

N^o 2431

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 novembre 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE
SUR LA PROPOSITION DE LOI, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT,

tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes (n^o 1765)

PAR M. ERWAN BALANANT
Député

Voir les numéros :

Sénat : 8, 365, 366 et T.A. 79 (2018-2019).

Assemblée nationale : 1765.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
1. L'utilité d'abroger les lois qui ne sont plus nécessaires	6
2. Un corpus législatif et réglementaire en constante augmentation	8
3. Le contenu initial de la proposition de loi	9
4. Les apports du Sénat	14
COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI	17
<i>Article 1^{er}</i> : Abrogation de diverses dispositions législatives devenues obsolètes	17
<i>Article 2</i> (loi du 8 juin 1864 fixant le budget pour 1865 et relative aux cautionnements des conservateurs des hypothèques) : Conséquences de la suppression du corps des conservateurs des hypothèques	41
<i>Article 3</i> (loi du 29 juillet 1881 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1882 [abrogée], art. 7 <i>ter</i> de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) : Transmission de documents aux bibliothèques des assemblées parlementaires.....	42
COMPTE RENDU DES DÉBATS	45
PERSONNES ENTENDUES	67

« Nous avons en France plus de lois que le reste du monde ensemble, et plus qu'il n'en faudrait à régler tous les mondes d'Épicure »

Montaigne, *Les Essais*, Livre III, chapitre 13, pp. 1580–1588

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 3 octobre 2018, M. Vincent Delahaye, vice-président du Sénat, Mme Valérie Létard et plusieurs de leurs collègues sénateurs ont déposé une proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes. Cette proposition s'inscrivait dans la suite logique de la mission de simplification législative, dite « BALAI » – bureau d'abrogation des lois anciennes inutiles – créée par le Bureau du Sénat au mois de janvier 2018.

Ce texte « *marque la première étape d'une opération qui, au nom de la crédibilité du droit et de sa lisibilité, a pour ambition de supprimer des textes ne répondant plus en rien aux canons de la loi* »⁽¹⁾. Il porte sur les lois adoptées entre 1800 et 1940 et proposait initialement l'abrogation de 44 d'entre elles.

Ces lois sont obsolètes pour deux grandes raisons, soit qu'elles sont tombées en désuétude, soit qu'elles ont été implicitement abrogées par des dispositions législatives postérieures. La proposition de loi devrait donc être « *sans incidence sur l'état du droit applicable* »⁽²⁾. Pour autant, elle est nécessaire puisque le principe en la matière est la pérennité des lois en vigueur, peu importe qu'un texte soit inusité ou inappliqué pendant un temps long⁽³⁾. En droit français, il existe donc des « *morts qu'il faut qu'on tue* », selon la formule attribuée à Fernand Desnoyers.

La méthode adoptée a été celle de la prudence, guidée par le souci d'**abroger d'une main tremblante** : seules les lois manifestement inutiles ont été regardés comme obsolètes et comme devant, en conséquence, être abrogées. La méthodologie, présentée à votre rapporteur par l'auteur de la proposition de loi lors d'une audition, lui a paru robuste. La proposition de loi a ensuite été soumise pour avis au Conseil d'État⁽⁴⁾.

Au Sénat, ce texte a été examiné conformément à la procédure de législation en commission et adopté en séance le 13 mars 2019.

(1) *Exposé des motifs de la proposition de loi.*

(2) *Avis n° 396251 du Conseil d'État du 20 décembre 2018.*

(3) *C'est l'application du principe « cujus est condere legem, ejus est abrogare », affirmé par le Conseil d'État dans son arrêt d'assemblée Sieur Bourgoïn le 13 mai 1949.*

(4) *Avis n° 396251 du Conseil d'État, op. cit.*

Le groupe MODEM a décidé d'inscrire cette proposition de loi à l'ordre du jour de sa journée réservée en application de l'alinéa 5 de l'article 48 de la Constitution, car l'empilement des normes peut nuire à la clarté, l'intelligibilité et l'accessibilité du droit, objectif de valeur constitutionnelle⁽¹⁾. Il ne s'agit pas d'aseptiser notre droit, notre démocratie a une histoire et il convient d'en garder la mémoire. Ces textes conserveront une valeur historique mais la loi, comme la société, doit évoluer.

1. L'utilité d'abroger les lois qui ne sont plus nécessaires

Votre rapporteur s'est interrogé sur l'opportunité d'abroger les lois qui ne sont plus nécessaires. Dès lors que des lois sont obsolètes et ne sont plus appliquées, est-il utile de les supprimer ?

Les auditions et les recherches qu'il a menées lui ont permis d'acquérir la conviction de l'utilité de cette démarche. Ainsi, comme l'indique le professeur Nicolas Molfessis, « *la survie de la loi ancienne et [l']application immédiate de la nouvelle loi favorisent la coexistence au sein d'un même ordre juridique de plusieurs droits positifs, applicables à des situations identiques [...]. Une même situation se trouve placée sous l'empire de diverses règles spéciales qui s'additionnent pour déterminer, par agglutination en quelque sorte, le droit applicable* »⁽²⁾.

L'image de la « *banquise dangereuse* » utilisée dans le rapport d'Alain Lambert et de Jean-Claude Boulard à propos de notre stock normatif a donc tout son sens : il existe une face cachée de notre législation, presque oubliée et pourtant bien présente dans notre ordre juridique interne.

En application de l'ancien principe « *cessante razione legis, cessat ejus dispositio* »⁽³⁾, repris dès 1799 par le Conseil d'État dans un avis du 4 nivôse an VIII, et du principe « *lex posterior derogat priori* »⁽⁴⁾, le juge peut, il est vrai, constater l'abrogation implicite d'une norme par un texte ultérieur, ce qu'il a fait à plusieurs reprises⁽⁵⁾.

(1) Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999.

(2) Pr. Nicolas Molfessis, « Combattre l'insécurité juridique ou la lutte du système juridique contre lui-même », article annexé à l'étude annuelle du Conseil d'État de 2006, « Sécurité juridique et complexité du droit ».

(3) « Lorsque la raison d'être d'une loi disparaît, la loi ne s'applique plus ».

(4) Principe selon lequel, en présence d'une contradiction entre deux normes, la norme la plus récente, à égalité de source, l'emporte sur la plus ancienne.

(5) Le rapport de Mme Nathalie Delattre, rapporteure de la commission des Lois du Sénat sur le présent texte, donne ainsi deux illustrations de ces abrogations implicites. On peut notamment reprendre ici celui du droit d'abandon : « Le 15 décembre 1969, le navire « Romulus » s'échoue près du port de Bayonne. L'épave faisant obstacle à la navigation, l'administration enjoint son armateur à l'enlever dans un délai de dix jours. L'armateur refuse de s'exécuter, se prévalant du droit d'abandon prévu par le décret du 26 décembre 1961 relatif aux épaves maritimes. Le juge administratif considère toutefois que ce décret a été implicitement abrogé par la loi n° 67-5 du 3 janvier 1967 portant statut des navires et autres bâtiments de mer, qui ne mentionne aucun droit d'abandon. L'armateur est donc dans l'obligation de dégager l'accès au port de

Comme le souligne le professeur Sébastien Ferrari, cette procédure est cependant réservée aux « *cas d'opposition les plus extrêmes* » entre deux textes successifs. Dans la mesure où le juge interprète la volonté du législateur, il ne peut en effet envisager cette possibilité qu'avec prudence, l'incompatibilité entre les normes devant être absolue pour éviter de créer des vides juridiques ⁽¹⁾.

L'exemple le plus célèbre d'abrogation implicite n'a d'ailleurs pas été constaté par le juge mais par le Gouvernement. Il s'agit de la désormais fameuse ordonnance du préfet de police Dubois n° 22 du 16 brumaire an IX (7 novembre 1800), intitulée « Ordonnance concernant le travestissement des femmes ». Pour mémoire, cette ordonnance visait à limiter l'accès des femmes à certaines fonctions ou métiers en les empêchant de s'habiller à l'image des hommes. Cette ordonnance étant incompatible avec les principes d'égalité entre les femmes et les hommes qui sont inscrits dans le Préambule de la Constitution de 1946 et à l'article 1^{er} de la Constitution, le Gouvernement a constaté, dans une réponse à une question écrite du sénateur Alain Houpert, que cette ordonnance était implicitement abrogée, dépourvue de tout effet juridique et ne constituait qu'une pièce d'archives conservée comme telle par la Préfecture de police de Paris ⁽²⁾.

Néanmoins, comme le souligne le rapport de notre collègue du Sénat, Nathalie Delattre, ces cas d'abrogations implicites ne peuvent être tous connus avec certitude « *car ils ne sont répertoriés par aucune base de données, contrairement aux abrogations explicites* » ⁽³⁾.

Les auteurs de la proposition de loi ont donc retenu le choix d'un texte d'abrogation expresse de plusieurs lois.

Cette solution, qui offre l'avantage de la clarté et qui facilite le travail de recensement des textes abrogés, doit cependant être maniée avec précaution. Comme l'a souligné le professeur Sébastien Ferrari dans une note remise à l'occasion de son audition par votre rapporteur : « *Lorsque l'abrogation d'un texte est prononcée, elle produit un effet immédiat. La disparition du texte abrogé affecte, en principe, l'ensemble des situations en cours au moment de l'entrée en vigueur de la règle abrogative. Bien qu'elle soit tournée vers l'avenir, cette suppression est susceptible de perturber les situations antérieurement constituées, notamment en mettant fin prématurément à leurs effets. Le droit interne, comme le droit européen, ont été conduits à poser des limites à cette remise en cause, à divers titres* » ⁽⁴⁾.

Bayonne ». Conseil d'État, 23 juin 1972, *Société Maregida Compania Naviera et Sieur Labat*, affaire n° 81031.

(1) Sébastien Ferrari, « *De l'art du trompe l'œil : l'abrogation implicite de la loi par la Constitution au service d'un continuum constitutionnel* », *revue française de droit constitutionnel*, n° 83, p. 498.

(2) Réponse du ministère du droit des femmes à la question écrite n° 00692 de M. Alain Houpert, publiée dans le *JO du Sénat* le 31 janvier 2013, p. 339.

(3) Sénat, Rapport n° 365 de Mme Nathalie Delattre, p. 14.

(4) Note remise au rapporteur.

Méthodologie suivie par les rédacteurs de la proposition de loi pour identifier les lois considérées comme obsolètes

Comme l'a rappelé M. Vincent Delahaye lors de son audition par votre rapporteur, l'objectif des auteurs de la proposition de loi n'était pas d'arriver à un inventaire exhaustif des lois obsolètes, exercice sans doute impossible, mais de dresser une liste de celles dont l'obsolescence sautait quasiment aux yeux. Par ailleurs, les auteurs du texte ont raisonné au niveau des lois elles-mêmes et non de leurs articles.

Ils ont identifié un certain nombre de lois, suivant une logique d'écrémage, consistant d'abord à éliminer les lois qui n'étaient pas obsolètes. Ils sont ainsi partis du principe que pouvaient être raisonnablement considérées comme non obsolètes les lois ayant donné lieu à une modification depuis moins de 20 ans ou auxquelles un texte (législatif ou réglementaire) lui-même de moins de 20 ans fait référence. Ils ont ensuite appliqué deux vérifications de sécurité en excluant des lois auxquelles renvoie un texte législatif ou réglementaire ancien, mais non obsolète (parce qu'un texte récent y renvoie) et en excluant les lois dont une juridiction en a fait une application récente. Ils ont enfin vérifié que ces lois étaient bien toujours en vigueur, le site Légifrance comportant quelques erreurs pour les textes les plus anciens.

Par sécurité, toutes les lois considérées comme « douteuses » au regard de leur éventuelle obsolescence ont été soumises aux administrations compétentes pour avis.

Il faut noter que l'Assemblée nationale a pris toute sa part dans ce processus, notamment grâce à l'action de simplification du droit entreprise par l'ancien président de notre commission des Lois, M. Jean-Luc Warsmann⁽¹⁾.

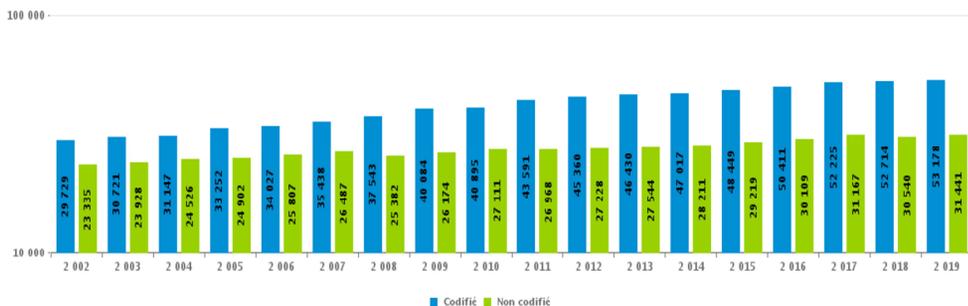
2. Un corpus législatif et réglementaire en constante augmentation

L'augmentation continue du corpus législatif et réglementaire doit nous conduire à nous interroger collectivement car la démarche de simplification doit porter non seulement sur le stock – comme le fait la présente proposition de loi – mais également sur le flux.

Il existe certes une demande sociétale indéniable de normes afin de gérer des problématique inédites ou récentes – trottinettes électriques, messages de haines sur les réseaux sociaux... – mais les statistiques de l'activité normative publiées sur le site Légifrance font état d'une indéniable inflation, indépendamment d'ailleurs des majorités politiques.

(1) Voir, par exemple, la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives qui a procédé à l'abrogation de nombreuses dispositions devenues obsolètes.

ÉVOLUTION DU DROIT LÉGISLATIF CONSOLIDÉ EN VIGUEUR (2002-2019)
EN NOMBRE D'ARTICLES, CODIFIÉS ET NON CODIFIÉS



Site Légifrance

Il faut noter que cette augmentation ne concerne pas que la production législative mais également le domaine réglementaire. C'est la raison pour laquelle la **circulaire du 26 juillet 2017** « relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact » fixe le principe du « *deux pour un* » : la publication de certains décrets doit être compensée « *par la suppression ou, en cas d'impossibilité avérée, la simplification d'au moins deux normes existantes* ». Le secrétaire général du Gouvernement, entendu par votre rapporteur, a indiqué que ce mécanisme produisait des résultats tout à fait satisfaisants.

3. Le contenu initial de la proposition de loi

Initialement, la proposition de loi ne contenait qu'un seul article abrogeant différentes dispositions législatives.

L'abrogation constitue un mode de sortie de vigueur des actes juridiques consistant en la volonté manifestée par l'auteur d'un acte d'y mettre fin pour l'avenir, par adoption d'un nouvel acte en ce sens. Le second acte a pour objet et pour effet de faire disparaître le premier. Effacé de l'ordonnancement juridique, l'acte n'est plus susceptible d'aucun effet de droit et ce d'une manière définitive⁽¹⁾.

Le 1° abroge la loi du 14 juillet 1819 relative à l'abolition du droit d'aubaine et de détraction, dont ne subsiste, depuis l'abrogation de son article 2 par la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-159 QPC du 5 août 2011, qu'un seul article constituant lui-même une disposition d'abrogation.

Le 2° abroge la loi du 29 janvier 1831 portant règlement du budget définitif de l'exercice 1828 et des dispositions sur la déchéance des créanciers de l'État et sur la division du budget des dépenses dont les dispositions encore en

(1) J.-M. Auby, « L'abrogation des actes administratifs », *AJDA*, 1967, p. 131.

vigueur sont obsolètes au regard de la loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1^{er} août 2001.

Le 3° abroge la loi du 15 mai 1850 portant fixation du budget des dépenses de l'exercice 1850, dont les dispositions encore en vigueur sont redondantes avec la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées.

Le 4° abroge la loi du 15 juillet 1850 sur les sociétés de secours mutuels qui, soumettant les dons et legs aux mutuelles à autorisation administrative, contrevient directement à l'article L. 114-43 du code de la mutualité.

Le 5° abroge la loi du 31 mai 1854 portant abolition de la mort civile.

Le 6° abroge la loi du 19 juin 1857 concernant les avances sur dépôts d'obligations foncières faites par la société du Crédit foncier de France, dont les articles encore en vigueur écartent l'application de dispositions qui n'existent plus.

Le 7° abroge la loi du 28 mai 1858 relative à la substitution du crédit foncier de France à l'État pour les prêts à faire en vertu de la loi du 17 juillet 1856, dont le seul article restant renvoie à un article obsolète.

Le 8° abroge la loi du 16 septembre 1871 portant fixation du budget général ordinaire des dépenses et des recettes de l'exercice 1871, dont les dispositions relatives aux sommes et cautionnements susceptibles d'être respectivement employées ou constitués en rentes françaises de toute nature sont obsolètes.

Le 9° abroge la loi du 25 avril 1872 qui interdit toutes fonctions publiques salariées aux membres de l'Assemblée nationale, dont le seul article encore en vigueur concerne les missions temporaires confiées par le Gouvernement à des parlementaires, aujourd'hui régies par le code électoral.

Le 10° abroge la loi du 21 mai 1873 relative aux commissions administratives des établissements de bienfaisance qui n'est plus d'actualité, dès lors que les bureaux de bienfaisance des communes ont été remplacés par les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale.

Le 11° abroge la loi du 27 février 1880 relative à l'aliénation des valeurs mobilières appartenant aux mineurs ou aux majeurs en tutelle et à la conversion de ces mêmes valeurs en titres au porteur, dont les dispositions restant en vigueur traitent du régime des valeurs mobilières des mineurs sous tutelle vacante et des pupilles de l'État, aujourd'hui régies par des dispositions décrétales.

Le 12° abroge la loi du 28 décembre 1880 relative au Journal officiel qui, régissant les crédits dont disposait ce dernier en 1880 et 1881, n'a plus d'intérêt juridique.

Le **13°** abroge la loi du 29 juillet 1881 qui ouvre ou annule des crédits sur les exercices 1879, 1880 et 1881, texte dont le seul article encore en vigueur impose aux administrations d'envoyer tous leurs documents aux assemblées parlementaires et renvoie pour le surplus à des dispositions abrogées.

Le **14°** abroge la loi du 28 mars 1885 sur les marchés à terme, dont l'unique article encore en vigueur confirme l'abrogation de lois anciennes.

Le **15°** abroge la loi du 14 août 1885 sur les moyens de prévenir la récidive (libération conditionnelle, patronage, réhabilitation), dont le seul article encore en vigueur concerne les sociétés de patronage, qui ont été remplacées par les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Le **16°** abroge la loi du 29 octobre 1885 portant création de succursales de la Caisse nationale d'épargne à l'étranger, dont les dispositions qui subsistent, relatives aux transferts et échanges de livrets d'épargne, apparaissaient obsolètes.

Le **17°** abroge la loi du 29 juillet 1889 ayant pour objet la déclaration d'utilité publique et la concession définitive de divers chemins de fer à la compagnie des chemins de fer du sud de la France (Grasse à Nice et Nice à Puget-Théniers).

Le **18°** abroge la loi du 25 juillet 1891 autorisant le Mont-de-Piété de Paris à faire des avances sur valeurs mobilières au porteur, alors que le Mont-de-Piété a été depuis remplacé par la caisse de crédit municipal.

Le **19°** abroge la loi du 19 avril 1898 sur l'exercice de la pharmacie ayant pour objet l'unification du diplôme de pharmacien, qui encadre les conditions d'accès à cette profession par des règles dépassées, notamment au regard des exigences du droit de l'Union européenne.

Le **20°** abroge la loi du 12 mars 1900 ayant pour objet de réprimer les abus commis en matière de vente à crédit des valeurs de Bourse, dont les dispositions du seul article encore en vigueur ont été reprises aux articles L. 512-102 et L. 571-11 du code monétaire et financier.

Le **21°** abroge la loi du 30 décembre 1903 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1904, dont les dispositions encore en vigueur prévoient d'organiser la destruction des sangliers à partir du 1^{er} janvier 1904 et réservent la propriété de l'animal abattu à celui qui l'a tué. Ces dispositions sont incompatibles avec les articles L. 427-1 et R. 427-1 et suivants du code de l'environnement.

Le **22°** abroge la loi du 21 mars 1905 attribuant aux tribunaux ordinaires l'appréciation des difficultés qui peuvent s'élever entre l'administration des chemins de fer de l'État et ses employés à l'occasion du contrat de travail, compétence qui relève aujourd'hui du conseil de prud'hommes aux termes de l'article L. 1411-2 du code du travail.

Le **23°** abroge la loi du 1^{er} août 1905 sur les fraudes et falsifications en matière de produits ou de services, dont les seules dispositions encore en vigueur régissent, d'une part, la répartition des amendes prononcées pour des infractions qui n'existent plus et, d'autre part, l'attribution de subventions aux communes concourant à la répression des fraudes par une commission départementale qui n'existe plus non plus.

Le **24°** abroge la loi du 23 juillet 1907 portant modification de certaines dispositions de la loi du 16 avril 1897 concernant la répression de la fraude dans le commerce du beurre et la fabrication de la margarine, qui prévoit l'application de dispositions obsolètes.

Le **25°** abroge la loi du 12 février 1916 tendant à réprimer le trafic des monnaies et espèces nationales, qui semble désormais obsolète.

Le **26°** abroge la loi du 13 mars 1917 ayant pour objet l'organisation du crédit au petit et au moyen commerce, à la petite et à la moyenne industrie, dont les dispositions encore en vigueur sont adossées à des articles de loi abrogés.

Le **27°** abroge la loi du 2 avril 1919 sur les unités de mesure, dont les dispositions encore en vigueur précisent les modalités d'application de dispositions abrogées.

Le **28°** abroge la loi du 25 juin 1920 portant création de nouvelles ressources fiscales, dont les dispositions ont été reprises à l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

Le **29°** abroge la loi du 31 juillet 1920 portant fixation du budget général de l'exercice 1920, dont les dispositions encore en vigueur posent des conditions à l'ouverture des casinos qui semblaient également régies par le code de la sécurité intérieure. En outre, cette loi permet des avances aux communes pour la construction de chemins forestiers par référence à des dispositions qui n'existent plus.

Le **30°** abroge la loi du 30 juin 1923 portant : 1° ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1922 au titre du budget général ; 2° ouverture de crédits sur l'exercice 1922 au titre du budget spécial des dépenses recouvrables en exécution des traités de paix, dont le dispositif subsistant est désormais couvert par l'article L. 3212-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

Le **31°** abroge la loi du 31 décembre 1925 portant : 1° ouverture, sur l'exercice 1926, de crédits provisoires applicables au mois de janvier 1926 ; 2° autorisation de percevoir pendant le même mois les impôts et revenus publics, qui ne comprend plus que des dispositions obsolètes sur la répression des fraudes en matière de propriété des navires.

Le **32°** abroge la loi du 3 décembre 1926 modifiant les articles 419, 420 et 421 du code pénal, se rapportant à l'ancien code pénal, abrogé depuis 1994 et dont

les dispositions encore en vigueur relatives à l'expertise sont couvertes par les articles 156 et suivants du code de procédure pénale.

Le **33°** abroge la loi du 9 décembre 1927 portant ouverture et annulation de crédit sur l'exercice 1927 au titre du budget général et des budgets annexes, qui régit les conditions d'avancement dans la fonction publique ou de majoration d'ancienneté des personnes ayant combattu lors de certains conflits dont le plus récent est la guerre d'Indochine.

Le **34°** abroge la loi du 13 mars 1928 ayant pour objet d'habiliter les agents municipaux à constater par procès-verbal les infractions en matière d'extraction de matériaux sur les rivages de la mer, car ses dispositions sont aujourd'hui régies par le code général des collectivités territoriales.

Le **35°** abroge la loi du 10 juillet 1928 autorisant les banques populaires à faire apporter à leurs statuts, par une assemblée générale ayant pouvoir d'approuver les comptes, les modifications nécessaires pour effectuer des avances aux artisans dans les termes de la loi du 27 décembre 1923, dont le dispositif est obsolète au regard des dispositions des articles L. 512-2 et suivants du code monétaire et financier qui régissent les banques populaires.

Le **36°** abroge la loi du 4 août 1929 appropriaient les titres de mouvement délivrés pour les eaux-de-vie naturelles à la garantie des appellations d'origine, dont le dispositif ne correspond plus à l'organisation juridique du régime des appellations d'origine contrôlée (AOC).

Le **37°** abroge la loi du 26 avril 1930 portant dégrèvements d'impôts qui interdit l'émission d'actions affectées d'un droit de vote privilégié, qui n'est plus compatible avec l'article L. 225-122 du code de commerce posant l'exigence de proportionnalité entre le droit de vote attaché aux actions et la quotité du capital que ces actions représentent.

Le **38°** abroge la loi du 29 avril 1930 autorisant les communes à bénéficier de la loi du 21 mai 1836 sur les loteries pour l'acquisition de matériel d'incendie ou pour l'organisation de concours ou de manœuvres cantonales d'extinction d'incendie, obsolète puisqu'elle étend le champ d'application d'une loi dont toutes les dispositions ont depuis été abrogées.

Le **39°** abroge la loi du 8 juillet 1932 assurant le chauffage gratuit des mineurs retraités pour vieillesse et invalidité, qui prévoit un dispositif, supprimé depuis, de bons gratuits de chauffage pour des mineurs retraités.

Le **40°** abroge la loi du 4 juillet 1934 tendant à assurer la protection des appellations d'origine « Cognac » et « Armagnac », dont le dispositif ne correspond plus à l'organisation juridique du marché des AOC.

Le **41°** abroge la loi du 8 avril 1938 tendant à la nomination de délégués ouvriers à la sécurité des ouvriers des poudreries et annexes, des pyrotechnies,

ateliers de chargement, cartoucheries dépendant de l'administration de la défense nationale, dont le dispositif est tombé en désuétude.

Le 42° abroge la loi du 12 septembre 1940 sur le financement des fabrications de démarrage faisant l'objet de lettres d'agrément, le régime du warrant industriel étant un mécanisme de sûreté en voie de désuétude.

Le 43° abroge la loi du 8 octobre 1940 substituant la carte d'identité de commerçant étranger à la carte d'identité d'artisan étranger, devenue obsolète.

Le 44° abroge la loi du 22 octobre 1940 relative aux règlements par chèques et virements, dont les dispositions restant en vigueur sanctionnent le manquement à des infractions qui n'existent plus.

4. Les apports du Sénat

Le Sénat, lors de l'examen de la proposition de loi en commission, a adopté 15 amendements, dont 12 de sa rapporteure et 3 du Gouvernement.

Il a notamment adopté un amendement visant à préciser, d'une part, que les lois mentionnées par l'article 1^{er} de la proposition de loi « *sont et demeurent abrogées* », au cas où certaines auraient déjà fait l'objet d'une abrogation et d'autre part – suivant les conclusions du Conseil d'État – que les abrogations sont applicables « *sur tout le territoire de la République* » dans l'hypothèse où certaines lois auraient pu faire « *l'objet de mesures particulières d'adaptation ou d'extension dans les collectivités d'outre-mer* »⁽¹⁾.

Il a également adopté un certain nombre d'amendements rédactionnels – visant par exemple à corriger l'intitulé de certaines lois – ou techniques – pour éviter d'abroger le 16° de l'article 1^{er} relatif à la loi du 29 octobre 1885 portant création de succursales de la Caisse nationale d'épargne à l'étranger, qui relève davantage, après examen, du domaine réglementaire.

À l'initiative de sa rapporteure et du Gouvernement, le Sénat a en outre renoncé à l'abrogation de certaines lois, leurs dispositions ne semblant pas obsolètes. Il s'agit notamment :

– d'une partie de la loi du 31 mai 1854 portant abolition de la mort civile (5° de l'article 1^{er}). Comme l'a souligné le Conseil d'État, l'article spécifiquement consacré à l'abolition de la mort civile conserve « un intérêt historique et une valeur symbolique », argument qui a emporté la conviction de nos collègues sénateurs, à défaut de celle de votre rapporteur ;

– de la réécriture – par la création d'un nouvel article 3 de la proposition de loi – de l'obligation faite par la loi du 29 juillet 1881 (13° de l'article 1^{er}) aux administrations publiques, établissements publics et aux entreprises nationalisées

(1) Avis n° 396251, op. cit.

d'adresser « *un exemplaire de tous documents qu'ils feront imprimer* » à la bibliothèque de l'Assemblée nationale et à celle du Conseil de la République. Cette disposition permet aux bibliothèques des assemblées parlementaires d'obtenir certains documents à titre gratuit, comme les rapports édités par La Documentation française. Dès lors, le Sénat a préservé ce droit tout en le rendant plus lisible, la loi du 29 juillet 1881 précitée étant abrogée en conséquence ;

– de la loi du 29 juillet 1889 (**17° de l'article 1^{er}**), qui sécurise l'exploitation de la ligne ferroviaire Nice-Digne-les-Bains, dans l'attente du transfert définitif de cette ligne à la région Sud qui devrait intervenir dans les prochaines années ;

– d'une partie de la loi du 25 juin 1920 portant création de nouvelles ressources fiscales (**28° de l'article 1^{er}**). La loi du 25 juin 1920 portant création de nouvelles ressources fiscales est toujours le fondement juridique de plusieurs dispositions du code général des impôts (CGI) et du livre des procédures fiscales. Dès lors, le Sénat a limité l'abrogation à l'article 111 de la loi du 25 juin 1920, les biens acquis par l'État pour cause de prescription étant désormais régis par le code général de la propriété des personnes publiques ;

– une partie de la loi du 31 juillet 1920 (**29° de l'article 1^{er}**). En effet, l'article 82 de la loi du 31 juillet 1920 interdit d'ouvrir un casino à moins de 100 kilomètres de Paris, à l'exception du casino d'Enghien-les-Bains. En conséquence, des cercles de jeux se sont développés dans la capitale, qui sont aujourd'hui remplacés par des clubs de jeux, soumis à des exigences plus strictes en matière de sécurité et de transparence financière. L'exploitation de ces clubs de jeux est autorisée, à titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 2020. Dès lors, le Sénat a considéré qu'il n'était pas opportun de déstabiliser cette expérimentation en autorisant l'ouverture de casinos à proximité de Paris ;

– d'une partie de la loi du 30 juin 1923 portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1922 au titre du budget général et ouverture de crédits sur l'exercice 1922 (**30° de l'article 1^{er}**). Cette loi est en effet toujours le fondement juridique de plusieurs dispositions du CGI et du livre des procédures fiscales. Dès lors, seul l'article 13 de la loi du 30 juin 1923 a été abrogé, l'édification de monuments de mort étant désormais régie par le code général de la propriété des personnes publiques ;

– de la loi du 12 septembre 1940 sur le financement des fabrications de démarrage faisant l'objet de lettres d'agrément (**42° de l'article 1^{er}**). Le warrant industriel est un mécanisme de sûreté en voie de désuétude qui n'a pas été repris lors de l'adoption du code de commerce en 2000, contrairement aux warrants agricole, hôtelier ou pétrolier. Son abrogation est cependant toujours en cours d'étude et pourrait être envisagée dans le cadre de la réforme du droit des sûretés. Dans l'attente des conclusions rendues sur l'obsolescence du warrant industriel, il importait d'assurer la sécurité juridique de ces dispositions fiscales.

À l'inverse, sur proposition de sa rapporteure, le Sénat a souhaité compléter la proposition de loi initiale en abrogeant huit lois obsolètes supplémentaires :

– loi du 3 août 1844 relative au droit de propriété des veuves et des enfants des auteurs d'ouvrages dramatiques (2° *bis* de l'article 1^{er}), dans la mesure où les droits d'auteur des artistes sont définis par l'article L. 123-1 du code de la propriété intellectuelle ;

– loi du 7 juillet 1881 qui rend exclusivement obligatoire l'alcoomètre centésimal de Gay Lussac et le soumet à une vérification officielle (12° *bis* de l'article 1^{er}), dans la mesure où les alcoomètres de Gay-Lussac ont été remplacés par des alcoomètres plus récents pour mesurer la concentration d'alcool dans les liquides ;

– loi du 6 juin 1889 qui rend obligatoires la vérification et le poinçonnage par l'État des densimètres employés dans les fabriques de sucre pour contrôler la richesse de la betterave (16° *bis* de l'article 1^{er}), dans la mesure où les densimètres ont été remplacés par des saccharimètres pour mesurer la concentration en sucre des betteraves ;

– loi du 10 juillet 1894 relative à l'assainissement de Paris et de la Seine (article 18° *bis* de l'article 1^{er}), dès lors qu'elle concerne un mode d'assainissement aujourd'hui révolu ;

– loi du 22 juillet 1895 relative à l'application de l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse (18° *ter* de l'article 1^{er}), dans la mesure où son article unique renvoie à l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881, abrogé en 2004 ;

– loi du 14 août 1918 rendant obligatoire la vérification et le contrôle des thermomètres médicaux (26° *bis* de l'article 1^{er}), dès lors que les thermomètres sont désormais régis par la directive 93/42/CEE du Conseil du 14 juin 1993 relative aux dispositifs médicaux ;

– loi du 13 août 1926 complétant la loi du 10 juillet 1894 relative à l'assainissement de Paris et de la Seine par le « tout à l'égout » (31° *bis* de l'article 1^{er}), dans la mesure où le seul article en vigueur concerne un mode d'assainissement obsolète ;

– loi du 8 juin 1864 fixant le budget pour 1865 et relative aux cautionnements des conservateurs des hypothèques (article 2), dans la mesure où les règles applicables aux conservateurs des hypothèques sont fixées par le code civil et le code général des impôts. L'abrogation de cette loi a néanmoins été repoussée au 1^{er} janvier 2024.

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

(loi du 14 juillet 1819 relative à l'abolition du droit d'aubaine et de détraction [abrogée], loi du 29 janvier 1831 portant règlement du budget définitif de l'exercice 1828 et des dispositions sur la déchéance des créanciers de l'État, sur la division du budget des dépenses, sur le sceau des titres, et sur la révision des pensions extraordinaires [abrogée], loi du 3 août 1844 relative au droit de propriété des veuves et des enfants d'auteurs d'ouvrages dramatiques [abrogée], loi du 15 mai 1850 portant fixation du budget des dépenses de l'exercice 1850 [abrogée], loi du 15 juillet 1850 sur les sociétés de secours mutuels [abrogée], article 5 de la loi du 31 mai 1854 portant abolition de la mort civile [abrogé], loi du 19 juin 1857 concernant les avances sur les dépôts d'obligations foncières faites par la société du Crédit foncier de France [abrogée], loi du 28 mai 1858 relative à la substitution du crédit foncier de France à l'État pour les prêts faits en vertu de la loi du 17 juillet 1856 [abrogée], loi du 16 septembre 1871 portant fixation du budget rectificatif de 1871 [abrogée], loi du 25 avril 1872 qui interdit toutes fonctions publiques salariées aux membres de l'Assemblée nationale [abrogée], loi du 21 mai 1873 relative aux commissions administratives des établissements de bienfaisance [abrogée], loi du 27 février 1880 relative à l'aliénation des valeurs mobilières appartenant aux mineurs ou aux majeurs en tutelle et à la conversion de ces mêmes valeurs en titres au porteur [abrogée], loi du 28 décembre 1880 relative au Journal officiel [abrogée], loi du 7 juillet 1881 qui rend exclusivement obligatoire l'alcoomètre centésimal de Gay-Lussac et le soumet à une vérification officielle [abrogée], loi du 28 mars 1885 sur les marchés à terme [abrogée], loi du 14 août 1885 sur les moyens de prévenir la récidive (libération conditionnelle, patronage, réhabilitation) [abrogée], loi du 6 juin 1889 qui rend obligatoires la vérification et le poinçonnage par l'État des densimètres employés dans les fabriques de sucre pour contrôler la richesse de la betterave [abrogée], loi du 25 juillet 1891 autorisant le Mont-de-Piété de Paris à faire des avances sur les valeurs mobilières au porteur [abrogée], loi du 10 juillet 1894 relative à l'assainissement de Paris et de la Seine [abrogée], loi du 22 juillet 1895 relative à l'application de l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse [abrogée], loi du 19 avril 1898 sur l'exercice de la pharmacie ayant pour objet l'unification du diplôme de pharmacien [abrogée], loi du 12 mars 1900 ayant pour objet de réprimer les abus commis en matière de vente à crédit des valeurs de Bourse [abrogée], loi du 30 décembre 1903 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1904 [abrogée], loi du 21 mars 1905 attribuant aux tribunaux ordinaires l'appréciation des difficultés qui peuvent s'élever entre l'administration des chemins de fer de l'État et ses employés à l'occasion du contrôle de travail [abrogée], loi du 1^{er} août 1905 sur les fraudes et falsification en matière de produits ou de services [abrogée], loi du 23 juillet 1907 portant modification de certaines dispositions de la loi du 16 avril 1897 concernant la répression de la fraude dans le commerce du beurre et la fabrication de la margarine [abrogée], loi du 12 février 1916 tendant à réprimer le trafic des monnaies et espèces nationales [abrogée], loi du 13 mars 1917 ayant pour objet l'organisation du crédit au petit et au moyen commerce, à la petite et à la moyenne industrie [abrogée], loi du 14 août 1918 rendant obligatoire la vérification et le contrôle des thermomètres médicaux [abrogée], loi du 2 avril 1919 sur les unités de mesure [abrogée], article 111 de la loi du 25 juin 1920 portant création de nouvelles ressources fiscales [abrogé], article 100 de la loi du 31 juillet 1920 portant fixation du budget général de l'exercice 1920 [abrogé], article 13 de la loi du 30 juin 1923 portant : 1° ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1922 au titre du budget général ; 2° ouverture de crédits sur l'exercice 1922 au titre du budget spécial des dépenses recouvrables en exécution des traités de paix [abrogé], loi du 31 décembre 1925 portant : 1° ouverture, sur l'exercice 1926, de crédits provisoires applicables au mois de janvier 1926 ; 2° autorisation de percevoir pendant le même mois les impôts et revenus publics [abrogée], loi du 13 août 1926 complétant la loi du 10 juillet 1894 relative à l'assainissement de Paris et de la Seine par le « tout à l'égout » [abrogée], loi du 3 décembre 1926 modifiant les articles 419, 420 et 421 du Code pénal [abrogée], loi du 9 décembre 1927 portant ouverture et annulation de crédit sur l'exercice 1927 au titre du budget général et des budgets annexes [abrogée], loi du 13 mars 1928 ayant pour objet d'habiliter les agents municipaux à constater par procès-verbal les infractions en matière d'extraction de matériaux sur les rivages de la mer [abrogée], loi du 10 juillet 1928 autorisant les banques populaires à faire apporter à leurs statuts, par une assemblée

générale ayant pour pouvoir d'approuver les comptes, les modifications nécessaires pour effectuer des avances aux artisans dans les termes de la loi du 27 décembre 1923 [abrogée], loi du 4 août 1929 appropriant les titres de mouvement délivrés pour les eaux de vie naturelles à la garantie des appellations d'origine [abrogée], loi du 26 avril 1930 portant dégrèvements d'impôts [abrogée], loi du 29 avril 1930 autorisant les communes à bénéficier de la loi du 21 mai 1836 sur les loteries pour l'acquisition de matériel d'incendie ou pour l'organisation de concours ou de manœuvres cantonales d'extinction d'incendie [abrogée], loi du 8 juillet 1932 assurant le chauffage gratuit des mineurs retraités pour vieillesse et invalidité [abrogée], loi du 4 juillet 1934 tendant à assurer la protection des appellations d'origine « Cognac » et « Armagnac » [abrogée], loi du 8 avril 1938 tendant à la nomination de délégués ouvriers à la sécurité des ouvriers des poudreries et annexes, des pyrotechnies, ateliers de chargement, cartoucheries dépendant de l'administration de la défense nationale [abrogée], loi du 8 octobre 1940 substituant la carte d'identité de commerçant étranger à la carte d'identité d'artisan étranger [abrogée], loi du 22 octobre 1940 relative aux règlements par chèques et virements [abrogée].

Abrogation de diverses dispositions législatives devenues obsolètes

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article abroge un certain nombre de lois obsolètes adoptées entre 1819 et 1940.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Ces lois n'ont pas été modifiées depuis au moins vingt ans, ce qui était d'ailleurs l'un des critères retenus pour la sélection de lois potentiellement obsolètes par la mission sénatoriale dite BALAI.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

La commission des Lois du Sénat, sur proposition de sa rapporteure et du Gouvernement, a adopté plusieurs amendements visant à écarter l'abrogation de dispositions non encore obsolètes ou à forte portée symbolique. À l'inverse, le Sénat a complété cet article en y ajoutant d'autres abrogations de lois jugées obsolètes.

1. Loi du 14 juillet 1819 relative à l'abolition du droit d'aubaine et de détraction (1°)

Les articles 1^{er} et 3 sont les seuls articles encore en vigueur de la loi du 14 juillet 1819 relative à l'abolition du droit d'aubaine et de détraction.

**Historique de la loi du 14 juillet 1819
relative à l'abolition du droit d'aubaine et de détraction ⁽¹⁾**

Le droit d'aubaine était un privilège du Roi de France qui lui réservait l'intégralité des successions des étrangers résidant sur le territoire national. Le droit de détraction permettait quant à lui au roi de capter une portion seulement et non pas l'intégralité des successions des étrangers habitant en France.

Ces droits furent abolis une première fois par la loi des 16 et 18 août 1791 en même temps que fut assurée l'égalité entre Français et étrangers devant le droit des successions par la loi des 8 et 15 avril 1791.

Toutefois, sous le Premier Empire, les articles 726 et 912 du code civil réintroduisirent une importante distinction entre nationaux et étrangers vis-à-vis du droit des successions. Ils subordonnaient la faculté pour les étrangers de recevoir un héritage en France à des conditions de réciprocité diplomatique et législative : l'étranger ne pouvait hériter en France que dans les mêmes conditions qu'un Français pouvait hériter dans le pays dont cet étranger était ressortissant.

La loi du 14 juillet 1819 relative à l'abolition du droit d'aubaine et de détraction avait pour objet l'abrogation de ces articles du code civil. Elle n'abolissait donc pas, à proprement parler, le droit d'aubaine, déjà aboli en 1791, mais les conditions de réciprocité auxquelles étaient soumises les successions des étrangers en France.

Néanmoins, l'article 2 de cette même loi maintenait, en partie, une condition de réciprocité législative puisqu'il prévoyait que « *dans le cas de partage d'une même succession entre des cohéritiers étrangers et français, ceux-ci prélèveront sur les biens situés en France une portion égale à la valeur des biens situés en pays étranger dont ils seraient exclus, à quelque titre que ce soit, en vertu des lois et coutumes locales* ».

Cette disposition s'est appliquée jusqu'à la décision n° 2011-159 QPC du 5 août 2011 du Conseil constitutionnel qui l'a déclarée contraire à la Constitution et, en particulier, au principe d'égalité.

L'article 1^{er} abroge les articles 726 et 912 du code civil et énonce le principe selon lequel « *les étrangers auront le droit de succéder, de disposer et de recevoir de la même manière que les Français dans toute l'étendue du Royaume* ». Il a épuisé ses effets juridiques puisque d'une part, les anciens articles 726 et 912 qu'il abrogeait ont été remplacés par de nouvelles dispositions et que le principe d'égalité entre étrangers et Français qu'il énonce est ancré dans le droit des successions qui ne connaît plus de distinctions fondées sur la nationalité. L'article 3 détermine quant à lui les modalités d'entrée en vigueur de la loi, qui sont, de ce fait, devenues sans objet.

Dès lors, le 1^{er} de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi abroge la loi du 14 juillet 1819 précitée. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

(1) Extraits du rapport n° 365 du Sénat, op. cit, pp. 25 et 26.

2. Loi du 29 janvier 1831 portant règlement du budget définitif de l'exercice 1828 et des dispositions sur la déchéance des créanciers de l'État, sur la division du budget des dépenses, sur le sceau des titres et sur la révision des pensions extraordinaires (2°)

Les articles 11 et 12 sont les seuls articles encore en vigueur de la loi du 29 janvier 1831 portant règlement du budget définitif de l'exercice 1828 et des dispositions sur la déchéance des créanciers de l'État, sur la division du budget des dépenses, sur le sceau des titres, et sur la révision des pensions extraordinaires, relatifs à la subdivision en chapitres du budget de l'État.

L'article 11 dispose que « *le budget des dépenses de chaque ministère* » ainsi que la loi des comptes sont « *divisé[s] en chapitres spéciaux* » et que « *chaque chapitre ne contiendra que des services corrélatifs ou de même nature* ». L'article 12 précise que « *les sommes affectées [...] à chacun de ces chapitres ne pourront être appliquées à des chapitres différents* ». La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) les a tous deux rendus obsolètes.

Dès lors, le 2° de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi abroge la loi du 29 janvier 1831 précitée. Le Sénat a adopté cet alinéa avec un amendement rédactionnel de sa rapporteure relatif à l'intitulé de la loi.

3. Loi du 3 août 1844 relative au droit de propriété des veuves et des enfants d'auteurs d'ouvrages dramatiques (2° bis)

L'article unique de la loi du 3 août 1844 dispose que « *les veuves et les enfants des auteurs d'ouvrages dramatiques auront, à l'avenir, le droit d'en autoriser la représentation et d'en conférer la jouissance, pendant vingt ans (...)* ». Cette loi alignait la durée de la jouissance des droits des auteurs dramatiques par leurs héritiers sur celle des auteurs d'écrits imprimés.

L'ajout de cette loi à la proposition de loi initiale résulte d'un amendement de la rapporteure de la commission des Lois du Sénat, Mme Nathalie Delattre, qui a fait valoir que l'article L. 123-1 du code la propriété intellectuelle prévoit que les droits des auteurs persistent après leur décès, pendant l'année civile en cours et les soixante-dix années qui suivent, au bénéfice de leur ayants droits.

4. Loi du 15 mai 1850 portant fixation du budget des dépenses de l'exercice 1850 (3°)

Les articles 9 et 11 sont les seuls articles encore en vigueur de la loi du 15 mai 1850 portant fixation du budget des dépenses de l'exercice 1850.

Aux termes de l'article 9, aucune dépense ne peut être « *ordonnée ni liquidée sans qu'un crédit préalable ait été ouvert par une loi* ». Dans le cas contraire, les sommes versées sont laissées à la charge personnelle du ministre contrevenant. L'article 11 dispose quant à lui qu'« *aucune demande de crédits*

extraordinaires ne peut [être] introduite devant l'Assemblée législative, si ce n'est pour des dépenses urgentes et n'ayant pu être prévues ni réglées dans le budget de l'exercice ».

Ces dispositions sont redondantes avec l'article 9 de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées, ce qui justifie que le 3° de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi propose l'abrogation de la loi du 15 mai 1850 précitée. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

5. Loi du 15 juillet 1850 sur les sociétés de secours mutuels (4°)

L'article 7 est le seul article encore en vigueur de la loi du 15 juillet 1850 sur les sociétés de secours mutuels. Il soumet à un régime particulier d'autorisation préfectorale les donations et les legs aux sociétés de secours mutuels.

Historique de la loi du 15 juillet 1850 sur les sociétés de secours mutuels ⁽¹⁾

Héritières des corporations et des fraternités religieuses de l'Ancien Régime, les premières sociétés de secours mutuels furent créées au tournant du XIX^{ème} siècle dans le but d'assurer l'entraide minimale nécessaire à la classe ouvrière. Ces sociétés se heurtèrent immédiatement à la méfiance générale vis-à-vis des groupements professionnels, illustrée par la loi Le Chapelier du 14 juin 1791. Leur développement fut d'abord combattu puis toléré par les autorités.

Il fallut attendre la Révolution de 1848 et, en particulier, la loi du 15 juillet 1850 sur les sociétés de secours mutuels pour qu'elles soient reconnues. Cette loi permit, en effet, aux sociétés de secours mutuels d'« être déclarées d'utilité publique » sous certaines conditions. Leur objet devait se limiter à l'apport de « secours temporaires aux sociétaires » et ne devait pas s'étendre au versement de pensions de retraite ou d'allocations chômage.

Ainsi, la loi du 15 juillet 1850 précitée permit l'institution d'un double régime pour les sociétés de secours mutuels : les sociétés déclarées d'utilité publique et les sociétés libres. Les premières étaient placées sous tutelle et réglementées. Les secondes s'administraient librement mais, dépourvues de personnalité juridique, ne pouvaient recevoir de subventions et pouvaient être dissoutes par le Gouvernement en cas de gestion frauduleuse.

Cet article 7 a été rendu obsolète par l'ordonnance n° 45-2456 du 19 octobre 1945, aujourd'hui codifiée à l'article L. 114-43 du code de la mutualité, qui permet aux mutuelles et unions de recevoir des donations et des legs sans besoin d'une quelconque autorisation.

Dès lors, le 4° de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi abroge la loi du 15 juillet 1850 précitée. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

(1) Extraits du rapport n° 365 du Sénat, op. cit, pp. 30-31.

6. Article 5 de la loi du 31 mai 1854 portant abolition de la mort civile (5°)

Deux articles de la loi du 31 mai 1854 portant abolition de la mort civile sont encore en vigueur. Il s'agit de l'article 1^{er}, qui dispose que « *la mort civile est abolie* », et de la clause transitoire de l'article 5, qui précise que « *les effets de la mort civile cessent, pour l'avenir, à l'égard des condamnés, actuellement morts civilement, sauf les droits acquis aux tiers* ».

Historique de la loi du 31 mai 1854 portant abolition de la mort civile ⁽¹⁾

Issue du droit romain, la mort civile vise à priver l'individu de ses droits civils, notamment à la suite d'une condamnation aux galères ou au bannissement de la cité. Elle a longtemps constitué le pendant civil des condamnations pénales les plus graves.

Appliquée sous l'Ancien Régime, cette notion fut reprise par l'article 25 du code civil napoléonien (1804) : « *par la mort civile, le condamné perd la propriété de tous les biens qu'il possédait ; sa succession est ouverte au profit de ses héritiers, auxquels ses biens sont dévolus, de la même manière que s'il était mort naturellement et sans testament* ». Frappé de mort civile, l'individu ne peut ni ester en justice ni contracter un mariage.

En 1850, la mort civile fut partiellement abrogée pour les personnes condamnées à la « *déportation dans une enceinte fortifiée, désignée par la loi, hors du territoire continental de la République* ». Elle fut définitivement supprimée par la loi du 31 mai 1854. Le député Richet, rapporteur, qualifia alors la mort civile « *d'institution étrange qui, avec la prétention d'être un instrument d'intimidation pour la perversité, est peu sensible au coupable endurci et frappe surtout le condamné* ». Cette loi s'inscrit dans un mouvement plus large d'affirmation des libertés fondamentales, notamment depuis la loi du 30 juin 1838 sur l'enfermement des aliénés.

Les dernières références à la mort civile ont été supprimées par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009. En l'état du droit, une peine complémentaire d'interdiction des droits civiques, civils et de famille est prévue pour les crimes et délits d'une particulière gravité (article 131-26 du code pénal).

La France n'applique plus la mort civile depuis le milieu du XIX^{ème} siècle. Il paraissait donc possible d'abroger cette loi.

Dans son avis, le Conseil d'État s'est néanmoins interrogé sur l'abrogation de la loi du 31 mai 1854 précitée. En effet, « *s'il [ne] reste aucune trace aujourd'hui [de la mort civile], ni dans le code pénal, ni dans le code civil, et si l'article 1^{er} de cette loi de 1854 [...] a ainsi épuisé ses effets juridiques, cette disposition [...] conserve un intérêt historique et une valeur symbolique* ».

Partageant ces préventions, le Sénat a maintenu l'article 1^{er} de la loi, limitant l'abrogation envisagée à la clause transitoire prévue à son article 5.

Votre rapporteur s'est interrogé sur cette disposition. Par cohérence, il lui semble en effet dommageable de faire des exceptions à l'abrogation de lois obsolètes pour des motifs purement symboliques. Cela étant, s'agissant en

(1) Extraits du rapport n° 365 du Sénat, op. cit, pp. 31–33.

l'espèce d'une loi d'abolition, il considère en tout état de cause qu'une abrogation n'est pas indispensable.

7. Loi du 19 juin 1857 concernant les avances sur les dépôts d'obligations foncières faites par la société du Crédit foncier de France (6°)

La loi du 19 juin 1857 concernant les avances sur dépôts d'obligations foncières faites par la société du Crédit foncier de France ⁽¹⁾ se compose de trois articles, tous encore en vigueur. Elle exempte l'organisme de certaines formalités qui étaient nécessaires pour qu'un créancier puisse faire valoir un gage accordé par son débiteur.

Les dispositions auxquelles cet organisme est autorisé à déroger n'existent plus depuis l'article 56 de l'ordonnance n° 2006-346 du 23 mars 2006 relative aux sûretés. De plus, en application de la loi n° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière, le Crédit foncier de France a changé de statut, cessant d'être un établissement public sous tutelle ministérielle et adoptant le régime des sociétés à directoire et conseil de surveillance.

Dès lors, le 6° de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi abroge la loi du 19 juin 1857 précitée. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

8. Loi du 28 mai 1858 relative à la substitution du crédit foncier de France à l'État pour les prêts faits en vertu de la loi du 17 juillet 1856 (7°)

L'article 1^{er} est le seul article non encore abrogé de la loi du 28 mai 1858 relative à la substitution du crédit foncier de France à l'État pour les prêts à faire en vertu de la loi du 17 juillet 1856. Il autorise le Crédit foncier de France à faire les prêts prévus par l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1856 sur le drainage agricole ⁽²⁾.

Or, ces prêts destinés à soutenir les opérations de drainage agricole établis en vertu de la loi du 17 juillet 1856 n'existent plus, ce qui a justifié l'abrogation de la loi du 28 mai 1858 précitée par le 7° de l'article 1^{er} de la proposition de loi. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

(1) *Le Crédit foncier de France a été créé sous l'impulsion de Napoléon III, pour pallier la carence de crédit, en particulier dans le domaine de l'agriculture.*

(2) *La loi du 28 mai 1858 relative à la substitution du crédit foncier de France à l'État pour les prêts à faire en vertu de la loi du 17 juillet 1856 est une conséquence de la loi du 17 juillet 1856 sur le drainage, qui allouait des fonds au soutien des opérations de drainage agricole. L'attribution et le suivi de ces prêts furent alors dévolus au ministère de l'agriculture, du commerce et des travaux publics. Toutefois, la gestion de ces prêts très nombreux se révéla coûteuse pour le ministère, qui voulut, en conséquence, s'en décharger au bénéfice du Crédit foncier de France.*

9. Loi du 16 septembre 1871 portant fixation du budget rectificatif de 1871 (8°)

Les articles 29 à 33 sont les seuls articles encore en vigueur de la loi du 16 septembre 1871 portant fixation du budget rectificatif de 1871

L'article 29 régit les sommes et les cautionnements qui pouvaient être employés ou constitués en rentes françaises de toute nature et qui devaient, dans ce cas, être inscrits au grand livre de la dette publique. Or, le cautionnement est aujourd'hui régi par les articles 2288 à 2320 du code civil et la notion de rentes françaises de toute nature a été remplacée par les titres d'État que sont les obligations assimilables du Trésor et les bons du Trésor.

Les articles 30 à 33 renforcent le principe budgétaire de spécialité ainsi que les prérogatives du législateur en matière financière, dispositions obsolètes depuis la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Ces raisons ont motivé l'abrogation de cette loi par le 8° de l'article 1^{er} de la proposition de loi, moyennant l'adoption par le Sénat d'un amendement visant à corriger une erreur matérielle dans l'intitulé de la loi du 16 septembre 1871.

10. Loi du 25 avril 1872 qui interdit toutes fonctions publiques salariées aux membres de l'Assemblée nationale (9°)

Le seul article encore en vigueur de la loi du 25 avril 1872 qui interdit toutes fonctions publiques salariées aux membres de l'Assemblée nationale est l'article 3, relative aux « députés en mission ». Cet article dispose que « *les membres de l'Assemblée nationale pourront être chargés par le Gouvernement de missions extraordinaires et temporaires à l'intérieur et à l'étranger* ».

Le régime des parlementaires en mission étant aujourd'hui défini par les articles L.O. 144 et L.O. 297 du code électoral, cela rend obsolète l'article 3 de la loi du 25 avril 1872 précitée, ce qui a justifié son abrogation par le 9° de l'article 1^{er} de la proposition de loi. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

11. Loi du 21 mai 1873 relative aux commissions administratives des établissements de bienfaisance (10°)

Les onze articles de la loi du 21 mai 1873 relative aux commissions administratives des établissements de bienfaisance ⁽¹⁾ sont encore en vigueur. Le

(1) Créés par la loi du 7 frimaire an V (27 novembre 1796) et placés sous la surveillance de l'autorité municipale, les bureaux de bienfaisance avaient pour but de fournir une assistance laïque aux indigents et de se substituer ainsi à la charité chrétienne d'Ancien Régime. À la différence des hospices et des hôpitaux, les bureaux de bienfaisance permettaient de maintenir à domicile les indigents et d'éviter qu'ils soient coupés de leur milieu. Tout au long du XIX^e siècle, l'aide aux nécessiteux prenait essentiellement la forme de prestations en nature. Elle était attribuée sous condition de résidence et après examen de la commission administrative de l'établissement de bienfaisance. Cette dernière était présidée par le maire et généralement composée de notables locaux, éventuellement assistés par du personnel administratif.

décret n° 53-1186 du 29 novembre 1953 portant réforme des lois d'assistance a remplacé les bureaux de bienfaisance par les bureaux d'aide sociale, actuellement dénommés centres communaux d'action sociale.

Ces derniers sont désormais régis par les articles L. 123-4 et suivants du code de l'action sociale et des familles, ce qui a justifié l'abrogation de la loi du 21 mai 1873 précitée par le 10° de l'article 1^{er} de la proposition de loi. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

12. Loi du 27 février 1880 relative à l'aliénation des valeurs mobilières appartenant aux mineurs ou aux majeurs en tutelle et à la conversion de ces mêmes valeurs en titres au porteur (11°)

L'article 8 de la loi du 27 février 1880 relative à l'aliénation des valeurs mobilières appartenant aux mineurs ou majeurs en tutelle et à la conversion de ces mêmes valeurs en titres au porteur⁽¹⁾ est le seul qui n'ait pas été expressément abrogé. Il prévoit que cette loi s'applique aux valeurs mobilières des mineurs placés sous la tutelle, soit de l'administration de l'assistance publique, soit des administrations hospitalières.

Aujourd'hui, les valeurs mobilières des mineurs sont soumises au régime commun de l'autorisation du conseil de famille ou du juge, tel qu'il résulte du décret n° 65-961 du 5 novembre 1965 complété par le décret n° 2008-1484 du 22 décembre 2008 et de l'ordonnance n° 2015-1288 du 15 octobre 2015 portant simplification et modernisation du droit de la famille.

Pour cette raison, le 11° de l'article 1^{er} de la proposition de loi a abrogé la loi du 27 février 1880 précitée. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

13. Loi du 28 décembre 1880 relative au Journal officiel (12°)

La loi du 28 décembre 1880 relative au Journal officiel autorise le ministère de l'intérieur à acquérir l'immeuble, l'outillage et le matériel affectés à l'impression du Journal officiel, pour un coût total de 1,7 million de francs.

Cette loi n'ayant plus d'intérêt autre qu'historique, le 12° de l'article 1^{er} de la proposition de loi en a proposé l'abrogation. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

(1) Dans un contexte d'expansion des valeurs mobilières au sein de l'économie, la loi du 27 février 1880 a comblé le silence initial du code civil sur la gestion des valeurs mobilières des mineurs et des majeurs en tutelle. Elle encadrait les pouvoirs du tuteur sur ces valeurs en les soumettant à un régime semblable à celui que le code civil de l'époque prévoyait pour les valeurs immobilières.

14. Loi du 7 juillet 1881 qui rend exclusivement obligatoire l'alcoomètre centésimal de Gay-Lussac et le soumet à une vérification officielle (12° bis)

L'abrogation de la loi du 7 juillet 1881 qui rend exclusivement obligatoire l'alcoomètre centésimal de Gay-Lussac et le soumet à une vérification officielle a été insérée à l'article 1^{er} de la proposition de loi après adoption d'un amendement de la rapporteure du Sénat.

Cette loi avait pour objet de rendre obligatoire le recours à un type particulier d'alcoomètre ⁽¹⁾ - l'alcoomètre centésimal de Gay-Lussac - dans les opérations administratives ou dans les transactions privées. Elle rend obligatoire la possession d'un tel instrument par les vendeurs d'alcool en gros et demi-gros et impose que ces instruments aient subi une vérification préalable à leur emploi ou mise en vente, matérialisée par un signe distinctif. Enfin, elle renvoie à un règlement d'administration publique les modalités de cette vérification et à l'article 479 de l'ancien code pénal pour définir les peines encourues en cas de non-respect de ces dispositions.

Ces dispositions sont rendues obsolètes par le droit actuellement applicable, en particulier l'article 401 du code général des impôts et la réglementation européenne s'agissant des normes spécifiques pour la mesure de la teneur en alcool des vins ou boissons spiritueuses ⁽²⁾.

15. Loi du 28 mars 1885 sur les marchés à terme (14°)

L'essentiel des dispositions de la loi du 28 mars 1885 sur les marchés à terme ont été abrogées par la loi n° 96-597 du 2 juillet 1996 et figurent désormais au sein du code monétaire et financier. Seul reste en vigueur l'article 18 de la loi du 28 mars 1885 qui abroge des dispositions diverses anciennes.

Dès lors, le 14° de l'article 1^{er} de la proposition de loi abroge la loi du 28 mars 1885 précitée. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

16. Loi du 14 août 1885 sur les moyens de prévenir la récidive (libération conditionnelle, patronage, réhabilitation) (15°)

L'article 7 de la loi du 14 août 1885 sur les moyens de prévenir la récidive (libération conditionnelle, patronage, réhabilitation) est le seul article de cette loi à ne pas avoir été explicitement abrogé. Il prévoit que les sociétés de patronage des libérés « *reçoivent une subvention annuelle en rapport avec le nombre des libérés réellement patronnés par elles, dans les limites du crédit spécial inscrit dans la loi de finances* ». Comme l'indique la sénatrice Nathalie Delattre dans son rapport sur

(1) L'alcoomètre est un instrument de mesure qui indique la concentration en alcool d'un liquide et permet, le cas échéant, de déterminer les droits d'accises auxquels sont soumis ces liquides ou de vérifier s'il respecte certaines autres règles spécifiques.

(2) Voir par exemple le Règlement (CEE) n° 2870/2000 de la Commission du 17 septembre 1990 déterminant les méthodes d'analyse communautaire dans le secteur du vin.

le présent texte : « *Animées par des notables locaux, ces structures plaçaient des jeunes en réinsertion chez des particuliers, le plus souvent par l'intermédiaire d'un contrat d'apprentissage.* » ⁽¹⁾

Néanmoins, les sociétés de patronage sont progressivement tombées en désuétude au cours du XX^{ème} siècle et leurs missions sont désormais remplies par les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

En conséquence, le 15^o de l'article 1^{er} de la proposition de loi abroge la loi du 14 août 1885 précitée. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

17. Loi du 6 juin 1889 qui rend obligatoires la vérification et le poinçonnage par l'État des densimètres employés dans les fabriques de sucre pour contrôler la richesse de la betterave (16° bis)

La loi du 6 juin 1889 qui rend obligatoires la vérification et le poinçonnage par l'État des densimètres ⁽²⁾ employés dans les fabriques de sucre pour contrôler la richesse de la betterave a soumis ces appareils au contrôle obligatoire de l'État, sous peine d'une contravention. Initialement, ce contrôle devait être effectué dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi. En 1894, le législateur a toutefois autorisé le ministre du commerce à « *prescrire une nouvelle vérification générale ou partielle des densimètres en circulation ou en usage dans les fabriques et distilleries* ».

À l'initiative de sa rapporteure, le Sénat a procédé à l'abrogation de cette loi dans la mesure où les densimètres ont été remplacés dans les années 1960 par des saccharimètres.

18. Loi du 25 juillet 1891 autorisant le Mont-de-Piété de Paris à faire des avances sur valeurs mobilières au porteur (18°)

La loi du 25 juillet 1891 autorisant le Mont-de-Piété de Paris à faire des avances sur valeurs mobilières au porteur n'a pas été explicitement abrogée. Elle autorise le Mont-de-Piété de Paris à faire des avances sur titres au porteur en fixant leurs modalités d'attribution et détermine les conditions auxquelles il peut vendre les valeurs déposées en nantissement. Ces dispositions pouvaient être étendues aux autres Mont-de-Piété du pays, sur leur demande et par décret en Conseil d'État.

Depuis 1918, les Monts-de-Piété n'existent plus : ils sont devenus des caisses de crédit municipal qui ont été autorisées à ouvrir des comptes de dépôts, désormais régis par le code monétaire et financier.

(1) *Extraits du rapport n° 365 du Sénat, op. cit, p. 44.*

(2) *Les densimètres permettent de mesurer la densité des liquides et de certains solides. Historiquement, ils étaient utilisés pour mesurer la concentration en sucre des betteraves.*

Dès lors, le 18° de l'article 1^{er} de la proposition de loi abroge la loi du 25 juillet 1891 précitée. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

19. Loi du 10 juillet 1894 relative à l'assainissement de Paris et de la Seine et loi du 13 août 1926 complétant la loi du 10 juillet 1894 relative à l'assainissement de Paris et de la Seine par le « tout à l'égout » (18° bis et 31 bis)

L'abrogation de ces deux lois a été proposée à la commission des Lois du Sénat par sa rapporteure. Elles visent toutes les deux l'assainissement de Paris et de la petite couronne ⁽¹⁾ et n'ont pas été expressément abrogées.

Ces lois sont pourtant devenues sans objet, l'article L. 1331-1 du code de la santé publique imposant « *le raccordement des immeubles aux réseaux publics de collecte disposés pour recevoir les eaux usées domestiques et établis sous la voie publique à laquelle ces immeubles ont accès* ».

Les compétences en matière d'assainissement sont, quant à elles, définies par le code général des collectivités territoriales. L'article L. 3451-1 régit par exemple l'activité du Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne, s'agissant de la collecte et du transport des eaux usées de la petite couronne.

20. Loi du 22 juillet 1895 relative à l'application de l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse (18 ter)

L'abrogation de la loi du 22 juillet 1895 relative à l'application de l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse a été proposée à la commission des Lois du Sénat par sa rapporteure.

Initialement, l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881 permettait au Gouvernement d'interdire la circulation en France des journaux ou périodiques publiés à l'étranger. La loi du 22 juillet 1895 a ensuite étendu cette disposition aux journaux publiés en France en langue étrangère.

Cette loi du 22 juillet 1895 est devenue sans objet.

D'abord car son dispositif a été introduit directement dans la loi du 29 juillet 1881. En effet, le Gouvernement a modifié par un décret-loi du 6 mai 1939 le régime de contrôle de la presse étrangère. La possibilité d'interdire la circulation des journaux et des écrits publiés en France en langue étrangère a alors été insérée à l'article 14.

(1) En 1889, Paris ne comptait que 898 kilomètres d'égouts, contre 2 300 kilomètres aujourd'hui. Dans ce contexte, la loi du 10 juillet 1894 tendait à encourager l'extension du réseau en permettant à la ville de Paris d'obtenir des prêts à taux réduit et de collecter une taxe dédiée. La loi du 13 août 1926 a étendu ce dispositif à « *diverses voies publiques* » définies par arrêté du préfet de la Seine, pris sur l'avis conforme du conseil municipal.

Ensuite car ce dispositif de l'article 14 a été déclaré contraire à la Convention européenne des droits de l'homme car il instituait une différence de traitement injustifiée entre les écrits en langue étrangère et ceux en langue française⁽¹⁾. Cet article a en conséquence été abrogé en 2004, confirmant par ricochet l'obsolescence de la loi du 22 juillet 1895.

21. Loi du 19 avril 1898 sur l'exercice de la pharmacie ayant pour objet l'unification du diplôme de pharmacien (19°)

La loi du 19 avril 1898, encore en vigueur, a unifié le diplôme de pharmacien par la suppression du grade de pharmacien de deuxième classe.

Historique de la loi du 19 avril 1898 sur l'exercice de la pharmacie ayant pour objet l'unification du diplôme de pharmacien⁽²⁾

Au XIX^e siècle, il existait deux types de pharmaciens : les pharmaciens de première classe et ceux de seconde classe.

Les candidats souhaitant devenir pharmaciens de première classe devaient suivre pendant trois ans les cours de l'une des différentes écoles de pharmacie du pays, puis effectuer trois ans d'apprentissage dans une officine légalement établie. Ils pouvaient alors être reçus auprès d'un jury d'une école de pharmacie. Le diplôme qu'ils obtenaient leur permettait d'exercer sur l'ensemble du territoire national.

Les candidats souhaitant devenir pharmaciens de seconde classe devaient recevoir, pour leur part, une formation de huit ans dans une pharmacie légalement établie. À l'issue d'un tel apprentissage, ils devaient passer un examen devant un jury départemental de médecine. Ils étaient alors reçus pharmaciens mais, à la différence des pharmaciens de première classe, ils ne pouvaient exercer qu'au sein du département de réception.

En 1898, cette distinction de grade entre pharmaciens parut de moins en moins pertinente pour les mêmes raisons qui avaient amené à l'unification du diplôme de médecine en 1892. En premier lieu, il n'y avait pas de différence majeure entre les épreuves des deux diplômes. En deuxième lieu, les deux types de pharmaciens exerçaient de fait les mêmes fonctions. Enfin, le diplôme de pharmacien de premier grade comportait, en plus de l'apprentissage, des études supérieures et présentait ainsi plus de garanties pour la santé publique : une telle situation risquait d'aboutir à une différence de traitement entre les clients des différentes pharmacies et entre les différents territoires.

Les conditions de diplôme nécessaires à l'exercice de la profession en France, y compris pour des étrangers, sont désormais régies par les articles L. 4221-1 et suivants du code de la santé publique, qui entrent en contradiction avec les dispositions de la loi du 19 avril 1898, en particulier en ce qui concerne les ressortissants d'États membres de l'Union européenne.

L'ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000 relative à la partie législative du code de la santé publique ayant omis d'abroger la loi du 19 avril 1898, le 19°

(1) CEDH, 17 juillet 2001, Association Ekin c. France, affaire n° 39288/98.

(2) Extraits du rapport n° 365 du Sénat, op. cit, pp. 51–52.

de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi y remédie. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

22. Loi du 12 mars 1900 ayant pour objet de réprimer les abus commis en matière de vente à crédit des valeurs de Bourse (20°)

L'article 6 est le seul article non expressément abrogé de la loi du 12 mars 1900 ayant pour objet de réprimer les abus commis en matière de vente à crédit des valeurs de Bourse. Il interdit aux établissements qui vendent à crédit des valeurs de Bourse d'utiliser la dénomination « caisse d'épargne » sous peine d'une amende de 25 à 3 000 [anciens] francs.

L'ordonnance n° 2000-1223 du 14 décembre 2000 relative à la partie Législative du code monétaire et financier a bien supprimé les articles 1^{er}, 3 à 5 et 7 mais curieusement pas l'article 6 de la loi du 12 mars 1900. Le contenu de cet article entre pourtant dans le champ des articles L. 512-102 et L. 571-11 du code monétaire et financier.

Dès lors, le 20° de l'article 1^{er} de la proposition de loi abroge la loi du 12 mars 1900 précitée. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

23. Loi du 30 décembre 1903 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1904 (21°)

Le seul article encore en vigueur de la loi du 30 décembre 1903 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1904 est l'article 28. Il prévoit qu'à partir du 1^{er} janvier 1904, la destruction des sangliers sera organisée dans les forêts domaniales, notamment par les agents forestiers, et que le corps de l'animal abattu sera la propriété de celui qui l'a tué.

Ces dispositions semblent être implicitement abrogées par l'effet combiné des dispositions contemporaines régissant la gestion des forêts domaniales et celles du code de l'environnement réglementant la pratique des battues administratives, en particulier les articles L. 427-4 et suivants. Mais l'abrogation n'a pas été rendue explicite par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement. Le 21° de l'article 1^{er} de la proposition de loi y remédie. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

24. Loi du 21 mars 1905 attribuant aux tribunaux ordinaires l'appréciation des difficultés qui peuvent s'élever entre l'administration des chemins de fer de l'État et ses employés à l'occasion du contrôle de travail (22°)

La loi du 21 mars 1905 confie aux tribunaux « ordinaires » la compétence de statuer sur les différends relatifs aux contrats de travail liant l'administration des chemins de fers à ses employés.

Elle fait référence à « l'administration des chemins de fer » alors que cette administration a formellement cessé d'exister le 31 décembre 1942 à la suite de la

création de la SNCF. En outre, ce régime renvoie à la notion de « tribunaux ordinaires » qui n'a plus cours aujourd'hui.

Actuellement, l'article L. 2101-2 du code des transports prévoit que la SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités « *emploient des salariés régis par un statut particulier élaboré dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État* » et « *peuvent également employer des salariés sous le régime des conventions collectives* ». Or, ces personnels sont des salariés de droit privé et les litiges avec leur employeur relèvent en conséquence de la compétence du conseil de prud'hommes en vertu de l'article L. 1411-2 du code du travail.

Dès lors, le 21^o de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi abroge cette loi du 21 mars 1905. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

25. Loi du 1^{er} août 1905 sur les fraudes et falsifications en matière de produits ou de services (23^o)

La loi du 1^{er} août 1905 sur les fraudes et falsifications en matière de produits ou de services est considérée comme la première grande loi de protection des consommateurs. Elle a été quasiment intégralement abrogée par la loi n° 93-949 du 26 juillet 1993 relative au code de la consommation (partie législative), à l'exception des premier et dernier alinéas de l'article 9.

Les deux alinéas restant en vigueur portent respectivement sur la répartition du produit des amendes prononcées en vertu de cette loi et sur la capacité d'une commission départementale à accorder des subventions aux communes qui auront concouru à la répression des fraudes.

Votre rapporteur s'est interrogé sur les raisons qui ont conduit le législateur à ne pas codifier ou abroger ces dispositions en 1993. L'explication la plus probable est qu'elles étaient déjà considérées comme obsolètes et implicitement abrogées à cette époque.

Le 23^o de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi abroge donc cette loi du 1^{er} août 1905. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

26. Loi du 23 juillet 1907 portant modification de certaines dispositions de la loi du 16 avril 1897 concernant la répression de la fraude dans le commerce du beurre et la fabrication de la margarine (24^o)

L'article unique de la loi du 23 juillet 1907 portant modification de certaines dispositions de la loi du 16 avril 1897 concernant la répression de la fraude dans le commerce du beurre et la fabrication de la margarine est toujours en vigueur. Il modifie la loi du 16 avril 1897, abrogée depuis par la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.

La loi du 23 juillet 1907 semblant être privée de tout objet, le 24° de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi procède à son abrogation. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

27. Loi du 12 février 1916 tendant à réprimer le trafic des monnaies et espèces nationales (25°)

Dans un contexte de spéculation lié à la première guerre mondiale, l'article unique de la loi du 12 février 1916 tendant à réprimer le trafic des monnaies et espèces nationales devait permettre d'éviter que la valeur réelle des monnaies fiduciaires soit dissociée de leur valeur faciale. Il incrimine donc, en temps de guerre, les échanges de monnaies et espèces nationale au-dessus de leur cours légal.

La loi monétaire du 25 juin 1928 a disposé que « *sont et demeurent abrogés : [...] - les lois des 12 févr. 1916 et 16 oct. 1919 réprimant le trafic des monnaies et espèces nationales ;* ». Toutefois, la loi du 30 décembre 1928 a précisé que le second alinéa de l'article unique de la loi du 12 février 1916 précitée était remplacé par de nouvelles dispositions relatives à la confiscation des espèces faisant l'objet du trafic. Cet alinéa, réintroduit par la loi du 30 décembre 1928, n'a jamais été expressément abrogé.

Cette disposition semblant aujourd'hui obsolète, elle est abrogée par le 25° de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

28. Loi du 13 mars 1917 ayant pour objet l'organisation du crédit au petit et au moyen commerce, à la petite et à la moyenne industrie (26°)

Les dispositions de la loi du 13 mars 1917 ayant pour objet l'organisation du crédit au petit et au moyen commerce, à la petite et à la moyenne industrie ont été modifiées à plusieurs reprises, notamment en 1989.

À l'exception de son article 8, l'ensemble du texte a finalement été abrogé par l'ordonnance du 14 décembre 2000 relative à la partie législative du code monétaire et financier et par le décret du 2 août 2005 relatif à la partie réglementaire de ce code lorsque les dispositions en cause relevaient en fait du domaine réglementaire.

Comme pour les dispositions de la loi du 1^{er} août 1905 sur les fraudes et falsifications en matière de produits ou de services (voir 23°), il semble que les dispositions restantes n'aient été ni codifiées ni abrogées car déjà considérées comme obsolètes en 2000. En conséquence, cette loi du 13 mars 1917 est abrogée par le 26° de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

29. Loi du 14 août 1918 rendant obligatoire la vérification et le contrôle des thermomètres médicaux (26° bis)

À l'initiative de sa rapporteure, le Sénat a ajouté à l'article 1^{er} de la proposition de loi l'abrogation de la loi du 14 août 1918 rendant obligatoire la vérification et le contrôle des thermomètres médicaux (26° bis de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi). En effet, la réglementation appliquée aux thermomètres relève désormais de la directive 93/42/CEE du Conseil du 14 juin 1993 relative aux dispositifs médicaux.

30. Loi du 2 avril 1919 sur les unités de mesure (27°)

La loi du 2 avril 1919 sur les unités de mesure définissait initialement le régime général applicable aux unités de mesures mais la quasi-totalité de ses dispositions ont été abrogées depuis par le décret du 3 mai 1961 relatif aux unités de mesure et au contrôle des instruments de mesure. Les deux articles restant en vigueur sont aujourd'hui privés de tout effet juridique puisqu'ils précisent le régime juridique (article 4) ou les conditions d'application (article 6) de dispositions déjà abrogées.

La loi du 2 avril 1919 semblant être privée de tout objet, le 27° de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi procède à son abrogation. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

31. Article 111 de la loi du 25 juin 1920 portant création de nouvelles ressources fiscales (28°)

Les articles encore en vigueur de la loi du 25 juin 1920 portant création de nouvelles ressources fiscales concernent certaines règles fiscales régissant le calcul de l'impôt sur les bénéfices agricoles et de l'impôt sur les bénéfices des mines.

Le 28° de l'article 1^{er} de la proposition de loi proposait initialement l'abrogation totale de cette loi. Toutefois, à l'initiative du Gouvernement, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement restreignant cette abrogation au seul article 111 de la loi du 25 juin 1920. En effet, le Gouvernement estimait que les articles 60, 62, 67, 68, 70, 72, 87 et 112 de la loi du 25 juin 1920 constituent toujours le fondement législatif de dispositions du code général des impôts (CGI) relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires et au contentieux fiscal.

En revanche, l'article 111 – qui fixe le régime applicable aux biens acquis par l'État pour cause de prescription – figure désormais à l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques et peut donc faire l'objet d'une abrogation.

32. Article 100 de la loi du 31 juillet 1920 portant fixation du budget général de l'exercice 1920 (29°)

Outre la fixation du budget de l'État pour l'exercice 1920, la loi du 31 juillet 1920 comportait l'interdiction des casinos à proximité de Paris (article 82) et l'autorisation pour les communes à verser des avances pour la construction des chemins forestiers, dans la limite de leurs crédits budgétaires (article 100).

L'interdiction des casinos à proximité de Paris ⁽¹⁾

L'article 82 de la loi du 31 juillet 1920 interdit l'ouverture de casinos à moins de 100 kilomètres de Paris. Pour le député Georges Berry, il s'agissait à l'époque de prévenir l'addiction aux jeux de « *ces familles [qu'il a vu de lui-même] autour du jeu de boule, qu'on appelle le jeu des pauvres, des femmes en cheveux traînant par la main de pauvres petits enfants, des ouvriers risquant une pièce de vingt sous afin de tenter la chance et de gagner la forte somme* ».

Seule l'exploitation du casino d'Enghien-les-Bains a été autorisée en 1931, avec trois réserves :

- « le jeu de la boule et les jeux similaires » y sont interdits ;
- le droit d'entrée des salles de baccara ne doit pas être inférieur à 500 francs ;
- la moitié des redevances dont bénéficie la commune doit être « employée à l'amélioration de l'établissement thermal ou des organisations qui en dépendent ».

En l'absence de casinos, des cercles de jeux se sont développés dans la capitale. Constitués sous forme d'associations, leurs clients devaient payer une cotisation d'adhésion - allant de 700 à 1 200 euros - pour y accéder. L'offre des cercles de jeux était limitée aux jeux de commerce, comme le tarot, et à certains jeux de hasard, comme le bridge. L'exploitation des machines à sous y était interdite.

À titre expérimental, l'État a autorisé l'ouverture de sociétés commerciales - les clubs de jeux -, en lieu et place des cercles de jeux. Prévue jusqu'au 31 décembre 2020, cette expérimentation vise à renforcer les obligations comptables et financières des établissements concernés. De même, les obligations en matière de sécurité (contrôles à l'entrée des établissements, installation d'un système de vidéosurveillance, etc.) ont été alignées sur celles des casinos.

Si le dispositif encourageant la construction de chemins forestiers fait référence à des dispositions obsolètes de l'ancien code forestier et peut donc être abrogé sans difficulté, l'abrogation de l'article 82 paraît plus problématique. En effet, le Conseil d'État, dans son avis, a souligné que cette disposition continue de « *s'appliquer concurremment avec celles de l'article L. 321-1 du code de la sécurité intérieure, relatif aux catégories de communes qui peuvent accueillir de tels casinos et applicable à l'ensemble du territoire* ». Dans son activité contentieuse, le Conseil d'État continue d'ailleurs de se référer à l'article 82 de la loi du 31 juillet 1920 précitée.

(1) Extraits du rapport n° 365 du Sénat, op. cit, pp. 65-66.

Dès lors, la commission des Lois du Sénat, sur proposition de sa rapporteure, a restreint la portée du 29° de l'article 1^{er} de la proposition de loi au seul article 100 de la loi du 31 juillet 1920 portant fixation du budget général de l'exercice 1920.

33. Article 13 de la loi du 30 juin 1923 portant : 1° ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1922 au titre du budget général ; 2° ouverture de crédits sur l'exercice 1922 au titre du budget spécial des dépenses recouvrables en exécution des traités de paix (30°)

Plusieurs dispositions de la loi du 30 juin 1923 portant : 1° ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1922 au titre du budget général ; 2° ouverture de crédits sur l'exercice 1922 au titre du budget spécial des dépenses recouvrables en exécution des traités de paix sont encore en vigueur.

Le 30° de l'article 1^{er} de la proposition de loi proposait initialement l'abrogation totale de cette loi du 30 juin 1923. Toutefois, à l'initiative du Gouvernement, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement restreignant cette abrogation à son seul article 13. En effet, le Gouvernement estimait que les articles 12, 21 et 24 de la loi du 30 juin 1923 constituent toujours le fondement législatif de dispositions du CGI relatives aux droits de mutation et à la délivrance de documents au contribuable

En revanche, le contenu de l'article 13 de cette loi – qui concerne l'érection de monuments aux morts – a été repris par l'article L. 3212-1 du code général de la propriété des personnes publiques et peut donc être abrogé.

34. Loi du 31 décembre 1925 portant : 1° ouverture, sur l'exercice 1926, de crédits provisoires applicables au mois de janvier 1926 ; 2° autorisation de percevoir pendant le même mois les impôts et revenus publics (31°)

L'article 61 est le seul article encore en vigueur de la loi du 31 décembre 1925 portant : 1° ouverture, sur l'exercice 1926, de crédits provisoires applicables au mois de janvier 1926 ; 2° autorisation de percevoir pendant le même mois les impôts et revenus publics. Il précise le régime applicable au paiement de ces taxes d'armateurs selon des modalités aujourd'hui obsolètes.

Dès lors, le 31° de l'article 1^{er} de la proposition de loi abroge la loi du 31 décembre 1925 précitée. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

35. Loi du 3 décembre 1926 modifiant les articles 419, 420 et 421 du Code pénal (32°)

L'article 3 est le seul article encore en vigueur de la loi du 3 décembre 1926 modifiant les articles 419, 420 et 421 du code pénal. Il prévoit les modalités de saisine du juge dans le cadre des infractions incriminant la déstabilisation volontaire du cours d'un marché dans le but « *de se procurer un gain qui ne serait*

pas le résultat du jeu naturel de l'offre et la demande » et organise les conditions dans lesquelles une expertise pouvait être ordonnée au cours de l'instruction.

Ce faisant, il précise le régime applicable à des articles de l'ancien code pénal supprimées le 1^{er} mars 1994. S'agissant des dispositions relatives à l'expertise, elles sont aujourd'hui couvertes par les articles 156 et suivants du code de procédure pénale.

Dès lors, le 32^o de l'article 1^{er} de la proposition de loi abroge la loi du 3 décembre 1926 précitée. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

36. Loi du 9 décembre 1927 portant ouverture et annulation de crédit sur l'exercice 1927 au titre du budget général et des budgets annexes (33^o)

L'article 23 est le seul article encore en vigueur de la loi du 9 décembre 1927 portant ouverture et annulation de crédit sur l'exercice 1927 au titre du budget général et des budgets annexes. Il fixe les conditions d'avancement dans la fonction publique et de majoration d'ancienneté des soldats pour le temps passé sous les drapeaux pendant la Première guerre mondiale. Ces dispositions ont ensuite été étendues aux soldats ayant servi pendant la Seconde guerre mondiale (1939-1945) et pendant la guerre d'Indochine (1946- 1954).

Les règles d'avancement des militaires sont aujourd'hui définies par les articles L. 4136-1 à L. 4136-4 du code de la défense.

Dès lors, le 33^o de l'article 1^{er} de la proposition de loi abroge la loi du 9 décembre 1927 précitée. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

37. Loi du 13 mars 1928 ayant pour objet d'habiliter les agents municipaux à constater par procès-verbal les infractions en matière d'extraction de matériaux sur les rivages de la mer (34^o)

L'extraction de matériaux des rivages de la mer, qu'il s'agisse de sable, de galets ou de pierres, accélère l'érosion des falaises et des dunes et peut ainsi fragiliser les fondations des bâtiments, des routes et des chemins d'accès situés sur les côtes. Pour éviter ces dommages, ce type d'extraction est interdit.

La loi du 13 mars 1928, toujours en vigueur, habilite les agents municipaux à constater par procès-verbal les infractions en matière d'extraction de matériaux sur les rivages de mer.

Les dispositions du code général des collectivités territoriales ⁽¹⁾ permettent aux agents de police municipale de constater l'infraction d'extraction

(1) *Le 5^o de l'article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales confie à la police municipale « le soin de prévenir [...] les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels [...] ». Par ailleurs, l'article L. 2212-3 du même code dispose que « la police municipale des communes riveraines de la mer s'exerce sur le rivage de la mer jusqu'à la limite des eaux ».*

de matériaux des rivages de la mer, sans que la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales n'ait abrogé la loi du 13 mars 1928 précitée. C'est à cette situation que remédie le 34° de l'article 1^{er} de la proposition de loi. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

38. Loi du 10 juillet 1928 autorisant les banques populaires à faire apporter à leurs statuts, par une assemblée générale ayant pouvoir d'approuver les comptes, les modifications nécessaires pour effectuer des avances aux artisans dans les termes de la loi du 27 décembre 1923 (35°)

La loi du 27 décembre 1923 portant organisation du crédit aux sociétés coopératives et unions de sociétés coopératives d'artisans ainsi qu'aux petits artisans avait défini les conditions du crédit accordé aux artisans. Les exigences de cette loi avaient toutefois rendu ces crédits difficiles d'accès. Pour autant, le crédit artisanal était toujours peu accessible.

La loi du 10 juillet 1928, toujours en vigueur, a donc assoupli les conditions d'accès à ce crédit, en libérant les banques populaires d'une partie des formalités nécessaires à l'habilitation à attribuer ce type de prêt. Il s'agissait plus précisément de ne plus exiger, pour cette habilitation, un vote de l'assemblée extraordinaire des sociétaires, mais simplement un vote d'une assemblée ayant pouvoir d'approuver les comptes.

Comme le souligne le rapport de Mme Nathalie Delattre : « *Le crédit artisanal a été réformé depuis la promulgation de cette loi : le réseau bancaire comme les organismes représentatifs des artisans se sont développés, créant les conditions d'attribution et de garantie favorables à ce type de crédit. Les conditions restrictives qui rendaient difficile l'obtention de crédits par les artisans ont donc disparu. Par ailleurs, les banques populaires, créées à l'origine afin de permettre aux artisans, commerçants et petites industries d'accéder au crédit bancaire, ne sont plus les seules banques à proposer des crédits aux artisans.* » ⁽¹⁾

Dès lors, le 35° de l'article 1^{er} de la proposition de loi abroge la loi du 10 juillet 1928 précitée. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

39. Loi du 4 août 1929 appropriant les titres de mouvement délivrés pour les eaux de vie naturelles à la garantie des appellations d'origine (36°)

La loi du 4 août 1929, encore en vigueur, appropriant les titres de mouvement délivrés pour les eaux-de-vie naturelles à la garantie des appellations d'origine devait permettre d'éviter la vente de faux cognacs et de faux armagnacs. Elle conditionne l'expédition des eaux-de-vie aux appellations d'origine Cognac et Armagnac à l'accompagnement de titres de mouvement sur papier jaune d'or, mentionnant la nature et le lieu d'origine des matières premières utilisées.

(1) Extraits du rapport n° 365 du Sénat, op. cit, p. 73.

Depuis 1936 et la création de l'appellation d'origine contrôlée, les dispositions relatives à cette appellation sont de nature réglementaire ⁽¹⁾.

Compte tenu de ces dispositions, le 36° de l'article 1^{er} de la proposition de loi abroge la loi du 4 août 1929 précitée. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

40. Loi du 26 avril 1930 portant dégrèvements d'impôts (37°)

L'article 6 de la loi du 26 avril 1930 portant dégrèvements d'impôts, relatif à l'interdiction d'émission d'action à vote plural, est la seule disposition restant en vigueur de cette loi.

Or, ce sujet est aujourd'hui régi par les articles L. 225-122 et suivants du code de commerce. L'ordonnance n° 2000-912 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de commerce n'ayant pas prévu l'abrogation de la loi du 26 avril 1930 précitée, le 37° de l'article 1^{er} de la proposition de loi y remédie. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

41. Loi du 29 avril 1930 autorisant les communes à bénéficier de la loi du 21 mai 1836 sur les loteries pour l'acquisition de matériel d'incendie ou pour l'organisation de concours ou de manœuvres cantonales d'extinction d'incendie (38°)

La loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries prévoyait deux exceptions à l'interdiction des loteries : les loteries d'objets mobiliers exclusivement destinées à des actes de bienfaisance et celles destinées à l'encouragement des arts. Plusieurs exceptions à ce principe d'interdiction ont ensuite été ajoutées, en particulier par la loi du 29 avril 1930, toujours en vigueur, qui a permis aux communes de financer ainsi la prévention et la lutte contre les incendies.

L'article 19 de l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure a abrogé la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries. Les exceptions à l'interdiction des loteries sont aujourd'hui prévues aux articles L. 322-3 et suivants du code de la sécurité intérieure.

La loi du 29 avril 1930, qui procède à l'extension du champ d'application de cette loi de 1836, étant obsolète, le 38° de l'article 1^{er} de la proposition de loi en propose l'abrogation. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

(1) Les appellations d'origine contrôlée sont aujourd'hui régies, pour le Cognac, par le décret n° 2015-10 du 7 janvier 2015 relatif à l'appellation d'origine contrôlée « Cognac » ou « Eau-de-vie de Cognac » ou « Eau-de-vie des Charentes » et, pour l'Armagnac, par le décret n° 2014-1642 du 26 décembre 2014 relatif à l'appellation d'origine contrôlée « Armagnac ».

42. Loi du 8 juillet 1932 assurant le chauffage gratuit des mineurs retraités pour vieillesse et invalidité (39°)

La loi du 8 juillet 1932 assurant le chauffage gratuit des mineurs retraités pour vieillesse et invalidité, toujours en vigueur, prévoit une cotisation perçue sur le montant du salaire des ouvriers mineurs en activité et une cotisation patronale calculée également sur le montant des salaires, destinées à alimenter un fonds spécial déposé à la caisse autonome des ouvriers mineurs, afin d'acquitter, avec ce fonds, le montant des bons gratuits de chauffage délivrés aux mineurs retraités pour vieillesse et invalidité et affiliés à la caisse autonome.

Le dispositif d'indemnité de chauffage pour les mineurs retraités est aujourd'hui prévu par l'article 22 du décret du 14 juin 1946 relatif au statut du personnel des exploitations minières et assimilées.

La loi du 8 juillet 1932 précitée étant obsolète, le 39° de l'article 1^{er} de la proposition de loi en propose l'abrogation. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

43. Loi du 4 juillet 1934 tendant à assurer la protection des appellations d'origine « Cognac » et « Armagnac » (40°)

La loi du 4 juillet 1934, encore en vigueur, complète l'article 2 de la loi du 4 août 1929 appropriant les titres de mouvement délivrés pour les eaux-de-vie naturelles à la garantie des appellations d'origine en ajoutant la nécessité, pour les distillateurs, de produire une attestation de non sucrage de ces eaux-de-vie. Elle interdit également de faire figurer les mots « Cognac », « Charente », « Armagnac » ou le nom d'une localité des régions reconnue de production de ces eaux-de-vie sur une bouteille dont le contenu ne peut prétendre à l'appellation d'origine.

Depuis 1936 et la création de l'appellation d'origine contrôlée, les dispositions relatives à cette appellation sont de nature réglementaire, comme indiqué au commentaire du 36° de l'article 1^{er}.

Dès lors, le 40° de l'article 1^{er} de la proposition de loi abroge la loi du 4 juillet 1934 précitée. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

44. Loi du 8 avril 1938 tendant à la nomination de délégués ouvriers à la sécurité des ouvriers des poudreries et annexes, des pyrotechnies, ateliers de chargement, cartoucheries dépendant de l'administration de la défense nationale (41°)

La loi du 8 avril 1938, encore en vigueur, confie à des représentants des ouvriers l'examen des conditions de sécurité au travail dans les établissements des poudreries et établissements annexes dépendant de l'administration de la défense nationale.

Le décret n° 2012-422 du 29 mars 2012 relatif à la santé et à la sécurité au travail au ministère de la défense définit aujourd'hui la composition et les missions des instances de concertation dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité, spécifiques au ministère de la défense. Elles remplissent le rôle des délégués à la sécurité dans les établissements dépendant de la défense nationale.

Compte tenu de ces dispositions, le 41° de l'article 1^{er} de la proposition de loi abroge la loi du 8 avril 1938 précitée. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

45. Loi du 8 octobre 1940 substituant la carte d'identité de commerçant étranger à la carte d'identité d'artisan étranger (43°)

La loi du 8 octobre 1940 impose aux artisans étrangers de détenir une carte d'identité « commerçant », délivrée aux étrangers qui exercent une activité industrielle et commerciale. Cette loi n'a pas été expressément abrogée, alors même que les règles applicables aux ressortissants étrangers sont aujourd'hui fixées par l'article L. 313-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile s'agissant de la carte de séjour « entrepreneur / profession libérale » pour les étrangers exerçant une activité non salariée et économiquement viable.

Dès lors, le 43° de l'article 1^{er} de la proposition de loi a abrogé la loi du 8 octobre 1940 précitée. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

46. Loi du 22 octobre 1940 relative aux règlements par chèques et virements (44°)

La loi du 22 octobre 1940 relative aux règlements par chèques et virements rendait obligatoire le paiement par chèque barré ou virement des traitements, salaires, loyers, transports, services, fournitures ou travaux à partir de trois mille francs.

La deuxième phrase de l'article 6 est la seule disposition restant en vigueur. Elle définit la sanction applicable « *aux infractions aux dispositions du présent article* ». Or cet article, depuis l'ordonnance n° 2000-912 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de commerce précitée, n'énonce plus d'infraction, ce qui rend obsolète la loi du 22 octobre 1940.

Dès lors, le 44° de l'article 1^{er} de la proposition de loi abroge la loi du 22 octobre 1940 précitée. Le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

Article 2

(loi du 8 juin 1864 fixant le budget pour 1865
et relative aux cautionnements des conservateurs des hypothèques)

Conséquences de la suppression du corps des conservateurs des hypothèques

Adopté par la Commission sans modification

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article a été introduit par la commission des Lois du Sénat, sur proposition de sa rapporteure. Il abroge la loi du 8 juin 1864 fixant le budget pour 1865 et relative aux cautionnements des conservateurs des hypothèques et reporte l'entrée en vigueur de cette abrogation au 1^{er} janvier 2024.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

Aucune.

La loi du 8 juin 1864 fixant le budget pour 1865 et relative aux cautionnements des conservateurs des hypothèques, au-delà des mesures propres à tout budget, portait des dispositions diverses, dont plusieurs modifiaient le régime juridique du cautionnement des conservateurs d'hypothèques.

Les seuls articles encore en vigueur de cette loi sont les articles 26 à 33. Outre des dispositions depuis longtemps obsolètes, ils concernent le cautionnement devant être fourni par les conservateurs des hypothèques au moment de leur entrée en fonction.

L'ordonnance n° 2010-638 du 10 juin 2010 portant suppression du régime des conservateurs des hypothèques a transformé les conservateurs des hypothèques en « *services chargés de la publicité foncière* », placés sous l'autorité directe du ministère de l'économie et des finances. L'article 18 a remplacé la responsabilité civile et personnelle des conservateurs des hypothèques par la responsabilité de l'État.

Dès lors, le Sénat a proposé l'abrogation de la loi du 8 juin 1864 fixant le budget pour 1865 et relative aux cautionnements des conservateurs des hypothèques.

Cette abrogation entrerait en vigueur seulement à partir du 1^{er} janvier 2024 puisque, comme l'indique le rapport de notre collègue sénatrice sur la présente proposition de loi, la responsabilité des anciens conservateurs des hypothèques peut être engagée jusqu'à cette date.

*

* *

Article 3

(loi du 29 juillet 1881 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1882 [abrogée], article 7 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires)

Transmission de documents aux bibliothèques des assemblées parlementaires

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article abroge la loi du 29 juillet 1881 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1882 et modernise le régime de l'envoi de certains documents à titre gratuit aux assemblées parlementaires.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Aucune.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Cet article a été ajouté à la proposition de loi par la commission des Lois du Sénat, sur proposition de sa rapporteure.

—

Initialement l'article 1^{er} de la proposition de loi tendait à abroger la loi du 29 juillet 1881 qui ouvre ou annule des crédits sur les exercices 1879, 1880 et 1881.

Cette disposition posait cependant deux difficultés :

– la première, mineure, était une erreur de référence. Les auteurs de la proposition de loi visaient, en réalité, une autre loi promulguée le même jour : la loi du 29 juillet 1881 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1882 ;

– la seconde portait sur le fond. L'article 5 de la loi du 29 juillet 1881 oblige les ministères, les administrations publiques, les établissements publics et les entreprises nationalisées à adresser un exemplaire de tous documents qu'ils feront imprimer à la bibliothèque de l'Assemblée nationale et à celle du Conseil de la République. Ce dispositif correspond certes à une époque révolue puisqu'il mentionne le Conseil de la République et renvoie à la loi du 21 juin 1943, abrogée depuis 1992. Néanmoins, le Conseil d'État a suggéré de ne pas l'abroger,

considérant qu'il pouvait « *encore servir de fondement à la transmission de publications par les administrations aux bibliothèques des assemblées parlementaires* ».

Comme l'ont souligné nos collègues sénateurs, cette obligation de transmission n'est pas appliquée par l'ensemble des administrations. Elle permet néanmoins aux bibliothèques des assemblées parlementaires d'obtenir à titre gratuit certains documents, comme les rapports édités par La Documentation française.

Dès lors, le Sénat, sur proposition de sa rapporteure, a souhaité préserver ce droit, tout en modernisant sa rédaction (**II du présent article**) et en l'inscrivant dans un nouvel article 7 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Les bibliothèques de l'Assemblée nationale et du Sénat pourront ainsi demander aux administrations qu'elles leur transmettent, à titre gratuit, un exemplaire des documents qu'elles publient.

Conformément à l'article L. 100-3 du code des relations entre le public et l'administration, seraient soumis à ce droit de communication : les services de l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif.

La loi du 29 juillet 1881 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1882 est abrogée en conséquence (**I du présent article**).

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa réunion du mercredi 20 novembre 2019, la Commission examine la proposition de loi, adoptée par le Sénat, tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes (n° 1765) (M. Erwan Balanant, rapporteur).

M. Erwan Balanant, rapporteur. Cette proposition de loi, déposée par M. Vincent Delahaye, vice-président du Sénat, et par Mme Valérie Létard, s'inscrit dans la suite logique de la mission de simplification législative dite BALAI, bureau d'abrogation des lois anciennes inutiles, créée par le Bureau du Sénat au mois de janvier 2018. Elle marque la première étape d'une opération qui, au nom de la crédibilité du droit et de sa lisibilité, a pour ambition de supprimer des textes adoptés entre 1800 et 1940. Dans sa version initiale, elle proposait l'abrogation de 44 lois.

Le groupe MODEM a souhaité reprendre ce texte, qui a été examiné au Sénat conformément à la procédure de législation en commission le 13 mars dernier, car il apporte une simplification intéressante à nos yeux. En effet, nous constatons tous une inflation législative et normative. Certaines des causes de ce phénomène sont objectives : le droit est de plus en plus complexe, tout simplement parce qu'il y a une multiplication des sources du droit. Ainsi en va-t-il des normes internationales, notamment des directives européennes. De nouveaux domaines apparaissent également qui requièrent parfois des réponses législatives ou normatives.

D'autres causes sont cependant liées à la mauvaise manie des législateurs. Je reprendrai ici les propos de Guy Carcassonne : « *Tout sujet d'un journal de 20 heures est virtuellement une loi. [...] Il suffit qu'il soit suffisamment excitant – qu'il s'agisse d'exciter la compassion, la passion, l'indignation... – pour qu'instantanément se mette à l'œuvre un processus, tantôt dans les rangs gouvernementaux, tantôt dans les rangs parlementaires, qui va immanquablement aboutir au dépôt d'un projet ou d'une proposition.* » Je relève d'ailleurs que nous venons, au cours de notre première heure de réunion, d'évoquer non moins de deux nouvelles propositions de lois. Nous pourrions nous interroger collectivement sur ce sujet un peu plus tard.

Rien d'étonnant donc à ce que nous nous retrouvions aujourd'hui avec un nombre de lois que personne n'est capable de définir exactement !

Je ne vous proposerai pas de Grand soir, ce matin. La portée de ce texte reste modeste. D'ailleurs, il porte en lui-même un paradoxe. On peut en effet s'interroger sur l'intérêt de supprimer des lois devenues obsolètes qui, par définition, ne servent plus à rien – ce qui fait de la proposition de loi un texte qui

n'aura aucune incidence sur l'état du droit applicable. Les plus taquins diront que ce n'est pas la première fois que nous faisons une loi qui ne sert à rien...

Alors, est-il utile de supprimer des lois obsolètes et qui ne sont plus appliquées ? La réponse est oui. « *Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires* », disait déjà Montesquieu dans *L'Esprit des lois*. Les personnes que nous avons auditionnées ont confirmé l'importance de faire ce ménage dans notre appareil juridique.

Le professeur Nicolas Molfessis souligne par exemple que « *la survie de la loi ancienne et l'application immédiate de la nouvelle loi favorisent la coexistence, au sein d'un même ordre juridique, de plusieurs droits positifs applicables à des situations identiques [...]. Une même situation se trouve placée sous l'empire de diverses règles spéciales qui s'additionnent pour déterminer, par agglutination en quelque sorte, le droit applicable* ». Dans leur rapport, Alain Lambert et Jean-Claude Boulard évoquaient, à propos de notre stock normatif, l'image d'une « banquise dangereuse ». Il existe en effet une face cachée de notre législation, presque oubliée et pourtant bien présente dans l'ordre juridique interne.

En application de l'ancien principe selon lequel lorsque la raison d'être d'une loi disparaît, la loi ne s'applique pas, repris dès 1799 par le Conseil d'État, et du principe *lex posterior derogat priori*, le juge peut, il est vrai, constater l'abrogation implicite d'une norme par un texte ultérieur, ce qu'il a fait à plusieurs reprises.

Comme le souligne le professeur Sébastien Ferrari, que nous avons entendu, cette procédure est cependant réservée aux cas d'opposition les plus extrêmes entre deux textes successifs. Dans la mesure où le juge interprète la volonté du législateur, il ne peut en effet envisager cette possibilité qu'avec prudence, l'incompatibilité entre les normes devant être absolue pour éviter de créer des vides juridiques. Ainsi que vous pouvez le constater, ce qui paraissait simple commence déjà à se compliquer.

Les auteurs de la proposition de loi ont donc retenu le choix d'un texte d'abrogation expresse de plusieurs lois. Cette solution, qui offre l'avantage de la clarté et facilite le travail de recensement des textes abrogés, doit cependant être maniée avec une extrême précaution. Comme l'a fait observer le professeur Sébastien Ferrari dans la note qu'il nous a remise à l'occasion de son audition, « *lorsque l'abrogation d'un texte est prononcée, elle produit un effet immédiat. La disparition du texte abrogé affecte, en principe, l'ensemble des situations en cours au moment de l'entrée en vigueur de la règle abrogative. Bien qu'elle soit tournée vers l'avenir, cette suppression est susceptible de perturber les situations antérieurement constituées, notamment en mettant fin prématurément à leurs effets. Le droit interne, comme le droit européen, ont été conduits à poser des limites à cette remise en cause, à divers titres.* »

À ce moment du propos, je tiens à saluer notre collègue Jean-Luc Warsmann, ancien président de la commission des Lois, qui a pris une part importante à la simplification législative, en prenant ce sujet à bras-le-corps durant la mandature 2007-2012.

J'en viens à la manière dont ont travaillé les sénateurs pour arriver à ce résultat. Ils ont suivi une méthode très rigoureuse. Comme l'a rappelé le sénateur Vincent Delahaye lors de son audition, l'objectif des auteurs de la proposition n'était pas d'arriver à un inventaire exhaustif des lois obsolètes – l'exercice est, au demeurant, certainement impossible –, mais de dresser une liste de celles dont l'obsolescence sautait aux yeux. Par ailleurs, ils ont raisonné au niveau des lois elles-mêmes, et non de leurs articles.

Ils ont identifié un certain nombre de lois, suivant une logique d'écrémage, consistant d'abord à éliminer les lois qui n'étaient pas obsolètes – ce sont les plus simples à trouver. Ils sont ainsi partis du principe que pouvaient être raisonnablement considérées comme non obsolètes les lois ayant donné lieu à une modification depuis moins de 20 ans ou auxquelles un texte, législatif ou réglementaire, lui-même de moins de 20 ans, fait référence. Ils ont ensuite appliqué deux vérifications de sécurité, en excluant des lois auxquelles renvoie un texte législatif ou réglementaire ancien, mais non obsolète – parce qu'un texte récent y renvoie –, et en excluant les lois dont une juridiction a fait une application récente. Ils ont enfin vérifié que ces lois étaient toujours en vigueur, le site Légifrance comportant quelques erreurs pour les textes les plus anciens. Par sécurité, ils ont opéré des recoupements.

Voilà comment les sénateurs sont arrivés à ce résultat. Pour compléter cette méthode, ils ont aussi pris avis auprès du Conseil d'État, lequel a proposé quelques ajustements, suivis par la commission des Lois du Sénat.

Au total, nous vous proposons d'abroger 50 lois, ou presque. Aux yeux de certains d'entre vous, l'exercice présente peut-être un caractère déceptif : tout ce travail pour à peine 50 lois... ! Je l'ai dit, ce texte n'est pas le Grand soir législatif. La méthode, pour être efficace, doit être très rigoureuse et on ne saurait abroger les lois que d'une main tremblante.

Enfin, cette proposition de loi nous amène à nous interroger sur notre pratique législative. Ne sommes-nous pas trop bavards ? N'avons-nous pas tendance à légiférer pour un oui ou pour un non ?

Les sénateurs promettent une « saison 2 ». Sur la période 1940 jusqu'à nos jours, ils ont déjà répertorié plus de 200 textes qui pourraient être abrogés. Madame la présidente, il serait peut-être intéressant que nous participions avec eux, d'une manière ou d'une autre, à ce chantier important. Cela permettra une meilleure lisibilité et une meilleure accessibilité de notre droit pour les citoyens.

M. Didier Paris. Au nom du groupe La République en Marche, je salue le travail du rapporteur, qui a donné des explications très techniques et très précises

sur les modalités de construction de cette proposition de loi. Sur le fond, reconnaissons-le, le sujet est un peu ubuesque. Pour ma part, je me sens cependant très à l'aise dans l'obsolescence – peut-être programmée.

Le texte qui nous est présenté est plus technique que politique, en dépit de certaines tentatives – je vous renvoie aux six amendements déposés par Mme Ménard ou par le groupe La France insoumise. Il est sans doute nécessaire au plan de l'accessibilité et de l'intelligibilité de notre droit qui compte, de manière générale, trop de lois incompréhensibles. Quand elles ne servent plus à rien, il peut servir à quelque chose de les supprimer, comme le rapporteur l'a très bien expliqué. Pourquoi s'arrêter à une cinquantaine de lois obsolètes ? C'est l'étape transitoire d'un travail lui-même transitoire, puisqu'il y aura d'autres saisons...

Je retiens que toutes les lois budgétaires de 1850, 1856, 1870 et 1871 étaient assez simples à nettoyer. Qu'elles ne soient plus partie intégrante de notre droit positif ne gênera personne.

Cela étant, on peut aussi adopter un regard plus historique ou sociologique, sur l'existence de ces lois anciennes. S'y intéresser, c'est réaliser une plongée dans le passé. Cet inventaire à la Prévert est relativement intéressant parce qu'il reflète le sens de la vie sociale qu'avaient nos prédécesseurs.

Permettez-moi de prendre deux exemples.

Le premier texte que nous devons abroger, c'est la loi du 14 juillet 1819 sur le droit d'aubaine. Il permettait de spolier les étrangers de leur succession. Il venait du Moyen Âge. Dans le droit féodal de l'époque, le seigneur était propriétaire de ses terres, de même que des êtres qui la peuplaient. Par exemple, quand on abandonnait un enfant, comme c'était fréquemment le cas à l'époque, devant la porte d'une église ou d'une autre institution religieuse, l'éducation de l'enfant reposait sur les épaules du seigneur du lieu où il avait été déposé.

Ce droit d'aubaine s'appliquait aux étrangers. Or ils étaient nombreux sur nos foires – relisez seulement Chaunu, Le Goff, Duby ou Huizinga, pour la plupart médiévistes de l'école française des Annales qui ont bien montré cette relation permanente avec les étrangers. Le droit d'aubaine avait ainsi été amélioré pour en faire une taxe à 5 % qui évitait de spolier les étrangers à la succession, parce qu'on avait besoin de leur présence pour le commerce, dans les foires. Abrogé en 1789 par l'assemblée constituante, le droit d'aubaine a été réintroduit par le code civil de 1803, que la loi de 1819 supprime définitivement. Cela nous apprend beaucoup sur la vision du monde qui prévalait à l'époque.

Je prendrai pour deuxième exemple la loi du 25 avril 1872 interdisant toute fonction publique salariée aux parlementaires. Cela pourrait sembler un peu étrange, si nous ne nous reportions pas à la vision du XIX^e siècle, telle que la développe Max Weber. À l'époque, on considérait que, pour être un parlementaire, il fallait être un notable ou un noble. Comme je l'ai noté, il disait d'ailleurs que les parlementaires étaient des « *amateurs ou des dilettantes*

maîtrisant naturellement, du fait de leur position sociale, les ressources et compétences exigées par l'activité politique »... Cherchez l'erreur ! Naturellement, cela a beaucoup évolué.

Cela montre qu'en réalité, le travail de parlementaire n'en était pas un. Il n'était ouvert qu'à ceux – mais non celles – ayant une position sociale qui leur permettait d'en faire une sorte d'accessoire à leur vie courante. Cette situation a perduré pour la plus longue partie du XIX^e siècle, jusqu'à la loi de suppression de 1872, prise sous la forte impulsion de Gambetta. Même s'il ne s'agit pas de reprendre l'exégèse de chaque texte, il peut être intéressant d'observer la perception sociologique de l'époque.

Quant au texte que nous examinons aujourd'hui, le groupe La République en marche est évidemment favorable à l'objectif d'une législation plus efficace, plus simple et plus accessible. Nous souscrivons pleinement à la démarche des auteurs et du Gouvernement, et considérons que le texte, adopté par le Sénat, est consolidé, complet et exhaustif. Nous n'avons donc ni ajout, ni retrait, ni modification à opérer.

M. Antoine Savignat. Nous partageons tous la même position : le texte procède à un premier coup de balai nécessaire. Il ne changera pas la face du monde, mais constitue une première étape, indispensable. Il va dans le sens de la clarification et de la simplification de notre système.

Même si le site de Légifrance n'est pas parfait, on peut espérer que l'avènement du numérique simplifiera la tâche de nos successeurs. Nous pourrions peut-être, dans l'avenir, faire plus facilement le point sur les textes en vigueur, les textes appliqués et ceux qui seraient devenus obsolètes.

Il faudra aussi réfléchir à la notion d'obsolescence. Les textes dont l'abrogation est demandée n'ont effectivement plus lieu d'être aujourd'hui. Mais l'obsolescence vient-elle du fait que le texte n'a plus vocation à s'appliquer, les raisons ayant présidé à son entrée en vigueur n'existant plus ? Ou le texte pourra-t-il être considéré comme obsolète parce que l'exécutif aurait décidé de ne plus l'appliquer ? Ce n'est évidemment pas la même chose. Voilà un point sur lequel nous devons être vigilants. Ainsi, hier, en adoptant la loi de finances, n'a-t-on pas rendu obsolète la loi de programmation de la justice puisque nous n'en avons pas appliqué les termes exacts ?

S'agissant de la présente proposition de loi, il n'y a en revanche pas de discussion. Le groupe des Républicains ne peut qu'en approuver les termes.

M. Philippe Latombe. Comme le rapporteur l'a dit de façon humoristique, nous sommes obligés d'adopter une proposition de loi pour abroger des textes anciens. C'est en effet un peu ubuesque.

Le groupe MODEM a cependant considéré que le ratio était bon puisque, grâce à cette proposition de loi qu'il a reprise, nous allons en effet pouvoir

supprimer plusieurs dizaines de textes devenus obsolètes. Nous répondons ainsi à la demande de nos concitoyens qui souhaitent une simplification du droit, et une réduction du volume des textes.

Aucune modification n'apparaissant nécessaire, le Sénat ayant très bien travaillé sur le texte, le groupe MODEM votera en faveur de la proposition de loi, en l'état.

Mme Marietta Karamanli. Après avoir lu votre rapport, j'ai écouté avec beaucoup d'attention votre exposé, monsieur le rapporteur. Vous avez raison de souligner qu'il faut effectivement toujours faire l'effort de diminuer le volume des lois. Alors que nul n'est censé ignorer la loi, on s'aperçoit que les lois ne sont pas forcément toujours bien comprises, bien intelligibles et donc bien connues de tous.

Quelques chiffres significatifs : en 2000 on comptait 9 000 lois adoptées par le Parlement et 120 000 décrets. Chaque année, nous adoptons en moyenne quelque 70 lois et 1 500 décrets. Mais chaque année, plusieurs dizaines d'ordonnances sont également prises par le Gouvernement, dans le domaine de compétence du Parlement, avec l'accord de ce dernier. Le code général des impôts compte près de 2 000 articles, dans sa seule partie législative. L'ordonnance du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations comportait 10 articles, mais elle modifiait potentiellement 675 articles du code civil... Ces chiffres montrent que le Parlement n'est pas le seul à faire des lois tout le temps. Cette tendance émane aussi du Gouvernement, par le biais des ordonnances. La volonté que nous exprimons en examinant ce texte adopté par le Sénat doit aussi être partagée par d'autres.

Trois raisons expliquent la prolifération législative. D'abord, notre monde d'interdépendance alimente la fonction de coopération entre les États et le droit qui en résulte. Ensuite, il existe un impératif de transposition du droit européen. Ainsi, un tiers des lois ont aujourd'hui pour origine la transposition du droit européen. Enfin, plus le droit génère une activité, plus il est nécessaire de revoir la règle ... Le meilleur exemple en est le droit fiscal : tous les ans, nous sommes amenés à réécrire la règle, et donc à ajouter de nouvelles dispositions.

Le groupe Socialistes et apparentés a décidé de soutenir la proposition de loi. Mais il fallait rappeler que les parlementaires ne sont pas les seuls à participer à la prolifération de la loi. Il faudrait aussi inciter les gouvernants, lorsqu'ils prennent des ordonnances, à ne pas trop alourdir la législation dans les matières concernées.

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. Aux yeux du groupe UDI, Agir et Indépendants, la proposition de loi traduit les premiers résultats de la mission de simplification législative, dite « mission BALAI », comme l'a rappelé le rapporteur.

Les auteurs de la proposition de loi ont retenu le choix d'un texte d'abrogation expresse de plusieurs lois. C'est un procédé judicieux, car explicite

et efficace. La méthode rigoureuse utilisée, telle que décrite au sein du rapport, est également bienvenue. En effet, l'abrogation des lois demande un travail minutieux puisque, lorsque l'abrogation d'un texte est prononcée, elle produit un effet immédiat. La disparition du texte abrogé affecte, en principe, l'ensemble des situations en cours au moment de l'entrée en vigueur de la règle abrogative.

L'élaboration de cette proposition de loi doit donc être doublement saluée. Si nous avons des difficultés à lutter contre l'inflation législative, nous pouvons *a minima* abroger ce qui n'a plus lieu d'être. Nos débats sur ce texte sont aussi l'occasion d'appeler notre attention à tous sur le fait que, lorsque nous légiférons, lorsque nous changeons la loi, il faut aussi garder à l'esprit la nécessité d'étudier l'existant pour supprimer ce qui sera superfétatoire.

L'introduction de toute nouvelle norme doit engager un travail de réflexion permettant d'abroger une autre norme, avec laquelle elle pourrait se chevaucher ou entrer en contradiction. Cela rendrait le droit plus clair, plus lisible, plus cohérent.

La proposition de loi et toutes les autres initiatives que nous pourrions prendre permettront ainsi de poursuivre les objectifs constitutionnels de clarté, d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi. Elle permet, en effet, de réduire le stock de normes, d'éviter tout risque de confusion avec des lois ultérieures et d'améliorer la lisibilité de notre droit.

Des efforts ont été faits. Je pense notamment au rapport et aux propositions de notre collègue Jean-Luc Warsmann, mais je voudrais également citer Étienne Blanc, ancien député de l'Ain. J'avais proposé avec lui de créer un comité sur l'impact des normes : cette autorité administrative indépendante aurait été chargée d'assurer une véritable contre-expertise indépendante sur les effets des projets de texte, en allant plus loin que les études d'impact actuelles – souvent lacunaires, elles sont rédigées par les administrations elles-mêmes, qui sont ainsi juges et parties.

C'est un bon travail qui nous est proposé. Mon groupe soutiendra très fortement la proposition de loi.

M. Paul Molac. Notre ordre juridique est constitué de 320 458 articles, dont 25 % ont valeur législative. Les collectivités territoriales, pour leur part, doivent appliquer à peu près 400 000 normes. Quand on regarde ces chiffres, on voit bien que l'excès de réglementation tue la réglementation. Le principe de clarté, d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi se heurte nécessairement à un tel foisonnement, qui fait que certains textes ne sont pas appliqués, tandis que d'autres sont instrumentalisés. Pour que la loi garde une certaine valeur, notamment aux yeux de nos concitoyens, il faut qu'elle puisse avoir une certaine efficacité. Or, dans notre ordre juridique, beaucoup de dispositions n'en ont aucune.

Bien souvent, ce sont les collectivités locales qui sont les premières victimes : elles sont amenées à appliquer des règles qu'elles n'ont pas adoptées – c'est le Parlement ou le Gouvernement qui l'a fait. Les élus locaux nous disent fréquemment qu'ils se trouvent un peu coincés : ils sont obligés d'appliquer des dispositions qui sont inapplicables dans leur territoire et ils n'ont pas la possibilité de les adapter – seul le préfet peut le faire. Et il y a ensuite le contrôle de légalité. La situation est donc très délicate. Les collectivités ressentent assez mal cette tutelle : elles aimeraient avoir plus de liberté.

On doit sans doute faire attention. Il y a des marronniers et des exemples caricaturaux. Sous l'ancienne législature, une loi « balai » a liquidé un certain nombre de mesures, dont la fameuse loi de 1926 qui interdisait le port du pantalon aux femmes. C'était un peu tard – on était alors en 2015 ou 2016 – et la loi n'était plus appliquée, assez logiquement.

L'inflation législative est également le symptôme d'un centralisme excessif. Cette proposition de loi soulève le problème plus large du poids de l'État dans nos vies quotidiennes : il est excessivement présent dans certains cas et, parfois, absent quand il devrait être là. Afin d'améliorer profondément la qualité de la loi, il faut changer, selon nous, le logiciel. L'État doit cesser de fabriquer des lois tatillonnes et normativement complexes qui ignorent les réalités quotidiennes sur le terrain et accentuent la fracture entre ceux qui sont censés être les élites, et qui habitent plutôt à Paris, et les territoires. L'État doit, au contraire, faire davantage confiance aux territoires, organiser de vrais transferts de compétences – avec les moyens correspondants, bien sûr –, mais aussi favoriser davantage l'expérimentation et l'adaptation. Ce serait une vraie différenciation et même un changement de mentalité – j'allais dire : une révolution culturelle.

Il s'agit de faire confiance aux élus locaux. Parfois, notre administration voudrait les protéger malgré eux. On voit bien le manque de confiance qui peut exister. L'administration est toujours frappée par le cas où un élu n'est pas vertueux – mais on peut trouver aussi des fonctionnaires de l'État qui ne le sont pas. Si on s'emploie à adopter des règles en partant d'exceptions – ce qui est un peu ce qui est fait dans notre droit : Guy *Carcassonne* disait qu'il suffit qu'un sujet passe au journal de vingt heures pour qu'une loi, de circonstance, soit adoptée –, on n'y arrivera pas. C'est un vrai défi. Il faut laisser faire les territoires et les élus, quitte à ce que le juge se prononce ensuite – il fait aussi la législation.

M. Ugo Bernalicis. Si j'étais taquin – je ne le suis pas –, je dirais qu'il ne sert à rien d'adopter un texte relatif aux lois obsolètes, mais le rapporteur en a déjà parlé.

Antoine Savignat a fait une remarque pertinente sur la définition même des lois obsolètes, au-delà de la question de la loi de programmation et de réforme pour la justice. Nous avons d'ailleurs déposé des amendements que l'on peut qualifier, objectivement, de « trolls ». Nous proposons, par exemple, d'abroger les lois autorisant la ratification de l'accord instituant l'Organisation mondiale du

commerce (OMC) ou la convention entre les États parties au traité de l'Atlantique Nord (OTAN), qui sont obsolètes selon notre analyse politique.

J'ai vu que notre premier amendement n'a pas été déclaré recevable. Il visait à abroger le Concordat, qui est obsolète pour nous, compte tenu de la loi de 1905 qui a montré toute son efficacité. Il y a un débat sur ce que l'on peut considérer comme obsolète – et donc sur les amendements que l'on peut juger recevables ou non. J'aimerais savoir quelle est la règle que vous avez appliquée en la matière. Si j'étais malicieux, ce que je ne suis pas, je dirais que vous considérez que la ratification du traité de l'Atlantique Nord et celle de l'accord instituant l'OMC pourraient être considérées comme obsolètes, ce qui est positif de mon point de vue.

Autre amendement, tout aussi politique mais peut-être plus subtil, ou plus en accord avec l'objet de la proposition de loi, nous proposons de créer une commission chargée de pointer toutes les dispositions du code pénal qui seraient obsolètes. À la suite de coups d'éclat médiatiques, très anciens ou plus récents, on a créé des délits ou augmenté les peines encourues d'une manière qui peut sembler un peu disproportionnée – j'essaie d'utiliser des termes susceptibles de convenir à tous. Il serait bon de ne pas rester en permanence dans un effet « cliquet » en matière pénale. Il existe peut-être une obsolescence de certains dispositifs, et il serait donc utile de les nettoyer.

M. Philippe Gosselin. Ce texte est l'occasion de faire un petit retour en arrière : je voudrais saluer notre ancien collègue Étienne Blanc ainsi que Jean-Luc Warsmann, qui a réalisé un travail de titan lorsqu'il présidait la commission des Lois. Notre rapporteur, Erwan Balanant, a montré que ce travail n'est pas terminé. C'est un peu le mythe de Sisyphe : on croit avoir fini mais on recommence tout le temps. Le problème n'est pas nouveau : il se pose depuis que la loi existe. On a toujours abrogé certains textes qui étaient devenus obsolètes ou qui n'avaient plus de sens – sauf quand la loi prévoyait elle-même une date de fin, ce qui arrive de temps en temps. C'est peut-être un élément qu'il faudrait davantage intégrer : certains sujets peuvent s'y prêter.

Ce texte, sans rien vouloir enlever aux mérites du rapporteur, n'est pas exceptionnel. Ce ne sera pas un texte unique : il sera suivi par des saisons 2, 3, 4 ou 5, voire davantage. Le Conseil d'État a évoqué la logorrhée législative et réglementaire dans son rapport public de 1991. On était pourtant loin du compte actuel. Le recueil des lois comptait 418 pages en 1960, 862 en 1975, 1 263 en 1985, 1 800 en 2000, et nous en sommes à plus de 2 000 aujourd'hui. La loi est bavarde, ce qui ne produit pas nécessairement de belles choses. Quelques grands textes de la III^e République, comme la loi de 1901 relative aux associations, toujours en vigueur, parvenaient pourtant à dire beaucoup en quelques lignes et fonctionnent encore. On peut aussi penser à la loi de 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État. Je réponds ainsi à la question relative au Concordat, qui s'applique toujours en Alsace-Moselle et n'est donc pas obsolète, mais je laisserai nos collègues alsaciens s'exprimer sur ce sujet, s'ils le souhaitent.

C'est l'illustration du légicentrisme à la française : on crie toujours contre le Parlement, qui adopte trop de lois, mais depuis 230 ans on se tourne vers la loi et les parlementaires dès qu'il y a un problème. C'est le paradoxe français. Nous allons faire un beau travail de nettoyage : ce sera un premier acte.

Je voudrais reprendre, pour conclure, ce que le Conseil d'État a souligné en 1991 : la logorrhée est peut-être législative mais elle est aussi réglementaire. Nous pouvons également inviter le Gouvernement au sens large du terme – je ne vise pas l'exécutif actuel, mais les Gouvernements, les responsables administratifs – à faire eux aussi un travail important de toilettage. Il y a plus de textes réglementaires que législatifs.

Mme Emmanuelle Ménard. Je voudrais saluer, à mon tour, cette proposition de loi visant à abroger des lois obsolètes, dans un objectif évident d'efficacité et de lisibilité. Procéder sous la forme d'une liste me paraît une bonne méthode pour des raisons de clarté. Il y a, néanmoins, quelques oublis. Je vous proposerai, par voie d'amendements, d'ajouter trois lois qui devraient aussi être abrogées : celles qui ont ordonné, dans le cadre de l'arsenal juridique français, le génocide des Vendéens. Ces lois n'ont jamais été abrogées alors qu'elles sont la négation même des principes de la Déclaration des droits de l'Homme de 1789. J'avais déposé une proposition de loi en ce sens en février 2018, mais vous connaissez le sort réservé aux propositions de loi des députés non-inscrits. Je saisis donc l'opportunité qui se présente aujourd'hui pour demander l'abrogation de ces lois, ce qui aurait une portée symbolique très forte pour le peuple vendéen.

M. Alain Tourret. Le peuple vendéen est celui qui s'est révolté contre la République !

Les réflexions qui ont été faites sont intéressantes. Je voudrais néanmoins dire à M. Paris qu'il ne faut pas oublier Emmanuel Le Roy Ladurie quand on parle du Moyen-Âge.

Pourquoi est-on arrivé à la confusion actuelle ? Nous avons eu, dès le départ, deux systèmes de droit : l'un romano-canonique et l'autre de *common law*. Le droit normand, qui a imposé le *common law*, a gagné alors que le droit français s'opposait à lui sur ce point. On a eu deux systèmes contraires, ce qui n'a fait qu'augmenter la confusion.

Il faut aussi relire ce qu'a dit Mme Delmas-Marty à propos de la désuétude ou de l'obsolescence – on doit bien comprendre la différence entre ces deux notions – en droit pénal. Il y a actuellement 14 000 infractions susceptibles de conduire à une sanction pénale mais plus de 13 000 d'entre elles ne sont pas utilisées. Elles continuent néanmoins à exister et pourraient, à la limite, être invoquées. À la suite du dernier choc pétrolier, le Gouvernement avait ainsi interdit les lumières dans les vitrines des magasins – sous peine de six mois d'emprisonnement – et cette loi existe toujours. On voit bien qu'il y a un problème.

Par ailleurs, il y a eu une confrontation avec l'ordre juridique européen qui a introduit des définitions différentes.

Ce n'est pas seulement notre système législatif qui pêche par sa logorrhée mais tout notre système de droit. La branche la plus importante est le droit pénal, car un droit qui a une sanction pénale et un droit qui n'en a pas n'ont pas la même force. Si je devais vous donner un conseil, madame la présidente, ce serait de vous inspirer de ce qu'a proposé Mme Delmas-Marty : il faudrait lancer une grande réflexion, comme je l'ai suggéré à de nombreux Gardes des Sceaux – peut-être le deviendrez-vous, d'ailleurs (*Sourires*).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Philippe Gosselin a évoqué le mythe de Sisyphe : on a l'impression en effet que c'est un travail infini. En revanche, le droit pénal est plus circonscrit, et il est le plus essentiel dans notre société, sous l'angle de l'ordre public. Nous allons étudier cette question et nous inspirer de vos réflexions.

M. Philippe Gosselin. Ce serait une belle mission d'information pour la commission des Lois !

Mme Maina Sage. Je vous invite à étendre une telle mission à l'ensemble des territoires, y compris lointains. Ils vivent au quotidien les difficultés de compréhension liée à la lisibilité du droit applicable, qui peuvent constituer un frein en matière de développement.

Il nous a fallu deux ans, une mission et un rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) mais aussi de l'Inspection générale des finances (IGF) pour savoir si la contribution au service public de l'électricité (CSPE) devait être appliquée ou non dans nos territoires – cela a été fait, en fin de compte, pour Wallis-et-Futuna.

Autre exemple, des dispositions du code monétaire et financier imposent, dans des territoires comportant des îles isolées où vivent trente personnes, d'avoir une carte de crédit alors qu'il n'y a pas de banque. Ce genre d'inapplicabilité du droit existe.

J'ai également eu l'occasion de proposer des amendements tendant à homologuer des peines : il faut parfois des années pour qu'elles soient applicables dans nos territoires. Un de nos collègues, élu en Nouvelle-Calédonie, a dû déposer une proposition de loi en ce sens.

Je tiens aussi à évoquer le code général des collectivités territoriales, puisque le Congrès des maires a lieu cette semaine. Chacun voit bien quelle est la difficulté au niveau national – imaginez ce que c'est dans nos territoires, qui ont des statuts juridiques très différents : le même droit ne s'applique pas partout, même dans les départements d'outre-mer. Les variations dans l'application du droit ne facilitent pas du tout la lisibilité, et c'est au détriment de nos concitoyens.

Une mission est en cours sur ce sujet au sein du ministère des outre-mer – j’ai été auditionnée la semaine dernière.

Nous allons voter cette très bonne proposition de loi, mais nous allons un peu être confrontés au problème du tonneau des Danaïdes si nous adoptons un texte tous les quatre ou cinq ans. On devrait réaliser un travail permanent : il faut qu’il y ait un investissement réel de l’État et des deux chambres du Parlement pour mettre à jour en permanence les textes et faire des suppressions à chaque fois que nous légiférons – je ne sais plus quel responsable politique a déclaré qu’il faudrait supprimer une loi quand on en adopte une. Il faudrait assurer une codification au fur et à mesure.

Enfin, je rappelle que les territoires autonomes où un droit spécifique s’applique émettent des avis. Quand je suis arrivée ici en 2014, j’ai fait le tour des services pour savoir qui les réceptionnait. Personne n’était capable de répondre à cette question ! Les avis n’étaient jamais traités. C’est au parlementaire d’aller frapper à la porte du rapporteur d’un texte, ce qui n’est pas normal, pour lui rappeler que son territoire a émis un avis... On devrait automatiser le système afin d’assurer une meilleure prise en compte de ces avis. Il y a des dizaines ou des centaines de personnes qui travaillent sur les projets de loi dans nos territoires – on y passe du temps et cela coûte de l’argent aux collectivités. Elles émettent des avis concrets sur le fond et la forme. Or nous les balayons tout simplement. Je voudrais faire passer un message : j’encourage les futurs rapporteurs à mieux prendre en compte les avis émis par les départements et les collectivités d’outre-mer.

M. Jean-Luc Warsmann. Je voudrais d’abord adresser deux messages de félicitations : d’abord à Vincent Delahaye, vice-président du Sénat, pour le travail qu’il réalise à la suite de ce que nous avons fait à l’Assemblée – il a d’ailleurs souhaité que l’on se voie quand il a pris l’initiative de créer le « bureau d’abrogation » –, et ensuite à Erwan Balanant, qui a préparé un très bon rapport.

Par ailleurs, je crois qu’il faut signaler très clairement que le législateur ne remet absolument pas en cause la théorie de l’abrogation implicite en abrogeant expressément certaines dispositions. Nous faisons simplement un toilettage : on enlève quelques branches mortes – c’est bien pour l’arbre.

Je voterai, comme tout le monde, en faveur de ce texte. Nous attendrons ensuite la saison 2 (*Sourires*).

M. Erwan Balanant, rapporteur. Il faut commencer par la première saison avant de passer à la deuxième...

Je voudrais vous remercier pour vos interventions, qui sont assez révélatrices de la passion que nous avons pour ce que nous faisons, c’est-à-dire légiférer.

M. Philippe Gosselin. La loi est une passion française.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Cette passion nous habite toutes et tous, c'est assez flagrant.

On voit bien, par ailleurs, la passion de M. Paris pour l'histoire. L'obsolescence programmée qu'il a évoquée, comme M. Gosselin, pour un certain nombre de textes peut faire sourire, mais c'est une piste de réflexion – il s'agirait d'établir des dates de péremption. Nous pouvons y réfléchir. Cela ne fonctionnera pas pour tous les textes, notamment pour ceux qui concernent nos valeurs fondamentales.

M. Savignat a abordé la question du numérique. Il y a aussi une réflexion intéressante à mener dans ce domaine : le numérique peut-il être un outil pour simplifier nos codes et nos lois ? C'est une évidence, selon moi, même s'il y a une sorte de paradoxe : le numérique contribue aussi à l'inflation législative. Il faudrait étudier concrètement l'explosion du nombre d'amendements depuis l'arrivée du numérique : essayez d'imaginer sans lui le travail que nous faisons !

Je remercie M. Philippe Latombe pour le soutien, assez logique, apporté par le MODEM.

Mme Marietta Karamanli a fait des réflexions qui me paraissent extrêmement intéressantes. Elle a cité l'adage selon lequel nul n'est censé ignorer la loi. Jules Renard disait que nul n'est censé ignorer la loi mais qu'il y en a 100 000... Une vraie question se pose : comment le citoyen pourrait-il accéder plus facilement à la loi ? Faut-il simplifier à outrance ? Je n'en suis pas sûr, mais c'est une piste de réflexion.

En ce qui concerne l'inflation normative – et je vais répondre en même temps à M. Gosselin –, le Premier ministre a adopté le 26 juillet 2017 la circulaire « un sur deux » – je simplifie un peu son nom. Nous avons auditionné le secrétaire général du Gouvernement, M. Marc Guillaume, dans le cadre de la préparation du rapport : il nous a dit que toute norme nouvelle qui est proposée par un ministre, en dehors des décrets d'application liés aux textes que nous adoptons – car ce serait impossible –, doit correspondre à l'abrogation de deux autres normes. C'est respecté.

M. Philippe Gosselin. Cela concerne le flux, mais il y a aussi tout le stock.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Cela permet de réduire considérablement la production de décrets – on le voit statistiquement.

Il y a eu une forte inflation normative en raison des textes européens, mais on voit que c'était un phénomène post-Maastricht : la situation s'est calmée depuis quelque temps. Il y a aujourd'hui beaucoup moins de décrets et de textes, plus généralement, en lien avec l'Europe. L'appareil juridique européen s'est stabilisé.

Nous pourrions en effet exercer une vigilance, monsieur Pierre Morel-À-L'Huissier : quand on dépose un amendement, on aurait parfois intérêt à faire un petit travail archéologique – on peut regarder s'il n'y a pas un texte que l'on pourrait abroger en même temps. Cela contribuerait, à l'image du décret « un sur deux », à une normalisation de la production des lois.

Paul Molac a évoqué l'idée que l'État et le législateur voudraient surprotéger les collectivités. Je n'en suis pas certain, mais je suis sûr d'une chose, en revanche : il faut changer, et nous le ferons peut-être dans le cadre du projet de loi « 3D », le rapport à la production de normes sur le terrain. Je pense qu'il faudrait plutôt adopter de grandes lois-cadres et des principes étatiques, partagés par tous, tout en permettant des déclinaisons locales différentes afin de réaliser un ajustement à la réalité des territoires. Je pense que le projet de loi « 3D » nous apportera un certain nombre d'éléments.

J'aurais déclaré, selon Ugo Bernalicis, que ce texte ne servirait à rien. J'ai tenu un propos un peu plus subtil : j'ai dit que la proposition de loi semble ne servir à rien mais qu'elle est, en réalité, très utile.

Quelle est la définition d'une loi obsolète ? Ce n'est pas la loi que vous, moi ou d'autres jugent inutile. Cela me permet d'aborder un peu vos amendements : juger qu'une loi est inutile revient à porter une appréciation politique. L'obsolescence, en revanche, concerne le rapport à l'appareil juridique et à la réalité effective. À partir du moment où une disposition n'a aucun effet juridique, elle est obsolète. Ce n'est pas parce qu'elle ne vous plaît pas, mais parce qu'elle n'a plus d'effet.

Monsieur Gosselin, le travail est infini : nous n'arrêterons jamais de supprimer des lois obsolètes. Je partage votre idée selon laquelle nous pourrions le faire au fil de l'eau, en trouvant collectivement le véhicule juridique approprié.

Madame Ménard, je vous répondrai au moment de l'examen des amendements : cela sera plus simple.

Monsieur Tourret, votre réflexion sur la façon de faire la loi et sur les moyens de la rendre plus efficiente et plus compréhensible est extrêmement intéressante. Nous pourrions mener une telle réflexion sur le code pénal, dont l'application est très circonscrite.

Madame Sage, vous avez raison : les outre-mer posent un problème particulier. Le président Warsmann m'avait indiqué qu'il s'était heurté à cette difficulté quand il avait mené son travail de simplification. La question de la différenciation permettra de résoudre un certain nombre de problèmes.

Un mot sur la question de l'abrogation implicite : ce n'est pas parce que nous faisons explicitement ce qui se pratiquait implicitement que nous abandonnons l'idée que les abrogations implicites existent.

Pour conclure, le travail qui s'annonce pour la période allant de 1940 à nos jours présentera une difficulté encore plus grande du fait de la codification. Les textes sont désormais éparpillés dans les codes : une démarche quasi archéologique sera nécessaire pour identifier toutes les dispositions devenues obsolètes.

La Commission en vient à l'examen des articles.

Article 1^{er} (loi du 14 juillet 1819 relative à l'abolition du droit d'aubaine et de détraction [abrogée], loi du 29 janvier 1831 portant règlement du budget définitif de l'exercice 1828 et des dispositions sur la déchéance des créanciers de l'État, sur la division du budget des dépenses, sur le sceau des titres, et sur la révision des pensions extraordinaires [abrogée], loi du 3 août 1844 relative au droit de propriété des veuves et des enfants d'auteurs d'ouvrages dramatiques [abrogée], loi du 15 mai 1850 portant fixation du budget des dépenses de l'exercice 1850 [abrogée], loi du 15 juillet 1850 sur les sociétés de secours mutuels [abrogée], article 5 de la loi du 31 mai 1854 portant abolition de la mort civile [abrogé], loi du 19 juin 1857 concernant les avances sur les dépôts d'obligations foncières faites par la société du Crédit foncier de France [abrogée], loi du 28 mai 1858 relative à la substitution du crédit foncier de France à l'État pour les prêts faits en vertu de la loi du 17 juillet 1856 [abrogée], loi du 16 septembre 1871 portant fixation du budget rectificatif de 1871 [abrogée], loi du 25 avril 1872 qui interdit toutes fonctions publiques salariées aux membres de l'Assemblée nationale [abrogée], loi du 21 mai 1873 relative aux commissions administratives des établissements de bienfaisance [abrogée], loi du 27 février 1880 relative à l'aliénation des valeurs mobilières appartenant aux mineurs ou aux majeurs en tutelle et à la conversion de ces mêmes valeurs en titres au porteur [abrogée], loi du 28 décembre 1880 relative au Journal officiel [abrogée], loi du 7 juillet 1881 qui rend exclusivement obligatoire l'alcoomètre centésimal de Gay-Lussac et le soumet à une vérification officielle [abrogée], loi du 28 mars 1885 sur les marchés à terme [abrogée], loi du 14 août 1885 sur les moyens de prévenir la récidive (libération conditionnelle, patronage, réhabilitation) [abrogée], loi du 6 juin 1889 qui rend obligatoires la vérification et le poinçonnage par l'État des densimètres employés dans les fabriques de sucre pour contrôler la richesse de la betterave [abrogée], loi du 25 juillet 1891 autorisant le Mont-de-Piété de Paris à faire des avances sur les valeurs mobilières au porteur [abrogée], loi du 10 juillet 1894 relative à l'assainissement de Paris et de la Seine [abrogée], loi du 22 juillet 1895 relative à l'application de l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse [abrogée], loi du 19 avril 1898 sur l'exercice de la pharmacie ayant pour objet l'unification du diplôme de pharmacien [abrogée], loi du 12 mars 1900 ayant pour objet de réprimer les abus commis en matière de vente à crédit des valeurs de Bourse [abrogée], loi du 30 décembre 1903 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1904 [abrogée], loi du 21 mars 1905 attribuant aux tribunaux ordinaires l'appréciation des difficultés qui peuvent s'élever entre l'administration des chemins de fer de l'État et ses employés à l'occasion du contrôle de travail [abrogée], loi du 1^{er} août 1905 sur les fraudes et falsification en matière de produits ou de services [abrogée], loi du 23 juillet 1907

portant modification de certaines dispositions de la loi du 16 avril 1897 concernant la répression de la fraude dans le commerce du beurre et la fabrication de la margarine [abrogée], loi du 12 février 1916 tendant à réprimer le trafic des monnaies et espèces nationales [abrogée], loi du 13 mars 1917 ayant pour objet l'organisation du crédit au petit et au moyen commerce, à la petite et à la moyenne industrie [abrogée], loi du 14 août 1918 rendant obligatoire la vérification et le contrôle des thermomètres médicaux [abrogée], loi du 2 avril 1919 sur les unités de mesure [abrogée], article 111 de la loi du 25 juin 1920 portant création de nouvelles ressources fiscales [abrogé], article 100 de la loi du 31 juillet 1920 portant fixation du budget général de l'exercice 1920 [abrogé], article 13 de la loi du 30 juin 1923 portant : 1° ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1922 au titre du budget général ; 2° ouverture de crédits sur l'exercice 1922 au titre du budget spécial des dépenses recouvrables en exécution des traités de paix [abrogé], loi du 31 décembre 1925 portant : 1° ouverture, sur l'exercice 1926, de crédits provisoires applicables au mois de janvier 1926 ; 2° autorisation de percevoir pendant le même mois les impôts et revenus publics [abrogée], loi du 13 août 1926 complétant la loi du 10 juillet 1894 relative à l'assainissement de Paris et de la Seine par le « tout à l'égout » [abrogée], loi du 3 décembre 1926 modifiant les articles 419, 420 et 421 du Code pénal [abrogée], loi du 9 décembre 1927 portant ouverture et annulation de crédit sur l'exercice 1927 au titre du budget général et des budgets annexes [abrogée], loi du 13 mars 1928 ayant pour objet d'habiliter les agents municipaux à constater par procès-verbal les infractions en matière d'extraction de matériaux sur les rivages de la mer [abrogée], loi du 10 juillet 1928 autorisant les banques populaires à faire apporter à leurs statuts, par une assemblée générale ayant pour pouvoir d'approuver les comptes, les modifications nécessaires pour effectuer des avances aux artisans dans les termes de la loi du 27 décembre 1923 [abrogée], loi du 4 août 1929 appropriant les titres de mouvement délivrés pour les eaux de vie naturelles à la garantie des appellations d'origine [abrogée], loi du 26 avril 1930 portant dégrèvements d'impôts [abrogée], loi du 29 avril 1930 autorisant les communes à bénéficier de la loi du 21 mai 1836 sur les loteries pour l'acquisition de matériel d'incendie ou pour l'organisation de concours ou de manœuvres cantonales d'extinction d'incendie [abrogée], loi du 8 juillet 1932 assurant le chauffage gratuit des mineurs retraités pour vieillesse et invalidité [abrogée], loi du 4 juillet 1934 tendant à assurer la protection des appellations d'origine « Cognac » et « Armagnac » [abrogée], loi du 8 avril 1938 tendant à la nomination de délégués ouvriers à la sécurité des ouvriers des poudreries et annexes, des pyrotechnies, ateliers de chargement, cartoucheries dépendant de l'administration de la défense nationale [abrogée], loi du 8 octobre 1940 substituant la carte d'identité de commerçant étranger à la carte d'identité d'artisan étranger [abrogée], loi du 22 octobre 1940 relative aux règlements par chèques et virements [abrogée] : *Abrogation de diverses dispositions législatives devenues obsolètes*

La Commission examine les amendements CL5, CL6 et CL7 de Mme Emmanuelle Ménard, qui peuvent faire l'objet d'une présentation groupée.

Mme Emmanuelle Ménard. Les opérations militaires connues sous le nom de « guerre de Vendée » ont causé la mort d'environ 200 000 personnes, dont 170 000 habitants de la Vendée. Au cours des années 1793 à 1796, 20 à 25 % de la population de cette région ont péri. Cette guerre a été scandée par des massacres systématiques de prisonniers vendéens, par des pillages et des destructions massives des biens de la population vendéenne – leurs habitations, leurs récoltes, leurs troupeaux –, ainsi que par de nombreux actes de barbarie – viols, tanneries de peaux humaines, utilisation de graisse humaine pour fabriquer du savon, etc.

Les expéditions des « colonnes infernales », de janvier à mai 1794, ont perpétré des crimes qui seraient qualifiés aujourd'hui, selon les cas, de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité ou de génocide. Ces violences ont été ordonnées par plusieurs lois votées par la Convention nationale et exécutées par les armées aux ordres du Comité de salut public, sous la surveillance constante des représentants en mission – membres de la Convention et investis par elle, sur proposition du Comité de salut public.

Je propose l'abrogation des trois lois majeures à l'origine de ces faits : la loi du 19 mars 1793, la loi du 1^{er} août 1793 et la loi du 1^{er} octobre 1793. Ces trois textes édictés sous la Terreur ont conduit à des discours indignes de la France. Voici ce que disposait la loi du 1^{er} octobre 1793, dite proclamation de la Convention nationale aux soldats de la liberté : la Vendée est si peu détruite qu'il faut des armées pour accompagner les représentants en mission dans ce pays où l'on n'a point encore incendié. Envoyons-y une armée incendiaire pour que, pendant un an au moins, nul homme, nul animal n'y puisse trouver sa subsistance.

Reconnaître que la République, qui est une forme de gouvernement dans notre pays, a connu des heures sombres et indignes serait rendre hommage à ces victimes qui n'étaient plus considérées comme citoyennes de notre pays. La Vendée et la Bretagne ont dû essuyer une persécution verbale et physique extrêmement violente : plus de trois siècles après ces persécutions, il ne s'agit pas de nier que les lois qui les ont autorisées et même ordonnées ont existé, mais au contraire de les reconnaître et de les supprimer de notre corpus législatif.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Vos amendements me posent un cas de conscience. Ces lois n'ayant plus de portée, nous pourrions effectivement les abroger. Toutefois, vous avez peut-être noté que nous avons décidé de ne pas abroger la loi sur la mort civile, parce qu'elle avait une portée historique. Si abroger une loi obsolète ne revient pas à gommer l'histoire, la maintenir peut avoir une valeur symbolique intéressante.

Les faits historiques que vous avez relatés sont une réalité objective, que les historiens ont bien étudiée et expliquée. Ce serait une erreur de supprimer ces lois, de les gommer de notre histoire. Notre appareil juridique doit être efficace mais il ne faut pas l'aseptiser en l'expurgeant complètement de la réalité historique. Je vous demande donc de bien vouloir retirer vos amendements ; à défaut, l'avis sera défavorable.

Mme Emmanuelle Ménard. Monsieur le rapporteur, il s'agit évidemment d'une question de cohérence et aussi de respect de ces populations. Il n'est bien évidemment pas question de supprimer les trois lois dont je parle de nos livres d'histoire. En revanche, il faut les rayer de notre corpus législatif parce qu'elles n'ont plus de raison d'être. De plus, elles sont abominables pour les populations vendéennes !

J'ai déposé une proposition de loi dans ce but en travaillant de concert avec des historiens vendéens, lesquels sont à l'origine de cette demande de suppression. Il est hors de question de rayer ces lois de notre histoire, au contraire ! Pour prendre un exemple tout simple, les reconstitutions organisées chaque soir d'été au Puy-du-Fou contribuent à l'enseignement de ce pan d'histoire, et il est hors de question de supprimer cela. Je voulais que les choses soient claires afin que l'on n'interprète pas mon propos : il n'est pas question pour moi de supprimer cette période de notre histoire, qui me semble intéressante à étudier, mais de rayer ces lois de notre corpus législatif.

La Commission rejette successivement ces amendements.

Elle examine ensuite l'amendement CL2 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Avant de défendre le premier de nos amendements relatif à l'obsolescence du traité de l'Atlantique Nord, qui fonde l'OTAN, j'aimerais savoir pourquoi ces amendements sont recevables alors que celui concernant le Concordat ne l'est pas ? Si je suis le raisonnement du rapporteur, ceux-ci auraient dû également être déclarés irrecevables ?

L'amendement CL2 vise au retrait de la ratification de la convention entre les États parties au traité de l'Atlantique Nord car l'OTAN est une organisation obsolète, entièrement tournée vers la défense des intérêts stratégiques des États-Unis. Elle offre à leur industrie de défense un débouché exceptionnel et neutralise toute velléité d'indépendance de ses membres. Elle place la France dans un carcan au moment même où l'un des membres de l'OTAN, la Turquie, agresse nos plus sûrs et valeureux alliés dans la guerre contre Daech, à savoir les Kurdes. Emmanuel Macron a déclaré que l'OTAN était en état de mort cérébrale : nous proposons d'en tirer les conséquences.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Comme vous le savez, ce n'est pas moi qui décide de la recevabilité des amendements. Cependant, je suis en phase avec la décision qui a été prise car le Concordat a encore des effets juridiques : il est toujours appliqué dans une partie de notre territoire national. Une loi que vous jugez inutile n'est pas forcément une loi obsolète : ce n'est pas la même chose.

Si vos amendements sont recevables concernant l'OTAN, c'est parce qu'ils ciblent la loi autorisant la ratification du traité : une fois le traité ratifié, la loi de ratification n'a plus de portée. L'ensemble est cependant cohérent. Je vous demande de bien vouloir retirer cet amendement ; à défaut, l'avis sera défavorable. Il en ira de même pour votre amendement concernant l'OMC.

Mme Danièle Obono. Je ne suis pas convaincue par cette argumentation. Tout d’abord, il ne me semble pas que l’obsolescence soit définie juridiquement : il ne s’agit donc que d’une interprétation de votre part. Selon vous, l’obsolescence suppose de déterminer si un acte a encore une réalité d’un point de vue juridique. Pour notre part, nous considérons que l’obsolescence est politique : il faut déterminer s’il est pertinent ou non, d’un point de vue politique, de maintenir un état juridique.

L’un des enjeux de notre travail de parlementaires est de définir de quoi l’on parle, et non de savoir si nous pensons que c’est utile ou pas. L’OTAN, l’OMC, le Concordat sont des entités juridiques et politiques dont nous contestons la pertinence. Nous devons mettre en adéquation la loi avec cette appréciation politique en abrogeant ces cadres devenus obsolètes.

J’en viens maintenant au Concordat. De nombreux débats ont eu lieu ces dernières semaines sur la laïcité. C’est une manière d’interpeller celles et ceux qui se proclament défenseurs de la laïcité : il est en effet fondamentalement contradictoire de prétendre défendre la laïcité tout en trouvant normal de la remettre en cause dans une partie de notre territoire. D’un point de vue juridique, cela est contraire à l’identité politique et constitutionnelle de notre République. Le Concordat, héritage de l’histoire, est selon nous complètement obsolète. Notre amendement était donc pertinent et méritait d’être adopté par notre assemblée.

M. Jean-Luc Warsmann. Je ne veux pas prolonger le débat mais je ne peux pas laisser dire un instant que la France pourrait déclarer obsolète un accord international ! Quand on signe un accord international, on prend des engagements, la France comme les autres pays. Parmi ces engagements, il y a une durée et des conditions de retrait : la France ne peut pas un beau matin déclarer un accord obsolète, ou cela signifierait que la France n’a plus aucune parole ! Elle ne pourrait plus signer aucun accord dans le monde. Même le président Trump n’a pas fait cela pour sortir de l’accord de Paris : il a au moins respecté le délai d’un an ! Je ne suis donc pas du tout convaincu par cette proposition.

M. Philippe Latombe. J’ajoute qu’on ne peut proposer cela et crier ensuite au scandale quand d’autres pays le font : ce n’est pas possible, il n’en est pas question !

M. Erwan Balanant, rapporteur. Il n’existe pas de définition juridique de l’obsolescence mais une méthode sérieuse a été définie dans ce texte, que la plupart des juristes approuvent.

Une loi devenue obsolète n’a aucune incidence sur l’état du droit en vigueur. L’objectif que nous poursuivons n’est pas du tout politique. Vous êtes dans votre rôle de parlementaire, comme de toute personne engagée dans la vie politique, lorsque vous prenez position sur un thème. Mais, en l’occurrence, nous poursuivons un objectif technique et non politique, et encore moins polémique. Le but poursuivi par le présent texte me semblait consensuel puisqu’il vise à respecter

l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Vous pouvez avoir une démarche politique ou partisane sur l'OTAN, l'OMC ou le Concordat, mais cela ne rend pas nécessairement ces lois obsolètes au sens du présent texte.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CL3 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Je poursuis votre argumentation juridique : vous confirmez que le fait de supprimer les lois autorisant la ratification n'a pas d'effet juridique sur le corpus ni de l'OMC, ni de l'OTAN. Vous devriez donc de toute évidence pouvoir accepter nos amendements, qui apportent une sage clarification. Si vous demandez le retrait de ces amendements, c'est parce que vous savez la portée symbolique qu'aurait la suppression des lois autorisant la ratification, au-delà de leur aspect technique : c'est d'ailleurs bien la raison pour laquelle nous les avons déposés ! Par ailleurs, l'OMC est une organisation plutôt obsolète au regard des enjeux de planification écologique qui doivent être les nôtres face au dérèglement climatique.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

La Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 2 (loi du 8 juin 1864 fixant le budget pour 1865 et relative aux cautionnements des conservateurs des hypothèques) : *Conséquences de la suppression du corps des conservateurs des hypothèques*

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

Article 3 (loi du 29 juillet 1881 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1882 [abrogée], article 7 ter de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) : Transmission de documents aux bibliothèques des assemblées parlementaires

La Commission adopte l'article 3 sans modification.

Après l'article 3

La Commission examine l'amendement CL4 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Nous proposons de créer une commission permanente pour vérifier l'obsolescence des lois, notamment en matière pénale et civile. Cette commission serait composée de députés et de sénateurs. Notre collègue Tourret évoquait tout à l'heure des dispositions pénales étranges et farfelues, qui avaient peut-être leur pertinence lorsqu'elles avaient été adoptées, peut-être dans une logique de communication politique. Il en existe de nombreuses et le fait de ne pas

supprimer ces dispositions devenues obsolètes peut emporter des conséquences parfois dommageables. M. Alain Tourret nous a dit qu'il avait sollicité plusieurs gardes des sceaux : comme ils ne s'y mettent pas, une commission composée de sénateurs et de députés pourrait peut-être s'y mettre efficacement.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Votre amendement va à l'encontre de notre volonté de simplification. Créer une commission alors que ce travail peut et va se faire dans le cadre de nos relations de travail me semble être une mauvaise idée. Vous nous demandez encore un nouveau texte ; j'ai fait le calcul : depuis le début de cette séance, vous avez proposé cinq propositions de loi et un amendement que je ne jugerai pas obsolète mais inutile. Avis défavorable.

M. Jean-Luc Warsmann. Sur la forme, je rejoins l'avis du rapporteur. Sur le fond, cela avait été fait il y a quelques années. Il s'agissait de déterminer quelles infractions n'avaient connu aucune poursuite depuis quatre ou cinq ans. Mais il faut procéder ensuite à un travail colossal ! Sans même parler d'obsolescence, il y a parfois des infractions que l'on ne poursuit plus, parce qu'il existe d'autres incriminations. De plus, il faudrait accomplir cette tâche monacale par petites tranches du droit pénal, en travaillant avec des spécialistes et des universitaires : si l'on veut toiletter l'ensemble du droit pénal, la législature n'y suffira pas !

La Commission rejette l'amendement.

Enfin, elle adopte l'ensemble de la proposition de loi sans modification.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi, adoptée par le Sénat, tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes (n° 1765) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

PERSONNES ENTENDUES

- **M. Vincent Delahaye, Sénateur de l'Essonne**
- **Secrétariat général du Gouvernement**
 - M. Marc Guillaume, Secrétaire général du Gouvernement
- **Personnalité qualifiée**
 - M. Sébastien Ferrari, agrégé des facultés de droit, professeur de droit public