

N° 578

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 janvier 2003.

PROPOSITION DE LOI

*visant à instaurer une loi de simplification législative
et réglementaire annuelle.*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République,
à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRESENTEE

PAR MM. FRANÇOIS D'AUBERT, JEAN AUCLAIR, JEAN-CLAUDE BEAULIEU, Mme CHANTAL BRUNEL, MM. FRANÇOIS CALVET, BERNARD CARAYON, ANTOINE CARRE, LUC-MARIE CHATEL, OLIVIER DASSAULT, LUCIEN DEGAUCHY, FRANCIS DELATTRE, JEAN-JACQUES DESCAMPS, JEAN-PIERRE DOOR, GERARD DUBRAC, YANNICK FAVENNEC, CLAUDE GATIGNOL, FRANÇOIS-MICHEL GONNOT, JEAN-PIERRE GORGES, JEAN-JACQUES GUILLET, SEBASTIEN HUYGHE, EDOUARD JACQUE, AIME KERGUERIS, JEAN-LOUIS LEONARD, LIONNEL LUCA, ALAIN MADELIN, PIERRE MEHAIGNERIE, PIERRE MOREL A L'HUISSIER, ALAIN MOYNE BRESSAND, YVES NICOLIN, HERVE NOVELLI, JEAN PRORIOU, PHILIPPE ROUAULT, MICHEL ROUMEGOUX, MAX ROUSTAN, MME MICHELE TABAROT, MM. DOMINIQUE TIAN, CHRISTIAN VANNESTE, GERARD VOISIN, ALFRED ALMONT, JEAN-PAUL ANCIAUX, BERTHO AUDIFAX, MMES MARTINE AURILLAC, BRIGITTE BAREGES, SYLVIA BASSOT, MM. PATRICK BEAUDOUIN, JACQUES-ALAIN BENISTI, MARC BERNIER, JEAN-MICHEL BERTRAND, JEAN BESSON, JEAN-MARIE BINETRUY, ETIENNE BLANC, ROLAND BLUM, JACQUES BOBE, MARCEL BONNOT, LOIC BOUVARD, JACQUES BRIAT, BERNARD BROCHAND, DOMINIQUE CAILLAUD, PIERRE CARDO, GILLES CARREZ, ROLAND CHASSAIN, JEAN-MARC CHAVANNE, JEAN-FRANÇOIS CHOSSY, JEAN-LOUIS CHRIST, DINO CINIERI, PHILIPPE COCHET, GEORGES COLOMBIER, JEAN-YVES COUSIN, CHARLES COVA, MARC-PHILIPPE DAUBRESSE, JEAN-PIERRE DECOOL, BERNARD DEFLESSELLES, JEAN-MARIE DEMANGE, YVES DENIAUD, BERNARD DEPIERRE, LEONCE DEPREZ, MME MARIE-HELENE DES EGAULX, MM. DOMINIQUE DORD, PHILIPPE DUBOURG, CHRISTIAN ESTROSI, FRANCIS FALALA, GEORGES FENECH, JEAN-MICHEL FERRAND, ALAIN FERRY, NICOLAS FORISSIER, MME ARLETTE FRANCO, MM. DANIEL GARD, ALAIN GEST, FRANCK GILARD, BRUNO GILLES, GEORGES GINESTA, JEAN-PIERRE GIRAN, CLAUDE GOASGUEN, JEAN-PIERRE GRAND, JEAN GRENET, FRANÇOIS GROSDIDIER, JEAN-CLAUDE GUIBAL, GERARD HAMEL, EMMANUEL HAMELIN, PIERRE HELLIER, PIERRE HERIAUD, PHILIPPE

HOUILLON, JEAN-YVES HUGON, CHRISTIAN JEANJEAN, MME MARYSE JOISSAINS-MASINI, MM.DOMINIQUE JUILLOT, JACQUES KOSSOWSKI, PATRICK LABAUNE, YVAN LACHAUD, MARC LAFFINEUR, JACQUES LAFLEUR, ROBERT LAMY, MARC LE FUR, DOMINIQUE LE MENER, JEAN-PIERRE LE RIDANT, MICHEL LEJEUNE, JEAN LEMIERE, ARNAUD LEPERCQ, MME GABRIELLE LOUIS-CARABIN, MM. RICHARD MALLIE, ALAIN MARLEIX, FRANCK MARLIN, JEAN MARSAUDON, MME HENRIETTE MARTINEZ, MM. PATRICE MARTIN-LALANDE, JACQUES MASDEU-ARUS, CHRISTIAN MENARD, DENIS MERVILLE, GILBERT MEYER, JEAN-MARC NESME, JEAN-PIERRE NICOLAS, JEAN-MARC NUDANT, DOMINIQUE PAILLE, MME FRANÇOISE DE PANAFIEU, MM. JACQUES PELISSARD, DANIEL PREVOST, DIDIER QUENTIN, JEAN-FRANÇOIS REGERE, FREDERIC REISS, JEAN-LUC REITZER, JACQUES REMILLER, MARC REYMANN, MME JULIANA RIMANE, MM.JEROME RIVIERE, JEAN ROATTA, JEAN-MARIE ROLLAND, SERGE ROQUES, FRANÇOIS SCELLIER, BERNARD SCHREINER, YVES SIMON, JEAN-PIERRE SOISSON, ALAIN SUGUENOT, MICHEL TERROT, GUY TEISSIER, ANDRE THIEN AH KOON, JEAN TIBERI, JEAN UEBERSCHLAG, LEON VACHET, FRANÇOIS VANSSON, JEAN-SEBASTIEN VIALATTE, PHILIPPE VITEL, MICHEL VOISIN ET GERARD WEBER,

Députés.

Lois.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La Conseil d'Etat mit l'accent dans un rapport de 1991, resté célèbre, sur la prolifération des textes multiples et parfois inutiles car inappliqués. Dans un article récent, le Vice-président du Conseil d'Etat, Monsieur Denoix de Saint-Marc, maintenait ce constat déplorant que, dans un pays où nul n'est censé ignorer la loi, étaient recensés près de 150 000 textes de portée générale, dont 7 500 lois et 82 000 décrets d'application.

La construction européenne n'a rien arrangé : à l'empilement national, s'est superposée la superstructure juridique des directives dont les Etats doivent assurer l'entrée en vigueur en modifiant leurs propres textes législatifs ou réglementaires, et celles des règlements communautaires, d'application immédiate. Les conventions internationales se rajoutent à cet édifice.

Cette prolifération de texte, ce «harcèlement textuel», a de multiples causes, mais résulte principalement de deux comportements préjudiciables :

L'absence de toute évaluation des dispositifs existants, car la réglementation nouvelle est devenue, avant toute expertise, une réponse politique quasi-automatique de la «bureaucratie» de notre société. Or la «production réglementaire» est un «marché régi par l'offre». Plus vous avez de fonctionnaires susceptibles de produire des textes, plus le nombre de ceux-ci sera grand et ce quelle que soit la «prétendue demande».

C'est si vrai que certains Etats ont cherché à lutter contre la prolifération des lois, par la limitation de l'activité de leurs services : ainsi en Australie, les départements ministériels ont une enveloppe budgétaire pour l'élaboration et le suivi de la réglementation. Cette enveloppe est calculée en coûts-heures de fonctionnaires. Elle ne peut être dépassée et fait même l'objet de diminutions lors des arbitrages budgétaires. Si au cours d'une année, ce «budget» est dépassé, cette administration n'a plus le droit de déposer un texte.

Cette augmentation incessante de la réglementation a des conséquences graves.

En premier lieu, la loi et les règlements ne sont plus compréhensibles.

Le Conseil Constitutionnel lui-même a cru devoir rappeler que la «clarté de la loi» est un principe fondamental de notre démocratie. Dans sa décision du 16 décembre 1999, il met en valeur l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi; «qu'en effet l'égalité devant la loi, énoncé par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et la «garantie des droits» requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel «tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.»

Autrement dit, l'essentiel de notre stock de lois ne répond plus à la définition du Conseil Constitutionnel et serait sûrement remis en cause s'il existait un recours direct ou indirect des citoyens devant le Conseil Constitutionnel,

En second lieu, l'empilement des textes est source de coûts pour l'ensemble de la collectivité, et notamment pour les entreprises, dont les obligations déclaratives ou autres ne cessent de croître, préjudiciant d'autant à notre compétitivité.

Enfin, la loi n'est plus vécue comme une libération, mais comme une oppression, notamment du fait du détail excessif dans lequel elle rentre, ainsi que les textes réglementaires d'application. Ce sentiment d'oppression est bien résumé par cette phrase célèbre attribuée au Président Pompidou, «arrêtez d'emm... les Français!». Mais au-delà, la non-application des lois (une sur deux dit-on) ne rend pas l'Etat crédible et c'est la notion même d'Etat de droit qui devient contestée.

Il est temps de réagir et de cesser de baisser les bras. Pour cela, il faut s'appuyer sur la détermination du gouvernement et sur l'initiative des parlementaires. A cette fin, la présente proposition de loi propose l'examen, chaque année par le Parlement d'un projet de loi de simplification.

Le débat autour de ce projet pourrait être préparé par une procédure de transmission préalable auprès du ministre en charge de la Réforme de l'Etat. Les propositions de modification des parlementaires seront annexées en documentation au projet de loi qu'elles aient été retenues ou non.

Une telle demande s'inscrit dans une perspective d'un retour souhaitable à une application plus stricte de l'article 34 de la Constitution qui nous dit que la loi «fixe les règles» dans des domaines fondamentaux comme les droits civiques, les libertés publiques, le droit civil, la nationalité, les crimes et délits ou la procédure pénale. Dans d'autres domaines comme «la libre administration des collectivités locales, leurs compétences et leurs ressources», «l'enseignement», «le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales», «le droit du travail, le droit syndical et la sécurité sociale», le même article 34 stipule que la loi détermine seulement «les principes fondamentaux».

PROPOSITION DE LOI

Article unique

Chaque année, le gouvernement dépose un projet de loi de simplification administrative.

578 – Proposition de loi de M. François d'Aubert visant à instaurer une loi de simplification législative et réglementaire annuelle.