

N° 214

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 décembre 2015

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

tendant à favoriser la simplification législative pour les entreprises,

PRÉSENTÉE

Par Mme Élisabeth LAMURE, M. Philippe ADNOT, Mme Annick BILLON, MM. Gilbert BOUCHET, Olivier CADIC, Michel CANEVET, René DANESI, Serge DASSAULT, Francis DELATTRE, Mme Jacky DEROMEDI, MM. Philippe DOMINATI, Michel FORISSIER, Alain FOUCHÉ, Alain JOYANDET, Guy-Dominique KENNEL, Mmes Valérie LÉTARD, Patricia MORHET-RICHAUD, M. Claude NOUGEIN, Mme Sophie PRIMAS, MM. André REICHARDT, Michel VASPART, Jean-Pierre VIAL et Jean-Claude LENOIR,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'objectif de simplification du droit fait consensus et s'est traduit par diverses initiatives au cours des dernières années. Il mérite d'être érigé en priorité politique en raison de son importance pour la **compétitivité des entreprises**, dans un pays où le chômage atteint un niveau très élevé. Ainsi que le soulignait le Président de la République, en mai 2013 : « *plus de simplification, c'est plus d'initiative, plus d'activité, plus d'emplois* ». Le chantier est vaste, puisque dans le classement établi en 2014 par le Forum économique mondial, la France venait au 130^e rang sur 148 pour le critère du poids des normes législatives et réglementaires.

Pour conforter et amplifier le mouvement déjà engagé dans le domaine réglementaire, il convient de l'étendre à l'ensemble de la production normative. Comme le remarquait devant le Sénat, le 10 juin dernier¹, M. Thierry MANDON, alors secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification, la circulaire du 17 juillet 2013 sur le gel de la réglementation concernant les entreprises « *n'est qu'un premier pas* », car « *il faudrait que cette règle soit étendue à l'ensemble de la production normative, en particulier aux textes de loi* ».

Le Conseil de la simplification pour les entreprises a également fait observer, dans ses dernières propositions du 1^{er} juin 2015, que la France surtransposait les directives européennes, rajoutant ainsi des obligations pour les entreprises plus contraignantes que les exigences minimales européennes. Il propose en conséquence de mieux documenter par des études d'impact l'introduction ou le maintien de telles obligations. Si le Gouvernement reconnaît cette source de complexité, la solution la plus efficace serait de distinguer plus clairement entre ce qui relève de la transposition et ce qui relève de la surtransposition.

¹ A l'occasion de la question orale avec débat sollicitée par la Délégation sénatoriale aux entreprises.

Dans cet esprit, la présente proposition de loi constitutionnelle prévoit deux mesures :

– d’une part, un mécanisme de « gage de simplification », applicable aux amendements et aux propositions de loi, obligeant à accompagner toute nouvelle charge pour les entreprises de la suppression d’une charge équivalente ;

– d’autre part, l’irrecevabilité des amendements aux projets ou propositions de loi tendant à la transposition de directives européennes lorsque ces amendements tendent à introduire des contraintes supplémentaires pour les entreprises par rapport à ce que prévoit la directive.

La première mesure s’inspire de la règle « *one in, one out* » appliquée au Royaume-Uni -et même durcie depuis en « *one in, two out* »- , ainsi que la Délégation sénatoriale aux entreprises a pu l’observer lors d’un récent déplacement dans ce pays.

La deuxième doit aller de pair avec la pratique, observée en Allemagne, de la distinction entre les textes de transposition des directives – qui doivent s’en tenir au contenu de celles-ci – et les éventuelles mesures d’accompagnement de la transposition, qui sont examinées séparément, dans un texte distinct qui peut néanmoins être discuté dans la foulée du texte de transposition. Le droit d’amendement est préservé, mais il s’exerce dans la clarté au lieu de se mêler à l’exercice de transposition pour aboutir à une « surtransposition ». Le Gouvernement ayant annoncé qu’il se conformerait désormais à cette distinction, il convient d’en tirer les conséquences dans le cas des amendements parlementaires aux textes de pure transposition.

Tel est l’objet de la présente proposition de loi constitutionnelle.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article 1^{er}

- ① Après l'article 39 de la Constitution, il est inséré un article 39-1 ainsi rédigé :
- ② « La loi est élaborée dans le respect des principes de clarté et d'intelligibilité, et de l'objectif de simplification du droit.
- ③ « Lorsqu'ils tendent à introduire des charges supplémentaires pour les entreprises, les propositions de loi et les amendements aux projets ou propositions de loi ne sont recevables que s'ils prévoient simultanément la suppression de charges équivalentes. »

Article 2

- ① Le titre XV de la Constitution est complété par un article 88-8 ainsi rédigé :
- ② « Les projets ou propositions de loi tendant à la transposition d'un acte législatif européen ne peuvent contenir de dispositions excédant ce qui est nécessaire à cette transposition. Les amendements à ces projets ou propositions ne sont recevables que s'ils sont destinés à assurer cette stricte transposition. »