

LES ÉTUDES D'IMPACT EN FRANCE

Jean-Marie Pontier*

〈 Résumé 〉

Les préoccupations des pouvoirs publics ont changé depuis trois ou quatre décennies, elles portent largement, désormais, sur l'amélioration de la législation et de la réglementation. Cela tient à la complexification de la règle de droit et à l'augmentation très importante du nombre de normes édictées. C'est pourquoi les pouvoirs publics doivent expliquer et justifier les raisons pour lesquelles une nouvelle norme, en particulier une nouvelle loi, est adoptée. Les études d'impact, qui ont vu le jour dans les années 70, répondent à cette préoccupation, elles se sont développées et ont même reçu une consécration constitutionnelle. Une politique complémentaire à ces études d'impact est la politique de simplification du droit et la politique de la qualité du droit.

※ **mots-clés** : études d'impact, simplification du droit, qualité du droit, études d'impact en France, complexification de la règle de droit

논문접수일 : 2011.8.22. 심사개시일 : 2011.9.1. 게재확정일 : 2011.9.23.

* Professeur à l'École de Droit de la Sorbonne (Université de Paris 1)

I. LES RAISONS DU RECOURS AUX ÉTUDES D' IMPACT

1. Le phénomène de l' inflation normative
2. Deux exemples de la multiplication des lois

II. LE DÉVELOPPEMENT DES ÉTUDES D' IMPACT

1. Un domaine précurseur, le domaine de l' environnement
2. La consécration et l' élargissement du recours aux études d' impact

III. DES PRÉOCCUPATIONS COMPLÉMENTAIRES: LA SIMPLIFICATION ET LA QUALITÉ DU DROIT

1. La simplification des normes
 2. La qualité du droit
-

Portalis fut un grand juriste français qui fut responsable, notamment, de la rédaction du code civil au tout début du 19^{ème} siècle. Il prononça un discours remarquable pour présenter ce code civil. Quelques formules de ce discours méritent d'être rappelées en introduction. Selon Portalis, les lois « sont des actes de sagesse, de justice et de raison », mais le législateur ne doit pas perdre de vue que « les lois sont faites pour les hommes et non les hommes pour les lois ». Portalis ajoute que « au lieu de changer les lois, il est presque toujours utile de présenter aux citoyens de nouveaux motifs de les aimer ». Ces remarques de bon sens valent aujourd'hui comme hier, elles sont comme un avertissement à tout législateur. Elles constituent également un facteur d'explication de certaines tentatives contemporaines pour améliorer l'adoption et la rédaction des lois. Les études d'impact s'inscrivent dans cette préoccupation¹⁾. Le développement qui suit présente d'abord les raisons du

1) Naturellement, les études d'impact ne sont pas tout, bien d'autres facteurs entrent en

recours à cet instrument que sont les études d'impact, puis le développement des études d'impact et, enfin une préoccupation complémentaire à celle qui commande les études d'impact, la préoccupation de simplification.

I . LES RAISONS DU RECOURS AUX ÉTUDES D'IMPACT

1. Le phénomène de l'inflation normative

A notre époque, on a assisté à une véritable inflation des textes, une inflation qui peut s'expliquer par des considérations très diverses tenant aussi bien à la sécurité des citoyens en tant que consommateurs ou utilisateurs de biens, que à la nécessité de disposer d'une information plus complète, de mettre en place des procédures précises²). Le développement des techniques a également été un facteur de multiplication des normes, les normes techniques étant de plus en plus nombreuses³), avec notamment les procédures

ligne de compte. La rédaction proprement dite s'est améliorée, les parlementaires ayant fait appel à des agrégés de français ou de grammaire pour améliorer la rédaction. La codification est également un instrument d'amélioration, mais qui trouve ses limites lorsque des lois ultérieures modifient le code, créant des articles tels que l'article L. 1111-1-1 du code de l'urbanisme, et les lois sont le plus souvent incompréhensibles pour le citoyen moyen.

2) Je rappelle qu'il existe en France plus de 8000 lois, plus de 120000 décrets, sans compter les millions d'arrêtés et de circulaires.

3) En 1982, lors des débats sur ce qui allait devenir la loi du 2 mars 1982, si la suppression de la tutelle administrative n'a pas soulevé de problème (c'était le plus facile), si la suppression de la tutelle financière, bien que plus difficile, a été également consacrée, le législateur s'est rendu compte qu'il ne pouvait pas supprimer la tutelle technique (plus de 10000 normes techniques avaient pu être recensées), et a procédé à un «ègement» (terme de la loi) de cette tutelle.

d'agrément et d'homologation.

De plus, les normes qui sont produites sont inévitablement de plus en plus longues, de plus en plus compliquées. Cela vaut pour l'ensemble des normes: les lois elles-mêmes n'échappent pas à la règle, elles comportent souvent des dispositions techniques, lorsqu'il s'agit, par exemple, des lois sur la bioéthique ou encore sur les communications sous toutes leurs formes. A plus forte raison en est-il ainsi pour les normes infra-législatives. Cela touche aussi l'organisation administrative. Par exemple, lorsque se constitue un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), surtout s'il s'agit de ce que l'on appelle un EPCI à fiscalité intégrée, les transferts de compétences des communes vers l'établissement public obéissent à des règles complexes.

2. Deux exemples de la multiplication des lois

(1) *Les manèges*

Une loi du 13 février 2008 est relative à la sécurité des manèges, machines et installations pour fêtes foraines ou parcs d'attractions. Le premier article est relatif au champ d'application de la loi. Il reprend les dispositions de l'article L. 221-1 du code de la consommation et prévoit que les manèges, machines et installations pour fêtes foraines ou parcs d'attraction ou tout autre lieu d'installation ou d'exploitation, doivent, dans des conditions normales d'utilisation ou dans d'autres conditions raisonnablement prévisibles par le professionnel, être conçus, construits, installés, exploités et entretenus de façon à assurer la sécurité à laquelle on peut légitimement s'attendre et ne pas porter atteinte à la santé des personnes.

L'article 2 crée une obligation de contrôle technique. Les manèges, machines et installations pour fêtes foraines ou parcs d'attraction ou tout autre

lieu d'installation ou d'exploitation sont soumis à un contrôle technique initial et périodique portant sur leur état de fonctionnement et sur leur aptitude à assurer la sécurité des personnes. Ce contrôle technique, effectué par des organismes agréés par l'Etat, est à la charge des exploitants.

(2) Les chiens

Le « phénomène Pitbull », c'est-à-dire l'engouement pour cette race de chiens, qui s'est développé dans les années 1990, a été à l'origine d'une progression que les pouvoirs publics qualifient de « spectaculaire » des accidents recensés. Depuis, d'autres chiens ont été mis à l'index⁴), comme, par exemple, le *cane corso*, (magnifique molosse d'origine italienne).

Ceci a conduit le législateur à adopter une loi, la loi n° 99-5 du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux, la préoccupation étant double, protéger les êtres humains contre les risques d'accidents à l'origine desquels pouvaient être certains chiens et protéger les animaux contre les mauvais traitements dont ils peuvent eux-mêmes être l'objet de la part des premiers. La loi édictait des règles strictes quant à la propriété et à la garde des chiens potentiellement dangereux de première et deuxième catégorie.

Les premiers étaient constitués par les « chiens d'attaque », les seconds par les « chiens de garde et de défense ». Le nombre de chiens de première catégorie semble avoir considérablement diminué depuis cette date. Cependant, le nombre d'accidents, et d'accidents graves, demeurant très élevé, le législateur a estimé nécessaire d'intervenir à nouveau. La loi n° 2007-297

4) Il faut rappeler qu'il existe en France plus de 9 millions de chiens, ce qui est un chiffre très élevé, supérieur à celui que l'on trouve dans les autres pays européens (il y a un peu moins de chats, et la mode est aux animaux «exotiques»(type serpents, furets, etc.).

du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a modifié le code rural en indiquant que certains chiens étaient présumés représenter un « danger grave et immédiat », en confiant des pouvoirs supplémentaires au maire et, par substitution, au préfet, en aggravant les sanctions pénales applicables en cas d'infractions commises par les propriétaires et détenteurs de chiens⁵⁾.

Ces dispositions sont encore apparues insuffisantes pour plusieurs raisons: si le nombre de chiens de première et de seconde catégorie a diminué, de même que le nombre d'infractions constatées sur la voie publique, des chiens de première catégorie, qualifiés de « molossoïdes » ne sont pas déclarés, ni stérilisés le problème des morsures et des attaques de personnes ne concerne pas que les chiens de première et seconde catégorie (en nombre, les labradors mordent plus que les pitbulls) et, de plus, 80% des morsures de chiens ont lieu dans la sphère familiale.

Une circulaire⁶⁾ du 22 octobre 2007, prise conjointement par le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, et le ministre de l'agriculture et de la pêche, explicite les dispositions du décret n° 2007-1318 du 6 septembre 2007 relatif à l'évaluation comportementale des chiens pris

5) Mais le fait de retenir la qualification de chien dangereux pose un problème qu'est-ce qu'un chien dangereux? Toutes sortes de critères peuvent être retenus, et l'on a vu les parlementaires discuter du poids des chiens, de leurs caractéristiques. On peut cependant se poser la question est-il vraiment du ressort d'un Parlement de discuter de telles questions

6) Dans un domaine tel que celui-ci, il est inévitable que des circulaires soient prises pour préciser les textes législatifs et réglementaires. Rappelons toutefois que les circulaires n'ont pas, généralement, de valeur dite réglementaire, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas opposables aux administrés, elles sont, normalement, à usage « interne ». Mais il peut arriver que des circulaires modifient le droit, auquel cas le juge admet qu'elles peuvent être contestées devant lui comme les autres actes administratifs faisant grief.

en application de l'article L. 211-14-1 du code rural, et de l'arrêté du 10 septembre 2007 relatif aux modalités d'inscription des vétérinaires sur une liste départementale en vue de réaliser des évaluations comportementales en application de l'article L. 211-14-1 du code rural, pris en application de la loi du 5 mars 2007.

Les maires qui le jugent utile peuvent demander une évaluation comportementale au détenteur d'un chien susceptible de présenter un danger. Les résultats de cette évaluation vétérinaire peuvent permettre aux maires de prescrire notamment des mesures de garde du chien en vue de prévenir le danger éventuel qu'il représente. L'acte du vétérinaire n'est pas assimilable à l'avis vétérinaire prévu au II de l'article L. 211-11 du code rural, cas dans lequel le vétérinaire désigné par la direction départementale des services vétérinaires donne un avis à l'autorité administrative qui prescrit l'euthanasie d'un chien dans les 48 heures après son placement dans un lieu de dépôt.

II. LE DÉVELOPPEMENT DES ÉTUDES D'IMPACT

L'étude d'impact recouvre désormais une double réalité administrative et juridique: il y a une conception que l'on peut dire « originelle », qui concerne les effets sur l'environnement, ce n'est qu'après coup que l'on a élargi cette notion.

La notion d'étude d'impact est relativement récente, elle trouve des sources qui sont d'abord nationales, avec une loi de 1976⁷⁾. Postérieurement à cette

7) Les préoccupations environnementales commencent à être sensibles dans les années 1970. C'est également durant cette période que le Conseil d'Etat va reconnaître l'existence d'un «public de l'environnement», ce service public – au sens contentieux du terme – s'ajoutant aux services publics déjà dégagés par le juge.

loi, de nouveaux textes, notamment d'origine communautaire, sont venus préciser ce qu'il convenait d'entendre par étude d'impact, la législation française ayant à son tour, ensuite, repris les dispositions communautaires.

1. Un domaine précurseur, le domaine de l'environnement

(1) Le dispositif de 1976

Les études d'impact ont été introduites dans ce que les circulaires appellent «la panoplie des outils au service de la protection de l'environnement» par la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. Cette loi est la première grande loi qui intègre les préoccupations de protection de l'environnement dans les opérations d'aménagement prises au sens large du terme. C'est également la loi qui institue les études d'impact.

Selon l'article de la loi qui est devenu, lorsque a été adopté le code de l'environnement, les articles L. 122-1 à L. 122-3 de ce code, les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation ainsi que les documents d'urbanisme⁸⁾ doivent respecter les préoccupations d'environnement. Les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences. Cette étude d'impact est transmise pour avis à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement par l'autorité chargée d'autoriser ou

8) Le droit de l'urbanisme est très développé en France, il se traduit, notamment, par les documents d'urbanisme. Parmi les plus importants de ces derniers il faut citer les plans locaux d'urbanisme (PLU), qui ont succédé aux plans d'occupation des sols (POS).

d'approuver ces aménagements ou ces ouvrages. Lorsqu'une décision d'octroi ou de refus de l'autorisation concernant le projet soumis à l'étude d'impact a été prise, l'autorité compétente en informe le public et, sous réserve du secret de la défense nationale, met à sa disposition les informations relatives à la teneur de la décision (et les conditions dont cette décision est éventuellement assortie), les motifs qui ont fondé la décision, et les lieux où peuvent être consultées l'étude d'impact ainsi que, le cas échéant, les principales mesures destinées à éviter, réduire et, si possible, compenser, les effets négatifs importants du projet.

Les décrets d'application⁹⁾ de ces dispositions ont fixé les conditions dans lesquelles les préoccupations d'environnement sont prises en compte dans les procédures réglementaires existantes. L'étude d'impact comprend au minimum, selon ces dispositions réglementaires, une analyse de l'état initial du site et de son environnement, l'étude des modifications que le projet y engendrerait, l'étude de ses effets sur la santé et les mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser, les conséquences dommageables pour l'environnement et la santé¹⁰⁾.

En outre, pour les infrastructures de transport, l'étude d'impact comprend une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité ainsi qu'une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des

9) La plupart des lois exigent des décrets d'application pour être effectivement applicables, mais quelques unes, simples, ne nécessitent pas de décret d'application. Rappelons, au surplus, que les décrets de l'article 37 de la Constitution ne sont pas des décrets d'application des lois.

10) La nature des installations ou des travaux à réaliser détermine l'ampleur de l'étude d'impact. Certaines installations plus dangereuses que les autres sont soumises à une procédure spécifique qui n'est pas la procédure habituelle, et qui est plus exigeante que celle-ci. Tel est le cas, par exemple, pour les installations nucléaires.

déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter. Le décret d'application fixe également les conditions dans lesquelles l'étude d'impact, ainsi que les principales mesures destinées à éviter, réduire, et compenser les effets négatifs importants du projet, sont rendues publiques. Il énumère la liste limitative des ouvrages qui, en raison de la faiblesse de leurs répercussions sur l'environnement, ne sont pas soumis à la procédure de l'étude d'impact

Il faut également ajouter que pour certains travaux ou projets, et pour éviter la lourdeur parfois inutile de la procédure, la loi exige, non une étude d'impact, mais une notice d'impact, qui est une forme allégée d'étude d'impact.

(2) Les dispositions communautaires et les nouvelles dispositions françaises

L'Europe communautaire s'est attachée, elle aussi, à la protection de l'environnement, devenue une préoccupation essentielle des politiques communautaires. Et, s'inspirant des dispositions françaises en la matière, les autorités communautaires ont introduit les études d'impact dans les normes communautaires. Parmi ces normes, figure une directive, la directive du Conseil n° 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Les programmes d'action des Communautés européennes en matière d'environnement de 1973, de 1977 et de 1983 soulignaient que la meilleure politique de l'environnement consiste à éviter, dès l'origine, la création de pollutions ou de nuisances plutôt que de combattre ultérieurement leurs effets ils affirmaient la nécessité de tenir compte le plus tôt possible des incidences sur l'environnement de tous les processus techniques de planification et de décision. La Communauté a estimé par ailleurs que les disparités entre les

législations en vigueur dans les différents Etats membres en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement des projets publics et privés pouvaient créer des conditions de concurrence illégale et avoir, de ce fait, une incidence directe sur le fonctionnement du Marché commun, qu'il convenait, dès lors, de procéder au rapprochement des législations prévu par le traité.

Dans la directive du 27 juin 1985, les autorités communautaires ont considéré que l'autorisation des projets publics et privés susceptibles avoir des incidences notables sur l'environnement ne devrait être accordée qu'après évaluation préalable des effets notables que ces projets sont susceptibles d'avoir sur l'environnement, et que cette évaluation doit s'effectuer sur la base de l'information appropriée fournie par le maître d'ouvrage et éventuellement complétée par les autorités et par le public susceptibles d'être concernés par le projet. Elles ont souhaité harmoniser les principes d'évaluation des incidences de ces projets sur l'environnement. Les effets d'un projet sur l'environnement doivent être évalués, selon la directive, pour tenir compte des préoccupations visant à protéger la santé humaine, à contribuer par un meilleur environnement à la qualité de la vie, à veiller au maintien des diversités des espèces et à conserver la capacité de reproduction de l'écosystème en tant que ressource fondamentale de la vie¹¹).

La directive définit un certain nombre de termes qu'elle utilise, selon la technique de l'énumération que l'on retrouve habituellement en droit communautaire. Par «projet», elle entend la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages d'autres interventions dans

11) Ces exigences sont nombreuses et, au surplus, très larges. Ceci appelle des précisions dans les textes d'application, mais soulève également des difficultés au contentieux, le juge ayant à s'interroger sur le sens de ces dispositions. Lorsque l'une des dispositions communautaires n'est pas claire, le juge national doit renvoyer au juge communautaire (la CJUE) du soin de donner l'interprétation.

le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol. Par «maître d'ouvrage», elle vise, soit l'auteur d'une demande d'autorisation concernant un projet privé, soit l'autorité publique qui prend l'initiative à l'égard d'un projet. Par «autorisation», elle entend la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet.

La directive ne s'applique pas aux projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique, les objectifs poursuivis par la directive étant atteints à travers la procédure législative¹²). Les Etats membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences. Ces projets sont définis à l'article 4, que l'on verra plus loin.

L'évaluation des incidences sur l'environnement doit identifier, décrire et évaluer de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les effets directs et indirects d'un projet sur l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat et les paysages, les biens matériels et le patrimoine culturel, l'interaction entre tous ces facteurs¹³).

Lorsque des projets doivent être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement, les Etats membres adoptent les mesures nécessaires pour s'assurer que le maître d'ouvrage fournit, sous une forme appropriée, les

12) L'exigence contraire alourdirait beaucoup trop le processus législatif, celui-ci étant devenu, au fil des ans, de plus en plus lourd.

13) L'étendue de ces exigences peut aboutir à des analyses parfois superficielles, car il est pratiquement impossible d'imaginer toutes les «interactions» possibles entre ces différentes données.

informations au public. Ces informations doivent comprendre, au minimum une description du projet comportant des informations relatives au site, à la conception et aux dimensions du projet une description des mesures envisagées pour éviter et réduire des effets négatifs importants et, si possible, y remédier les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître d'ouvrage et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux effets sur l'environnement un résumé non technique des informations précédentes.

2. La consécration et l'élargissement du recours aux études d'impact

(1) Etudes d'impact et exposés des motifs

Lors de l'introduction des études d'impact, l'idée était de compléter l'exposé des motifs des projets de loi ou le rapport de présentation des projets de décrets. Les études d'impact complètent un autre instrument qui a pris un caractère systématique sous la Cinquième République, celui de l'*exposé des motifs*, appelé *rapport de présentation* pour les décrets et ordonnances¹⁴). L'exposé des motifs ne résulte pas d'une exigence constitutionnelle ni même légale, mais du souci du gouvernement d'expliquer les raisons pour lesquelles il envisage de déposer un projet de loi ou de prendre un décret. Dans les débuts de la Cinquième République le texte de l'exposé des motifs était assez

14) L'exposé des motifs n'est pas vraiment une nouveauté de la Cinquième République, on en trouve dans des lois de la IIIème et de la IVème Républiques mais, d'une part, cela n'était pas systématiques, d'autre part, cet exposé des motifs était très succinct, tenant en quelques lignes.

bref, puis il a eu tendance à s'allonger. Il présente les éléments de faits et de droit qui sont à l'origine du texte, c'est une sorte de motivation (mais qu'il ne faut pas confondre avec la *motivation* des actes administratifs¹⁵), imposée par la loi, ni avec les *motifs* que comporte obligatoirement une décision juridictionnelle).

L'exigence d'un exposé des motifs figure dans le *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires* qui a été édicté par le gouvernement. Le conseil constitutionnel a eu l'occasion de connaître des exposés des motifs. S'agissant de l'exposé des motifs envoyé aux électeurs, en même temps que le projet de loi soumis au référendum et le traité annexé, le Conseil constitutionnel a jugé que «l'exposé des motifs qui, conformément à la tradition républicaine, accompagne un projet de loi et présente les motifs pour lesquels son adoption est proposée, est inséparable de ce projet». Et le Conseil constitutionnel a ajouté que «cet exposé des motifs a pour objet non seulement de présenter les principales caractéristiques (*du projet de loi*) mais encore de mettre en valeur l'intérêt qui s'attache à son adoption».

Il s'agissait de présenter, par les études d'impact, «une analyse précise des avantages attendus et des multiples incidences du texte», selon la circulaire du Premier ministre des 26 juillet et 21 novembre 1995. Une nouvelle circulaire du Premier ministre en date du 26 janvier 1998 a cherché à généraliser les études d'impact à tous les projets de loi, mis à part les lois d'habilitation, de ratification d'ordonnance ou relatives à des accords

15) Jusqu'en 1979 il n'existait pas d'obligation de motivation des actes administratifs, sauf exception décidée par le juge. Le législateur a estimé souhaitable d'imposer plus largement la motivation des actes administratifs, ce qu'il a fait dans une loi du 11 juillet 1979. Cette loi n'édicte pas, cependant, un principe général de motivation des actes administratifs (cela eût été trop dangereux) mais procède en définissant des catégories d'actes devant être motivés.

internationaux.

(2) La révision constitutionnelle et la loi organique

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a consacré l'existence et l'exigence des études d'impact. Certes l'expression même «études d'impact» ne figure pas dans le texte de la révision constitutionnelle.

Le Congrès a adopté deux dispositions modifiant l'article 39 de la Constitution. Un nouveau troisième alinéa de l'article 39 dispose: «La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique». Un quatrième alinéa dispose: «Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours»¹⁶⁾.

La loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution prévoit que «l'étude d'impact accompagnant un projet de loi définit les objectifs poursuivis par le projet de loi, recense les options possibles en dehors de l'intervention des règles de droit nouvelles et expose les motifs du recours à une nouvelle législation». Le Conseil constitutionnel a considéré que la compétence conférée par le troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution à la loi organique concerne les projets de loi déposés par le gouvernement. La terminologie relative aux

16) Il s'agit donc d'un nouveau cas de saisine du Conseil constitutionnel, ce qui contribue à augmenter la charge du travail du Conseil (d'autant qu'il y a aujourd'hui, au surplus, la QPC), ce qui entraînera tôt ou tard une nécessaire modification du Conseil constitutionnel.

lois distingue en effet selon que les lois sont d'origine gouvernementale (la grande majorité des textes de loi), et l'on parle alors de *projets de loi*, ou d'origine parlementaire (c'est-à-dire résultant de l'initiative de députés ou de sénateurs), et l'on parle alors de *propositions de loi*. L'exigence ne s'applique donc qu'aux projets de loi, mais il n'est pas interdit (et, en fait, c'est ce qui se produit) aux parlementaires de demander une étude d'impact sur leurs propositions.

(3) Un exemple l'étude d'impact sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

L'importante loi du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales a été précédée d'une étude d'impact. Cette étude d'impact a été organisée en développements thématiques correspondant à chacune des grandes composantes du projet de loi statut de l'élu, désignation des élus communautaires, métropoles, communes nouvelles, regroupements de départements et de régions, compétences, approfondissement de l'intercommunalité.

L'étude d'impact rappelle d'abord les objectifs poursuivis par le projet de loi, puis examine les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et les motifs du recours à une nouvelle législation. De ce point de vue l'étude d'impact relève d'abord que le recours à une loi est justifié par le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, ensuite que les développements thématiques montrent qu'il ne paraît pas possible d'atteindre les effets recherchés sans l'intervention du législateur.

L'étude d'impact fait le point de l'application du droit dans les domaines visés par le projet de loi. Elle évalue les conséquences financières de ce dernier, avec les coûts et les bénéfices financiers attendus de la réforme, les

conséquences économiques, les conséquences sociales, les conséquences environnementales.

Elle évalue également les conséquences pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes morales concernées: conséquences pour les services déconcentrés, conséquences pour les services centraux, conséquences pour les collectivités territoriales, conséquences pour les entreprises, les professionnels et les autres catégories de personnes morales. Les conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques concernées sont également présentées (usager, contribuable), ainsi que l'évaluation des conséquences sur l'emploi public¹⁷). L'étude d'impact analyse également l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration et son impact sur l'ordre juridique interne, ainsi que les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, textes législatifs et réglementaires à abroger et mesures transitoires proposées.

III. DES PRÉOCCUPATIONS COMPLÉMENTAIRES: LA SIMPLIFICATION ET LA QUALITÉ DU DROIT

1. La simplification des normes

(1) Les finalités

La simplification paraît être de nature à favoriser la performance de

17) Les appréciations portées ne peuvent être, le plus souvent, que sommaires, car il faudrait souvent de longues études pour se prononcer de manière nette sur les conséquences qui doivent être ainsi évaluées.

l'administration, ne serait-ce que, par exemple, par le raccourcissement des procédures, ou encore par une compréhension plus grande des règles évitant des contentieux. Les dispositions de simplification des normes ont donc pris effectivement en compte cet objectif d'une meilleure performance de l'administration. Cette simplification concerne l'administration active comme le contentieux, et les techniques utilisées à cette fin peuvent valoir, d'ailleurs, aussi bien pour l'une que pour l'autre¹⁸⁾.

L'exposé des motifs de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit déclarait que la simplification «constitue une condition de l'efficacité de l'action administrative et, de ce fait, de l'attrait de notre pays dans la compétition économique internationale». Cette simplification concerne l'administration active comme le contentieux, et les techniques utilisées à cette fin peuvent valoir, d'ailleurs, aussi bien pour l'une que pour l'autre.

L'exigence de simplification est désormais constitutionnelle avec l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la loi qui a été posé par le Conseil constitutionnel¹⁹⁾ et se trouve régulièrement rappelé par lui, même si l'on peut s'interroger sur les catégories de personnes pour lesquelles il y a clarté et intelligibilité²⁰⁾.

(2) Les lois de simplification

Alerté à plusieurs reprises, notamment par le Conseil d'Etat dans plusieurs

18) Ceci étant on peut éprouver quelques doutes sur les objectifs assignés à la simplification. V. en ce sens J.-M. Pontier, La simplification, illusion dangereuse, AJDA 21 février 2005, p.345 J.-M. Pontier (sous la dir. de), La simplification du droit, PUAM 2006.

19) Cons. const. Décision n° 2007-561 du 17 janvier 2008.

20) V. J. Waline, Le grand bazar juridique, AJDA 2010, p.177.

de ses rapports, en particulier celui de 1992, le gouvernement a soumis au Parlement plusieurs projets de lois ou d'habilitation à adopter des mesures de simplification par voie d'ordonnances.

Parmi ces textes il convient de citer dans un passé récent, tout d'abord la loi n°2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit. Cette loi, d'une longueur très modérée par rapport à bien d'autres lois, comporte sept chapitres (si l'on excepte le dernier chapitre relatif aux dispositions finales): un premier chapitre sur les « mesures de simplification à portée générale », un deuxième sur les « mesures de simplification des démarches des particuliers », un troisième sur les « mesures de simplification des procédures électorales », un quatrième sur les « mesures de simplification et de réorganisation dans le domaine sanitaire et social », un cinquième sur les « mesures de simplification concernant les entreprises », un sixième, très court, sur les « mesures de simplification dans l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales et des autorités administratives », un septième chapitre consacré à la ratification d'ordonnances et habilitant le gouvernement à procéder à l'adoption et à la rectification de la partie législative de codes.

Une deuxième loi de simplification a été adoptée en 2004, la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 « de simplification du droit et liens vers les décrets d'application ». Le gouvernement a indiqué que le texte poursuivait « le travail entamé », les mesures adoptées étant, comme pour la loi de 2003, de trois ordres: le gouvernement a proposé de procéder à la modernisation de certaines règles de portée générale afin de « mieux assurer la sécurité juridique et de lever certains obstacles législatifs à la dématérialisation des procédures » il a souhaité alléger une série de procédures administratives « dont la lourdeur – et par conséquent la lenteur – n'est pas réellement justifiée par des exigences d'intérêt général » il a entendu poursuivre une politique de

codification systématique²¹⁾.

Cette loi est considérablement plus longue que la précédente (le projet comportait 59 articles, à l'arrivée la loi en comporte 92), avec cinq chapitres compter les dispositions finales, très courtes d'ailleurs): un premier chapitre de « mesures de simplification en faveur des usagers » un deuxième de « mesures spécifiques de simplification en faveur des entreprises » un troisième de « mesures relatives à la modernisation de l'administration » un quatrième de « mesures de simplification et de réorganisation dans le domaine sanitaire et social » un cinquième de ratification d'ordonnances avec une habilitation du gouvernement à procéder à l'adoption et à la rectification de la partie législative de codes.

Une troisième loi, issue d'une proposition de loi déposée par un député, M. Warsmann, le 22 juillet 2008 est la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures. Selon le député auteur de la proposition de loi, « La commission des Lois a décidé de faire de la simplification du droit un de ses axes majeurs de travail pour toute la durée de la XIIIème législature ». Toujours selon l'auteur de la proposition, celle-ci a été élaborée « grâce aux contributions des citoyens et aux travaux menés au sein de la commission des Lois ». Les contributions des citoyens ont été transmises par la voie du site Internet intitulé «Simplifions la loi», que la commission a mise en place au début de la XIIIème législature, et par de nombreux courriers. La loi, très longue, comprend de nombreuses mesures de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

Ces mesures étaient regroupées, dans le texte de départ en quarante neuf

21) Les lois de simplification du droit ne sont pas ... simples à adopter, car il est parfois difficile de mesurer les effets de la simplification. Celle-ci peut aussi produire des effets inattendus, et peu souhaitables.

articles, devenus 140 dans la loi définitivement adoptée, suivant quatre axes mesures de simplification en faveur des citoyens et usagers des administrations mesures de simplification en faveur des entreprises et des professionnels mesures de simplification des règles applicables aux collectivités territoriales et aux services publics dispositions de clarification du droit en matière pénale (dans le texte initial le titre était « mesures de simplification en matière de droit pénal et de procédure pénale »).

Parmi les premières on trouve des mesures pour faciliter la participation aux élections de tous les citoyens ayant changé de domicile pour un motif professionnel après la clôture des inscriptions électorales, l'extension de l'obligation de déclaration de décès (ce qui n'est pas, en soi, une simplification, même si cela est justifié) aux directeurs d'établissements privés de santé et aux maisons de retraite privées, la simplification de la vente des biens en indivision, du fonctionnement des copropriétés, des dispositions relatives à la surélévation des immeubles, la « modernisation » du vocabulaire employé dans le code civil (ce qui n'est pas nécessairement un gage de moins de contentieux, ce peut être le contraire), l'accélération du traitement des dossiers des agents territoriaux et hospitaliers en cas de maladie ou d'accident professionnels, l'extension explicite aux accidents du travail et aux agents publics du régime du recours subrogatoire, l'extension de la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements de recevoir des informations dématérialisés de la part des organismes de sécurité sociale afin de décider de l'attribution de prestations sociales, la simplification des procédures de recouvrement des impositions au bénéfice des contribuables en donnant aux comptables publics la possibilité de compenser les dettes des redevables avec les créances que ceux-ci détiennent par ailleurs sur l'Etat.

2. La qualité du droit

Après les rapports Mandelkern et Lasserre²²⁾, le rapport Warsmann, et trois lois de « clarification », « de simplification et d'amélioration du droit », le 7 juillet 2011 le Premier ministre a pris une circulaire relative à « la qualité du droit »²³⁾.

Identifier « les normes désuètes, inappliquées », déclarait l'exposé des motifs de la proposition de loi devenue la loi du 17 mai 2011. Selon la circulaire, chaque projet de norme nouvelle « doit être soumis à un examen de nécessité et de proportionnalité aussi circonstancié que possible, au regard de ses effets prévisibles et des exigences de stabilité des situations juridiques ».

Le Premier ministre estime que d'importants progrès ont déjà été réalisés, sous l'effet de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et de la révision générale des politiques publiques, progrès attestés par le rapport de l'OCDE intitulé « Mieux légiférer en France », qui adresse, sur ce point, un *satisfecit* aux pouvoirs publics pour: la généralisation des études d'impact à l'appui des textes législatifs et réglementaires, l'adoption de «trains législatifs de simplification», la diversification des méthodes de consultation sur les projets de réglementation, une nette amélioration des résultats obtenus dans l'application des lois et la transposition des directives européennes.

Le Premier ministre entend poursuivre l'effort, d'une part avec le perfectionnement du « pilotage » de la production normative – on pilote de plus en plus dans l'administration, le pilotage étant sans doute plus valorisant, parce que plus sportif, que la simple conduite de l'action administrative – d'autre part avec l'examen, dont on aurait pu penser qu'il fût « naturel », de « critères tirés des principes de proportionnalité et de cohérence de

22) «une meilleure qualité de la réglementation», Doc. fr. 2004.

23) Sur cette circulaire V. J.-M. Pontier, Qualité du droit (AJDA 1^{er} août 2011, p.1521.

l'ordonnancement juridique ».

La recherche de la « qualité du droit – si tant est, d'ailleurs, que l'on puisse vraiment parler de droit, ramené ici à une simple expression normative – se traduit par toute une série d'orientations, à commencer par la préoccupation d'éviter d'inclure dans les projets de loi des dispositions réglementaires. La circulaire prévoit qu'une notice explicative doit accompagner les décrets réglementaires, ce qui paraît bienvenu.

Bibliographie

- P.-Y. Gandouin, L'amélioration de la fabrication des lois, AJDA 2008, p.1872
- A. Haquet, Les études d'impact des projets de loi: espérances, scepticisme et compromis, AJDA 2009, p.1986.
- p.Jan, La simplification du droit, RDP 2003, p.1511.
- J.-M. Pontier (sous la dir. de), La simplification du droit, PUAM 2006
- J.-M. Pontier, Qualité du droit (AJDA 2011, p.1521
- J.-M. Pontier, La simplification, illusion dangereuse, AJDA 2005, p.345.
- R. Schwartz, Eloge de la codification, Dr. adm., n° 10, p.11.
- J. Waline, Le grand bazar juridique, AJDA 2010, p.177.
- Rapports annuels de la Commission supérieure de codification
- Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact, Secrétariat général du gouvernement, 2011.

<초 록>

프랑스에서의 영향평가

장 마리 퐁티에

(파리 제1대학 법과대학 교수)

지난 3-40년간 프랑스 정부의 관심은 법령의 질에 대한 관심으로 변화하였으며, 이는 법규범의 복잡성과 규범의 수의 광범위한 확대와 관련이 있다. 그리고 이에 따라, 공권력은 새로운 규범 특히 새로운 법률이 채택되도록 하기 위해서는 그 이유를 설명하고 정당화해야 한다. 1970년대에 출현한 프랑스의 영향평가는 이와 같은 요구에 부응하기 위한 것이었고, 그 동안 발전되어 2008년에는 헌법에 그 근거규정을 두게 되었다. 그리고 이와 같은 영향평가에 대한 보충적인 정책으로 규범의 단순화와 규범의 질에 대한 정책이 있다.