QPC, 20 juillet 2012, *M. Georges R. [Perte de l'indemnité prévue en cas de décision administrative d'abattage d'animaux malades]*, *JORF* du 21 juillet 2012, p. 12001.

Cons. const., décision n° 2012-655 DC, 24 octobre 2012, *Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*, *JORF* du 27 octobre 2012, p. 16704, *Rec.* p. 557.

Cons. const., décision n° 2012-658 DC, 13 décembre 2012, *Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, *Rec.* p. 667.

Cons. const., décision n° 2012-661 DC, 29 décembre 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012 (III)*, *JORF* du 30 décembre 2012, p. 21007, *Rec.* p. 715.

Cons. const., décision n° 2013-666 DC, 11 avril 2013, *Loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes*, *JORF* du 16 avril 2013, p. 6214.

Cons. const., décision n° 2013-239 L, 18 avril 2013, *Nature juridique de dispositions relatives à un conseil et divers comités*, *JORF* du 21 avril 2013 p. 7037.

Cons. const., décision n° 2013-667 DC, 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, du 18 mai 2013, p. 8258.

Cons. const., décision n° 2013-669 DC, 17 mai 2013, *Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*, *JORF* du 18 mai 2013, p. 8281, *Rec.* p. 721.

Cons. const., décision n° 2013-679 DC, 4 décembre 2013, *Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*, *JORF* du 27 février 2013, p. 3289.

Cons. const., décision n° 2013-682 DC, 19 décembre 2013, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*, *JORF* du 24 décembre 2013, p. 21069, *Rec.* p. 1094.

Cons. const., décision n° 2013-685 DC, 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*, JORF du 30 décembre 2013, p. 22188, Rec. p. 1127.

Cons. const., décision n° 2013-683 DC, 16 janvier 2014, *Loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites*, JORF du 21 janvier 2014, p. 1066.

Cons. const., décision n° 2013-687 DC, 23 janvier 2014, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, JORF du 28 janvier 2014, p. 1622.

Cons. const., décision n° 2013-366 QPC, 14 février 2014, *SELARL PJA, ès qualités de liquidateur de la société Maflow France [Validation législative des délibérations des syndicats mixtes instituant le « versement transport »]*, JORF du 16 février 2014, p. 2724.

Cons. const., décision n° 2014-12 FNR, 1er juillet 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.

Cons. const., décision n° 2014-698 DC, 6 août 2014, *Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014*, JORF du 9 août 2014, p. 13358.

Cons. const., décision n° 2015-715 DC, 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, JORF du 7 août 2015, p. 13616.

Cons. const., décision n° 2015-718 DC, 13 août 2015, *Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, JORF du 18 août 2015, p. 14376.

#### DECISIONS DU CONSEIL D'ÉTAT

CE, Ass., 28 mai 1971, *Ministre de l'équipement et du logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé "Ville nouvelle Est"*, req. n° 78825, Rec. p. 409.

CE, SSR, 9 juillet 1982, *Ministre de l'industrie contre Comité départemental de défense des lignes à très haute tension*, req. n° 39584, Rec. p. 277

CE, Sect., 23 juillet 1983, *Commune de Roquevaire*, req. n° 38795, Rec. p. 353.

CE, Ass., 28 février 1992, *Société Arizona Tobacco Products et S.A. Philip Morris France*, Rec. p. 78.

CE, SSR, 11 mars 1994, *Soulat*, req. n° 144575, Rec. p. 115.

CE, SSR, 28 juillet 2000, *Association France Nature Environnement*, req. n°204024, Rec. p. 323.

CE, Sect., 27 mai 2002, *Guimatho et Dijori*, req. n° 229187, Rec. p. 178.

CE, Sect., 18 décembre 2002, *Mme Duvignères*, req. n° 233618, *Rec.* p. 463.

CE, SSR, 23 juin 2004, *Société Laboratoires Genevrier*, req. n° 257797, *Rec.* p. 256.

CE, SSR, 9 juillet 2007, *Syndicat entreprises générales de France-Bâtiment Travaux publics et autres*, req. n° 297711, *Rec.* p. 298.

CE, Sect., 9 juin 2010, *M. Pierre L.*, req. n° 321506, *Rec.* p. 196.

CE, SSR, 14 octobre 2011, *Société Ocreal*, req. n° 323257, *Lebon T.* p. 734-966-1028-1033-1108.

CE, Ass., 23 décembre 2011, *M. Kandyrine de Brito Paiva*, req. n° 303678, *Rec.* p. 624.

CE, SSR, 11 juillet 2012, *Soc. Juwi Energies Renouvelables*, req. n° 347001, *Rec.* T. 919.

CE, 28 novembre 2013, *Fédération des entreprises du recyclage*, req. n° 363301, inédit au *Rec.*

CE, SSR, 30 janvier 2015, *Département des Hauts-de-Seine et autres*, req. n° 371415, mentionné dans les tables du recueil *Lebon*.

CE, SSR, 24 février 2015, *Conseil National de l'Ordre des Médecins et Association FORMINDEP*, req. n° 369074, mentionné dans les tables du recueil *Lebon*.

#### *ARRÊTS DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME*

CEDH, 28 octobre 1999, *Zielinski, Pradal et Gonzalez et a c/ France*, req. n°s 24846/94 et 34165/96 à 34173/96.

CEDH, 8 juillet 2003, *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, req. n° 36022/97.

CEDH, GC, 1<sup>er</sup> juillet 2014, *S.A.S. c/ France*, req. n° 43835/11.

#### *ARRÊTS DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE*

CJCE, 9 décembre 2008, aff. C-121/07, *Commission c/ France*.

CJUE, 15 avril 2010, aff. C-64/09, *Commission c/ France*.

TPI, 7<sup>e</sup> chambre, 1<sup>er</sup> février 2013, *Polyelectrolyte Producers Group*, aff. T-368/11.

#### *DECISIONS DE JURIDICTIONS ETRANGERES*

Cour fédérale, 6 octobre 2009, T-582-09, *Bayer Inc. c. le ministre de la santé et le procureur général du Canada*.

Court Of Appeal Civil Division (Appeal Court), 24.02.2004, n° 2004 EWCA Civ 55, *Khatun & Others v. Newham LBC*.

Hight Court Of Justice (Administrative Court), International Transport Roth GmbH and Others v. Secretary of State for the Home Department, 5 December 2001.

## *AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT & CONCLUSIONS DE RAPPORTEUR PUBLIC*

Avis du Conseil d'État sur le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, 15 octobre 2009. Disponible en ligne à l'adresse suivante : [www.lepoint2.com/pdf/note-conseil-etat.pdf](http://www.lepoint2.com/pdf/note-conseil-etat.pdf).

Conseil d'État, Assemblée générale, Section de l'administration, *Avis relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public*, 23 juillet 2015.

Derepas L., conclusions sur CE, 21 mars 2007, SSR, *Association française des médecins esthéticiens et autres*, req. n° 284950.

Courrèges A., Conclusions sur CE, sect., 9 juin 2010, M. Pierre L., req. n° 321506.

Lallet A., conclusions sur CE, SSR, 24 février 2015, *Conseil National de l'Ordre des Médecins et Association FORMINDEP*, req. n° 369074.

## *AUTRES AVIS & OBSERVATIONS*

Autorité de la concurrence, *Avis n° 10-A-08 relatif au projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité*, 17 mai 2010, 34 p.

Gouvernement, *Observations sur le recours dirigé contre la loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, JORF du 17 juin 2011, p. 10339.

Commission nationale de l'informatique et des libertés, *Note d'observations concernant la proposition de loi relative à la protection de l'identité*, 25 octobre 2011, 9 p.

Conseil national des villes, *Avis sur la première étape de mise en œuvre de la loi « Prévention de la délinquance »*, 12 mars 2009, 64 p.

Conseil supérieur de la fonction militaire, *Avis du Conseil sur les projets de textes et les sujets inscrits à l'ordre du jour de la session*, 88e session, 10 au 14 décembre 2012.

Assemblée nationale, *Mémoire en réplique présenté par les députés signataires du recours dirigé contre la loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*, JORF du 18 mai 2013, p. 8314.

Sénat, *Observations des Sénateurs membres du Groupe du RDSE du Sénat à l'attention des Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel sur le non-respect de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 par l'étude d'impact du projet de loi n° 635*

*(2013-2014) relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, 27 juin 2014, 10 p.*

Conseil national des barreaux, *Étude d'impact du projet de loi pour la croissance et l'activité*, janvier 2015, 19 p.

Commission nationale de l'informatique et des libertés, *Délibération n° 2015-078 du 5 mars 2015 portant avis sur un projet de loi relatif au renseignement*, 14 p.



## I. ENTRETIENS, DISCOURS & LETTRES DE MISSIONS

Concernant les entretiens, les fonctions indiquées sont celles occupées aux dates auxquelles ces entretiens ont été réalisés.

Balcou J.-P., Chef de la mission qualité de la norme, Secrétariat général du Gouvernement, entretien du 24 mai 2011.

Bachs Schmidt Ph., Membre du service de la commission des lois du Sénat, entretien du 28 janvier 2013.

Badre B., Intervention à l'émission « C dans l'air » consacrée aux citoyens assesseurs, France 5, 27 juin 2011.

Barel J., Membre de la division du secrétariat de la commission des lois de l'Assemblée nationale, entretien du 16 septembre 2015.

Bartolone C., « Notre objectif n'est pas de limiter l'initiative du pouvoir exécutif, mais de responsabiliser l'ensemble des acteurs de la loi » (entretien), *JCP G*, n° 46-47, 10 novembre 2014, p. 1169.

Bergougnous G., Chef de la division du secrétariat de la commission des lois de l'Assemblée nationale, entretiens des 13 mai 2011 et 29 mars 2013.

Debré M., Allocution devant l'Assemblée générale du Conseil d'État, 27 août 1958, Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, vol. III, Doc. fr., 1991.

Debré, J.-L. *Discours de vœux au Président de la république*, Palais de l'Elysée, 6 janvier 2014.

Castéra A., Conseiller du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, entretien du 15 juillet 2015.

Dautry Ph., Chef de la division du secrétariat du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques à l'Assemblée nationale, entretien du 23 mai 2011.

de la Raudière L., Députée membre du groupe « Union pour un mouvement populaire », présidente de la mission d'information sur la simplification législative, entretien du 5 novembre 2014.

Denoix de Saint-Marc R., Membre du Conseil constitutionnel, entretien du 21 janvier 2014.

Fabre Ph., Chef du département de la qualité du droit, Secrétariat général du Gouvernement, entretiens des 18 septembre 2012 et 15 mai 2014.

Guillaume M., Secrétaire général du Conseil constitutionnel, entretien du 19 novembre 2014.

Hollande F., *Le changement c'est maintenant. Mes 60 engagements pour la France*, programme pour l'élection présidentielle du 22 avril 2012.

Macron E., Communiqué de presse, Mission d'évaluation indépendante du projet de loi pour la croissance et l'activité, 12 janvier 2015.

Maïa J., Chef du service de la législation et de la qualité du droit, Secrétariat général du Gouvernement, entretien du 12 janvier 2012.

Mallot J., Député membre du groupe « Socialiste, radical, citoyen et divers gauche », vice-président du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, entretien du jeudi 15 décembre 2011.

Pêcheur B., Président de la section de l'administration du Conseil d'État, entretien du 16 mars 2011.

Perbet M., Rédactrice en chef des *Cahiers de l'évaluation* du ministère des finances et des comptes publics et du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique, entretien du 14 avril 2014.

Poncelet C., Président du Sénat, allocution à l'occasion de la fin de la session parlementaire ordinaire 2003-2004, mercredi 30 juin 2004.

Président de la République, Lettre adressée au Premier ministre François Fillon, *RFDC*, n° 5, 2008 (HS n°2).

Président de la République, Lettre de mission adressée au Premier ministre le 12 novembre 2007, 19 novembre 2009.

Président de la République, Discours de vœux, Palais de l'Élysée, 6 janvier 2014.

Président de la République, Déclaration sur la lutte contre le terrorisme et sur la réforme de l'Etat, 20 janvier 2015.

Président de la République, Discours à l'occasion des vœux aux Corps constitués et aux bureaux des Assemblées, 20 janvier 2015.

Quyollet M., Conseiller en charge des affaires juridiques et institutionnelles au cabinet du président de l'Assemblée nationale, entretien du 15 janvier 2014.

Sauvé J.-M., « La qualité de la loi », Audition par le Groupe de travail Assemblée nationale-Sénat sur la qualité de la loi, jeudi 6 mai 2010, (Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.conseil-etat.fr/ede/fr/discours-et-interventions/la-qualite-de-la-loi.html>).

Szafran C., Conseillère pour les affaires intérieures et la justice au cabinet du Président du Sénat, entretien du 23 janvier 2014.

## **J. SITES INTERNET**

Site de l'Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/>

Site du Sénat : <http://www.senat.fr/>

Site du Conseil constitutionnel : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>

Site du Conseil d'État : <http://www.conseil-etat.fr/>

Site Légifrance : [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr)

Centre national de ressources textuelles et lexicales :

<http://cnrtl.fr/definition/d%C3%A9lib%C3%A9rant//1>

# INDEX

---

## INDEX PAR NOM

- A
- Accessibilité de la loi 273, 354
- Algèbre morale 15, 462
- Amendement 59, 70, 102, 172, 190, 196-230, 239, 241, 244, 316-318, 364, 408, 457, 469, 477, 502, 553
- Analyse coûts-bénéfices 16, 19, 34, 98, 462, 465, 467, 469-470, 474
- Analyse d'impact de la réglementation 20, 28, 67, 79, 93, 396, 398, 413, 442, 471, 517, 572-575
- Analyse économique du droit 463, 509
- Ancien Régime 420, 539
- Antiquité 281, 419
- Application de la loi 17, 45, 74, 103, 177, 178, 188, 215, 223, 242, 243, 244, 246, 247, 248, 250, 251, 252, 253, 257, 259, 263, 349, 365, 367, 380, 396, 397, 398, 400, 401, 402, 403, 404, 406, 410, 411, 439, 461, 479, 484, 501, 535, 537, 558, 559, 560
- Assemblée nationale I, V, VI, 22, 29, 32, 33, 35, 53, 59, 60, 68, 74, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 90, 95, 96, 97, 100, 101, 102, 105, 108, 115, 122, 124, 125, 130, 134, 135, 138, 139, 148, 149, 151, 156, 161, 167, 168, 171, 172, 174, 175, 176, 177, 179, 180, 183, 184, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 198, 199, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 210, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 223, 224, 228, 229, 230, 231, 232, 234, 235, 236, 240, 241, 242, 243, 245, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 278, 280, 285, 290, 293, 294, 299, 302, 306, 307, 308, 311, 313, 315, 316, 317, 318, 321, 322, 323, 324, 325, 332, 340, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 351, 355, 356, 357, 361, 362, 364, 367, 368, 370, 372, 373, 375, 379, 380, 381, 383, 385, 395, 396, 399, 401, 402, 403, 406, 408, 409, 416, 423, 425, 426, 427, 429, 430, 431, 432, 433, 436, 437, 442, 448, 449, 451, 452, 453, 454, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 465, 467, 468, 469, 470, 472, 473, 475, 476, 477, 479, 482, 483, 484, 485, 490, 492, 506, 512, 515, 516, 517, 531, 533, 546, 547, 548, 549, 553, 554, 555, 557, 558, 559, 560, 562, 563, 572, 579, 584, 585, 586,

587, 612, 613, 615, 619		Commission européenne 20, 68, 79, 82,
Autorité de la concurrence	14, 431	108, 109, 111, 125, 179, 199, 309, 313,
<i>B</i>		338, 339, 341, 345, 398, 442, 455, 470,
Bentham	422, 434, 437, 463, 507, 530, 535,	472, 484, 528, 551
	540	Commission mixte paritaire
Bien-être	463, 474	201
Bloc de constitutionnalité	157	Concertation
<i>C</i>		431
Calcul économique	16, 462, 470, 530	Conditions d'examen 132, 161, 173, 174,
Capitant	281, 411, 413, 414, 422, 428, 434,	175, 182, 183, 186, 231
	435, 437, 522, 532, 536	Conférence des présidents 26, 32, 59, 75,
Carbonnier	82, 280, 281, 297, 326, 394,	76, 77, 100, 137, 138, 139, 140, 141, 145,
	417, 434, 453, 454, 459, 492, 508, 521	149, 151, 187, 223, 224, 225, 226, 229,
Charte de l'environnement	294, 295, 316	231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238,
Codification	13, 47, 63, 77, 272, 278, 281,	239, 240, 241, 242, 500, 501, 502
	332, 364, 365, 376, 377, 378, 379, 380,	Confrontation 112, 142, 143, 189, 190, 312,
	381, 382, 383, 384, 385, 520, 521, 529,	457, 471, 472, 474
	530, 538, 544, 550, 551, 571, 618	Conseil constitutionnel V, VI, 13, 26, 30,
Codification	463, 535	33, 38, 41, 45, 46, 47, 48, 54, 57, 59, 61,
Cohabitation	57	63, 69, 71, 75, 76, 77, 85, 92, 93, 98, 102,
Comité d'analyse d'impact	111, 125, 491,	103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111,
	574	112, 113, 122, 124, 131, 132, 134, 135,
Commissariat général à la stratégie et à la prospective	262	136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143,
Commission d'enquête	256, 561	144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151,
Commission des lois	32, 78, 81, 141, 148,	152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159,
	168, 172, 174, 175, 176, 180, 184, 185,	160, 161, 162, 163, 168, 187, 191, 193,
	188, 190, 191, 194, 200, 201, 202, 204,	195, 196, 200, 206, 207, 218, 222, 224,
	212, 223, 231, 232, 234, 235, 244, 249,	227, 228, 231, 232, 233, 234, 237, 239,
	250, 255, 256, 258, 261, 262, 280, 321,	240, 241, 243, 244, 245, 246, 247, 248,
	332, 344, 347, 356, 365, 395, 396, 408,	251, 252, 262, 263, 268, 272, 281, 291,
	411, 412, 423, 425, 433, 454, 477, 556,	292, 293, 294, 295, 312, 315, 317, 334,
	557, 558, 559, 560, 561, 573	343, 350, 352, 353, 354, 355, 358, 359,
		360, 361, 363, 371, 376, 382, 398, 399,
		401, 403, 410, 411, 412, 416, 419, 425,
		426, 446, 447, 459, 460, 467, 496, 500,
		501, 508, 509, 513, 515, 516, 517, 520,

523, 528, 529, 532, 541, 544, 557, 561, 584, 587	
Conseil d'État V, VI, 13, 14, 21, 22, 24, 25, 27, 29, 31, 32, 33, 38, 45, 46, 47, 54, 57, 60, 63, 65, 66, 69, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 82, 84, 85, 86, 87, 89, 90, 91, 92, 94, 95, 97, 98, 101, 104, 107, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 142, 144, 146, 148, 150, 152, 154, 156, 161, 163, 168, 183, 205, 207, 211, 213, 214, 224, 226, 227, 228, 233, 238, 248, 249, 251, 262, 268, 281, 282, 283, 286, 289, 302, 304, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 319, 328, 330, 332, 334, 335, 338, 341, 350, 358, 359, 363, 365, 369, 371, 372, 374, 375, 377, 386, 397, 401, 402, 403, 406, 407, 411, 412, 414, 415, 416, 424, 425, 426, 429, 430, 435, 444, 447, 457, 464, 465, 466, 467, 470, 471, 476, 500, 501, 509, 510, 511, 513, 516, 517, 518, 520, 526, 528, 529, 531, 533, 536, 543, 550, 570, 573, 583, 585, 586, 587, 613, 619	
Conseil de l'Europe	20, 341
Conseil des ministres	63, 64, 76, 85, 113, 122, 146, 231, 299, 339, 378
Conseil économique, social et environnemental	24, 63, 82, 83, 84, 95, 104, 107, 146, 156, 161, 183, 263, 543
Consensus	83, 190, 431
Conséquences économiques, financières, sociales et environnementales	486
Consultation	25, 63, 65, 82, 83, 84, 85, 98, 101, 112, 113, 120, 122, 123, 125, 127, 130, 133, 146, 154, 155, 156, 159, 160, 176, 185, 211, 213, 214, 224, 245, 314, 338, 416, 426, 430, 433, 439, 533, 536, 610, 613
Contrôle (parlementaire)	253, 392, 478, 524, 530
Contrôle de constitutionnalité	63, 112, 113, 132, 136, 137, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 154, 155, 157, 446, 523
Convention européenne des droits de l'homme	154
Cour de cassation	287
Cour de justice de l'Union européenne	154, 159, 160, 287, 342
Cour des comptes	109, 218, 232, 254, 260, 262, 263, 474, 560, 574
<i>D</i>	
Débat d'orientation préalable	186, 187, 613
Débat parlementaire	180, 182, 190, 192, 193, 195, 223, 247, 521, 532
Débat public	103, 181, 433
Déclaration des droits de l'homme et du citoyen	354, 355, 359
Défenseur des droits	293, 322, 383, 547, 564
Délibération	81, 82, 85, 113, 153, 173, 182, 190, 192, 195, 199, 260, 423, 516, 525, 533, 539
Démocratie	118, 161, 195, 260, 309, 311, 371, 462, 509, 511, 525, 571, 583
Dépolitisation	260

Directive	315, 543	Efficiencia	514
Doctrine	14, 27, 29, 30, 31, 33, 41, 43, 44, 57, 59, 61, 81, 115, 149, 179, 181, 198, 233, 281, 343, 366, 394, 395, 421, 425, 427, 446, 459, 463, 476, 491, 608	Entonnoir	282
Droit d'initiative	209	Équilibre des pouvoirs	40, 246, 536
Droit de l'environnement	38, 61, 81, 114, 147, 153, 347, 396, 410, 512, 515	Évaluation	206, 272, 326, 334, 395, 458, 475, 518, 535, 536, 565
Droit de veto	224, 234, 237, 238, 240, 241, 248, 502	Évaluation ex post	253, 254, 259, 261, 262, 263, 445, 476, 477, 478, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491
Droit gouvernemental	VII, 57, 60, 61, 65, 71, 72, 75, 77, 78, 91, 97, 103, 110, 112, 120, 135, 136, 138, 141, 163, 268, 500, 513	Évaluation préalable	35, 37, 62, 67, 68, 74, 75, 79, 82, 87, 97, 100, 105, 107, 108, 114, 119, 122, 125, 127, 128, 129, 131, 148, 152, 156, 157, 197, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 215, 218, 224, 244, 286, 307, 340, 341, 361, 364, 372, 384, 392, 401, 442, 456, 457, 459, 460, 461, 475, 479, 481, 490, 492, 519, 569
Droit naturel	40, 444	Exigence de normativité	99, 273
Droit parlementaire	29, 33, 60, 61, 188, 205, 365, 522, 529, 540	Expérimentation législative	461
Duguit	59, 62, 508	Expertise	111, 119, 143, 176, 179, 180, 194, 205, 206, 212, 213, 214, 215, 218, 255, 263, 371, 480, 537
<i>E</i>		Exposé des motifs	92, 117, 142, 167, 200, 224, 226, 227, 230, 280, 300, 412, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 435, 447, 448, 539
Économie	17, 18, 21, 29, 35, 38, 60, 78, 107, 194, 208, 258, 290, 311, 378, 396, 399, 407, 422, 428, 442, 444, 456, 457, 462, 463, 470, 507, 513, 522, 525, 528, 529, 538, 567, 572, 575, 578, 586	<i>F</i>	
Effectivité	VII, 26, 75, 136, 138, 141, 147, 163, 207, 233, 261, 281, 347, 392, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 406, 408, 409, 410, 411, 413, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 423, 424, 427, 428, 432, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 443, 462, 479, 494, 496, 512, 514, 523, 524, 530, 537	Fait majoritaire	138, 140, 196, 205, 234, 235, 239, 500, 501, 512, 520
Efficacité	392, 394, 443, 451, 523, 530, 534	Favoreu	30, 39, 41, 42, 44, 222, 335, 508, 519, 533
		Fiche d'impact	37, 109, 289, 339

- G*
- Garde des Sceaux 188, 193, 305, 368, 406, 436, 548, 551, 559, 567
- Gény 47, 272, 278, 522, 529
- Groupes de pression 193
- Guide de légistique 23, 71, 107, 180, 181, 286, 304, 335, 350, 363, 369, 374, 397, 412, 420, 435, 447, 482, 510
- H*
- Habermas 80, 195, 509
- Hiérarchie des normes 70, 132, 150, 332, 334, 335, 336, 346, 350, 362, 371, 385, 519, 538
- I*
- Idéal législatif 48, 273, 281, 376, 419, 447, 501, 513
- Impact Assessment 14, 19, 28, 36, 83, 88, 121, 125, 154, 179, 181, 209, 236, 282, 333, 398, 407, 453, 463, 465, 468, 476, 510, 511, 513, 517, 519, 531, 537, 538, 568, 575
- Incompatibilité 135, 287, 335, 336, 342, 343, 344
- Inflation législative VII, 48, 280, 281, 282, 283, 284, 291, 292, 296, 303, 309, 310, 313, 315, 318, 319, 320, 322, 324, 329, 376, 396, 472, 489, 519, 520
- Intelligibilité de la loi 13, 308, 363, 370, 377, 419, 420, 421, 422, 424, 439, 514
- Intérêt général 33, 87, 96, 134, 181, 215, 272, 282, 302, 328, 352, 355, 442, 465, 466, 511, 516, 517, 524, 525, 527, 570
- Internet 176, 254
- Interprétation 40, 41, 42, 44, 45, 92, 105, 106, 108, 109, 114, 115, 117, 143, 145, 207, 245, 246, 247, 262, 299, 300, 301, 303, 304, 307, 310, 312, 313, 315, 320, 321, 327, 353, 354, 358, 406, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 419, 430, 459, 463, 509, 522, 539
- K*
- Kelsen 43, 333, 370, 394, 404, 509
- L*
- Légistique 23, 24, 25, 28, 30, 33, 68, 71, 75, 85, 96, 107, 143, 154, 158, 163, 180, 181, 273, 280, 286, 335, 350, 363, 365, 366, 369, 374, 376, 419, 420, 434, 435, 444, 447, 449, 454, 464, 478, 482, 501, 508, 509, 511, 513, 520, 526, 527, 528, 533, 534
- Légistique formelle 24, 25, 96, 158, 163, 273, 350, 366, 449, 464, 478, 534
- Légistique matérielle 25, 444
- Légitimation (de la loi) 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438
- Lettre rectificative 98, 119, 158, 567
- Lignes directrices 71, 79, 84, 86, 93, 108, 132, 183, 199, 286, 298, 301, 304, 307, 309, 312, 313, 321, 333, 337, 339, 341, 342, 344, 349, 354, 364, 366, 380, 382, 398, 423, 430, 449, 452, 455, 458, 466, 469, 470, 471, 472, 473, 478, 481, 484, 485, 490, 572, 573
- Loi organique du 15 avril 2009 14, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 33, 34, 37, 38, 44, 47, 53,



59, 70, 71, 76, 81, 82, 84, 85, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 98, 99, 100, 102, 104, 105, 106, 107, 108, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 120, 121, 122, 124, 128, 132, 139, 140, 142, 143, 144, 145, 147, 149, 150, 151, 152, 153, 157, 158, 160, 161, 168, 169, 171, 172, 173, 174, 177, 179, 182, 183, 184, 185, 186, 189, 197, 198, 202, 203, 204, 206, 207, 208, 216, 218, 223, 224, 225, 226, 227, 229, 234, 235, 237, 240, 242, 244, 245, 248, 252, 253, 258, 262, 266, 268, 273, 274, 278, 279, 282, 283, 284, 285, 286, 288, 289, 291, 295, 299, 300, 301, 303, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 317, 320, 321, 322, 323, 324, 327, 328, 329, 332, 333, 335, 336, 338, 341, 342, 343, 345, 346, 348, 351, 355, 360, 361, 362, 364, 365, 366, 367, 372, 374, 375, 377, 380, 386, 388, 392, 395, 399, 401, 404, 409, 410, 413, 416, 417, 418, 421, 423, 425, 426, 427, 429, 430, 432, 435, 436, 438, 439, 443, 444, 445, 446, 447, 452, 454, 458, 462, 467, 470, 471, 472, 478, 481, 482, 486, 490, 492, 496, 501, 540	
<i>M</i>	
Machiavel	96, 510
Majorité parlementaire	32, 235, 238
Mieux légiférer	13, 14, 224, 273, 307, 509, 519, 528, 534
Mirkine-Guetzévitch	47, 53, 194, 195, 500, 510, 534
Monarchie de juillet	167
Motivation de la loi	422
<i>N</i>	
National Audit Office britannique	119
Nationaler Normenkontrollrat	111, 478, 575
Navette	208, 318, 365, 502
Normativisme	40, 41
<i>O</i>	
Objectif de valeur constitutionnelle	13, 273, 354, 363, 371, 419, 526
Organisation de coopération et de développement en Europe VI	14, 19, 20, 21, 22, 36, 67, 82, 93, 98, 210, 260, 284, 298, 312, 326, 334, 363, 365, 395, 396, 418, 442, 449, 469, 484, 517, 518, 574, 575
Office of Information and Regulatory Affairs	120
Opposition	32, 39, 41, 46, 60, 74, 81, 96, 101, 137, 138, 139, 140, 167, 178, 179, 180, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 196, 203, 230, 235, 236, 238, 249, 259, 261, 361, 479, 485, 519, 521
Ordre du jour	26, 59, 76, 84, 100, 137, 138, 139, 140, 141, 145, 196, 210, 213, 214, 217, 219, 223, 224, 225, 227, 229, 231, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 501, 502, 584
Ordre juridique	24, 44, 82, 94, 99, 129, 132, 279, 330, 332, 333, 334, 335, 336, 350, 358, 359, 360, 361, 362, 364, 370, 371, 372, 374, 375, 381, 382, 383, 392, 395, 396, 397, 513, 523

Organisation de coopération et de développement en Europe	14	217, 219, 285, 358, 360, 361, 362, 369, 408, 421, 433, 518, 523, 529, 536, 558, 562
Oscar	469	
<i>P</i>		
Parlementarisme rationalisé	47, 53, 57, 77, 196, 197, 211, 219, 222, 268, 296, 500, 501, 522, 534	
Participation du public	294, 295, 429, 432	
Pédagogie du législateur	420	
Platon	434	
Portalis	IX, 282, 283, 334, 511	
Pouvoir réglementaire	19, 120, 245, 247	
Pouvoirs de contrôle	233, 238, 242, 243, 256	
Pratique parlementaire	167, 204	
Préambule de la Constitution de 1946	357	
Pré-rapporteur	230, 231, 233	
Président de la République	62, 63, 83, 99, 125, 136, 244, 299, 334, 502, 571, 572, 586	
Principe fondamental reconnu par les lois de la République	359	
Processus législatif	28, 31, 42, 47, 57, 62, 66, 69, 70, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 88, 111, 112, 113, 131, 137, 169, 186, 205, 222, 223, 226, 234, 239, 264, 266, 268, 349, 360, 361, 362, 377, 474, 501, 516, 529	
Projet d'habilitation	109, 378	
Projet de ratification	379	
Proportionnalité	107, 108, 158, 159, 446, 513, 529	
Proposition de loi	62, 63, 101, 120, 196, 197, 209, 210, 211, 213, 214, 215, 216,	
		217, 219, 285, 358, 360, 361, 362, 369, 408, 421, 433, 518, 523, 529, 536, 558, 562
		Publicité 96, 121, 132, 203, 343, 414, 418, 421, 425
<i>Q</i>		
Qualité de la loi VII	30, 48, 53, 79, 115, 121, 122, 123, 186, 196, 215, 216, 226, 241, 272, 273, 274, 334, 350, 355, 362, 365, 373, 377, 379, 386, 388, 395, 408, 418, 420, 426, 433, 444, 492, 494, 496, 500, 501, 502, 514, 516, 525, 540, 573, 586	
Question prioritaire de constitutionnalité	147, 160, 294	
Quinquennat	99	
<i>R</i>		
Rationalité	24, 43, 181, 192, 332, 376, 392, 429, 431, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 492, 524, 527, 530, 540, 619	
Réalisme (théorie réaliste de l'interprétation)	41, 144	
Réception de la loi	21, 42, 45, 53, 112, 163, 168, 172, 173, 174, 175, 178, 182, 188, 254, 268, 274, 392, 397, 398, 410, 424, 427, 439, 500	
Recevabilité	79, 136, 148, 151, 152, 225, 226, 227, 228, 229, 233, 240, 406	
Rééquilibrage des pouvoirs	22, 53, 89, 167, 171, 213, 217, 225, 234, 238, 239, 242, 255, 266, 268, 500, 501, 527	
Refus d'inscription d'un projet à l'ordre du jour	76, 138, 240	

Régime parlementaire	13, 46, 47, 233, 246, 272, 532	
Renforcement de la place du Parlement	209, 266	
Responsabilité	21, 80, 81, 82, 85, 86, 87, 96, 177, 178, 180, 204, 206, 208, 221, 233, 258, 260, 263, 290, 324, 383, 401, 409, 448, 494, 535, 573, 610	
Responsabilité	226, 520	
Return letter	120	
Révision constitutionnelle	22, 23, 26, 38, 53, 59, 60, 70, 71, 73, 75, 78, 81, 85, 87, 88, 99, 128, 153, 171, 173, 174, 178, 187, 196, 209, 211, 213, 216, 219, 221, 246, 253, 254, 256, 266, 280, 284, 285, 292, 404, 423, 425, 442, 477, 487, 514, 516, 517, 520, 538, 550, 562	216, 218, 224, 226, 227, 230, 231, 232, 234, 235, 236, 237, 240, 241, 244, 245, 248, 249, 250, 251, 255, 256, 257, 258, 260, 262, 285, 287, 288, 293, 294, 296, 300, 302, 307, 310, 311, 316, 318, 319, 321, 326, 332, 334, 344, 346, 347, 352, 353, 355, 356, 361, 364, 368, 369, 374, 380, 383, 395, 400, 402, 406, 407, 409, 411, 412, 423, 425, 426, 432, 433, 436, 437, 438, 443, 445, 448, 449, 450, 452, 453, 454, 456, 467, 472, 473, 476, 477, 479, 480, 483, 488, 518, 521, 529, 547, 548, 549, 553, 556, 557, 558, 560, 561, 562, 563, 573, 578, 584, 585, 586, 587, 613
Révolution française	278, 282, 420	Séparation des compétences 245, 246, 263
<i>S</i>		Séparation des pouvoirs 206, 245, 246
Sanction	72, 121, 532	Simplification législative 33, 35, 105, 161, 177, 205, 206, 207, 208, 210, 217, 218, 259, 311, 325, 362, 452, 453, 459, 461, 465, 468, 469, 476, 485, 555, 559
Science administrative	35	Sociologie 18, 35, 41, 43, 396, 407, 434, 454, 508, 512, 521, 522, 524
Science politique	V, 35, 40, 189, 195, 211, 506, 513	Souplesse 106, 109, 141, 152, 206, 328, 463, 466
Secrétariat général du Gouvernement	45, 64, 71, 73, 74, 75, 84, 86, 87, 89, 93, 114, 228, 249, 274, 371, 533	Souveraineté 13, 135, 422
Sémiologie	189	<i>T</i>
Sénat	V, 22, 32, 33, 59, 60, 66, 81, 83, 97, 108, 115, 124, 128, 132, 133, 134, 138, 139, 140, 141, 142, 145, 149, 161, 173, 174, 175, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 184, 185, 187, 188, 190, 191, 193, 199, 200, 201, 203, 204, 206, 208, 210, 212,	Traité 111, 116, 117, 286, 288, 289, 290, 343, 374, 375, 383, 567, 615
		Travaux préparatoires 45, 63, 84, 116, 148, 158, 179, 211, 367, 395, 411, 412, 413, 414, 415, 417, 419, 429, 522
		Tribunal de première instance 159

## *U*

Union européenne V, VI, 14, 20, 28, 36, 82, 108, 111, 123, 125, 127, 129, 133, 154, 161, 179, 205, 206, 287, 289, 290, 291, 309, 312, 332, 333, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 359, 370, 385, 421, 431, 434, 473, 474, 485, 491, 513, 535, 537, 543, 545, 566, 567, 615

Utilité publique 16, 379, 464

## *V*

Vade-mecum 45, 321, 347, 354, 382, 478, 507

Validation législative 353, 359

Vedel 42, 61, 466, 502, 511, 540, 571

Volonté générale 29, 181, 272, 278

## INDEX DES ÉTUDES D'IMPACT

- Étude d'impact de la lettre rectificative au projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.....166, 590
- Étude d'impact des dispositions du projet de loi pour la croissance et l'activité relatives à l'extension du travail dominical, tome 3 .....592
- Étude d'impact du projet de décret relatif à la toxicovigilance .....591
- Étude d'impact du projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense .....87, 593
- Étude d'impact du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Croatie relatif .....391
- Étude d'impact du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Croatie relatif à la coopération dans le domaine de la défense.....391, 592
- Étude d'impact du projet de loi autorisant l'approbation de la convention sur le transfèrement des personnes condamnées entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République dominicaine ..... 303, 586
- Étude d'impact du projet de loi autorisant la ratification de l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique ..... 391, 592
- Étude d'impact du projet de loi autorisant la ratification du deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale ..... 304, 587
- Étude d'impact du projet de loi autorisant la ratification du traité d'extradition entre la République française et la République du Pérou ..... 391, 590
- étude d'impact du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt..... 420
- Étude d'impact du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014..... 375, 591, 592
- Étude d'impact du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles..... 160, 322, 589
- Étude d'impact du projet de loi de

modernisation de l'agriculture et de la pêche.....	450, 486, 585
Étude d'impact du projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées .....	450, 586
Étude d'impact du projet de loi de réforme des retraites et du projet de loi organique relative à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire .....	208, 586
Étude d'impact du projet de loi de régulation économique de l'outre-mer et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer.....	371, 588
Étude d'impact du projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires.....	128, 588
étude d'impact du projet de loi fixant au 11 novembre la commémoration de tous les morts pour la France.....	320, 469
Étude d'impact du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites .....	160, 373, 446, 590
Étude d'impact du projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public .....	457, 591
Étude d'impact du projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens	395, 590
Étude d'impact du projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.....	321, 359, 586
Étude d'impact du projet de loi modifiant le code de la défense et relatif à la reconversion des militaires	470, 475, 585
Étude d'impact du projet de loi modifiant le code de la défense et relatif à la reconversion des militaires, décembre 2009 .....	470, 475
Étude d'impact du projet de loi organique modifiant l'article 121 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie .....	223, 587
Étude d'impact du projet de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution.....	308, 586
Étude d'impact du projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature	166, 585
Étude d'impact du projet de loi organique relatif à la gestion de la dette sociale	328, 586
Étude d'impact du projet de loi organique relatif au Défenseur des droits et du projet de loi organique relatif au Défenseur des droits .....	400, 585
Étude d'impact du projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe .....	159, 315, 588
Étude d'impact du projet de loi portant contrat de génération.....	265, 477, 588
Étude d'impact du projet de loi portant création des emplois d'avenir, août 2012 .....	503, 588
Étude d'impact du projet de loi portant	

diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable.402, 450, 589	au logement et un urbanisme rénové358, 370
Étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France.....374, 589	Étude d'impact du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011 portant transposition de la directive 2008/52/CE ..... 390, 588
Étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.....128, 305, 355, 356, 588	Étude d'impact du projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique ..... 135, 587
Étude d'impact du projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité.....492, 586	Étude d'impact du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement ..... 339, 371, 424, 591
Étude d'impact du projet de loi portant réforme des juridictions financières ..585	Étude d'impact du projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises..... 338, 339, 419, 590
Étude d'impact du projet de loi portant réforme ferroviaire209, 302, 357, 360, 590	Étude d'impact du projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire.. 476, 590
Étude d'impact du projet de loi portant transposition de diverses directives du Parlement européen et du Conseil en matière civile et commerciale....108, 586	Étude d'impact du projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral..... 135, 159, 588
Étude d'impact du projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales .....194, 355, 591	Étude d'impact du projet de loi relatif à l'élection des sénateurs ..... 369, 589
étude d'impact du projet de loi pour l'accès	Étude d'impact du projet de loi relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche..... 402, 589
	Étude d'impact du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité ..... 330, 586
	Étude d'impact du projet de loi relatif à la

biodiversité.....	386, 591	Étude d'impact du projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines 211, 373, 590
Étude d'impact du projet de loi relatif à la consommation .....	384, 590	Étude d'impact du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale ..... 371, 590
Étude d'impact du projet de loi relatif à la création d'une banque publique d'investissement.....	329, 588	Étude d'impact du projet de loi relatif à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet ..... 425, 585
Étude d'impact du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.....	211, 363, 591	Étude d'impact du projet de loi relatif à la réforme de l'asile ..... 355, 592
Étude d'impact du projet de loi relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique...	122, 587	Étude d'impact du projet de loi relatif à la rémunération pour copie privée 271, 328, 587
Étude d'impact du projet de loi relatif à la garde à vue .....	586	Étude d'impact du projet de loi relatif à la réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français.... 467, 585
Étude d'impact du projet de loi relatif à la géolocalisation.....	302, 457, 591	Étude d'impact du projet de loi relatif à la répartition du contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles ..... 137, 400, 585
Étude d'impact du projet de loi relatif à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer..	363, 585	Étude d'impact du projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France..... 317, 451, 589
Étude d'impact du projet de loi relatif à la majoration des droits à construire	91, 588	Étude d'impact du projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi..... 375, 589
Étude d'impact du projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.....	314, 588	Étude d'impact du projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises ..... 592
Étude d'impact du projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures .....	385, 468, 591	Étude d'impact du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance



verte.....	396, 450, 467, 480, 592
Étude d'impact du projet de loi relatif à la transparence de la vie publique .	315, 589
Étude d'impact du projet de loi relatif au Grand Paris.....	183, 314, 469, 585
Étude d'impact du projet de loi relatif au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé	112, 432, 587
Étude d'impact du projet de loi relatif au renseignement.....	450, 593
Étude d'impact du projet de loi relatif aux attributions du Garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et d'action publique .....	202, 589
Étude d'impact du projet de loi relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge .....	434, 586
Étude d'impact du projet de loi renforçant la protection du secret des sources des journalistes.....	398, 451, 590
Étude d'impact du projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme .....	358, 592
Étude d'impact du projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs	315, 375, 504, 587
Étude d'impact du projet de programmation relatif à l'exécution des peines .	128, 587
	389, 401, 409, 419, 461, 475, 476, 478, 480, 481, 495, 499, 502, 511, 512, 540, 592, 350, 351, 357, 358, 359

## INDEX DES DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

- n° 2000-436 DC, 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, 154, 176, 602
- n° 2001-448 DC, 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*, 95, 602
- n° 2003-468 DC, 3 avril 2003, *Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques*, 64, 117, 127, 152, 603
- n° 2003-475 DC, 24 juillet 2003, *Loi portant réforme de l'élection des sénateurs*, 379, 603
- n° 2004-496 DC, 10 juin 2004, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*, 304, 603
- n° 2004-500 DC, 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, 603
- n° 2005-512 DC, 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, 152, 156, 163, 296, 438, 467, 603
- n° 2005-519 DC, 29 juillet 2005, *Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale*, 95, 603
- n° 2005-524/525 DC, 13 octobre 2005, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, 204, 603
- n° 2005-532 DC, 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, 296, 603
- n° 2006-534 DC, 16 mars 2006, *Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux*, 332, 603
- n° 2008-567 DC, 24 juillet 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat*, 388, 604
- n° 2009-577 DC, 3 mars 2009, *Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision*, 259, 604
- n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 34 de la Constitution*, 88, 95, 109, 111, 113, 153, 159, 218, 235, 258, 276, 333, 416, 420, 479, 604
- n° 2010-603 DC, 11 février 2010, *Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux*, 79, 153, 157, 159, 604
- n° 2010-606 DC, 20 mai 2010, *Loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature*, 165, 166, 604

- n° 2010-618 DC, 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, 210, 604
- n° 2011-625 DC, 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI)*, 165, 604
- n° 2011-631 DC, 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, 157, 243, 605
- n° 2011-635 DC, 4 août 2011, *Loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs*, 369, 605
- n° 2011-638 DC, 28 juillet 2011, *Loi de finances rectificative pour 2011*, 157, 159, 164, 605
- n° 2012-266 QPC, 20 juillet 2012, *M. Georges R. [Perte de l'indemnité prévue en cas de décision administrative d'abattage d'animaux malades]*, 138, 605
- n° 2012-655 DC, 24 octobre 2012, *Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*, 250, 605
- n° 2012-658 DC, 13 décembre 2012, *Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, 235, 605
- n° 2012-661 DC, 29 décembre 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012 (III)*, 157, 158, 210, 605
- n° 2013-239 L, 18 avril 2013, *Nature juridique de dispositions relatives à un conseil et divers comités*, 331, 605
- n° 2013-366 QPC, 14 février 2014, *SELARL PJA, ès qualités de liquidateur de la société Maflow France [Validation législative des délibérations des syndicats mixtes instituant le « versement transport »]*, 139, 606
- n° 2013-666 DC, 11 avril 2013, *Loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes*, 377, 605
- n° 2013-667 DC, 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, 157, 158, 159, 164, 605
- n° 2013-669 DC, 17 mai 2013, *Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*, 157, 159, 164, 606
- n° 2013-679 DC, 4 décembre 2013, *Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*, 166, 606
- n° 2013-682 DC, 19 décembre 2013, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*, 164, 606
- n° 2013-683 DC, 16 janvier 2014, *Loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites*, 156, 158, 160, 248, 606

- n° 2013-685 DC, 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*, 157, 210, 375, 606
- n° 2013-687 DC, 23 janvier 2014, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, 156, 210, 606
- n° 2014-12 FNR, 1er juillet 2014, *présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, 606
- n° 2015-715 DC, 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, 156, 160, 606
- n° 2015-718 DC, 13 août 2015, *Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, 156, 158, 607
- n° 70-41 DC, 30 décembre 1970, *Loi de finances rectificative pour 1970 et notamment son article 6-1 relatif à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat*, 259, 601
- n° 75-57 DC, 23 juillet 1975, *Loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle*, 163, 601
- n° 75-62 DC, 28 janvier 1976, *Loi organique sur le vote des français établis hors de France pour l'élection du Président de la République*, 307, 601
- n° 82-143 DC, 30 juillet 1982, *Loi sur les prix et les revenus*, 155, 601
- n° 84-179 DC, 12 septembre 1984, *Loi relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public*, 152, 601
- n° 84-181 DC, 11 octobre 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse*, 229, 601
- n° 86-207 DC, 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*, 107, 601
- n° 86-218 DC, 18 novembre 1986, *Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, 162, 601
- n° 87-234 DC, 7 janvier 1988, *Loi organique relative au contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de sécurité sociale*, 71, 602
- n° 91-301 DC, 15 janvier 1992, *Résolution rendant le règlement du Sénat conforme aux nouvelles dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958*, 229, 602
- n° 97-390 DC, 19 novembre 1997, *Loi organique relative à la fiscalité applicable en Polynésie française*, 152, 602
- n° 99-416 DC, 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, 167, 602
- n° 99-421 DC, 16 novembre 1999, *Loi habilitant le gouvernement à procéder par voie d'ordonnances à l'adoption de certains codes*, 286, 602
- n° 99-423 DC, 13 janvier 2000, *Loi relative à la réduction négociée du temps de*

*travail, JORF* du 20 janvier 2000, 260,  
602



# TABLE DES MATIERES

---

<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>I</b>
<b>ABREVIATIONS .....</b>	<b>V</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>VII</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>11</b>
<b>I. DÉTERMINATION DE L’OBJET D’ÉTUDE.....</b>	<b>14</b>
§1. Les origines de l’obligation d’étude d’impact des projets de loi .....	15
A. L’émergence de la démarche d’étude d’impact pour les projets techniques	16
B. L’extension du champ de la démarche d’étude d’impact aux projets de textes législatifs et réglementaires .....	18
1. La systématisation des mécanismes d’étude d’impact des projets de réglementation dans le cadre international .....	19
2. La réception du mécanisme d’étude d’impact des projets de loi et de décret en France.....	21
§2. Les caractères de l’obligation d’étude d’impact des projets de loi .....	22
A. Une démarche obligatoire .....	22
B. Une obligation duale .....	23
1. Une obligation de méthode .....	23
2. Une obligation d’information.....	25
C. Une obligation contrôlée .....	26
<b>II. INTÉRÊT D’UNE ANALYSE JURIDIQUE DE L’OBLIGATION D’ÉTUDE     D’IMPACT DES PROJETS DE LOI .....</b>	<b>27</b>
§1. Un objet d’étude peu appréhendé en doctrine .....	27
§2. Un objet d’étude diversement appréhendé .....	31
<b>III. MÉTHODE DE LA RECHERCHE .....</b>	<b>34</b>
§1. Délimitation du champ de l’étude .....	34
A. Une étude juridique .....	34

B.	Une étude de droit interne éclairée par les expériences étrangères.....	35
C.	Une étude éclairée par les autres mécanismes d'étude d'impact prévus en droit français.....	36
D.	Une étude centrée sur le régime issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.....	38
§2.	Détermination du cadre épistémologique.....	39
A.	L'analyse des textes.....	39
B.	L'analyse de la pratique .....	42
C.	La recherche de voies d'amélioration du dispositif.....	43
§3.	Présentation et modalités de traitement des sources utilisées .....	44
IV.	ORIENTATION DE L'ÉTUDE.....	46
<b>PREMIÈRE PARTIE. L'OBLIGATION D'ÉTUDE D'IMPACT, SUPPORT D'UNE</b>		
<b>RÉNOVATION DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE..... 51</b>		
TITRE PREMIER. L'ENCADREMENT DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL..... 55		
<i>CHAPITRE PREMIER. L'ÉMERGENCE D'UN DROIT GOUVERNEMENTAL</i> ..... 59		
SECTION 1. LA FORMALISATION RENFORCÉE DE L'INITIATIVE		
LÉGISLATIVE DU GOUVERNEMENT ..... 60		
§1. La constitutionnalisation de règles encadrant l'initiative législative du		
Gouvernement ..... 61		
A. La préexistence de dispositions constitutionnelles fragmentaires..... 62		
1. L'imprécision des dispositions encadrant l'initiative législative ..... 62		
2. L'absence d'impérativité des circulaires complétant le dispositif ..... 64		
B. L'ajout d'une disposition constitutionnelle spécifique ..... 66		
1. Une constitutionnalisation singulière au regard des droits étrangers ..... 67		
2. Une constitutionnalisation <i>a minima</i> au sein du texte fondamental..... 68		
a. L'ancrage constitutionnel de l'obligation d'étude d'impact ..... 69		
b. Le renvoi « sec » à la loi organique..... 70		
c. Les précisions apportées dans des recommandations internes au		
Gouvernement ..... 71		
§2. La sanction de l'initiative législative du Gouvernement..... 72		
A. Le maintien d'un mécanisme de sanction intra-gouvernemental..... 72		
1. L'antériorité du mécanisme de sanction intra-gouvernementale ..... 73		
2. La confirmation du mécanisme de sanction intra-gouvernementale..... 74		



B. L'introduction de dispositifs de sanction extra-gouvernementaux .....	75
SECTION 2. LA RATIONALISATION LIMITÉE DE L'INITIATIVE LÉGISLATIVE DU GOUVERNEMENT .....	77
§1. La rationalisation suggérée de la formation de l'initiative législative du Gouvernement .....	78
A. L'absence de bouleversement des influences extra-gouvernementales .....	80
1. Le rejet de l'attribution de la responsabilité de l'étude d'impact à un organisme indépendant.....	80
2. L'absence de rénovation des procédures de consultation .....	82
B. La structuration amorcée du travail gouvernemental .....	85
1. La structuration du travail ministériel .....	86
2. La structuration du travail interministériel .....	89
§2. La rationalisation incomplète de la présentation de l'initiative législative du Gouvernement .....	91
A. La soumission de l'initiative législative à des règles de présentation novatrices .....	92
1. Le contenu des règles de présentation des études d'impact : une double obligation.....	92
a. La présentation conjointe du projet de loi et de son étude d'impact.....	92
b. La présentation d'une étude d'impact répondant à des exigences fixées dans la loi organique.....	93
2. Les incidences des règles de présentation : une entorse au principe de confidentialité du travail gouvernemental .....	95
B. La soumission de l'initiative législative à des règles de présentation à géométrie variable .....	97
1. L'existence d'initiatives législatives exemptées d'étude d'impact .....	99
a. L'existence de projets expressément exemptés d'étude d'impact.....	99
b. L'existence de projets de loi implicitement exemptés d'étude d'impact 101	
i. L'exclusion des propositions de loi d'origine gouvernementale du champ de l'étude d'impact .....	101
ii. L'exclusion des amendements gouvernementaux du champ de l'étude d'impact.....	102
iii. L'exclusion des projets de loi référendaire du champ de l'étude	

d'impact.....	103
2. L'existence d'initiatives législatives bénéficiant d'un régime d'étude d'impact aménagé.....	103
a. L'introduction d'aménagements adaptés aux particularités de certains projets de loi .....	104
i. Les aménagements propres aux projets de loi d'habilitation à agir par ordonnance .....	104
ii. Les aménagements propres aux projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution.....	106
iii. Les aménagements propres aux projets de « loi financière » .....	106
b. L'adjonction d'un aménagement modulable en fonction des projets de loi .....	107
Conclusion du chapitre.....	110
<i>CHAPITRE SECOND. LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE DE LA PRÉPARATION DES PROJETS DE LOI.....</i>	<i>111</i>
SECTION 1. L'ENRICHISSEMENT DU CONTRÔLE DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL PAR LE CONSEIL D'ÉTAT .....	113
§1. L'extension de l'examen des projets de loi à l'étude d'impact.....	114
A. Le déploiement du contrôle de l'étude d'impact.....	115
1. L'extension du contrôle aux évaluations de projets de loi soumises à un régime dérogatoire.....	116
2. L'intensification du contrôle de l'étude d'impact .....	117
B. La modulation de la sanction en fonction de la gravité de la carence constatée .....	120
1. Le rejet du projet de loi en cas d'absence ou d'insuffisance manifeste de l'étude d'impact.....	121
2. L'invitation à compléter l'étude d'impact en cas d'insuffisance non manifeste .....	123
§2. L'approfondissement de l'examen des projets de loi par l'étude d'impact .....	126
A. L'approfondissement de l'examen de la qualité du projet de loi .....	127
1. L'approfondissement limité de l'examen de la qualité formelle du projet de loi.....	128
2. L'approfondissement notable de l'examen de l'opportunité administrative du projet de loi.....	129

B.	L'approfondissement de l'examen de la régularité du projet de loi.....	131	
1.	La facilitation de l'examen de la régularité du projet de loi .....	132	
2.	L'enrichissement de l'examen de la régularité du projet de loi .....	133	
SECTION 2. L'ÉMERGENCE D'UN CONTRÔLE DU TRAVAIL			
GOUVERNEMENTAL PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL..... 135			
§1.	La création d'une voie de recours à l'article 39 alinéa 4 de la Constitution ....	136	
A.	La rigueur des conditions d'accès au Conseil constitutionnel .....	137	
1.	La saisine illusoire du Conseil constitutionnel à la suite du dépôt d'un projet de loi devant l'Assemblée nationale .....	138	
2.	La saisine difficile du Conseil constitutionnel à la suite du dépôt d'un projet de loi devant le sénat.....	139	
B.	La légèreté du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel.....	141	
1.	L'étendue limitée du contrôle.....	142	
2.	L'intensité minimale du contrôle .....	143	
§2.	L'introduction d'un contrôle du travail gouvernemental dans le cadre de l'article 61 de la Constitution .....	146	
A.	Le contrôle de l'étude d'impact à l'occasion du contrôle de constitutionnalité de la loi <i>a priori</i> .....	147	
1.	L'audace dans l'admission du contrôle.....	148	
2.	La retenue dans l'exercice du contrôle.....	150	
B.	L'influence de l'étude d'impact sur le contrôle de constitutionnalité des lois 154		
1.	Le contrôle de la constitutionnalité externe de la loi.....	155	
2.	Un enrichissement du contrôle de la constitutionnalité interne de la loi	157	
Conclusion du chapitre.....		161	
Conclusion du titre Premier.....		163	
TITRE SECOND. LE RÉAMÉNAGEMENT DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE..... 165			
<i>CHAPITRE PREMIER. LA REVALORISATION AMBIVALENTE DE LA FONCTION</i>			
<i>LÉGISLATIVE DU PARLEMENT</i> ..... 171			
SECTION 1. LE SOUTIEN GRADUEL APPORTÉ PAR L'ÉTUDE D'IMPACT À L'EXAMEN DU PROJET DE LOI .....			172
§1.	Une réception timide de l'étude d'impact .....	173	
A.	Les manifestations de cette réception timide .....	173	
1.	L'absence de modification significative des conditions d'examen des		

projets de loi au Sénat .....	174
2. L'adaptation limitée du règlement de l'Assemblée nationale .....	175
B. Les causes de cette réception timide .....	178
1. La crainte d'une emprise gouvernementale sur l'examen du projet de loi 178	
2. La crainte d'une emprise technocratique sur l'examen du projet de loi	180
§2. Une utilisation croissante de l'étude d'impact .....	182
A. L'adaptation des conditions d'examen du projet de loi .....	183
1. L'introduction d'éléments de contradiction dans les études d'impact... 183	
2. Les initiatives spécifiques de l'Assemblée nationale.....	186
a. L'expérimentation d'un débat d'orientation préalable.....	186
b. L'association de l'opposition à l'examen de l'étude d'impact.....	187
B. Les effets de l'étude d'impact sur le contenu des débats .....	189
1. L'appropriation de l'étude d'impact à des fins partisans .....	190
2. L'utilisation constructive de l'étude d'impact dans le débat parlementaire 192	
 SECTION 2. L'INFLUENCE MINIMALE DE L'ÉTUDE D'IMPACT SUR LE DROIT D'INITIATIVE DES ASSEMBLÉES.....	
	196
§1. Un soutien limité au droit d'amendement des assemblées.....	197
A. L'influence de l'étude d'impact sur le droit d'amendement parlementaire	197
1. Un frein discutable à l'exercice du droit d'amendement .....	198
2. Un support tangible apporté à l'exercice du droit d'amendement .....	200
B. L'ineffectivité de la procédure d'évaluation préalable des amendements parlementaires .....	202
1. L'absence de suites concrètes à l'habilitation donnée par la loi organique 202	
2. Les voies d'amélioration du dispositif .....	204
§2. L'absence d'obligation d'étude d'impact des propositions de loi.....	209
A. Les motifs équivoques de l'absence d'obligation d'étude d'impact des propositions de loi .....	211
1. La protection du droit d'initiative législative du Parlement.....	211
2. L'introduction d'une procédure de consultation du Conseil d'État sur les propositions de loi .....	213
B. Les incidences de l'absence d'obligation d'étude d'impact des propositions	

de loi.....	215
1. La dévalorisation du droit d’initiative législative du Parlement .....	215
2. Les modalités envisageables de soumission des propositions de loi à un mécanisme d’étude d’impact.....	217
Conclusion du chapitre.....	219
<i>CHAPITRE SECOND. LA CONSOLIDATION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE EN MATIÈRE LÉGISLATIVE.....</i>	<i>221</i>
SECTION 1. L’INTRODUCTION D’UN CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ DES PROJETS DE LOI.....	223
§1. L’encadrement rigoureux du contrôle de recevabilité des projets de loi .....	225
A. La nature spécifique du contrôle .....	225
1. un contrôle à faible dimension politique .....	226
2. Un contrôle à forte dimension technique .....	227
B. Les contraintes procédurales pesant sur le contrôle .....	229
1. la brievete du delai de controle.....	229
2. Le faible soutien technique dans l’exercice du contrôle .....	232
§ 2. Les effets limités du contrôle de recevabilité des projets de loi.....	233
A. L’improbable application de la sanction .....	234
1. Le poids du fait majoritaire en Conférence des presidents .....	235
2. L’opportunité d’une adaptation des conditions de mise en œuvre de l’article 39 alinéa 4.....	238
B. L’efficacité réduite de la sanction .....	239
1. La faculté de poursuivre l’examen du projet de loi en commission.....	240
2. La faculté de déposer le projet de loi devant l’autre assemblée.....	241
SECTION 2. L’APPROFONDISSEMENT DES CONTRÔLES EXERCÉS SUR LA LOI VOTÉE .....	242
§ 1. L’étude d’impact, un support pour le contrôle de l’application de la volonté parlementaire.....	243
A. La censure de l’obligation d’exposer le contenu et les délais de publication des textes d’application de la loi .....	244
1. Une censure fondée sur le principe de séparation des compétences .....	245
2. Une censure sévère.....	246
B. Les pratiques constructives suivies en marge des textes.....	248
1. L’étude d’impact, un référentiel pour le contrôle des délais d’application	

de la loi .....	248
2. L'étude d'impact, un référentiel pour le contrôle du respect de la volonté du législateur .....	250
§2. L'étude d'impact, un support pour l'évaluation <i>ex post</i> de la loi.....	253
A. La réception de l'étude d'impact dans le cadre de l'évaluation.....	254
1. L'adaptation des structures parlementaires d'évaluation.....	254
2. L'enrichissement des évaluations législatives conduites par le Parlement	256
B. Le concours attendu de l'étude d'impact au renouveau de l'évaluation parlementaire.....	259
1. L'introduction d'une démarche d'évaluation <i>ex post</i> systématique dans le règlement de l'Assemblée nationale.....	259
2. L'opportunité de la soumission du Gouvernement à une obligation d'évaluation <i>ex post</i> systématique.....	262
Conclusion du chapitre.....	264
Conclusion du titre Second .....	266
<i>Conclusion de la Première partie</i> .....	268

**SECONDE PARTIE. L'OBLIGATION D'ÉTUDE D'IMPACT, MÉTHODE D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE LOI ..... 270**

**TITRE PREMIER. LA PROMOTION DE QUALITÉS LÉGISLATIVES INTRINSÈQUES ..... 276**

**CHAPITRE PREMIER. LA MAÎTRISE DE L'INFLATION LÉGISLATIVE ..... 280**

**SECTION 1. LA MAÎTRISE DU NOMBRE DE LOIS ..... 284**

**§1. La prévention impossible du recours au vecteur législatif en présence d'une obligation de légiférer ..... 286**

**A. L'obligation de légiférer résultant d'une exigence supra-nationale..... 287**

**1. La ratification d'un traité ou d'un accord relevant de l'article 53 de la Constitution ..... 288**

**2. La transposition d'une directive de l'Union européenne ..... 289**

**B. L'obligation de légiférer résultant d'une exigence nationale..... 291**

**1. Les renvois de la Constitution ou d'une loi organique..... 291**

**2. Les décisions de censure avec effet différé du Conseil constitutionnel .293**

**§2. La prévention difficile du recours au vecteur législatif en présence d'un choix**

politique.....	295
A. L’option illusoire du <i>statu quo</i> .....	297
1. Le respect de la loi organique par le Gouvernement.....	299
2. Les libertés prises avec les lignes directrices du Secrétariat général du Gouvernement .....	301
B. L’examen marginal des options non législatives .....	303
1. L’option incitative .....	304
2. L’option réglementaire.....	306
SECTION 2. LA MAÎTRISE DU NOMBRE D’ARTICLES .....	309
§1. La canalisation perfectible de l’augmentation du volume des lois en préparation .....	310
A. La canalisation perfectible de l’augmentation du volume des projets gouvernementaux .....	311
1. La confrontation des options législatives du point de vue de leur volume 312	
2. L’appréciation de la nécessité de chaque ensemble indissociable du projet de loi.....	314
B. La canalisation perfectible de l’augmentation du volume des projets examinés au Parlement.....	316
§2. La canalisation perfectible de l’augmentation du volume des lois en vigueur	319
A. Le traitement minimal du stock des lois en vigueur.....	321
1. L’abrogation des textes législatifs et réglementaires devenus obsolètes	321
2. Les esquisses d’une démarche plus volontariste dans le traitement du stock des lois en vigueur .....	323
B. Les modalités d’utilisation de l’étude d’impact à des fins de maîtrise du stock des lois en vigueur .....	324
1. Le rejet d’une approche stricte de la compensation .....	325
2. L’intérêt d’une approche souple de la compensation.....	327
Conclusion du chapitre.....	329
<i>CHAPITRE SECOND. LA COHÉRENCE DE LA LOI AU REGARD DE SON ENVIRONNEMENT JURIDIQUE</i> .....	332
SECTION 1. LA COHÉRENCE DE LA LOI DANS LA HIÉRARCHIE DES NORMES .....	335

§1. La prévention partielle des incompatibilités de la loi avec le droit international et européen .....	336
A. La prévention tangible des incompatibilités de la loi avec le droit européen	337
1. Le droit européen en vigueur.....	337
a. La transposition des directives .....	338
b. L'ensemble du droit européen.....	341
2. La prévention tangible des incompatibilités de la loi avec le droit européen en préparation .....	344
B. La prévention insuffisante des incompatibilités de la loi avec le droit international.....	346
1. L'absence d'obligation de prise en compte du droit international dans la loi organique.....	346
2. L'opportunité d'une référence au droit international dans la loi organique	348
§2. La prévention partielle des inconstitutionnalités de la loi.....	350
A. La prévention perceptible des inconstitutionnalités de la loi .....	351
1. L'appréciation ciblée de la constitutionnalité des dispositions présentant un risque contentieux .....	352
2. L'appréciation de la conformité du projet de la loi à des dispositions constitutionnelles spécifiques.....	354
B. La prévention contrariée des inconstitutionnalités de la loi.....	358
1. L'appréciation inégale de la conformité des projets de loi à la Constitution	358
2. L'inapplication de l'obligation d'étude d'impact à certaines initiatives législatives.....	360
SECTION 2. LA COHÉRENCE DE LA LOI AU REGARD DE SON ENVIRONNEMENT LÉGISLATIF .....	363
§1. Le renforcement amorcé de la cohérence des énoncés au regard de leur environnement législatif.....	365
A. La cohérence terminologique de la loi au regard de son environnement législatif.....	366
1. La cohérence terminologique des lois en vigueur .....	367
2. La cohérence terminologique de la loi en préparation avec les lois en	



vigueur.....	369
B. La cohérence prescriptive de la loi au regard de son environnement législatif	
370	
1. La cohérence entre les énoncés législatifs.....	372
2. La cohérence entre les énoncés des lois prises sur le fondement de	
l'article 53 de la Constitution .....	374
§2. Le renforcement ponctuel de la codification de la loi .....	376
A. L'accompagnement de la codification à droit constant.....	377
1. L'accompagnement du processus de codification à droit constant .....	378
2. La détection ponctuelle des erreurs de codification .....	379
B. L'accompagnement de la codification de la loi en préparation.....	381
1. L'accompagnement limité de la codification de la loi en préparation ...	382
2. L'accompagnement croissant de la codification de la loi en préparation	
384	
Conclusion du chapitre.....	386
<i>Conclusion titre Premier</i> .....	388
TITRE SECOND. LA PROMOTION DE QUALITÉS LÉGISLATIVES EXTRINSÈQUES	
.....	390
<i>CHAPITRE PREMIER. L'EFFECTIVITÉ DE LA LOI</i> .....	394
SECTION 1. L'APPLICATION DE LA LOI .....	397
§1. Le concours négligeable apporté à l'application de la loi par les textes .....	398
A. L'application de la loi dans les délais prévus.....	400
B. L'application de la loi par des textes ne la privant pas d'effectivité.....	402
§2. Le concours marginal apporté à la mise en œuvre de la loi par les pouvoirs	
publics .....	404
A. La mise en œuvre de la loi par les administrations .....	405
1. L'interprétation de la loi par l'administration .....	406
2. Les modalités de mise en œuvre de la loi par l'administration.....	407
B. L'interprétation de la loi par le juge.....	410
1. L'étude d'impact, un travail préparatoire à part entière.....	411
2. L'étude d'impact, un travail préparatoire à part.....	415
SECTION 2. LA RÉCEPTION DE LA LOI.....	417
§1. Le soutien significatif apporté à l'amélioration de l'intelligibilité de la loi.....	419
A. L'information du citoyen par l'étude d'impact et l'exposé des motifs .....	421

1.	La réfutation partagée des doctrines hostiles à la motivation des lois ...	421
2.	L'objectif commun d'information du public.....	423
B.	Le complément d'information délivré par l'étude d'impact .....	424
§2.	Le soutien fragile apporté à la légitimation de la loi.....	428
A.	Le soutien perfectible apporté à la légitimation de la loi par la participation du public à son élaboration.....	429
1.	Le compte-rendu des consultations menées avant la saisine du Conseil d'État .....	430
2.	Le recueil d'observations sur le site de l'Assemblée nationale.....	432
B.	Le soutien contingent apporté à la légitimation de la loi par la démonstration de sa rationalité.....	434
1.	La légitimation de la loi en présence d'arguments rationnels .....	435
2.	L'affaiblissement de la légitimité de la loi en présence d'études d'impact peu rigoureuses.....	437
	Conclusion du chapitre.....	439
	<i>CHAPITRE SECOND. LA PERFORMANCE LÉGISLATIVE</i> .....	442
	SECTION 1. LA PERFORMANCE LÉGISLATIVE ESCOMPTÉE.....	445
§1.	L'identification difficile des objectifs poursuivis par la loi .....	446
A.	La coexistence des objectifs fixés dans l'étude d'impact avec les objectifs fixés dans la loi et son exposé des motifs.....	447
B.	L'insuffisante déclinaison des objectifs généraux en objectifs opérationnels 449	
§2.	L'anticipation approximative des effets produits par la loi.....	452
A.	L'évaluation perfectible des effets attendus par le projet de loi retenu.....	454
1.	L'imprécision des évaluations qualitatives .....	455
a.	Le caractère lacunaire des évaluations de l'efficacité escomptée des projets de loi .....	455
b.	La rareté des évaluations prenant en compte les impacts collatéraux ..	458
2.	La carence des analyses coûts-avantages .....	462
a.	La souplesse des prescriptions de la loi organique.....	463
b.	La carence des études d'impact au regard de la loi organique.....	466
B.	La comparaison balbutiante du projet de loi retenu avec les options écartées 471	
1.	L'amorce d'une comparaison d'un point de vue qualitatif .....	472

2. L'absence de comparaison du point de vue des coûts et bénéfices attendus	473
SECTION 2. LA PERFORMANCE LÉGISLATIVE ÉPROUVÉE .....	475
§1. Le défaut de systématique des évaluations <i>ex post</i> .....	476
A. Le silence du droit positif.....	477
B. Les palliatifs insuffisants introduits par le Secrétaire général du Gouvernement .....	478
§2. Le déficit méthodologique des évaluations <i>ex post</i> .....	480
A. L'insuffisance des préceptes méthodiques énoncés par le Secrétaire général du Gouvernement .....	481
1. Le rattachement exceptionnel des objectifs fixés par le projet de loi à des indicateurs prévus pour les « lois financières ».....	481
2. Le rattachement exceptionnel des objectifs fixés par le projet de loi à des indicateurs spécifiques .....	482
B. Les modalités d'instauration d'une démarche méthodique.....	484
§3. Les incidences législatives réduites des évaluations <i>ex post</i> .....	487
A. L'absence d'obligation de correction de la loi en fonction des résultats de l'évaluation <i>ex post</i> .....	488
B. L'insuffisante prise en compte des résultats de l'évaluation <i>ex post</i> dans les études d'impact des projets de loi modificatifs .....	489
Conclusion du chapitre.....	492
Conclusion du titre Second .....	494
<i>Conclusion de la Seconde partie</i> .....	496
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>498</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>506</b>
A. OUVRAGES .....	506
B. ARTICLES ET CHAPITRES D'OUVRAGES .....	519
C. ARTICLES DE PRESSE.....	542
D. TEXTES .....	543
E. DOCUMENTS PARLEMENTAIRES .....	553
F. ÉTUDES D'IMPACT, ÉVALUATIONS PRÉALABLES, FICHES D'IMPACT ET ANALYSES D'IMPACT .....	564
G. RAPPORTS ET DOCUMENTS OFFICIELS .....	571

H. ARRETS, AVIS ET DECISIONS .....	577
I. ENTRETIENS, DISCOURS & LETTRES DE MISSIONS.....	586
J. SITES INTERNET.....	587
<b>INDEX.....</b>	<b>589</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>608</b>

