

Paris, le 27 juin 2014

**Observations des Sénateurs membres du Groupe du RDSE du Sénat  
à l'attention des Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel  
sur le non respect de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009  
par l'étude d'impact du projet de loi n° 635 (2013-2014) relatif à la délimitation  
des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier  
électoral**

Le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a été déposé sur le bureau du Sénat, le 18 juin dernier. La procédure accélérée a été engagée par le Gouvernement.

La Conférence des présidents du Sénat s'est réunie le 26 juin 2014 et a constaté la méconnaissance des règles fixées par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, pour la présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, déposé sur le Bureau du Sénat, entraînant ainsi son retrait de l'ordre du jour. Le Premier ministre a saisi le Conseil constitutionnel.

Il apparaît avec évidence que les règles fixées par l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 pour la présentation de ce projet de loi sont méconnues et que par voie de conséquence, le projet de loi ne peut être inscrit à l'ordre du jour du Sénat, avant qu'une nouvelle étude d'impact procédant à une analyse sérieuse des tenants et aboutissants de la réforme proposée ne soit réalisée. Un **examen qualitatif de l'étude d'impact du projet de loi sus-cité par le Conseil constitutionnel fait apparaître que cette dernière n'est pas une étude d'impact au sens de l'article 8.**

\*

La **loi organique du 15 avril 2009** prévoit que les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact, en vertu de l'article 39 de la Constitution. Dans cette perspective, les alinéas 3 à 11 de l'article 8 énumèrent précisément un ensemble d'informations que doit contenir une étude d'impact.

**Or, la présente étude d'impact méconnaît particulièrement de répondre aux obligations posées par les alinéas 8 à 10 de l'article 8 et ne permet pas au Parlement de se prononcer en connaissance de cause.**

Il en va également du **respect du principe à valeur constitutionnelle de sécurité juridique**. Les réformes législatives, pour être efficaces, doivent pouvoir reposer sur une analyse préalable des effets attendus de leur mise en œuvre.

## **1. Sur le manque de sérieux de l'étude d'impact présentée avec le projet de loi**

Concernant le contenu de l'étude d'impact, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion, par sa décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, de préciser l'interprétation des obligations de l'article 8 de la loi organique.

En premier lieu, le Conseil a précisé que l'exigence de procéder à une étude correspondant à chacune des rubriques énumérées par l'article 8 ne s'imposait que pour celles de ces rubriques qui apparaissent pertinentes au regard de l'objet de la loi (cons. 15). Selon l'objet de la loi, certaines rubriques peuvent apparaître totalement inopérantes. Le Conseil a réservé ainsi la faculté que l'étude d'impact puisse contenir des rubriques « état néant ».

Dans le cas du présent projet de loi, si certaines rubriques n'apparaissent pas indispensables, **les rubriques pertinentes, comme les conséquences financières, économiques et sociales, ne font pas l'objet d'une étude sérieuse. C'est donc ici le caractère sérieux et satisfaisant de l'étude d'impact qui est contesté.**

En deuxième lieu, le Conseil a estimé que, dans le cas où un projet de loi serait déposé sans être accompagné d'une étude d'impact satisfaisant en totalité ou en partie aux prescriptions de l'article 8, il apprécierait le respect de ces dispositions au regard des exigences de la continuité de la vie de la Nation (cons. 17).

**En l'espèce, l'étude d'impact, en raison de son manque de sérieux et de l'absence de motivation des options choisies, ne satisfait ni en totalité ni en partie aux prescriptions de l'article 8.** Le critère de la continuité de la Nation n'a donc pas à être examiné, car il n'est pas opérant.

## **2. Sur la méconnaissance de l'alinéa 8 de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009**

L'alinéa 8 prévoit que l'étude d'impact procède à l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue.

Comme cela a été souligné par la doctrine, « *analyser la nécessité, la faisabilité et les conséquences d'un projet avant de l'adopter, c'est le bon sens même* »<sup>1</sup> et participe à l'élaboration d'une loi de qualité.

**L'étude d'impact ne doit, par ailleurs, pas se confondre avec l'exposé des motifs, ce qui est largement le cas, en l'espèce.** L'étude d'impact du projet de loi visé s'apparente largement à « *un document qui se contente de présenter les caractéristiques du texte, les raisons de l'intervention de l'autorité normative et les objectifs recherchés* », pour reprendre

---

<sup>1</sup> Y. JEGOZO, « L'étude d'impact : formalité ou garantie de la qualité des lois ? », AJDA 2012 p. 1425.

la définition de l'exposé des motifs<sup>2</sup>. Or, dans le cas d'une étude d'impact, comme cela est le cas en l'espèce, il s'agit « pour se référer aux termes repris par le Conseil constitutionnel à propos de l'article 7 de la loi organique mentionnant l'exigence d'un exposé des motifs, « de présenter les principales caractéristiques du projet et de mettre en valeur l'intérêt qui s'attache à leur adoption ». Le contenu doit nécessairement être plus développé, plus argumenté »<sup>3</sup>.

S'il est « admis que toutes les incidences d'une réforme ne peuvent être exprimées de manière fiable sous forme monétaire », il convient pourtant de « rechercher une quantification des types d'impact en termes physiques ou matériels, voire de se livrer à une description aussi précise que possible de l'effet en cause : impact juridique, conséquences macro et micro-économiques, financières (pour le budget de l'État, les budgets des collectivités territoriales et, le cas échéant, pour d'autres personnes publiques ou privées), sociales (au regard de l'intérêt général et des intérêts particuliers en cause) et environnementales (coût pour le climat, la biodiversité, y compris, lorsque c'est possible, leur « coût carbone ») de la réforme envisagée, conséquences sur l'emploi public »<sup>4</sup>.

**Or, en l'espèce, aucune évaluation de ce type n'est réalisée par l'étude d'impact du projet de loi, qui se contente de présenter les principales caractéristiques de la réforme et d'asséner des affirmations non argumentées et non documentées quant aux conséquences économiques, financières et sociales, à l'instar de l'exposé des motifs.**

**Rien de tout cela ne figure dans la présente étude d'impact, ce qui la rend inutile pour l'examen du projet de loi par le Parlement.**

**Les conséquences économiques et financières des regroupements privilégiés ne sont ainsi pas chiffrées.** L'étude d'impact mentionne des économies d'échelle qui résulteraient du regroupement des régions (v. page 37). Pourtant, aucune méthode de calcul de ces économies d'échelle n'est fournie. Il faut ainsi noter qu'à la section III.1. qui traite de la modification de la délimitation des régions, l'étude d'impact ne motive pas le découpage des régions. Seule la méthode est mentionnée, le Gouvernement ayant préféré procéder d'office par la loi à la modification du découpage régional.

Comme l'a souligné le rapport d'information des députés Claude Goasguen et Jean Mallot sur « les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi », s'agissant de l'évaluation des conséquences, des coûts et des bénéfices attendus des dispositions envisagées, « la méthode de calcul retenue » est un « élément essentiel, bien que parfois négligé, pour assurer la crédibilité des évaluations quantitatives avancées ».

**Ainsi, pourquoi le projet de loi a-t-il privilégié certains regroupements de régions et donc un certain découpage, et non pas un autre ? La question demeure. Alors même que la délimitation des régions est un des objets principaux du projet de loi, l'étude d'impact ne fournit pas le détail des différentes options possibles et la raison qui explique que certains découpages ont été écartés et d'autres privilégiés.**

---

<sup>2</sup> Arnaud HAQUET, Les études d'impact des projets de loi : espérances, scepticisme et compromis, AJDA 2009.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 2094 de MM. Claude Goasguen et Jean Mallot sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi, Assemblée nationale, novembre 2009.

<sup>4</sup> Idem.

Or, « *la présentation des objectifs poursuivis, des options possibles et de la justification du recours à la loi (article 8, alinéa 2) ne doit pas s'apparenter à un simple exposé des motifs* ».

Pour exemple, concernant le **regroupement des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées**, l'étude d'impact se contente de parler de « *lieu de convergence d'axes économiques importants, à la confluence des grands courants d'échanges* » ou de « *atouts géostratégiques indéniables* », sans entrer réellement dans le détail des avantages de cette nouvelle grande région. Les mêmes arguments auraient pu justifier d'un regroupement des régions Midi-Pyrénées et Aquitaine.

**Un autre exemple est celui du regroupement de la Bourgogne et de la Franche-Comté.** La Franche Comté est séparée de la Bourgogne depuis le XI<sup>e</sup> siècle. Besançon a été longtemps ville impériale. Dole a été la capitale de la Comté à l'époque espagnole. Montbéliard était Wurtemberg et Belfort en Alsace jusqu'en 1871.

La fusion de la région de Franche-Comté avec l'Alsace et la Lorraine mettra en valeur l'axe Rhin-Rhône plutôt que la liaison avec Paris. La fusion de la Franche Comté et de la Bourgogne a l'inconvénient de fusionner deux régions très étendues (près du dixième de la France) peu peuplées.

La réunion de l'Alsace, de la Lorraine et de la Franche-Comté aurait pu constituer une région puissante, frontalière de l'Allemagne et de la Suisse.

Le **cas de la Bretagne** est également révélateur du caractère lacunaire de l'étude d'impact. Cette dernière parle d'« *entité administrative et territoriale cohérente* », alors même que Nantes n'a été séparée de la Bretagne et rattachée à la Loire-Atlantique qu'en 1941, sous le régime de Vichy, par la création d'une région qui ne comprend plus que 4 départements bretons sur 5 : Ille-et-Vilaine, Cotes-du-Nord (Cotes d'Armor), Finistère et Morbihan. Aucune justification n'est donnée sur la mise à l'écart de l'option du regroupement Bretagne-Loire-Atlantique. Les constats d'une « *entité administrative et territoriale cohérente* » sont assésés sans autre précision.

C'est également au regard de l'auto-suffisance de la **région Pays de la Loire**, en termes de population, de superficie et de richesse produite, que l'étude d'impact se contente de conclure de la manière suivante : « *Au regard de ces différents éléments, il n'y a donc lieu de la fusionner de regrouper cette région (sic.) avec une autre entité.* » **Aucun regroupement n'est donc envisagé, même ceux qui auraient éventuellement permis à cette région de gagner encore en puissance**, ce qui ne empêche, en conséquence, de mettre en balance les avantages et inconvénients pour cette région d'en rester au statu quo ou de fusionner avec une autre région. La cartographie des moyens de transport aurait pu pourtant, à cet égard, être un moyen de montrer que les infrastructures de cette région sont très souvent mises en commun avec la région Centre.

Or, **l'exigence de « précision » résulte des termes mêmes de la loi organique (article 8, alinéa 3).** Elle s'applique à chacun des items qui figurent aux alinéas 4 à 11 de cet article 8 », comme le rappelle le rapport d'information de MM. Goasguen et Mallot.

### **3. Sur la méconnaissance de l'alinéa 9 de l'article 8 de la loi organique**

**Alors que l'alinéa 9 de l'article 8 de la loi organique exige que l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public soit faite, l'étude d'impact ne mentionne aucunement le devenir des agents de la fonction publique territoriale concernés.**

*« L'étude d'impact ne saurait omettre d'évaluer les conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public. »<sup>5</sup>*

Les économies doivent être chiffrées, de même que les éventuelles dépenses qui seront engendrées par ces fusions. Si la méthode de réduction des effectifs des conseillers régionaux est détaillée, **l'étude d'impact ne se penche aucunement, par exemple, sur les coûts et économies suivants – dont la liste n'est pas exhaustive :**

- le coût des nouveaux locaux des conseils régionaux et de la construction éventuelle d'assemblées assez grandes pour accueillir les nouveaux conseillers régionaux ;
- le coût de la réorganisation du travail des nouveaux conseils régionaux ;
- les économies sur l'emploi public ;
- les économies dues à la simplification alléguée du processus décisionnel.

**Les études d'impact doivent présenter « une estimation du coût du dispositif proposé au Parlement, présentant, lorsque c'est justifié, non seulement le coût pour l'administration mais aussi pour les administrés, les usagers, les ménages, les entreprises »<sup>6</sup>, ce qui n'est, en l'espèce, pas le cas.**

### **4. Sur la méconnaissance de l'alinéa 10 de l'article 8 de la loi organique**

**L'étude d'impact ne mentionne également pas les consultations menées avant la saisine du Conseil d'Etat conformément à l'alinéa 10 de l'article 8 de la loi organique.**

*Dans leur rapport d'information, MM. Goasguen et Mallot ont ainsi souligné que « la référence aux consultations menées avant la saisine du Conseil d'État (alinéa 10) ne doit pas être interprétée comme imposant de faire état de tous les contacts, même informels, qui ont pu avoir lieu. En revanche doivent être mentionnées les consultations obligatoires et non obligatoires dès lors qu'elles sont suffisamment formalisées. Devrait également être précisé le sens des avis rendus, y compris lorsqu'ils étaient critiques... et en quoi ces consultations ont contribué au projet de loi. La simple énumération de ces consultations ne présente par elle-même aucune valeur ajoutée pour les parlementaires »<sup>7</sup>.*

Il semble qu'aucune consultation ne soit mentionnée dans l'étude d'impact, ou alors ce projet de loi n'ait, en réalité, été précédé d'aucune consultation.

---

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Idem.

**ANNEXES**



Paris, le 26 juin 2014

GROUPE DU  
RASSEMBLEMENT  
DEMOCRATIQUE ET SOCIAL  
EUROPEEN

-----  
LE PRESIDENT

 COPIE

Monsieur le Président,

En application des **alinéas 2 et 5 de l'article 29 du Règlement du Sénat**, je vous demande de réunir la Conférence des présidents pour que celle-ci se prononce sur le non respect des règles fixées par la loi organique pour la présentation du *projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral* qui a été déposé il y a moins de dix jours sur le bureau de notre assemblée.

Les règles fixées par la **loi organique du 15 avril 2009** relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution sont méconnues. En effet, l'étude d'impact du projet de loi déjà cité ne respecte pas plusieurs dispositions de **l'article 8 du chapitre II** de cette loi organique, et particulièrement :

- son **alinéa 8** qui précise pourtant que l'étude d'impact doit contenir des documents qui exposent « *avec précision l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue* » ;
- son **alinéa 9** qui dispose qu'elle doit contenir des documents qui exposent « *avec précision l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public* » ;
- son **alinéa 10** qui précise que l'étude d'impact doit contenir des documents qui exposent « *avec précision les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'Etat* ».

**Monsieur Jean-Pierre BEL**  
**Président du Sénat**  
**Petit Luxembourg**

Or, force est de constater qu'aucun de ces documents n'est contenu dans l'étude d'impact. Dans ces conditions, il nous apparaît donc de façon évidente que l'étude d'impact qui accompagne le *projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral* n'est pas une étude d'impact au sens de la loi organique du 15 avril 2009.

C'est la raison pour laquelle le groupe du RDSE souhaite, conformément à notre Règlement, que la Conférence des présidents du Sénat puisse se prononcer et, le cas échéant, qu'elle procède à ce constat, ce qui aurait alors pour conséquence d'entraîner le retrait de ce projet de loi de l'ordre du jour du Sénat.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



**Jacques MEZARD**

COPIE

COPIE

**Monsieur Jean-Pierre BEL**  
**Président du Sénat**  
**Petit Luxembourg**



COPIE



Paris, le 26 juin 2014

Monsieur Jean-Pierre BEL  
Président du Sénat

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous demander la mise en œuvre de l'article 29-5 du Règlement du Sénat dans le cadre de l'inscription à l'ordre du jour du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral déposé sur le Bureau de notre assemblée et portant le numéro 635.

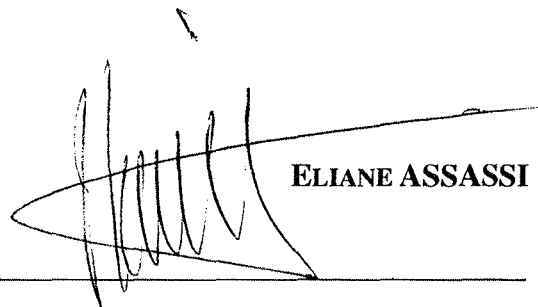
Cet article prévoit que la Conférence des présidents peut refuser l'inscription d'un projet de loi qui ne respecte pas les conditions de présentation prévues par les articles 7, 8, 9, 10 et 11 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009.

De toute évidence, l'étude d'impact du projet de loi ne répond pas à un certain nombre d'exigences énoncées par l'article 8 précité.

C'est le cas par exemple de l'« évaluation des conséquences envisagées sur l'emploi public » ou de l'évocation des consultations menées sur le projet de loi avant son passage en Conseil d'Etat.

En conséquence, j'ai également l'honneur de vous demander, Monsieur le Président, de bien vouloir convoquer la Conférence des présidents pour permettre la mise en œuvre de l'article 29-5 de notre Règlement.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

  
ELIANE ASSASSI

ELIANE ASSASSI

SENATRICE  
DE LA SEINE-SAINT-DENIS

PRESIDENTE  
DU GROUPE COMMUNISTE  
REPUBLICAIN ET CITOYEN

VICE-PRESIDENTE DE LA  
COMMISSION DES LOIS

CONSEILLERE MUNICIPALE  
DE DRANCY

R E P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



GROUPE UMP

*Le Président*

Monsieur Jean-Pierre BEL  
Président du Sénat

Paris, le 25 juin 2014

 COPIE

Monsieur le Président,

En application de l'article 29, alinéas 1 et 5 du règlement du Sénat, je vous prie de bien vouloir convoquer la Conférence des Présidents pour constater que les règles fixées par la loi organique pour la présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ne sont pas respectées.

En effet, l'étude d'impact nous semble insuffisante et pourrait être utilement complétée. En effet, le Gouvernement a longtemps motivé la réforme sur la base des économies d'échelle que cela entraînerait. Pour autant aucun véritable chiffrage n'est présenté dans l'étude d'impact. Si la réforme se base sur la fusion d'un certain nombre de taxes, la réduction résiduelle du nombre d'élus, la mutualisation de certains services, l'étude d'impact ne fait aucunement mention des fonctionnaires territoriaux qui représentent une des charges financières les plus importantes pour les collectivités, rien non plus sur leur devenir.

Vous remerciant par avance de l'intérêt tout particulier que vous voudrez porter à cette demande, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

*et de vous remercier de plus en plus.*

  
Jean-Claude GAUDIN