

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

Assemblée nationale 2ème lecture – Mardi 1er février 2011

Madame la présidente, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les députés,

La simplification et la qualité du droit sont au cœur de la proposition de loi soumise aujourd'hui à votre examen. Le texte porté par le président Warsmann, que je salue amicalement et dont nous saluons tous l'initiative, répond à des objectifs auxquels le Gouvernement ne peut que s'associer pleinement, ceux d'un droit plus cohérent, plus clair et plus lisible.

Les domaines visés par la proposition de loi sont nombreux ; toutefois, la structure du texte permet de donner une cohérence à l'ensemble. Je tiens à souligner le travail précis et approfondi conduit par les administrateurs de la commission des lois.

Vous le savez, le texte soumis à votre examen est le fruit d'un constat partagé sur l'évolution de notre droit et plus particulièrement d'une complexité croissante de la loi.

Plusieurs phénomènes ont généré cette situation. 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 de 3 300 lois ont été adoptées sous la V^e République, avec une très nette accélération ces vingt dernières années.

Par ailleurs, les sources du droit se sont diversifiées : les directives, les règlements communautaires, les engagements internationaux de la France, et plus récemment les QPC – les questions prioritaires de constitutionnalité – sont, directement ou indirectement, créateurs de règles nouvelles en droit interne.

Dans ce contexte, il devient particulièrement difficile à nos concitoyens de se retrouver dans ce dédale de réglementations.

Une telle évolution est porteuse de risques évidents. « Nul n'est censé ignorer la loi ». Cet adage, on le sait, est une fiction, mais une fiction nécessaire : nul ne saurait se soustraire à la loi en invoquant l'ignorance dans laquelle il se trouvait de l'existence du texte ou de son contenu. Ce principe risquerait de perdre tout son sens s'il n'était soutenu par un effort réel d'amélioration de la qualité du droit.

Il est donc de notre devoir de rendre la loi accessible et intelligible. Un droit clair, un droit lisible est une exigence démocratique et citoyenne autant qu'un impératif économique. Le Conseil constitutionnel l'a d'ailleurs établi en consacrant en 1999 l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Il a rappelé que l'égalité devant la loi et la garantie des droits ne peuvent être effectives que si les citoyens disposent d'une connaissance suffisante des normes applicables.

Remédier à la complexité du droit a motivé un travail conjoint du Parlement et du Gouvernement depuis plusieurs années : ce travail s'est traduit par une large entreprise de codification et, bien évidemment, par plusieurs lois de simplification. Les premières, à l'initiative du Gouvernement, ont été suivies d'initiatives parlementaires, toutes portées lors de cette législature par le président Warsmann, dont je salue à la fois l'opiniâtreté et la précision du travail.

Cette proposition de loi vise, d'une part, à supprimer les nombreuses règles désuètes ou obsolètes qui subsistent et, d'autre part, à corriger des redondances et des incohérences introduites par des modifications successives. Elle permet également de transposer plusieurs directives européennes

pour lesquelles la France accuse un certain retard. Je pense notamment à la directive « Services ».

Les réformes de fond, qui dépassaient le champ d'une simplification du droit, ont été renvoyées à des textes autonomes. C'est le cas, par exemple, des dispositions relatives au droit de préemption. Ce délai supplémentaire de réflexion permettra de poursuivre les travaux en cours et d'engager la réforme sous de meilleurs auspices.

Ainsi recentrée sur ses objectifs, la proposition de loi apporte des améliorations et des simplifications dans de nombreux domaines du droit. Le travail de la commission des lois permet d'aboutir à des dispositions équilibrées sur des sujets importants. Je voudrais évoquer ici les principales avancées, qui sont au cœur de la proposition de loi.

Le texte qui vous est soumis opère une simplification attendue des procédures administratives ; les principes en la matière sont acquis et les points de divergence sont désormais minimes.

Concernant l'échange de données entre administrations, la proposition de loi facilite les démarches des particuliers. Elle permet la transmission de pièces ou d'informations détenues par une autorité quand elles sont nécessaires au traitement des demandes par une administration. L'apport de cette mesure pour l'utilisateur est important, car il n'aura plus à produire une information ou une pièce qu'il aurait déjà fournie à une première administration.

En matière de formalités administratives, le Gouvernement a été interpellé à maintes reprises sur les difficultés rencontrées par certains de nos concitoyens pour obtenir ou renouveler des cartes nationales d'identité et des passeports. Le garde des sceaux s'était engagé au Sénat à régler rapidement le problème, afin que nos concitoyens ne soient plus confrontés à des demandes de justificatifs excédant le strict nécessaire. C'est chose faite puisqu'une circulaire vient d'être signée, conjointement par les ministres de l'intérieur et des affaires étrangères.

L'allégement administratif concerne les particuliers, mais également la vie des entreprises, notamment les très petites entreprises. La proposition de loi a introduit en effet une simplification très attendue en matière d'obligations comptables, qui favorisera la compétitivité économique et l'initiative individuelle. Cette mesure n'est, semble-t-il, qu'un premier pas, alors que vous avez été, monsieur le président Warsmann, chargé par le chef de l'État d'une mission de simplification visant les acteurs économiques, et notamment les PME.

Dans ce domaine, demeurent toutefois, il convient de le souligner, quelques divergences relatives à la communication des conventions courantes et au rôle des centres de formalités des entreprises. Sur ce dernier point, la commission des lois propose d'expérimenter un dispositif ; le Gouvernement préfère ne pas aller dans cette voie qui contredit leurs prérogatives actuelles et qui, à tout le moins, lui apparaît prématurée au regard des nombreuses tâches, pour certaines très récentes, qu'ils se sont vu confier. En effet, emprunter cette voie serait risquer un allongement excessif des délais de traitement des demandes, et donc risquer d'entraver le fonctionnement de cette innovation importante que constitue la création du guichet unique. C'est la raison pour laquelle je vous proposerai tout à l'heure un amendement de suppression, qui, je l'espère, emportera votre conviction.

La proposition de loi opère une simplification attendue des procédures administratives, mais aussi des allègements nécessaires en matière d'organisation administrative et de travail du Gouvernement

Tout d'abord, le texte permet d'abroger de façon systématique certaines dispositions : c'est le cas, au terme de cinq ans suivant leur entrée en vigueur, des dispositions législatives obligeant le Gouvernement à remettre un rapport au Parlement.

D'autres allègements sont également inscrits dans le texte. Au fil des ans, les commissions administratives se sont multipliées, certaines n'ont plus d'objet et, dans certains cas, ne se réunissent plus. Leur suppression est donc souhaitable. Toutefois, certaines d'entre elles

conservent toute leur utilité. Tel est le cas du Haut conseil de l'éducation : ses avis et ses propositions enrichissent la réflexion et ont un véritable poids dans le domaine de l'éducation. Je proposerai un amendement pour le rétablir.

En tant que secrétaire d'État chargé de la fonction publique, certaines des questions inscrites dans la proposition de loi retiennent particulièrement mon attention. Je pense notamment aux dispositions relatives au recrutement dans la haute fonction publique, et plus particulièrement à celles applicables aux auditeurs du Conseil d'État. Celles-ci ont été amendées par le Sénat afin d'aligner ces recrutements sur le régime commun des élèves sortant de l'École nationale d'administration. Le Gouvernement se rallie à cette position, qui répond parfaitement au principe d'égal accès aux emplois publics et qui s'inscrit pleinement dans la réforme de l'ENA.

Au-delà de la simplification et des allègements, la proposition de loi apporte également des améliorations qui permettent de mieux protéger les droits de nos concitoyens.

Le Gouvernement salue la position de la commission des lois qui rétablit au sein du texte les dispositions encadrant les fichiers de police. L'objectif du dispositif, d'ailleurs adopté par votre assemblée en première lecture, est d'encadrer plus strictement les fichiers de police en énonçant limitativement les finalités qu'ils peuvent poursuivre. Sous réserve de quelques précisions qui ne devraient pas poser de difficultés particulières, le Gouvernement est en total accord avec le dispositif retenu par la commission des lois.

Voir si utile de le garder... Les Français de l'étranger doivent bénéficier d'une protection particulière, notamment pour garantir leur sécurité et leur sûreté. C'est dans ce sens qu'a été instaurée une restriction à la communication des listes électorales consulaires. En effet, ces listes comportant des informations personnelles en matière d'identité ou de coordonnées, leur divulgation risquait, dans certaines « circonstances », de mettre en danger la sécurité ou la vie de nos compatriotes. La restriction est justifiée par la protection consulaire due à nos ressortissants, conformément à la Convention de Vienne.

Les améliorations de la qualité du droit concernent également le domaine pénal, et l'on connaît tout l'enjeu d'un droit lisible et cohérent dans ce domaine.

La navette parlementaire a notamment permis d'enrichir le texte de nouvelles dispositions sur les autopsies judiciaires qui permettent d'améliorer le droit en la matière : introduites par le Sénat, elles offrent un meilleur encadrement procédural, permettent de mieux protéger les droits des proches et de combler le vide juridique sur le statut des prélèvements humains.

La proposition introduit aussi des mesures de bonne administration de la justice pénale. Elle renforce ainsi la procédure de filtrage de la Cour de révision des condamnations pénales : le président de la commission de révision pourra écarter seul les demandes manifestement irrecevables par une ordonnance motivée.

Mesdames et messieurs les députés, le chantier en faveur de la qualité de la loi retient l'attention du Gouvernement. Il est vaste et il suppose une grande vigilance : on le sait, les modifications, mêmes formelles, des règles de droit ne sont pas sans conséquences.

Avant que ne s'engagent nos débats, je vous demande de bien vouloir garder en mémoire que la qualité de la loi est le gage de sa légitimité et donc de sa pleine effectivité. Je vous remercie, en conséquence, pour ces longs moments que nous allons passer ensemble pour essayer, je l'espère, de trouver le maximum de consensus sur chaque point.