



N° 241 (rectifié)

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 octobre 2002.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

*tendant à modifier l'article 34 de la Constitution
afin d'élargir les pouvoirs du Parlement,*

(Renvoyée à la commission de lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR MM. PAUL QUILÈS, JEAN-MARC AYRAULT

et les membres du groupe socialiste (1) et apparentés (2)

Députés.

⁽¹⁾ *Ce groupe est composé de :* Mmes Patricia Adam, Sylvie Andrieux, MM. Jean-Marie Aubron, Jean-Marc Ayrault, Jean-Paul Bacquet, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, Claude Bartolone, Jacques Bascou, Christian Bataille, Jean-Claude Bateux, Jean-Claude Beauchaud, Éric Besson, Jean-Louis Bianco, Jean-Pierre Blazy, Serge Blisko, Patrick Bloche, Jean-Claude Bois, Daniel Boissérie, Maxime Bono, Augustin Bonrepaux, Jean-Michel Boucheron, Pierre Bourguignon, Mme Danielle Bousquet, MM. François Brottes, Jean-Christophe Cambadélis, Thierry Carcenac, Christophe Caresche, Mme Martine Carrillon-Couvreur, MM. Laurent Cathala, Jean-Paul Chanteguet, Michel Charzat, Alain Claey, Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Gilles Cocquempot, Pierre Cohen, Mme Claude Darciaux, M. Michel Dasseux, Mme Martine David, MM. Marcel Dehoux, Michel Delebarre, Jean Delobel, Bernard Derosier, Michel Destot, Marc Dolez, François Dosé, René Dosière, Julien Dray, Tony Dreyfus, Pierre Ducout, Jean-Pierre Dufau, William Dumas, Jean-Louis Dumont, Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Mme Odette Duriez, MM. Henri Emmanuelli, Claude Evin, Laurent Fabius, Albert Facon, Jacques Floch, Pierre Forgues, Michel Françaix, Mme Geneviève Gaillard, M. Jean Gaubert, Mmes Nathalie Gautier, Catherine Génisson, MM. Jean Glavany, Gaëtan Gorce, Alain Gouriou, Mmes Élisabeth Guigou, Paulette Guinchard, M. David Habib, Mme Danièle Hoffman-Rispal, MM. François Hollande, Jean-Louis Idiart, Mme Françoise Imbert, MM. Éric Jalton, Serge Janquin, Armand Jung, Jean-Pierre Kucheida, Mme Conchita Lacuey, MM. Jérôme Lambert, François Lamy, Jack Lang, Jean Launay, Jean-Yves Le Bouillonnet, Mme Marylise Lebranchu, MM. Gilbert Le Bris, Jean-Yves Le Déaut, Jean-Yves Le Drian, Michel Lefait, Jean Le Garrec, Jean-Marie Le Guen, Patrick Lemasle, Guy Lengagne, Mme Annick Lepetit, MM. Bruno Le Roux, Jean-Claude Leroy, Michel Liebgott, Mme Martine Lignières-Cassou, MM. François Loncle, Victorin Lurel, Bernard Madrelle, Louis-Joseph Manscour, Philippe Martin (*Gers*), Christophe Masse, Didier Mathus, Kléber Mesquida, Jean Michel, Didier Migaud, Mme Hélène Mignon, MM. Arnaud Montebourg, Henri Nayrou, Alain Néri, Mme Marie-Renée Oget, MM. Michel Pajon, Christian Paul, Christophe Payet, Germinal Peiro, Jean-Claude Perez, Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, MM. Jean-Jack Queyranne, Paul Quilès, Alain Rodet, Bernard Roman, René Rouquet, Patrick Roy, Mme Ségolène Royal, M. Michel Sainte-Marie, Mme Odile Saugues, MM. Henri Sicre, Dominique Strauss-Kahn, Pascal Terrasse, Philippe Tourtelier, Daniel Vaillant, André Vallini, Manuel Valls, Michel Vergnier, Alain Vidalies, Jean-Claude Viollet, Philippe Vuilque.

⁽²⁾ MM. Jean-Pierre Defontaine, Paul Giacobbi, Joël Giraud, François Huwart, Simon Renucci, Mme Chantal Robin-Rodrigo, M. Roger-Gérard Schwarzenberg, Mme Christiane Taubira.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Lorsque la loi est votée, les décrets qui devraient assurer son application tardent trop souvent à être pris. Alors que les gouvernements ont naturellement tendance à imposer au Parlement des délais contraignants pour l'adoption des lois, ils ne parviennent généralement à prendre, dans les six mois qui suivent leur adoption, qu'entre le quart et la moitié des mesures d'application requises, comme le montre l'expérience des dernières législatures. Il n'est pas rare d'ailleurs que des lois ne soient jamais appliquées en totalité. C'est le cas du quart des lois adoptées depuis vingt ans (compte non tenu des lois d'application directe qui ne nécessitent pas de mesures réglementaires d'application). L'application tardive ou incomplète des lois compromet le bon fonctionnement des institutions.

En outre, lorsqu'il doit examiner des dispositions législatives nouvelles, le Parlement ne dispose pas à l'avance d'un bilan complet de l'application du droit existant. Les instruments d'étude et d'évaluation dont il dispose en propre restent limités. Il lui est dans ces conditions difficile de confronter les mesures qui lui sont soumises à une analyse rigoureuse de la législation qu'elles modifient et de prendre toute la mesure de leurs conséquences pour l'action future de l'État. Ce qui le place fréquemment dans une situation où il doit se prononcer sur un texte, sous la contrainte d'un calendrier d'examen dont il n'a pas la maîtrise, sans avoir tiré tous les enseignements de ses décisions passées et sans avoir eu le temps ou les moyens d'en appréhender toutes les implications. Le défaut d'évaluation législative nuit au bon accomplissement des missions du Parlement.

Pour pouvoir légiférer mieux, avec une connaissance plus exacte de l'état d'application de la législation existante et de ses effets, le Parlement se doit donc de développer sa mission de suivi de l'application des lois et d'évaluation de leurs résultats.

Dans son dernier message au Parlement, le Président de la République a souligné l'importance que revêt ce renforcement du rôle de l'Assemblée nationale et du Sénat pour l'amélioration de l'efficacité de l'action publique. Il a rappelé dans ce message que « ceux qui votent la loi doivent pouvoir s'assurer de sa bonne application par le gouvernement et l'administration » et observé que « la représentation nationale n'épuise pas sa mission au service de la volonté générale quand elle a énoncé le droit ». Il a exprimé le vœu que « le Parlement se donne désormais réellement les moyens d'évaluer l'action publique ».

De nombreuses tentatives ont pourtant déjà été faites par le gouvernement comme par le Parlement pour veiller à une meilleure application des lois et procéder à l'évaluation systématique de leurs résultats.

Une première expérience de suivi de l'application des lois au sein des commissions permanentes a été lancée à l'Assemblée nationale sous la présidence de Jacques Chaban-Delmas en 1979. Elle n'a pas pu être poursuivie, les commissions ne semblant pas en mesure d'intégrer cette nouvelle activité dans le calendrier de leurs travaux. Une nouvelle expérience de ce type, engagée en 1988, n'a pas donné de meilleurs résultats. De son côté, le Sénat s'est doté, depuis une vingtaine d'années, d'un dispositif de suivi de l'application des lois qui donne lieu à l'établissement d'un rapport annuel soumis en octobre à sa Conférence des

Présidents. Malgré l'intérêt des informations, d'ordre essentiellement quantitatif, qu'il contient, ce rapport n'a cependant pas conduit à une modification significative des pratiques gouvernementales et administratives.

Quant aux procédures classiques du contrôle parlementaire (questions des députés et sénateurs, missions d'information des commissions permanentes), elles paraissent mal adaptées aux exigences d'un suivi systématique de l'application des lois dans la mesure où elles sont par nature ponctuelles. Enfin, la technique consistant à demander au gouvernement un rapport sur l'application d'une disposition ou d'un ensemble de dispositions n'a pas fait la preuve de son efficacité. La transmission au Parlement de ce type de rapport est en pratique purement facultative. Aucun contrôle systématique n'est exercé sur leur dépôt. Le refus de les établir et de les soumettre au Parlement ne peut donner lieu à aucune sanction.

Pour améliorer ses instruments de suivi de l'application des lois et d'analyse de l'impact des dispositions dont il est saisi, le Parlement a créé, par la loi n° 96-516 du 14 juin 1996, un « Office parlementaire d'évaluation de la législation » composé de deux délégations constituées l'une à l'Assemblée nationale et l'autre au Sénat. Cet office a reçu pour mission de rassembler des informations et de procéder à des études pour évaluer l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit. Toutefois, comme le « groupe de réflexion du Sénat sur l'institution sénatoriale » vient de le souligner dans son rapport du 2 juillet 2002, il n'a « manifestement pas trouvé son rythme de croisière ni répondu aux attentes qui avaient justifié sa création ».

Du côté du gouvernement, des efforts ont été faits pour accélérer les processus d'exécution des dispositions législatives. Le suivi des décrets d'application des lois a fait l'objet de plusieurs circulaires du Premier ministre, notamment du 23 novembre 1984 et du 1^{er} juin 1990. La circulaire du 1^{er} juin 1990, reprise dans les circulaires générales du 2 janvier 1993 puis du 30 janvier 1997 relatives aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au *Journal officiel* prévoit que le ministère responsable d'un projet de loi doit fournir au secrétariat général du gouvernement, dès son envoi au Conseil d'État, un calendrier prévisionnel des décrets d'application ne comportant pas d'échéance d'adoption supérieure à six mois. Dans les faits, cet objectif reste lointain pour des raisons qui ne tiennent pas seulement à des lourdeurs de procédure ou à des défauts d'organisation administrative, mais aussi aux difficultés de la tâche confiée au gouvernement : complexité de la question à traiter, évolution des situations de fait ou de l'environnement juridique, imprécisions ou ambiguïtés du texte législatif ou encore obstacles politiques empêchant l'application de la mesure votée.

Parallèlement à ses efforts de réduction des délais de publication des décrets d'application des lois, le gouvernement a également entrepris d'intégrer dans le processus d'élaboration des normes nouvelles une évaluation plus rigoureuse et plus complète de leurs coûts et de leurs avantages par rapport à la situation existante. Une circulaire du Premier ministre de novembre 1995 a établi, à titre expérimental, un mécanisme d'« étude d'impact » en vue « d'endiguer la prolifération des textes législatifs et réglementaires », jugée de nature à rendre « le droit obscur, instable et, finalement, injuste ». Cette circulaire prévoyait que les projets de loi et les principaux projets de décrets seraient accompagnés d'une évaluation des avantages attendus des mesures proposées et de leurs incidences, notamment sur l'emploi, les finances publiques et la complexité de l'ordonnancement juridique. Lionel Jospin a consolidé ce mécanisme par une circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État. Il avait auparavant rappelé, dans une circulaire du 6 juin 1997 relative à l'organisation du travail gouvernemental que « le resserrement du lien social

et la sauvegarde de l'intérêt général » justifiaient « l'édition de nouvelles règles ou la modification des règles existantes » mais qu'il n'en restait pas moins nécessaire d'éviter des dérives comme les « procédures inutilement complexes », « les ambiguïtés volontaires », ou encore « l'introduction de dispositions nouvelles se superposant, sans s'y insérer de façon claire, aux dispositions existantes ». Dans cet esprit, la circulaire du 26 janvier 1998 prévoit que les projets de loi et de décret en Conseil d'État doivent être accompagnés d'une étude d'impact analysant *a priori* leurs effets administratifs, juridiques, sociaux, économiques et budgétaires. L'objectif recherché est d'évaluer toutes les conséquences des mesures envisagées sur la base d'une analyse exhaustive de la situation de droit ou de fait qu'elles visent à modifier. Ce mécanisme est incontestablement de nature à améliorer les conditions dans lesquelles le Parlement légifère. Les études d'impact des projets de loi, dont la version finale doit être transmise au Parlement, peuvent en effet lui donner des éléments d'appréciation essentiels tant en ce qui concerne l'exécution de la législation en vigueur que les conséquences des dispositions nouvelles proposées.

Toutefois, les dispositifs mis en place au sein du gouvernement n'offrent pas de remède satisfaisant aux insuffisances constatées dans l'application des lois et l'évaluation législative. Il s'agit en effet de mécanismes non contraignants, mis en place par de simples circulaires, dont le bon fonctionnement repose sur l'autodiscipline des administrations et nécessite une étroite coordination interministérielle, ainsi qu'une forte implication de tous les ministères concernés. Leur efficacité apparaît limitée. Ils n'ont pas permis de réduire de manière substantielle les délais d'élaboration des décrets d'application des lois. Quant aux études d'impact, leur contenu reste encore décevant.

Les efforts entrepris par le Parlement ou le gouvernement pour améliorer le suivi de l'application des lois et l'évaluation de leurs résultats ayant échoué ou n'ayant donné que des résultats mitigés, il est à présent devenu indispensable de rechercher des solutions plus efficaces, reposant sur des procédures juridiquement contraignantes. Pour y parvenir, une disposition constitutionnelle nouvelle paraît s'imposer.

Cette disposition préciserait en premier lieu que le Parlement a pour mission non seulement de voter la loi mais aussi de vérifier son application et d'évaluer ses résultats. En effet, comme le soulignait le Comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par le doyen Georges Vedel, à côté du vote de la loi qui reste sa fonction première, le Parlement est à présent confronté, dans les démocraties modernes, à la nécessité de renforcer son contrôle sur l'activité gouvernementale, ce qui suppose notamment une meilleure implication dans le suivi de l'application des lois. L'introduction d'une telle disposition dans la Constitution n'aurait pas seulement pour avantage de préciser les missions du Parlement en mentionnant, à côté de sa compétence législative, sa fonction de contrôle de l'exécution des lois par le gouvernement mais elle permettrait aussi et surtout d'instaurer des mécanismes plus efficaces de suivi de l'application des lois et d'évaluation de leurs résultats.

La disposition constitutionnelle proposée renverrait en effet à la loi organique la définition de procédures nouvelles permettant au Parlement de s'assurer effectivement de la bonne application des lois. La loi organique pourrait ainsi faire obligation au gouvernement de soumettre à l'Assemblée nationale et au Sénat, dans un délai maximum d'un an suivant la promulgation d'une loi, un état précis des mesures réglementaires prises et restant à prendre pour son application. Elle pourrait prévoir une association du Parlement à l'élaboration des études d'impact destinées à accompagner les projets de lois. Elle pourrait permettre au Parlement de faire établir une étude d'impact sur des propositions de loi susceptibles d'être

inscrites à l'ordre du jour. La loi organique créerait par ailleurs des organes qui, au sein des assemblées seraient plus particulièrement chargés du suivi de l'application des lois et de l'évaluation de leurs résultats, sans préjudice des compétences des commissions permanentes. Ces organes remplaceraient l'Office parlementaire d'évaluation de la législation prévu par la législation actuellement en vigueur. Ils pourraient prendre la forme de délégations parlementaires propres à chaque assemblée, dont ils refléteraient ainsi la composition politique mais il serait aussi envisageable d'avoir recours à la formule de la mission d'information émanant d'une ou de plusieurs commissions permanentes. Dans ce cas, les missions d'information chargées du suivi de l'application des lois et de l'évaluation législative devraient pouvoir être constituées pour une durée suffisante et être renouvelées régulièrement pour remplir un programme de travail déterminé. En tout état de cause, les organes chargés du suivi de l'application des lois et de l'évaluation de leurs résultats auraient pour fonction de décharger les commissions permanentes de travaux d'information que leur ordre du jour ne leur permet pas en général d'assumer. Ils seraient dotés de moyens d'études. Ils auraient le pouvoir d'entendre les ministres et toute personne dont ils estimeraient l'audition utile. Leurs rapporteurs disposeraient de pouvoirs d'enquête sur pièces et sur place. Ils soumettraient leurs conclusions aux commissions permanentes dans des rapports publiés par leur assemblée. Ces conclusions pourraient en particulier recommander la suppression ou la modification de dispositions d'une loi en cas de difficultés rencontrées dans leur application. Ils pourraient éventuellement instruire pour le compte des commissions permanentes des avant-projets de décrets d'application que le gouvernement soumettrait pour avis à ces commissions.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous vous demandons, Mesdames, Messieurs de bien vouloir adopter la présente proposition de loi constitutionnelle.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article unique

- ① Le premier alinéa de l'article 34 de la Constitution est ainsi rédigé :
- ② « Le Parlement vote la loi. Il en contrôle l'application et en évalue les résultats dans les conditions prévues par une loi organique. »

Composé et imprimé pour l'Assemblée nationale par JOUVE
11, bd de Sébastopol, 75001 PARIS

Prix de vente : 0,75 €
ISBN : 2-11-121197-4
ISSN : 1240 – 8468

En vente à la Boutique de l'Assemblée nationale
4, rue Aristide Briand - 75007 Paris - Tél : 01 40 63 61 21

N° 0241 rectifié – Proposition de loi constitutionnelle tendant à modifier l'article 34 de la Constitution
afin d'élargir les pouvoirs du Parlement (MM. Paul Quilès et Jean-Marc Ayrault)