

**Discours Proposition de loi
de simplification et d'amélioration de la qualité du droit**

Sénat 2^{ème} lecture –mardi 29 mars 2011

Monsieur le président,
Monsieur le président de la commission des lois,
Messieurs les rapporteurs Bernard SAUGEY et Hervé MAUREY,
Mesdames, Messieurs les sénateurs,

Montaigne, déjà, notait que « *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* ».

L'inflation législative, l'empilement de textes, que dénoncent depuis plusieurs années tant le Conseil Constitutionnel, ainsi que Pierre Mazeaud l'avait souligné dans son discours de vœux au Président de la République en janvier 2006, que le Conseil d'Etat, dans ses rapports de 1991 et 2006, mais également l'ensemble de la représentation nationale est donc un mal ancien. Nous avons déjà eu l'occasion en première lecture d'évoquer les méfaits de l'inflation législative.

Cette évolution tient notamment à la diversification et à la multiplication des **sources du droit** : en particulier, le développement du droit international, qu'il s'agisse des conventions internationales, multilatérales ou bilatérales, et le foisonnement du droit européen, directives et règlements communautaires sont, directement ou indirectement, créateurs de règles nouvelles en droit interne.

Mais ce qui doit véritablement nous interroger, ce sont les conséquences de cette situation.

Dans son rapport de 1991, le Conseil d'Etat soulignait que « *Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite* ». Lorsqu'elles sont trop nombreuses, les lois sont moins légitimes.

En outre, les modifications législatives successives, dans tous les domaines du droit, aboutissent à un enchevêtrement de textes à la cohérence parfois incertaine et donc à une insécurité juridique.

Plus fondamentalement, la loi peut-elle encore protéger le faible, garantir la compétitivité de nos entreprises lorsqu'elle est aussi complexe et instable ?

Il est donc de notre devoir de respecter l'objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

La proposition de loi, dont nous allons aujourd'hui achever l'examen, est la troisième initiative parlementaire de simplification du droit de cette législature.

Elle répond à des objectifs auxquels le gouvernement s'associe pleinement, ceux d'un droit **plus cohérent, plus clair et plus lisible**.

Les deux précédents textes, devenus la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit et la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et d'amélioration du droit et d'allègement des procédures ont permis d'abroger un grand nombre de

textes désuets, d'améliorer la rédaction de lois restant en vigueur, de simplifier des démarches administratives...

Dans le texte en débat aujourd'hui, 71 articles restent en discussion, l'Assemblée nationale ayant voté 136 articles dans les mêmes termes que le Sénat.

Sur plusieurs points, des désaccords subsistent entre le Gouvernement, l'Assemblée nationale et la Haute assemblée.

J'exposerai rapidement les principaux amendements que j'ai déposés au nom du Gouvernement, ce texte transversal concerne directement la quasi totalité des ministères. Ces amendements permettent de renforcer encore la sécurité juridique et d'apporter des allègements tout à fait nécessaire à la lisibilité et à la cohérence de notre droit.

- Tout d'abord, en ce qui concerne les dispositions relatives aux **fichiers de souveraineté (fichiers de police, gendarmerie, douanes)**, le Gouvernement souhaite qu'elles soient rapidement inscrites dans la loi. Je rappelle que les articles en cause visent à mieux encadrer la création de ces fichiers, afin de garantir les libertés tout en assurant à nos concitoyens la sécurité à laquelle ils aspirent légitimement. Ils étendent aussi les pouvoirs de la CNIL en prévoyant en son sein la création d'une formation spécialisée chargée de ces fichiers. Ils prévoient enfin de renforcer l'efficacité du contrôle des fichiers d'antécédents judiciaires par le procureur de la République.

C'est pourquoi, de l'avis du Gouvernement, cette proposition de loi est le véhicule législatif le plus adéquat, sans que cela mette en cause la qualité du travail du Sénat sur la proposition de loi de Mme Escoffier et de M. Détraigne.

- Le deuxième point que je souhaitais mettre en exergue est l'article 8 du texte, supprimé par votre commission des lois, et qui prévoyait la possibilité d'organiser des « consultations ouvertes » afin d'associer plus largement les citoyens aux décisions des autorités administratives. Celles-ci auraient la faculté de choisir entre la consultation traditionnelle de la commission compétente et un dispositif permettant aux « parties prenantes », selon la formulation européenne, de s'exprimer. L'OCDE a d'ailleurs souligné, dans des rapports concernant notamment la France, le caractère souvent trop formel de nos consultations, et nous encourage à ouvrir ces consultations au plus grand nombre. Pour autant, cette faculté n'empêchera pas l'autorité administrative de combiner les deux modes de consultation si elle le souhaite. C'est pourquoi je défendrai un amendement rétablissant ce dispositif souple et peu contraignant.
- Le Gouvernement vous propose également qu'à compter de la promulgation de la loi, toute nouvelle disposition législative prévoyant la remise régulière par le Gouvernement d'un rapport au Parlement soit abrogée au terme d'un délai de cinq ans. Cette disposition s'inscrit dans la continuité de l'article 80 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, qui avait supprimé

98 obligations de dépôt de rapport. Elle crée une règle pérenne pour l'avenir, les rapports demandés antérieurement à la publication de la loi devant pour leur part faire l'objet d'une suppression législative particulière, si leur production est devenue inutile.

- Par ailleurs, la commission des lois du Sénat a rétabli la disposition visant à étendre au partenaire lié par un pacte civil de solidarité les dispositions de l'article 79 du code civil, qui imposent l'énonciation, dans l'acte de décès, « des prénoms et nom de l'autre époux, si la personne décédée était mariée, veuve ou divorcée ».

Les dispositions prévues par l'article 79 du code civil ont pour objet de faciliter le règlement de la succession du défunt, le conjoint survivant ayant la qualité d'héritier légal. Tel n'est pas le cas des couples unis par un PACS, au sein desquels le partenaire survivant n'a pas de vocation successorale légale. Il n'est donc pas utile ni opportun de compléter l'article 79 du code civil.

- Enfin, le Gouvernement propose d'aligner sur le droit commun les modalités de paiement des congés payés des salariés pour lesquels les employeurs recourent au chèque emploi associatif (CEA). La rédaction adoptée par la commission des lois apparaît source d'une trop grande complexité pour les associations employeurs, alors même que le dispositif du CEA est fait pour leur simplifier l'embauche. De surcroît, un tel dispositif n'est pas conforme au droit communautaire, en application duquel la période minimale de congés annuels payés ne peut pas être remplacée par une indemnité financière, sauf en cas de fin de relation de travail.

L'alignement proposé avec le système de droit commun est le moyen le plus simple et le plus juste pour les employeurs de gérer les congés payés et, pour les salariés, de s'assurer de l'effectivité de leurs droits à congés. C'est pourquoi le Gouvernement vous propose de modifier l'article 25.

*

* *

Mesdames et Messieurs les sénateurs, le chantier en faveur de la qualité de la loi retient toute l'attention du Gouvernement. Il est vaste et il exige de chacun d'entre nous une grande vigilance : on le sait, les modifications, même formelles, des règles de droit ne sont pas sans conséquences.

Avant que ne s'engagent nos débats, gardons tous en mémoire que la qualité de la loi est le gage de sa légitimité et donc de sa pleine effectivité.

Je vous remercie.