



HAL
open science

Étude d'impact des projets de loi

Bertrand-Léo Combrade

► **To cite this version:**

Bertrand-Léo Combrade. Étude d'impact des projets de loi. Dictionnaire encyclopédique du Parlement, 2023, pp.481-484. <halshs-04974490>

HAL Id: halshs-04974490

<https://shs.hal.science/halshs-04974490v1>

Submitted on 3 Mar 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Pour citer cette publication : Bertrand-Léo Combrade, « Étude d'impact des projets de loi », in D. Connil, P. Jense-Monge et A. de Montis (dir.), *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, 2023, Larcier-Bruylant, coll. Études parlementaires, p. 481-484.

Étude d'impact des projets de loi

COMBRADE, Bertrand-Léo

Docteur en droit public, Maître de conférences des Universités, Université de Picardie Jules-Verne

L'étude d'impact est un document dans lequel le Gouvernement expose, pour l'essentiel, les principales incidences attendues d'un projet de loi déposé devant le Parlement. L'objectif poursuivi est double. D'une part, améliorer l'information des assemblées lorsqu'elles exercent leur fonction législative et contrôlent l'action du Gouvernement. D'autre part, lutter contre les malfaçons législatives se traduisant, notamment, par l'adoption de lois inutiles, inapplicables et peu intelligibles.

Une démarche plébiscitée

Si la présentation d'une étude d'impact est devenue obligatoire à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Gouvernement n'a pas attendu cette révision pour accompagner ses projets de loi de telles études. À ce titre, l'histoire enseigne que les souverains ont souvent fait, comme Monsieur Jourdain de la prose, des études d'impact sans même s'en rendre compte. Pour autant, si les racines de l'étude d'impact sont anciennes, rien ne prédisposait nécessairement ce mécanisme à accompagner la rédaction des projets de loi. L'étude d'impact a d'abord été conçue, en effet, pour accompagner l'élaboration de projets techniques, comme les travaux et ouvrages susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement. Toutefois, à partir des années 1970, des organismes internationaux comme l'OCDE promeuvent le recours à des analyses coûts-bénéfices dans les pays en voie de développement. La technique s'exporte aux États-Unis où, dans le contexte des crises financières faisant suite aux chocs pétroliers, les agences doivent accompagner leurs projets de réglementation de telles analyses. À partir des années 1990, s'inspirant à son tour de ces pratiques, l'OCDE encourage cette fois tous les États membres à utiliser la technique de l'analyse coûts-bénéfices, et ce, pour l'ensemble des projets de « réglementation », le terme désignant ici, tout à la fois, les textes adoptés par le Gouvernement et ceux votés par le Parlement. Rapidement, elle recommande d'adjoindre à cette analyse des évaluations non quantifiées portant sur les effets attendus d'un projet dans les domaines sociaux, environnementaux ou encore juridiques. Compte tenu de cet enrichissement, les analyses coûts-bénéfices sont rebaptisées « analyses d'impact de la réglementation ». En France comme au sein du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, de nombreux rapports préconisent également la rédaction de tels documents. Dans le prolongement de ces rapports, plusieurs circulaires primo-ministérielles préconisent d'accompagner la rédaction des décrets et des projets de loi d'un document désormais officiellement appelé, en France, « étude d'impact ». Malheureusement, les effets produits ne sont pas à la hauteur des espérances. Régulièrement, des parlementaires de la majorité comme de l'opposition déplorent la grande imprécision, voire le manque de sincérité des études qui sont fournies à l'appui des projets de loi.

Pour citer cette publication : Bertrand-Léo Combrade, « Étude d'impact des projets de loi », in D. Connil, P. Jense-Monge et A. de Montis (dir.), *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, 2023, Larcier-Bruylant, coll. Études parlementaires, p. 481-484.

Un dispositif ambitieux

Compte tenu de ces effets pour le moins mitigés, dans le prolongement d'observations formulées dans plusieurs rapports, le Comité Balladur propose de faire de la rédaction d'une étude d'impact une obligation inscrite dans un texte de valeur organique, par renvoi de la Constitution. Le constituant donne suite aux préconisations du Comité en énonçant, aux termes de l'alinéa 3 de l'article 39 C., que « [l]a présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique ». Cette loi organique, promulguée le 15 avril 2009, dispose en son article 8 al. 1^{er} que « [l]es projets de loi font l'objet d'une étude d'impact ». Le document est censé rendre compte, « notamment », des « objectifs poursuivis par le projet de loi », des « motifs » du recours à celui-ci et des « options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles ». Il doit également exposer « avec précision » les incidences juridiques, économiques, financières, sociales et environnementales du projet, ainsi que les coûts et bénéfices attendus en indiquant la méthode de calcul retenue. Afin que le Gouvernement soit disposé à donner suite à ces exigences, quatre mécanismes de contrôle sont institutionnalisés. Premièrement, dans une circulaire en date du 15 avril 2009, le Premier ministre charge son cabinet et le Secrétariat général du Gouvernement de refuser la transmission au Conseil d'État d'un projet de loi dont l'étude d'impact serait jugée insuffisante. Deuxièmement, aux termes de l'article 8 al. 1^{er} de la loi organique du 15 avril 2009, dans le cadre de sa saisine pour avis le Conseil d'État doit s'assurer que l'étude d'impact lui a bien été transmise. Si celle-ci est absente ou notoirement insuffisante, il peut ajourner l'examen du projet de loi qu'elle est censée accompagner. Troisièmement, en vertu de l'article 39 al. 4 C., la Conférence des présidents de la première assemblée saisie d'un projet de loi dispose de la faculté de refuser son inscription à l'ordre du jour si son étude d'impact est jugée contraire aux exigences fixées à l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009. Quatrièmement, le Conseil constitutionnel peut sanctionner la présentation d'une étude d'impact insuffisante à deux stades du processus législatif. D'abord, en application de l'article 39 al. 4 C., il peut trancher un désaccord qui surviendrait entre la Conférence des présidents de la première assemblée saisie et le Gouvernement qui estimerait, contrairement à celle-ci, que l'étude d'impact ne méconnaît pas les exigences fixées par la loi organique du 15 avril 2009. Ensuite, dans le cadre de l'article 61 C., sous réserve que cette question ait été évoquée en Conférence des présidents de la première assemblée saisie du projet de loi, il s'estime compétent pour censurer, le cas échéant, tout ou partie d'une loi issue d'un projet qui n'aurait pas fait l'objet, en amont du processus, d'une étude d'impact suffisante (Cons. const. n° 2015-718 DC, 13 août 2015, Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, JORF du 18 août 2015, p. 14376, §. 4.).

Des effets contrastés

D'un point de vue parlementaire, l'analyse de la mise en œuvre de la loi organique du 15 avril 2009 aboutit à un constat nuancé. Incontestablement, l'institutionnalisation d'une obligation d'étude d'impact des projets de loi est à l'origine de l'émergence d'un authentique droit gouvernemental dont l'objet est d'encadrer la phase pré-parlementaire du processus législatif. Ce droit gouvernemental, qui vient compléter les mécanismes de parlementarisme rationalisé destinés à encadrer les pratiques politiques au moyen du droit écrit, n'est pas sans effet sur le travail parlementaire. L'exigence de distribution d'une étude d'impact à l'appui de la plupart des projets de loi favorise un certain « retour » des assemblées dans le processus législatif par le biais d'une mutation de leur rôle. En effet, si la distribution de l'étude d'impact ne revalorise pas significativement leur droit d'initiative législative, elle leur permet de contrôler avec plus

Pour citer cette publication : Bertrand-Léo Combrade, « Étude d'impact des projets de loi », in D. Connil, P. Jense-Monge et A. de Montis (dir.), *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, 2023, Larcier-Bruylant, coll. Études parlementaires, p. 481-484.

d'acuité l'action du Gouvernement à plusieurs stades du processus législatif : lors de l'élaboration de la loi et, après son vote, dans le cadre de son évaluation. Elle favorise, plus généralement, le développement de délibérations fondées sur des faits et non sur des opinions. Pour autant, les effets produits par cette réforme ne doivent pas être surestimés. En raison du fait majoritaire qui domine au sein de cette instance, jamais la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale n'a refusé l'inscription à l'ordre du jour d'un texte en raison de l'insuffisance de son étude d'impact. Quant à la Conférence des présidents du Sénat, si elle s'est risquée à utiliser cette faculté à une reprise, le Conseil constitutionnel lui a donné tort en jugeant, avec une mauvaise foi confondante, que l'étude d'impact litigieuse ne méconnaissait pas les exigences fixées par la loi organique du 15 avril 2009 (Cons. const., n° 2014-12 FNR, 1^{er} juillet 2014, Présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, JORF du 3 juillet 2014, p. 11023, §7.). Aussi, en dépit des critiques régulièrement exprimées par des parlementaires de tous bords et par le Conseil d'État dans ses avis sur les projets de loi, les assemblées continuent de légiférer et d'évaluer les politiques publiques à la lumière d'études d'impact dont le contenu demeure souvent perfectible. La qualité de la loi promulguée à l'issue de ce processus en pâtit nécessairement. Au regard de ces limites, mais aussi à la lumière de certaines pratiques discutables comme l'externalisation de la rédaction d'une étude d'impact à un prestataire privé (Cons. const., n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, Loi d'orientation des mobilités, JORF n° 0299 du 26 décembre 2019, §6), la question de la création d'un organisme indépendant dédié au contrôle de la pertinence des données fournies par ces documents se pose avec une acuité croissante.

Références bibliographiques :

Rapport du Comité Balladur, *Pour une V^e République plus démocratique*, La Documentation française, 2007.

COMBRADE B.-L., *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*, Paris, Dalloz, 2017.

IOANNIS L. et MAKSIM K. (dir.), *Études d'impact et production normative*, RFAP, 2014.

DU MARAIS B. et MONNERY B., « Qualité des études d'impact et travail parlementaire », *Economix*, Working Paper, mai 2020.

Cons. const., n° 2014-12 FNR, 1^{er} juillet 2014, *Présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*.

Renvoi à d'autres notions du dictionnaire

Accountability, Calendrier parlementaire, Conférence des présidents, Conseil d'État et Parlement, Contrôle parlementaire, Évaluation, Expertise, Gouvernement, Information du Parlement et des parlementaires, Initiative de la loi, Légistique, Ordre du jour, Parlementarisme rationalisé, Projet de loi, Qualité de la loi, Revalorisation du Parlement.

Mots à faire figurer dans l'index

Pour citer cette publication : Bertrand-Léo Combrade, « Étude d'impact des projets de loi », in D. Connil, P. Jense-Monge et A. de Montis (dir.), *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, 2023, Larcier-Bruylant, coll. Études parlementaires, p. 481-484.

Analyse coûts-bénéfices, Analyse d'impact de la réglementation, Conseil d'État (avis sur les études d'impact), Droit gouvernemental, Externalisation (des études d'impact).