

N°

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le ... 2017.

PROJET DE LOI

relatif à l'allègement des normes.

(...)

(Renvoyé à ...)

PRÉSENTÉ

au nom de ...,

Premier ministre,

par ...,
ministre d...

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi vise à mettre un coût d'arrêt à l'inflation des normes qui sévit en France depuis de trop nombreuses années et, au contraire, à enclencher un nouveau cycle plus vertueux, celui du dégonflement de notre législation.

Pour y parvenir, le moyen le plus sûr est que le pouvoir politique s'impose à lui-même une sorte de cure d'amaigrissement au cours de laquelle sera appliqué le principe : « À chaque loi votée, deux lois supprimées ».

Ce principe ne peut certes être mis en œuvre sous sa forme littérale car une partie importante des lois est aujourd'hui codifiée. S'il ne peut être question d'abroger ces codes, il est en revanche souhaitable et possible d'en réduire le volume. Cela peut être obtenu en appliquant le principe ci-dessus non aux lois elles-mêmes, mais aux articles législatifs, qu'ils figurent dans une loi au sens strict ou dans la partie législative d'un des quelque soixante-dix codes existants.

On pouvait grossièrement estimer en 2010 le nombre de ces articles à 70 000. Une petite partie d'entre eux, moins de dix pour cent, est de pure forme : renvoi à un décret d'application, à d'autres articles de loi ou à d'autres articles législatifs d'un code. Ils ne doivent pas être comptés dans le stock d'articles législatifs à réduire.

Cette réduction du volume des normes doit être complétée par un effort de même ampleur, c'est-à-dire dans la proportion de deux pour un, portant non sur le nombre des textes législatifs ou réglementaires mais sur le coût administratif qu'ils entraînent : concrètement, cela signifie que si l'État envisage d'imposer un coût administratif supplémentaire par une nouvelle réglementation, il doit compenser cette charge en supprimant ou modifiant d'autres normes pour obtenir des réductions de coût deux fois supérieures. Cette technique du « deux pour un » -en anglais « one in two out », en abrégé OITO- a été appliquée au Royaume-Uni à partir de janvier 2013 afin d'abaisser le coût, pour les entreprises, des normes britanniques. Il est proposé de la transposer en France en l'élargissant à l'ensemble des coûts de réglementation, qu'ils pèsent sur les entreprises, sur les personnes physiques ou sur les administrations elles-mêmes.

Pour mettre en œuvre ces objectifs, le présent projet de loi ne comporte que douze articles répartis entre deux titres, le premier relatif à la réduction du volume et du coût des normes, le second à l'organisme chargé d'accompagner cette réduction, l'Autorité de l'évaluation normative.

L'article 1^{er} pose la règle à respecter en matière législative : que chaque année, le nombre des articles de loi promulgués ne puisse être supérieur à la moitié des articles législatifs existants abrogés ou devenus caducs au cours de la même période. L'expression « devenus caducs » renvoie à deux cas de figure : articles législatifs dont la durée d'application était limitée dans le temps, ou bien articles faisant en réalité partie du domaine réglementaire et, pour cette raison, déclassés par le Conseil constitutionnel.

L'obligation ainsi posée ne sera pas de pure façade. Il convient de noter à cet égard que, pour une grande part, les nouveaux articles de loi promulgués chaque

année n'abrogent aucun des articles existants, mais se bornent à les modifier. Un effort substantiel de réduction d'autres parties de la législation serait donc requis, dans le rapport de deux pour un, pour compenser ces modifications. Au rythme actuel de quelque deux mille nouveaux articles législatifs par an, il faudrait en quatre ans supprimer de l'ordre de quinze mille articles, soit environ 20 % du stock existant, à moins que la production nouvelle ne soit considérablement réduite.

Bien sûr, cet effort ne saurait être poursuivi indéfiniment, car il se traduirait mécaniquement par la complète disparition de tout notre droit. C'est pourquoi il est proposé de limiter dans le temps la durée de l'obligation : la durée appropriée est celle de la mandature présidentielle, qui comprend quatre années calendaires complètes, 2018 à 2021.

L'article 2 confie à un organe indépendant, le Conseil d'État, le soin d'identifier, de quantifier et de tenir à jour le stock de législation à réduire. C'est à lui qu'il incombera de distinguer, parmi ces articles législatifs, ceux qui entrent dans le champ d'application de l'obligation.

L'article 3 interdit qu'une loi soit promulguée si cela aurait pour effet que le ratio « un article nouveau, deux articles supprimés », calculé pour l'année en cours, ne soit plus respecté. Le calcul de ce ratio est confié au Conseil d'État. Ces dispositions ne sont pas assorties d'un contrôle a priori empêchant la promulgation d'une loi contrevenant à la règle mais elles devraient ouvrir la possibilité d'un contrôle a posteriori, à ce titre, du décret de promulgation, par la voie de la question prioritaire de constitutionnalité.

L'article 4 fixe pour objectif à l'État, pendant chacune des mêmes années 2018 à 2021, de compenser les coûts de ses nouvelles réglementations par une réduction deux fois supérieure des coûts des réglementations existantes. Cet objectif n'aura pas de valeur contraignante, mais un suivi précis et une évaluation de sa mise en œuvre tout au long de la période seront effectués.

À cette fin, **l'article 5** crée une Autorité de l'évaluation normative, autorité publique indépendante dotée de la personnalité juridique, d'un budget et de moyens en personnel. Cet organisme héritera de tout ou partie des compétences du Conseil national d'évaluation des normes, du Conseil de la simplification pour les entreprises et du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP). Il sera le conseil de l'État en cette matière mais surtout le facilitateur, le garant et l'évaluateur de l'action à mener par celui-ci pour réduire la charge normative.

Les articles 6 à 8 définissent les règles de fonctionnement internes de l'Autorité.

L'article 9 prévoit la transmission à l'Autorité des éléments nécessaires pour lui permettre d'exercer ses compétences : projets de loi, études d'impact et projets de décret ; évaluations du coût administratif prévisionnel des projets de nouvelles normes et de la réduction de coût administratif liée à l'abandon ou à la modification envisagée de normes existantes.

L'article 10 pose le principe de la publication des travaux de l'Autorité. Il impose à celle-ci de rendre publique son opinion sur les évaluations de coût et de réduction de coût administratif avant le dépôt des rapports des commissions parlementaires chargées d'examiner les projets de lois.

Les articles 11 et 12, enfin, prévoient respectivement la préparation d'un décret d'application et l'abrogation de la loi relative au Conseil national d'évaluation des normes, dont les compétences sont transférées à l'Autorité par l'article 5.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport de ...,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif à l'allègement des normes, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par ..., qui sera chargé(e) d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le ... 2017.

Par le Premier ministre :

(Le/la) ministre d...

Signé : ...

TITRE I^{ER}

RÉDUCTION DU VOLUME ET DU COÛT DES NORMES

Article 1^{er}

Du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2021, le nombre d'articles de loi promulgués chaque année ne peut être supérieur à la moitié du nombre d'articles législatifs abrogés ou devenus caducs au cours de la même période.

Article 2

Pour chacune des années 2018 à 2021, le Conseil d'État établit la liste des articles législatifs en vigueur au 31 décembre de l'année précédente et susceptibles d'être abrogés ou de devenir caducs en application de l'article 1^{er}.

À cette fin, seuls sont considérés les articles contenant des dispositions de fond, et il n'est pas tenu compte des articles redondants.

Article 3

I. Aucune loi nouvelle ne peut être promulguée au cours de chacune des années 2018 à 2021 si le nombre total d'articles de cette loi et des lois promulguées depuis le début de l'année excède la moitié du nombre des articles de loi abrogés ou devenus caducs pendant la même période.

II. Le nombre d'articles législatifs entrant dans le champ du calcul du numérateur et du dénominateur du ratio défini au I du présent article est déterminé par le Conseil d'État selon les règles définies à l'article 2 et rendu public par celui-ci.

Article 4

Du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2021, l'État a pour objectif, chaque année, de faire en sorte que, par la suppression ou la modification de normes législatives ou réglementaires existantes, soient obtenues des réductions de coût administratif deux fois supérieures au coût administratif prévisionnel des nouvelles normes

fixées par les articles législatifs ou réglementaires promulgués au cours de l'année.

TITRE II

AUTORITÉ D'ÉVALUATION NORMATIVE

Article 5

L'Autorité d'évaluation normative, autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale, est chargée de proposer au Gouvernement les orientations stratégiques de la politique de simplification.

Elle est chargée d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

Elle peut être consultée par le Gouvernement et lui présenter des recommandations sur toute question relevant de sa compétence.

Elle suit et contrôle la mise en œuvre de l'allègement du coût des normes, notamment :

- en définissant les normes et méthodes de calcul des coûts administratifs visés à l'article 4 et des réductions de ces mêmes coûts ;
- en exprimant une opinion sur l'évaluation des réductions de coût administratif et sur celle du coût administratif prévisionnel mentionnés à cet article ;
- en vérifiant, chaque année, le respect de l'objectif défini audit article.

Article 6

L'Autorité d'évaluation normative est dirigée par un collège composé de personnalités indépendantes issues des entreprises et des associations, de parlementaires, d'élus locaux ainsi que d'experts, désignés pour cinq ans par décret.

Le collège élit en son sein un président.

Article 7

L'Autorité d'évaluation normative dispose de services dirigés par un secrétaire général.

Le personnel des services est composé de salariés de droit privé.

Article 8

L'Autorité d'évaluation normative dispose de l'autonomie financière. Son budget est arrêté par le collège sur proposition du secrétaire général.

Article 9

Pour l'exercice des compétences définies à l'article 5, les projets de loi, les études d'impact et les projets de décret sont transmis à l'Autorité d'évaluation normative au plus tard à la date de leur transmission au Conseil d'État. Il en est de même de l'évaluation du coût administratif des projets de nouvelles normes législatives ou réglementaires, ainsi que de l'évaluation des réductions de coût administratif liées aux suppressions ou modifications envisagées de normes existantes.

Article 10

Lorsqu'elle porte sur un projet de loi, l'opinion de l'Autorité d'évaluation normative visée au deuxième tiret du 4^e alinéa de l'article 5 est rendue publique par celle-ci avant le dépôt des rapports des commissions parlementaires chargées d'examiner le projet.

Les autres travaux de l'Autorité d'évaluation normative sont rendus publics selon les modalités qu'elle fixe.

Article 11

Un décret en Conseil d'État fixe les règles d'application des articles 5 à 10.

Article 12

La loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics est abrogée.