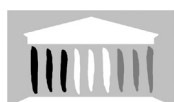


Document mis
en distribution
le 10 février 2004



N° 1409

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 février 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION (N° 1023) DE M. JEAN-LUC WARSMANN, **modifiant le Règlement en vue d'informer l'Assemblée nationale sur la mise en application des lois.**

PAR M. JEAN-LUC WARSMANN,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — UN CONSTAT SEVERE DU RETARD DANS L'APPLICATION DES LOIS	5
A. LE CONSTAT GLOBAL SEVERE DRESSE PAR LE SENAT	5
B. UN CONSTAT CONFIRME, DANS LE DOMAINE FISCAL, PAR LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLEE NATIONALE	7
II. — LES LEÇONS À TIRER DES EXPÉRIENCES DÉJÀ MENEES	8
A. LE CONTROLE DU GOUVERNEMENT PAR LE JUGE ADMINISTRATIF NE REPOND PAS À L'OBJECTIF QUE DOIT S'ASSIGNER LE LEGISLATEUR	8
B. LES REPONSES PARLEMENTAIRES APPORTEES JUSQU'ICI APPELLENT UNE SYSTEMATISATION DE LA PROCEDURE	10
1. À l'Assemblée nationale : une réalité épisodique	10
<i>a) En 1973, deux initiatives demeurées sans suite, mais instructives</i>	10
<i>b) Jacques Chaban-Delmas : le choix de l'action</i>	11
<i>c) Vingt années de démarches ponctuelles sans continuité</i>	11
2. Au Sénat : une procédure incontestablement utile, mais encore perfectible.....	15
3. À l'étranger : des systèmes variés pour des délais plus courts.....	15
<i>a) L'Allemagne</i>	16
<i>b) Le Royaume-Uni</i>	17
<i>c) Les pays scandinaves : le rôle de l'Ombudsman</i>	17
<i>d) Les pays de droit latin : Espagne et Italie</i>	18
III. — VERS UN MEILLEUR CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS	19
A. LA PLACE INCONTOURNABLE DES ADMINISTRATIONS CENTRALES	19
1. Un contrôle aujourd'hui insuffisant	19
2. Demain, une procédure nouvelle	20
3. Le projet Solon : une avancée nouvelle au sein de l'administration	21
B. LES APPORTS DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION	21
1. Quel périmètre des textes à suivre ?.....	22
2. Le délai de présentation du rapport, paramètre essentiel de l'efficacité du suivi.....	23
3. Le choix de la commission en charge du suivi de l'application de la loi, condition de la cohérence du cadre du contrôle	24

4. Les moyens à la disposition du Rapporteur et les modalités de présentation de son rapport	25
5. Quelle efficacité attendre du dispositif prévu ?.....	26
C. UNE PROCEDURE QUI PEUT VENIR A L'APPUI DE DEUX DEMARCHES AUJOURD'HUI ESSENTIELLES POUR LA QUALITE DE LA LEGISLATION.....	27
1. Un levier pour contribuer à la simplification du droit.....	28
2. Un préalable complémentaire à la démarche d'évaluation des lois ?.....	29
DISCUSSION GÉNÉRALE	29
EXAMEN DES ARTICLES	33
Article premier (art. 86 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Suivi de l'application des lois	33
Article additionnel après l'article premier (art. 143 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Suivi de la mise en œuvre des recommandations des commissions d'enquête.....	34
TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION	37
TABLEAU COMPARATIF	39
AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION	43

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis trente ans, la question du retard, voire d'une certaine inertie dans l'application des lois adoptées, est régulièrement soulevée par le Parlement.

Depuis trente ans, les chefs successifs du Gouvernement enjoignent à leurs ministres d'accélérer la publication des actes réglementaires nécessaires : peuvent ainsi être rappelées les circulaires de MM. Jacques Chirac en 1974, Laurent Fabius en 1984 ou encore Pierre Bérégovoy, dont la circulaire générale du 2 janvier 1993 appelait une fois de plus à une publication des décrets dans les six mois suivant la promulgation de la loi.

Une initiative récente du Premier ministre, traduite notamment par une communication présentée au Conseil des ministres du 31 décembre 2003, ravive opportunément l'espoir que le Gouvernement obtienne enfin des résultats plus satisfaisants en ce domaine.

Toutefois, pour l'heure, force est de constater que le caractère quelque peu « virtuel » qui s'attache au quart des lois votées depuis 1981 et dépourvues de textes réglementaire d'application, représente une entrave de fait au plein exercice par le Parlement de son pouvoir législatif, et, partant, constitue une remise en cause substantielle de l'équilibre des institutions.

I. — UN CONSTAT SEVERE DU RETARD DANS L'APPLICATION DES LOIS

Le constat global d'un retard certain dans l'application des lois ressort très clairement des travaux menés tant par le Sénat que par l'Assemblée nationale dans le domaine plus spécifique des lois fiscales.

A. LE CONSTAT GLOBAL SEVERE DRESSE PAR LE SENAT

Les travaux du Sénat, qui dresse chaque année un bilan de la mise en œuvre réglementaire des lois adoptées, illustrent clairement la nécessité dans laquelle le Parlement se trouve de rechercher les voies et moyens d'une procédure incitant le Gouvernement à respecter ses engagements et à ne pas empêcher, par une inertie réglementaire injustifiée, la volonté du législateur de se traduire dans le droit applicable. Un tel retard est d'autant moins admissible qu'il est susceptible de

contribuer à une forme d'insécurité juridique pour ceux auxquels les textes législatifs sont destinés à s'appliquer, et qu'il ne peut qu'alimenter une perte de confiance des citoyens dans la capacité de ceux qu'ils ont élus à procéder aux réformes qu'ils attendent dans un délai acceptable.

Certes, la période récente se traduit plutôt par un début d'amélioration. Ainsi, la période octobre 2002-septembre 2003 aura constitué une « meilleure » année que les précédentes pour ce qui est des lois rendues applicables dans l'année de leur promulgation, avec un pourcentage plus proche de 20 % que de la moyenne antérieure, avoisinant 10 %.

Le niveau de ce pourcentage, qui demeure singulièrement médiocre, appelle plusieurs commentaires :

— son appréciation doit tenir compte de l'existence des lois directement applicables, qui représentent une part substantielle, à hauteur d'environ un quart, de l'ensemble des lois adoptées ;

— il traduit la nécessité d'un suivi systématique, et non interrompu ou sporadique, de l'application des lois afin d'établir de véritables comparaisons entre les différentes années ;

— il permet également de mieux analyser les variations constatées. En l'occurrence, le nombre relativement élevé de textes intégralement mis en application en cours d'exercice se comprend mieux compte tenu de deux de leurs points communs : un faible nombre de décrets édictés (un seul dans la majorité des cas), mais une forte valeur d'affichage. Tel est notamment le cas du thème de la sécurité routière pour ce qui concerne la loi n° 2003-87 du 3 février 2003 relative à la conduite sous l'influence de substances ou plantes classées comme stupéfiants, de la modernité et des nouvelles technologies avec la loi n° 2003-277 du 28 mars 2003 tendant à autoriser le vote par correspondance électronique des français établis hors de France pour les élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE), ou encore du souci des personnes âgées, à propos de la loi n° 2002-289 du 31 mars 2003 portant modification de la loi n° 2001-467 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

À l'opposé, la démarche synthétique d'une telle étude permet de constater les carences, constituant le « passif », qui l'emporte trop nettement sur l'« actif » : ainsi, le rythme de parution des textes réglementaires n'est pas à la mesure du rythme législatif, – même si la vigueur parfois excessive et d'ailleurs contestée de ce dernier doit tout de même tempérer la critique précédente –, qui connaît au surplus un fort accroissement. Pourtant, l'inflation législative ne constitue pas l'unique clef de cette « fracture réglementaire », et les travaux du Sénat mettent en évidence, au-delà de l'arithmétique, des dysfonctionnements de portée parfois importante.

Le plus important réside sans doute dans l'estimation du stock de lois demeurées non applicables : au 30 septembre 2003, 193 lois adoptées depuis juin 1981 demeurent partiellement ou totalement inapplicables, avec, au surplus, une augmentation sur la période récente puisque, en 2001-2002, ce même stock ne s'élevait « qu'à » 169 lois. Sur la période plus récente du début de la législature en

cours, ont été publiés à peine plus de 10 % des décrets auxquels renvoient les 66 lois adoptées depuis juin 2002 – hors lois autorisant l’approbation de conventions ou de traités internationaux –, et 400 textes réglementaires environ demeurent donc à prendre.

Un autre constat significatif tient au caractère sélectif du rythme d’application réglementaire des mesures législatives, selon que celles-ci sont d’origine gouvernementale ou parlementaire : le taux d’application varie alors du simple au double (à hauteur respectivement de 12 % et de 6 %) à l’intérieur d’une même loi, comme par exemple la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l’air, dont les articles 21 et 24, concernant les carburants oxygénés, d’origine sénatoriale, sont demeurés inappliqués. Il en va de même de l’article 3 de la loi n° 99-588 du 12 juillet 1999, visant à limiter le trafic des hélicoptères.

Ce type de carence ne paraît pas dépendre de la majorité qui a adopté les lois considérées, mais semble plutôt lié à l’organe dont elles émanent. Une plus grande égalité de traitement entre les deux assemblées parlementaires peut cependant être constatée depuis le début de l’actuelle législature, s’agissant de l’adoption de leurs amendements respectifs, alors que, sous la précédente législature, la configuration politique accentuait nettement les « *disparités malencontreuses à l’encontre des mesures introduites par le Sénat* », selon les termes mêmes du rapport sénatorial de 2000. À cet égard, celui-ci faisait notamment valoir que les amendements du Gouvernement étaient en moyenne appliqués deux fois et demie plus rapidement que ceux provenant de l’Assemblée, et treize fois plus vite que ceux émanant d’initiatives sénatoriales.

Depuis le retour d’une concordance entre les majorités des deux chambres, même si la proportion des amendements adoptés provenant du Sénat s’est accrue, en passant de 13 % à 24 %, leur mise en application demeure lente et aléatoire. L’Assemblée nationale subit un sort analogue, et cela ne peut que plaider en faveur d’un contrôle accru de sa part, compte tenu surtout de l’influence plus immédiate sur le Gouvernement, que lui confère la Constitution.

B. UN CONSTAT CONFIRME, POUR LE DOMAINE FISCAL, PAR LES TRAVAUX DE L’ASSEMBLEE NATIONALE

À titre de comparaison, le constat annuel dressé, dans le seul domaine fiscal, par le Rapporteur général de la commission des Finances de l’Assemblée nationale, confirme les insuffisances de la situation actuelle relevée plus globalement par le Sénat.

Aux termes du dernier rapport paru ⁽¹⁾, on constate que, sur les 127 dispositions fiscales ⁽²⁾ prises en compte, 43, soit un tiers (33,8 %), sont encore en

(1) Rapport d’information n° 3228I sur l’application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances, dans la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d’ordre économique et financier et dans la loi n° 2001-458 du 30 mai 2001 portant création d’une prime pour l’emploi, présenté par M. Didier Migaud, Rapporteur général de la commission des finances, le 11 juillet 2001.

(2) Avec la particularité que, dans les lois de finances comme dans les lois portant diverses dispositions d’ordre économique et financier, chaque article correspond à une mesure nouvelle cohérente et complète, ce qui n’est pas le cas de la plupart des autres lois adoptées, dont la mise en application doit, en règle générale, être appréciée plus globalement. En l’occurrence, les 127 mesures considérées correspondent à autant d’articles des lois de finances initiales et rectificatives

attente de texte d'application. Cette proportion, malgré son niveau élevé, s'est au demeurant établie encore en légère hausse par rapport aux années précédentes : elle était en effet de 23,9 % au 30 juin 2000, 33,7 % au 30 juin 1999, 25 % au 30 juin 1998 et de 31 % au 30 juin 1997.

Par ailleurs, pour les 72 articles ayant fait l'objet de textes d'application, le délai de publication de ceux-ci a été :

- inférieur à deux mois pour 28 articles (39 % ; 31,7 % en 2000) ;
- compris entre deux et six mois pour 29 articles (40,3 % ; 24,7 % en 2000) ;
- compris entre six mois et un an pour 8 articles (11 % ; 26,7 % en 2000) ;
- supérieur à un an pour 7 articles (9,7 % ; 16,3 % en 2000).

En tout état de cause, et de manière plus générale, la présente proposition vise à remédier à un état de fait insatisfaisant, en s'appuyant sur les heurs et malheurs des expériences passées ou étrangères pour déterminer la procédure optimale au regard de l'objectif à atteindre.

II. — LES LEÇONS À TIRER DES EXPÉRIENCES DÉJÀ MENEES

A. LE CONTROLE DU GOUVERNEMENT PAR LE JUGE ADMINISTRATIF NE REpond PAS À L'OBJECTIF QUE DOIT S'ASSIGNER LE LEGISLATEUR

En premier lieu, il convient de rappeler que la jurisprudence administrative a progressivement conduit le juge à sanctionner le Gouvernement dans le cas où il n'aurait pas pris les mesures d'application qui s'imposent à lui. Il s'agit là, en l'occurrence, d'une question classique de droit administratif, dont les éléments principaux peuvent être résumés de la manière suivante :

— depuis un arrêt Kevers-Pascalis du Conseil d'État en date du 13 juillet 1962, en cas d'obligation juridique de prendre des règlements, les refus sont entachés d'illégalité et peuvent être annulés par la voie du recours en excès de pouvoir ;

— depuis un arrêt Veuve Renard du 27 novembre 1964, – qui concernait en l'espèce la non-intervention de règlements d'application d'un décret et non d'une loi –, si un tel refus a causé des préjudices, il est de nature à engager la responsabilité de la personne fautive ;

— enfin, la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative a posé la règle selon laquelle l'annulation des refus de prendre les règlements peut être assortie d'une

de 1995 à 2001, de la loi n° 2001-458 du 30 mai 2001 (instituant la prime à l'emploi), ainsi que de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (DDOEF).

injonction formelle adressée au Gouvernement, éventuellement sous la menace d'une astreinte. Ces dispositions ont effectivement trouvé à s'appliquer, même si les cas demeurent relativement rares. Peut notamment être cité un arrêt Association France-Nature Environnement du Conseil d'État du 28 juillet 2000 ⁽¹⁾, enjoignant au Gouvernement de prendre les décrets nécessaires dans un délai de six mois, sous astreinte de 1 000 francs (soit environ 150 euros) par jour.

Cette jurisprudence et ces règles ne résolvent cependant pas l'ensemble des problèmes résultant du retard mis par le Gouvernement à publier les textes réglementaires nécessaires, d'autant qu'ils interviennent tardivement en raison des délais inhérents aux procédures de la justice administrative, et reposent sur la détermination même du délai au-delà duquel la non-intervention des textes est condamnable.

En particulier, il n'est pas sans intérêt de préciser que, si la loi n'a pas prévu de délai, il revient naturellement au juge de définir le caractère « raisonnable » du délai à l'expiration duquel il y a aura matière à illégalité et responsabilité. Dans cette perspective, le juge tient compte des difficultés d'élaboration des règlements ainsi que, plus généralement, de l'ensemble des circonstances. Des délais de dix-huit ou vingt-quatre mois ont ainsi pu être considérés comme n'excédant pas ce caractère « raisonnable ». Par ailleurs, même si la loi a expressément prévu un délai, voire si elle a imposé que, selon une formulation particulièrement directive, le texte d'application ne pourra être postérieur à une date précise ou à un délai déterminé, le juge ne se considère pas lié par celle-ci pour la détermination du caractère raisonnable du délai qu'il lui incombe de juger (CE, 21 mars 1969, société Hauser et, plus récemment, arrêt Diemer, CE, 23 octobre 1992). Le délai indiqué dans la loi ne présente donc qu'un caractère indicatif.

En tout état de cause, dans de telles hypothèses, le contrôle du juge ne se manifeste que très tardivement, et ne répond pas à l'objectif visé par la présente proposition de résolution. Par ailleurs, les recours demeurent conditionnés par les règles habituelles de recevabilité applicables en matière de justice administrative, et notamment relatives aux délais, à la capacité et à l'existence d'un intérêt à agir, — que la juridiction administrative ne reconnaît pas systématiquement aux parlementaires agissant à titre individuel en tant que tels ⁽²⁾. Il s'agit donc d'un instrument de contrôle utile, mais seulement *a posteriori*, et à titre purement juridique et non institutionnel.

(1) Cet arrêt a annulé la décision implicite née le 29 novembre 1998 par laquelle le Premier ministre a refusé de prendre les décrets prévus à l'article 2 de la loi du 3 janvier 1986 et au paragraphe IV de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme. Il a également enjoint au Premier ministre de prendre les décrets prévus à l'article 2 de la loi du 3 janvier 1986 et au paragraphe IV de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme dans un délai de six mois à compter de la notification de l'arrêt. Il a enfin prononcé une astreinte de 1 000 F par jour à l'encontre de l'État s'il n'est pas justifié de l'exécution de l'arrêt dans le délai précité. L'arrêt impose enfin au Premier ministre de communiquer au secrétariat du contentieux du Conseil d'État copie des actes justifiant des mesures prises pour exécuter l'arrêt.

(2) Cf. CE, 27 février 1987, *Noir*: refus de connaître du recours du député considéré faute d'intérêt à agir en seule qualité de parlementaire contre un décret portant délégation de signature... En revanche, un arrêt plus récent (CE, 14 mars 2003) a reconnu l'intérêt à agir d'un parlementaire, en tant qu'il se présentait comme un consommateur de produit pétrolier, — et non comme un parlementaire —, et a donné suite à sa demande d'annuler la décision implicite de refus du ministre chargé du budget de prendre un arrêté constatant la modification des tarifs de la taxe intérieure sur les produits pétroliers résultant de l'application du mécanisme prévu à l'article 265 du code des douanes, de niveau législatif. Le même arrêt a enjoint au ministre de prendre cet arrêté dans un délai de deux mois. Il convient de relever que, anticipant cette jurisprudence, le Gouvernement a soumis au Parlement l'adoption d'une mesure législative ayant le même effet.

La question pourrait cependant utilement être posée, dans un autre cadre toutefois que celui d'une modification du Règlement de l'Assemblée nationale, de la clarification de l'intérêt des parlementaires à agir devant les juridictions administratives contre un refus du Gouvernement de prendre les mesures d'application nécessaires à la mise en œuvre de la loi.

B. LES REPONSES PARLEMENTAIRES APPORTEES JUSQU'ICI APPELLENT UNE SYSTEMATISATION DE LA PROCEDURE

1. À l'Assemblée nationale : une réalité épisodique

La manifestation d'une volonté de contrôle est concomitante d'un certain réveil du Parlement au début des années 1970. De ce contexte nouveau sont nées des tentatives aux fortunes et aux modalités diverses, dont l'examen rétrospectif permet de retirer d'utiles leçons.

a) En 1973, deux initiatives demeurées sans suite, mais instructives

Sur les trois décennies passées, l'année 1973 a été marquée à la fois par une prise de conscience claire, et par de premières tentatives pour répondre au problème soulevé :

— le 9 mai 1973, MM. André Chandernagor et Pierre Lagorce ont déposé une proposition de résolution tendant à modifier l'article 36 du Règlement en prévoyant la constitution, au sein de chaque commission permanente, d'un groupe de travail chargé de suivre l'application des lois. Ces groupes, désignés à la proportionnelle, se seraient vu confier la mission de présenter un rapport en ce sens lors de chaque session.

Cette proposition ne fut jamais rapportée. Il n'est cependant pas sans intérêt d'observer qu'elle comportait déjà l'idée d'un partage, entre les six commissions permanentes, du suivi de l'application des lois selon une logique thématique.

Néanmoins, à l'intérieur même de celles-ci, la formation de groupes de travail ne faisait que déplacer la question de la répartition concrète des tâches et comportait donc un risque de dilution des responsabilités : si trop de personnes contrôlent l'application de toutes les lois, nul n'en suit véritablement aucune. Le risque plus général de cette forme d'organisation résidait dans la lourdeur inhérente à toute entité collective, alors que d'autres moyens plus simples pouvaient être envisagés ;

— le lendemain, – le 10 mai 1973 –, M. André Rossi a déposé une proposition de loi tendant à créer une commission en vue de proposer un mécanisme de contrôle qui s'appuierait, quant à lui, sur une procédure du type de celle des commissions d'enquête.

Le rapport qu'en fit M. Georges Donneux pour la commission des Lois, en décembre 1973, remplaça la formule proposée dans le cadre des commissions permanentes, avec un dispositif décliné en deux textes :

— une proposition de loi modifiant l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, afin de permettre aux rapporteurs des commissions compétentes de « *se faire communiquer tous les renseignements de nature à faciliter leur mission* » ;

— une proposition de résolution indiquant dans un article nouveau du Règlement de l'Assemblée nationale, que le rapporteur du projet ou de la proposition de loi ou, à défaut, un autre membre de la commission désigné par elle dispose desdits pouvoirs d'investigation.

Les conclusions du rapport Donnez ne furent jamais examinées par l'Assemblée mais l'approche alors retenue, qui voulait que chaque loi fût suivie par celui qui en a été le rapporteur lors de son adoption, semble la plus fonctionnelle et se retrouve en des termes très proches dans la proposition qui est faite aujourd'hui.

Un manque demeure néanmoins dans le rapport Donnez : quel aboutissement donner à cette mission et aux renseignements qu'elle aura pu rassembler ? Un exemple de réponse en sera donné six ans plus tard.

b) Jacques Chaban-Delmas : le choix de l'action

Le 31 mai 1979, le Bureau de l'Assemblée nationale décida, suite aux conclusions du groupe de réflexion présidé par M. Roland Nungesser, de mettre en œuvre un contrôle analogue à celui exercé par le Sénat : « *Les commissions devront, au minimum deux fois par an, informer la conférence des présidents des problèmes que pose l'application des lois votées pour que celle-ci puisse en délibérer dès le premier mois de chaque session.* »

La démarche se concrétisa le 24 juin 1980 par la remise de rapports plus ou moins détaillés suivant les commissions, mais la conférence des présidents choisit de ne pas en rester au stade de la délibération : non seulement ses conclusions firent l'objet d'une annonce en séance et d'une publication en annexe du compte rendu de la séance du jour, mais surtout elles furent transmises au Gouvernement. Le 9 décembre suivant, celui-ci fit parvenir un état de la publication des textes mentionnés dans la notification du 24 juin ; cette réponse bénéficia de la même publicité.

Ce processus constitua donc une avancée importante dans le sens d'une saine coopération des pouvoirs législatif et exécutif, mais, pour positive qu'elle fût, elle résultait d'une initiative ponctuelle. Cette pratique fragile précéda de peu le début d'une nouvelle législature : dès lors, le départ des hommes qui l'avaient mise en place, et surtout l'intense activité législative due à l'alternance politique, reléguèrent à l'arrière-plan des priorités la fonction de contrôle de l'Assemblée.

Il est à supposer que la pérennité d'une telle pratique eût été plus assurée si on lui avait conféré une véritable assise juridique.

c) Vingt années de démarches ponctuelles sans continuité

Ne recevant plus d'impulsion de la présidence, les commissions permanentes virent décliner leur procédure de suivi et, dans la première moitié des

années 1980, les seuls travaux sur l'application des lois furent ceux que le Gouvernement fit parvenir au président de l'Assemblée nationale, chaque année de 1982 à 1985.

Le premier d'entre eux, en novembre, avait entraîné la constitution d'un groupe de travail qui, sous la direction de M. Raymond Forni, devait déterminer la suite qu'il convenait de lui donner dans le cadre des différentes commissions :

— soit les inviter à délibérer à son sujet ;

— soit leur demander d'établir périodiquement un rapport d'information sur l'application des lois ;

— soit leur laisser toute latitude d'agir ou non.

Ces propositions de départ témoignaient, à l'évidence, d'un dynamisme modéré dans l'approche de la question ; le groupe mit fin à ses travaux l'année suivante sans avoir rendu de conclusions. Or il est évident qu'à eux seuls, les rapports d'origine gouvernementale – eux-mêmes interrompus après mars 1985 – ne pouvaient constituer, de par leur nature même, une formule adéquate de contrôle du pouvoir réglementaire d'application.

La première cohabitation qui suivit connut l'intense activité législative propre aux alternances, encore augmentée de ce que la nouvelle majorité ne disposait que de deux ans pour mener à bien sa politique. Dès lors, les mêmes causes produisant les mêmes effets, il n'y eut place ni pour un contrôle parlementaire ni pour des comptes rendus en provenance du Gouvernement.

Il fallut donc attendre l'installation d'une nouvelle majorité stable, c'est-à-dire disposant d'une perspective de cinq années, pour qu'un nouvel effort de suivi des lois puisse être lancé : le 20 décembre 1988, la Conférence des Présidents appela chaque commission permanente à nommer en son sein, pour toute la durée de la législature, un de ses membres qui se chargerait de surveiller l'application de l'ensemble des lois relevant de ladite commission.

Le parlementaire choisi pour cette tâche devait rapporter devant chaque commission, une fois par session, les difficultés rencontrées notamment dans la publication des règlements. Il appartenait ensuite au président de la commission concernée de saisir la Conférence des Présidents.

Ce schéma présentait l'inconvénient de faire reposer sur un seul homme une tâche très lourde : celle de vérifier la mise en œuvre effective de toutes les dispositions contenues dans chacune des lois votées sur l'ensemble de la session. Étant donné le nombre, la complexité et le volume croissants de celles-ci, on mesure la difficulté d'en connaître les tenants et les aboutissants et de procéder seul à leur suivi systématique. La formule paraît donc peu réaliste, et l'on comprend pourquoi les rapports publiés en 1990 par MM. Didier Migaud (sur 39 lois examinées au fond par la commission des Lois) et Alain Richard (sur les lois de finances de 1989 et 1990) n'ont pas trouvé de suite.

Par la suite, la X^e législature a connu, entre 1993 et 1997, des initiatives isolées :

— M. François Sauvadet a déposé, le 22 juin 1993, une proposition de loi tendant à créer un Office parlementaire chargé notamment de contrôler la publication des décrets d'application des lois, mais cette fonction n'a pas été retenue au motif qu'elle relevait des commissions permanentes ;

— le groupe de travail du président Philippe Séguin a, pour sa part, recommandé deux formules :

- soit un recours plus fréquent aux missions d'information prévues à l'article 145, alinéa 2, du Règlement, auxquelles on peut objecter que leur logique d'organes temporaires *ad hoc* n'est pas porteuse de la continuité et du caractère systématique nécessaires au suivi des lois, mais qu'elle vise *a priori* plutôt le suivi et l'évaluation des seules lois considérées comme majeures ;

- soit l'implication du rapporteur dans le suivi de « sa » loi, ce qui semble constituer la solution la plus prometteuse.

Malheureusement, faute, là encore, d'un fondement juridique solide, ces deux formules réunies n'auront concerné que quelques lois, à l'initiative de quelques députés, tel M. Arnaud Cazin d'Honinethun, auteur en 1995 d'un rapport (n°2171) intitulé : « Un exemple du contrôle de l'application des lois ».

La dernière législature (1997-2002) a vu, quant à elle, se réaliser dans le cadre de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, outre des « rapports modes d'emploi » destinés au public mais constituant par nature une étape préalable à toute démarche de contrôle, des suivis d'application ayant porté sur plusieurs lois *sensibles et médiatisées*, dont la liste figure dans le tableau ci-dessous.

Texte	N°	Date	Rapporteur
Emplois-jeunes			
• 25 propositions pour une 2 ^e vague	1211	18.11.98	M. Jean-Claude Boulard
35 heures			
• Une relance du dialogue social au service de l'emploi	1457	10.03.99	M. Gaétan Gorce
• Vers une seconde loi	1731	22.06.99	M. Gaétan Gorce
• Communications : Application de la loi n° 2000-37 du 19.01.2000 relative à la réduction négociée du temps de travail		28.06.00 et 07.02.01	M. Gaétan Gorce
Lutte contre l'exclusion			
• Communications : Application de la loi n° 98-657 du 29.07.1998 relative à la lutte contre les exclusions		23.02.00 et 27.03.01	Mme Hélène Mignon
Lutte contre le dopage			
• Voir avis budgétaire sur le budget de la jeunesse et des sports	1499	26.03.99	M. Alain Néri
Couverture maladie universelle (CMU)			
• Communications : l'application de la loi n° 99-641 du 27.07.1999 portant création d'une couverture maladie universelle (CMU)		15.03.00 et 28.06.00 et 30.05.01	M. Odette Grzegorzulka

Texte	N°	Date	Rapporteur
Allocation personnalisée d'autonomie (APA)			
• L'APA en trente questions	3252	23.07.01	M. Pascal Terrasse

Source : Rapport d'information n° 3625 du 20 février 2002 présenté par M. Jean Le Garrec, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales

À cette liste, s'ajoutent notamment, pour la commission des Lois, les rapports :

— n° 3222 du 9 juillet 2001 présenté par MM. Dominique Bussereau et René Dosière sur la mise en place des institutions de la Nouvelle-Calédonie, en application de la loi organique n° 99-209 et de la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relatives à la Nouvelle-Calédonie ;

— n° 3314 du 10 octobre 2001 présenté par M. Jean-Pierre Dufau sur le suivi de l'application de la loi n° 97-1027 du 10 novembre 1997 relative à l'inscription d'office des personnes âgées de dix-huit ans sur les listes électorales ;

— n° 3383 du 13 novembre 2001, présenté conjointement par MM. Patrick Bloche et Jean-Pierre Michel, intitulé : « le PACS, deux ans après » ;

— n° 3662 du 22 février 2002 présenté par M. Bruno Le Roux sur la mise en œuvre de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

De même, la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a-t-elle fait l'objet de deux rapports d'information : l'un (n° 1021), présenté le 10 juillet 2003 par MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, au nom de la commission des Finances et l'autre (n° 957), présenté le 18 juin 2003 par M. François Cornut-Gentille, au nom de la commission de la Défense. Pour sa part, la commission des Affaires économiques a notamment examiné un rapport (n° 1477) présenté par M. Gabriel Montcharmont, le 23 juillet 1999, sur l'application de la loi de réglementation des télécommunications n° 96-659 du 26 juillet 1996, ainsi qu'un rapport (n° 3355) présenté le 26 octobre 2001 par M. François Brottes sur la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt.

Enfin, le Rapporteur général de la commission des Finances présente, depuis plus de dix ans, un rapport annuel de suivi des dispositions fiscales contenues dans les lois de finances et dans certaines autres lois ordinaires, précédemment mentionné. Cette démarche s'est interrompue au printemps 2002 pour des raisons liées à l'intensité de l'activité législative au début de la XII^e législature, mais devrait reprendre à compter du printemps 2004. Cette série de rapports aiguillonne l'administration fiscale pour publier rapidement les décrets et instructions fiscales nécessaires.

Ces rapports d'information procèdent tous d'une application ponctuelle de l'alinéa 2 de l'article 145 du Règlement, déjà cité. La démarche proposée ici est à la fois plus modeste et plus ambitieuse, puisqu'elle se veut ciblée sur le contrôle de la publication des décrets et textes d'application, mais également plus systématique

dans les modalités du suivi. Elle est motivée par la volonté d'inscrire un mécanisme pragmatique dans la durée, et c'est précisément cette originalité qui fonde sa nécessité.

2. Au Sénat : une procédure incontestablement utile, mais encore perfectible

C'est en 1972, soit dans le même contexte de « réveil parlementaire » qui allait donner lieu aux premiers projets, évoqués précédemment, à l'Assemblée nationale, que le Bureau du Sénat prit la décision de confier à l'ensemble des commissions permanentes le contrôle de l'application des lois.

Depuis lors, est publié au moins une fois par an ⁽¹⁾, dans le Bulletin des commissions du Sénat ⁽²⁾, un rapport dont la composition et le contenu, rappelés *supra*, font apparaître toute la richesse et tout l'intérêt de l'exercice, ainsi qu'il a été indiqué.

Force est donc de constater que le Sénat a su mettre en place un mécanisme efficace et pérenne, contrairement à l'Assemblée nationale. À cette situation, peuvent être attribuées deux causes principales : l'une tient au fait que le Palais du Luxembourg constitue par nature une enceinte de réflexion et de mûre délibération ; l'autre résulte de ce que le Sénat a toujours largement échappé, en raison des spécificités de son mode de scrutin et de la durée du mandat, au « fait majoritaire », et, partant, à l'influence de l'exécutif. Cette indépendance lui a sans doute ouvert la possibilité, dès les premières heures de la V^e République, d'une certaine liberté d'esprit et d'attitude vis-à-vis de l'action du Gouvernement.

En revanche, l'absence de parlementaire désigné pour présenter publiquement ce rapport et initier un dialogue constructif avec le Gouvernement et chacun de ses ministres concernés, ne peut manifestement que nuire à la portée du dispositif. La présentation par les présidents des commissions permanentes de leurs observations sur ce sujet, transcrites dans les comptes rendus des commissions et reproduites en annexe au rapport précité, n'a manifestement pas suffi à compenser cette absence de personnalisation de la mission de suivi de l'application des lois.

3. À l'étranger : des systèmes variés pour des délais plus courts

La présentation – fût-elle succincte et non exhaustive – des situations et des procédures existant à l'étranger, notamment dans certains États membres de l'Union européenne, n'est pas dépourvue d'intérêt pour une analyse comparative de la présente proposition de résolution.

En l'occurrence, la formule retenue par la présente proposition de résolution invite l'Assemblée nationale à se charger elle-même de cette mission, en posant par ailleurs le principe que ce contrôle s'exerce automatiquement, et non en réaction à un manquement constaté. S'inscrivant dans l'esprit des institutions de la

(1) En décembre 2003 a été publié le 55^e rapport.

(2) Pour le plus récent : Contrôle de l'application des lois, 55^e rapport (année parlementaire 2002-2003), supplément au n° 10 du 6 décembre 2003 du Bulletin des commissions du Sénat, édité par le Service des commissions.

Cinquième République, une telle procédure n'a été adoptée dans aucun des pays mentionnés ici : la question d'une étude comparative sur ses effets possibles ne se pose donc pas en tant que telle. Cette proposition tient cependant naturellement compte des divers enseignements qui peuvent être retirés des expériences étrangères résumées ci-après.

a) L'Allemagne

Les assemblées fédérales et régionales allemandes ne disposent pas d'instruments spécifiques de suivi des lois après promulgation. Néanmoins, les retards majeurs dans leur application sont rares, d'autant que la plupart des lois sont directement applicables. Le gouvernement fédéral ou les gouvernements des *Länder* ne sont autorisés à édicter des règlements (*Verordnungen*), conformément à l'article 80 de la Loi fondamentale, que si une loi en détermine le contenu, le but et l'étendue. Le cadre législatif étant précis, le travail de mise en forme réglementaire qui en découle ne se heurte généralement pas à des obstacles importants.

Les *Länder* exécutent les lois fédérales soit « à titre de compétence propre » (article 84 de la même Loi), soit « par délégation de la Fédération » (article 85), mais toujours sous le contrôle du gouvernement fédéral.

La personne morale de droit public peut encourir une condamnation en cas de non-application d'une loi, car toute personne concernée par ladite loi peut initier un contentieux pour inaction devant le juge administratif. Étant donnée la longueur de la procédure juridique, celle-ci n'est en général utilisée que dans les cas de dysfonctionnements graves. En règle générale, le contrôle exercé sur l'action du Gouvernement ainsi que la diligence des administrations garantissent une exécution relativement rapide des lois fédérales par les *Länder*.

Dans leurs champs de compétences respectifs, le *Bundestag* et les assemblées régionales exercent aussi en cas de carence le contrôle inhérent à la fonction parlementaire : les instruments dont ils disposent vont de l'interrogation ou de l'interpellation individuelle à l'obtention d'informations détaillées, par le biais des questions écrites (« grandes » ou « petites » selon qu'elles sont suivies ou non d'un débat) posées par un groupe d'au moins 34 parlementaires, voire à la mise en place de commissions d'enquêtes. Les éventuelles défaillances dans la mise en application des lois sont portées à la connaissance des députés par la commission des Pétitions (art. 45 c de la Loi fondamentale), à laquelle tout citoyen allemand peut adresser sa requête (article 17).

Au-delà de la dimension purement technique du contrôle, le débat parlementaire en Allemagne se concentre depuis quelques années davantage sur l'évaluation des lois *ex ante* et *ex post*, c'est-à-dire d'abord sur la question de leur nécessité, puis, en cas de réponse affirmative, sur leur efficacité future. Cette préoccupation procède d'une volonté actuellement très marquée de modernisation de l'État, d'une amélioration du droit ainsi que d'une mise en oeuvre effective de lois transparentes, compréhensibles et acceptées.

b) Le Royaume-Uni

Après avoir reçu le *Royal Assent*, correspondant à la promulgation dans le droit français, les actes législatifs du Royaume-Uni nécessitent souvent des *Statutory Instruments (SIs)* en provenance du ou des ministères concernés, pour pouvoir entrer en application.

Quant aux instruments de contrôle à la disposition des membres du Parlement (*Members of Parliament ou MPs*), les *Standing Orders of the House of Commons* instaurent une commission parlementaire munie de pouvoirs étendus (*Select Committee*) qui, unie à celle des Lords (*Joint Committee*), se charge d'examiner tous les *SIs* qui lui sont soumis, notamment pour vérifier que les délais ne sont pas excessifs.

La nécessité de transmettre les actes de législation secondaire au Parlement dépend des dispositions des *bills* dont ils découlent. Tout *SI* publié sans consentement parlementaire peut être déféré en justice en cas de litige.

Si le gouvernement est seul en charge de promulguer la législation secondaire, les retards de la mise en œuvre sont contrôlés par les députés avec les moyens classiques du contrôle parlementaire. La Chambre des Communes n'a pas établi d'instrument institutionnalisé de suivi des lois après promulgation. Dans le cas des projets de loi (*Government Bills*), d'origine gouvernementale, le Gouvernement a un intérêt particulier à les mettre en œuvre : des retards d'exécution majeurs sont donc, en principe, moins probables. Quant aux lois d'origine parlementaire (*Private Bills*), qui portent le nom du parlementaire qui en a été l'initiateur, leur mise en œuvre est suivie par ce dernier.

c) Les pays scandinaves : le rôle de l'Ombudsman

La mise en application des lois en Norvège ne fait pas l'objet d'un suivi de la part du Parlement. Les lois sont promulguées par « assentiment royal » après le vote des deux Chambres du *Storting (Lagting et Oldesting)*, et sont pour la plupart directement applicables. Le Parlement exerce néanmoins sa mission de contrôle du Gouvernement, puisqu'il peut, à cette fin, convoquer toute personne – hormis le Roi.

À cette prérogative constitutionnelle s'ajoute l'institution qu'est l'*Ombudsman*, sorte de médiateur juridique chargé de superviser l'action de l'administration en vue de prévenir toute injustice envers les citoyens. Inscrit dès 1809 dans la Constitution, cet organe a pris un essor nouveau après la Seconde guerre mondiale, et représente aujourd'hui un modèle d'efficacité, à tel point que la Commission européenne s'est dotée d'une instance similaire.

Au Danemark, après la promulgation des lois adoptées en trois lectures par le *Folketing*, il revient aux différentes administrations de rédiger les textes d'application nécessaires. C'est la Couronne elle-même qui ordonne, conformément à la section 22 de l'Acte constitutionnel, la mise en œuvre des textes réglementaires et veille à leur mise en application. Le *Folketing* dispose d'importants pouvoirs de contrôle, et surtout de sanction : un vote de critique, un vote de défiance *ad hominem*, qui oblige le ministre visé à démissionner (article 15 du même acte), ainsi

qu'une procédure de destitution par le Roi ou le Parlement en cas de « mauvaise gestion » (article 16). Il s'agit cependant à l'évidence d'instruments majeurs de contrôle politique, dépassant sensiblement le simple suivi de l'application d'une loi.

Par ailleurs, depuis 1955, un *Ombudsman* est élu par chaque nouveau *Folketing* comme instance de contrôle de l'administration. Il répond aux plaintes des particuliers, mais peut aussi enquêter de sa propre initiative. Sans que ses décisions soient juridiquement exécutoires, elles sont respectées et suivies. Les délais d'exécution des lois sont ainsi relativement brefs.

d) Les pays de droit latin : Espagne et Italie

En Espagne, selon les informations transmises à votre rapporteur, le délai de parution des mesures réglementaires d'application des lois n'est pas considéré comme constituant un véritable problème. Aucun dispositif particulier de suivi n'a d'ailleurs été signalé à votre rapporteur. Pour autant, le suivi, par le Parlement, de l'application des lois peut s'appuyer sur l'ensemble des outils de contrôle du Gouvernement (questions et interpellations, questions écrites, droits de demande d'informations et d'aide, convocation des membres du Gouvernement, ...)

En pratique, dans l'intervalle de plusieurs mois, voire excédant sensiblement l'année⁽¹⁾, qui s'écoule entre l'entrée en vigueur de la loi, le lendemain de sa publication au BOE (Bulletin officiel de l'État) – sauf mention contraire prévue par la loi –, et la publication du texte réglementaire d'application, la loi est appliquée en ses termes généraux. Les décrets et règlements d'application n'ont pour objet que de fixer le détail des mesures découlant de la loi, lequel est déterminé, pendant ce temps, par les administrations compétentes, quitte pour l'utilisateur concerné à former un recours, gracieux ou contentieux, s'il s'estime lésé.

Par ailleurs, la structure institutionnelle de l'Espagne, fondée sur une décentralisation poussée, confère aux provinces un degré d'autonomie prononcé. Celui-ci s'exprime notamment par le fait que, dans une vaste gamme de matières juridiques, le pouvoir central ne fixe que la loi générale, et s'en remet aux provinces pour les lois de « détail ».

En Italie, la question se pose sans doute en des termes différents, dans la mesure où, bien que proche, à de nombreux égards, de la Constitution française, la Constitution italienne s'en éloigne sensiblement sur un point important. En effet, elle ne prévoit pas, contrairement à la combinaison des articles 34 et 37 de la Constitution de 1958, de délimitation stricte du domaine législatif. La question essentielle est donc plutôt celle de la capacité de l'administration italienne à appliquer le stock considérable de lois en vigueur, dont une part importante ressortirait en France du domaine réglementaire. Cependant, dans le cas où la loi se contente de fixer un cadre général, laissant au Gouvernement le soin de préparer les textes d'application, des retards significatifs ne sont pas exceptionnels. Au-delà des instruments classiques du contrôle parlementaire, le 3° de l'article 143 du règlement de la Chambre des députés prévoit la possibilité pour les commissions de

(1) À titre d'exemple, a été publiée le 13 janvier 2000 la loi organique n°5/2000 du 12 janvier 2000, destinée à réguler la responsabilité pénale des mineurs, prévoyant une entrée en vigueur un an après, le 13 janvier 2001. Au 23 janvier 2004, aucun décret d'application n'avait, semble-t-il, été publié.

« demander aux représentants du Gouvernement de faire rapport, y compris par écrit, sur l'exécution de lois et sur la mise en œuvre de motions, résolutions et ordres approuvés par la Chambre ou acceptés par le Gouvernement ». L'impact positif propre de cette procédure semble cependant difficile à identifier.

Par ailleurs, depuis la révision constitutionnelle de 2002, la plupart des compétences sont partagées entre l'État et les régions. Or, à l'exception de la Calabre, aucune région n'a encore procédé à la révision de son statut. Il est donc difficile d'évaluer l'incidence de cette révision constitutionnelle sur l'application des lois.

*

En conclusion, dans plusieurs pays voisins (Allemagne, Royaume-Uni, Norvège, Danemark et, semble-t-il, Espagne), la mise en application des lois après leur promulgation semble s'opérer, en règle générale, dans des délais moindres qu'en France. L'analyse de ces systèmes permet de dégager diverses caractéristiques qui paraissent plus favorables à une exécution rapide des lois par les administrations :

- un contrôle efficace lorsqu'il est exercé par un organe prévu par la Constitution et disposant soit, par sa nature, du pouvoir nécessaire pour imposer sa volonté (cas du Gouvernement fédéral allemand dans ses rapports avec les *Länder*), soit d'une prééminence reconnue par la société (les *Ombudsmänner* dans les pays scandinaves) ;

- la tradition d'un certain zèle des administrations actives pour traduire la volonté générale exprimée par le Parlement ;

- une rédaction des lois qui permette de les appliquer directement après leur promulgation, ce qui impose de veiller à la clarté et à l'intelligibilité des textes eux-mêmes ;

- une organisation performante des services chargés de l'exécution de la loi ;

- un suivi des textes d'application exercé par un organe constitutionnel autre que celui qui les a rédigés (la Couronne, au Danemark).

III. — VERS UN MEILLEUR CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS

A. LA PLACE INCONTOURNABLE DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

1. Un contrôle aujourd'hui insuffisant

Aux termes de l'article 21 de la Constitution, « le Premier ministre assure l'exécution des lois » et « exerce le pouvoir réglementaire ». S'agissant de la parution des textes d'application des lois par les différents services ministériels, la

pratique montre cependant que son pouvoir d'injonction semble parfois rencontrer des limites significatives.

Le Secrétaire général du Gouvernement figure au centre du dispositif de supervision des administrations centrales. Celui-ci sollicite auprès des ministères, dès la promulgation des lois, des échéanciers prévisionnels de parution des décrets. Par la suite, lors d'une réunion semestrielle avec les directeurs de cabinet, le Secrétaire général du Gouvernement recense les retards et détermine les lacunes qui doivent être palliées en priorité.

Des réunions intermédiaires peuvent être convoquées dans le cas de décrets particulièrement attendus, mais la logique d'ensemble qui prévaut consiste plutôt à traiter aussi rapidement que possible ce qui paraît le plus important, laissant dès lors la plupart des autres textes en attente.

2. Demain, une procédure nouvelle

La communication faite en Conseil des ministres, par le Premier ministre, le 31 décembre 2003 a été traduite par une circulaire du Secrétaire général du Gouvernement aux directeurs de cabinet de tous les ministres et secrétaires d'État en date du 21 janvier 2004. Celle-ci a montré la voie d'un profond changement dans l'élaboration des décrets, reposant sur le choix d'une véritable politique de programmation des textes réglementaires nécessaires à la mise en application des lois adoptées.

La Communication et la circulaire posent les principes suivants :

— les ministres devront accompagner leurs projets de loi des avant-projets de décrets correspondants ou bien, à défaut, de fiches annonçant le contenu des futurs décrets. Les dossiers transmis pour avis au Conseil d'État devront également comprendre la liste des décrets nécessaires, et la présentation de leurs principales dispositions, de façon à ce que le Conseil puisse identifier les éventuelles difficultés juridiques en amont de la procédure législative ;

— après l'adoption des lois, les ministres diffuseront un échéancier recensant les consultations à entreprendre auprès de divers organismes et, le cas échéant, prévoyant l'avis du Conseil d'État, ainsi que le calendrier de promulgation des textes d'application. L'ensemble sera mis en ligne sur l'*intranet* interministériel, sous forme de tableaux actualisés mensuellement ;

— les textes réglementaires devront être pris dans un délai de six mois suivant la publication des lois ;

— enfin, sur le site internet public Legifrance, les textes de loi renverront par lien informatique hypertexte vers les décrets correspondants, ou bien vers les dates d'édiction prévues pour ces derniers. Le caractère public de ces échéanciers devrait inciter les ministres à les faire mieux respecter par leurs services.

L'effort se portera d'abord sur le « flux » des lois en cours, avant de s'étendre au « stock » des lois déjà votées sous la présente législature. Par la suite,

des liens intertextuels seront établis entre les lois plus anciennes et leurs décrets d'application.

3. Le projet Solon : une avancée nouvelle au sein de l'administration

L'autre mutation préparée par le Gouvernement doit concerner l'ensemble des textes normatifs, et permettre, par le développement d'un nouvel outil en réseau informatique baptisé Solon, de suivre un texte tout au long des étapes de son élaboration et de sa mise en œuvre, depuis le stade des premiers projets émanant des ministères jusqu'à la version issue de l'arbitrage interministériel et, le cas échéant, de l'avis du Conseil d'État.

Ce projet ambitieux de dématérialisation de l'ensemble des actes normatifs (loi, décrets, textes nominatifs) aura pour conséquence d'alléger considérablement les procédures itératives et la masse documentaire inhérentes au processus normatif. Cependant, sa mise en œuvre se heurte encore à quelques incertitudes : se pose notamment la question du degré d'accès permis à chaque acteur institutionnel.

En effet, les restrictions d'accès devront être à géométrie variable, en distinguant, au surplus, les différents stades successifs d'élaboration de la norme. Ainsi, le Conseil d'État ne doit à l'évidence pas avoir accès au projet de texte avant que le Premier ministre n'ait tranché sur la version à lui transmettre. De même, si le Secrétaire général du Gouvernement estime souhaitable que les Assemblées parlementaires soient tenues étroitement informées, il reste à déterminer qui aura accès, en leur sein, à quelles informations.

B. LES APPORTS DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION

L'Assemblée nationale doit être au cœur de l'impulsion donnée au Gouvernement en vue d'une modernisation de ses pratiques. À cette fin doit être recherchée une procédure parlementaire aussi pratique et simple que possible, qui s'inscrive à la fois dans le prolongement de la mission législative première du Parlement, et dans celle de contrôle du Gouvernement, en l'occurrence dans son activité réglementaire d'application des lois.

La voie qui paraît devoir être privilégiée consiste, en l'occurrence, à tenter d'obtenir le meilleur parti du soin apporté à l'élaboration d'une loi, ainsi que de l'expertise acquise à son sujet, par celui qui a été le rapporteur du projet ou de la proposition, de sorte qu'il puisse s'assurer de sa bonne application au niveau réglementaire. Le suivi en sera alors contrôlé en pleine connaissance de cause, et devrait s'avérer plus efficace que celui reposant sur un député unique par commission, auquel devait être confiée la mission de s'enquérir de l'ensemble des lois examinées au fond, pendant une période donnée, par la commission dont il était membre et qui l'avait désigné à cet effet.

Dans le cadre prévu par la présente résolution, le rapport qui recensera, six mois après la publication d'une loi, les textes réglementaires pris pour son application, ainsi que, surtout, ceux qui feront encore défaut, constituera une forme de prolongement naturel des rapports de la commission saisie au fond, publiés

successivement avant son adoption, à chaque étape de la procédure parlementaire. Dans l'hypothèse où le besoin s'en ferait sentir, le même rapporteur présenterait un second rapport, après un nouveau délai de six mois, soit douze mois après la publication de la loi.

Si la mise en œuvre d'un tel dispositif semble aisée, elle n'exclut pas pour autant quelques précisions utiles, qu'il s'agisse du périmètre des lois et des textes réglementaires concernés, du délai précis de présentation du rapport, du choix de la commission concernée, et des conséquences d'éventuels, mais néanmoins encore probables, constats d'insuffisance réglementaire.

1. Quel périmètre des textes à suivre ?

En premier lieu, il va de soi que les lois d'application directe, ne prévoyant l'intervention d'aucune mesure de suivi réglementaire, n'appellent pas de suivi spécifique. Encore la question pourrait-elle se poser, dans les quelques cas particuliers dans lesquels la loi ne prévoit aucun texte réglementaire, mais où le Gouvernement l'estimerait néanmoins utile, voire nécessaire, mettant ainsi en œuvre son pouvoir réglementaire autonome. De même, la mise en œuvre de lois ne prévoyant aucune mesure réglementaire particulière peut cependant être subordonnée à l'édiction des circulaires attendues par les services. En revanche, il n'y aurait naturellement pas lieu de prendre en compte les lois autorisant l'approbation de traités ou d'accords internationaux. À titre d'illustration, 14 des 55 lois votées durant la session 2002-2003, hors lois d'approbation de conventions internationales, étaient d'application directe, et 41 ne l'étaient pas, et donneraient donc lieu, *a priori*, au rapport prévu par la présente proposition.

A contrario, le périmètre des textes réglementaires dont le rapporteur devra faire état doit être large.

En effet, de manière générale, le périmètre des textes à suivre ne peut utilement s'arrêter au seul domaine des décrets, mais doit s'étendre à l'ensemble des actes de nature réglementaire publiés, y compris les arrêtés s'ils sont nécessaires à l'application des textes d'application eux-mêmes, ou *a fortiori* s'ils sont prévus par la loi considérée.

De même, les circulaires doivent faire l'objet d'un contrôle de la part du rapporteur, pour plusieurs raisons :

— dans la culture administrative française, les services déconcentrés attendent souvent la parution des circulaires pour appliquer les textes, même si ces derniers se suffisent à eux-mêmes pour entrer en application ;

— en matière fiscale, les circulaires, qui prennent le nom d'instructions fiscales, reprises de manière thématique dans le cadre de la documentation de base, jouent un rôle particulier, résultant de l'article L.80 A du Livre des procédures fiscales. Celui-ci, même si sa constitutionnalité est douteuse, permet au redevable d'opposer à l'administration ses positions publiées, lorsqu'elles sont plus favorables que les textes régulièrement inscrits dans le cadre de la hiérarchie des normes. En conséquence, le contenu des instructions fiscales qui excède, contredit ou précise

celui des textes législatifs ou réglementaires dont elles ont pour vocation de permettre l'application, revêt une nature réglementaire, voire législative, et est, au demeurant, en général nécessaire à l'application par l'administration fiscale des textes en vigueur. Comme l'a fait le rapporteur général de la commission des finances pour les mesures fiscales incluses dans les lois de finances, il importe d'intégrer dans la démarche voulue par la présente proposition les circulaires et instructions administratives.

Enfin, les ordonnances que les lois habilite le Gouvernement à prendre en application de l'article 38 de la Constitution rentrent, à l'évidence, dans le périmètre des textes de nature réglementaire attendus du Gouvernement : en l'espèce, l'objet de la loi est d'encadrer les ordonnances, et la finalité de la loi est la parution des ordonnances elles-mêmes, dans un délai précis. La méthode de suivi proposée par la présente résolution paraît donc particulièrement opportune, même s'il ne s'agit pas de vérifier l'application de la loi d'habilitation, par nature d'application directe puisque leur applicabilité n'est conditionnée par la mise en place d'aucun dispositif réglementaire : le Gouvernement demeure libre de prendre ou non les ordonnances relevant du champ de l'habilitation. Pour autant, il importe au Parlement de connaître les conséquences des délégations législatives qu'il accorde précisément au motif, généralement, de la complexité et du raccourcissement du délai que permet le recours aux ordonnances.

2. Le délai de présentation du rapport, paramètre essentiel de l'efficacité du suivi

La détermination du délai accordé au Gouvernement avant de présenter l'état de la mise en application de chaque loi constitue un paramètre essentiel pour conférer à la présente proposition de résolution une efficacité maximale.

La proposition prévoit un premier délai de six mois, suivi, le cas échéant, d'un second identique, conduisant à un bilan s'arrêtant un an après l'entrée en vigueur de la loi.

En premier lieu, il convient de souligner qu'un délai initial de six mois, ou même de douze, ne peut s'appliquer aux lois qui prévoient elles-mêmes un délai pour la parution des textes d'application égal, voire supérieur à douze mois. Tel est notamment le cas de récentes lois d'habilitations prises en application de l'article 38 de la Constitution :

— l'article 35 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit par des ordonnances à prendre dans les douze mois, ou, suivant les mesures, dans les dix-huit mois suivant la publication de la loi ;

— selon les articles de la loi la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003, le III de son article 62 prévoit que soient prises des ordonnances dans des délais variables, pour certains « *au plus tard le dernier jour du dix-huitième mois suivant la promulgation* », mais aussi, pour d'autres, du vingt-quatrième ou du trentième mois.

Dans cette hypothèse, le délai de présentation du rapport prévu par la proposition de résolution devrait à l'évidence être ajusté sur celui prévu

expressément par le texte lui-même. Cette règle, qui traduit la diversité des situations, conduira cependant à multiplier potentiellement le nombre de rapports, qui dépendra du nombre de délais distincts prévus.

Par ailleurs, certaines lois prévoient des entrées en vigueur différée par rapport à la promulgation : l'article 20 de la loi de finances rectificative pour 2003 du 29 décembre 2003 instaure une taxe nouvelle sur les déchets de papier uniquement à compter du 1^{er} janvier 2005. Dans un tel cas, il y a lieu de s'interroger sur la signification d'un contrôle de leur application dans un délai décompté à partir de la promulgation, et non de leur entrée en vigueur.

3. Le choix de la commission en charge du suivi de l'application de la loi, condition indispensable de la cohérence du cadre du contrôle

La commission mentionnée par la présente proposition de résolution comme responsable de l'examen du rapport du rapporteur du projet ou de la proposition de loi doit être comprise comme étant la commission compétente au fond. Dans le souci d'éviter une dispersion qui serait préjudiciable à la cohérence et à l'efficacité du suivi, il paraît en effet préférable d'en confier l'intégralité à la commission au nom de laquelle ont été présentés les rapports au fond, sans y associer les commissions s'étant, le cas échéant, saisies pour avis, sous peine de multiplier les rapports et de perdre le caractère personnel de la mission assigné à un parlementaire désigné à cet effet.

Le cas de plusieurs co-rapporteurs d'un même projet de loi, au sein d'une même commission permanente – à l'instar des projets de loi de financement de la sécurité sociale, avec quatre co-rapporteurs aux compétences délimitées par « risque » social, ou des projets de loi de finances initiale pour ce qui concerne les articles de seconde partie rattachés à un budget ministériel – ne paraît pas poser de difficulté particulière. Il appartiendra à la commission concernée de le résoudre, sans doute par un choix simple consistant à désigner un rapporteur unique pour le suivi de la mise en application.

La question du choix de la commission devant contrôler l'application d'une loi apparaît, en revanche, plus complexe dans le cas où celle-ci a été examinée par une commission spéciale. En effet, l'article 35 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose que « *Chaque commission spéciale demeure compétente jusqu'à ce que le projet ou la proposition ayant provoqué sa création ait fait l'objet d'une décision définitive.* » La commission spéciale disparaît donc sitôt la loi adoptée.

À l'origine de la V^e république, et dans une perspective qui ne privilégiait pas la fonction de contrôle du Parlement, les « *commissions spécialement désignées* » représentaient la forme privilégiée par le constituant pour examiner les projets et propositions de loi. L'article 43 de la Constitution dispose en effet que de telles commissions peuvent être constituées « *à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie* », et que seuls les textes « *pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes* ».

En pratique, les commissions spéciales, relativement rares, sont constituées à l'Assemblée nationale lorsque plusieurs commissions permanentes s'estiment compétentes et concernées par tout ou partie du texte. Pour autant, ces commissions spéciales peuvent ne désigner qu'un seul rapporteur, comme ce fut notamment le cas de la commission spéciale instituée pour examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances, devenue loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001. *A contrario*, dans certains cas, les commissions permanentes manifestent le désir qu'un de leurs membres, lui-même appartenant à la commission spéciale, se charge du rapport sur la partie du projet ou de la proposition de loi soumis à cette dernière. C'est ainsi que la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique a vu la désignation, au sein de la commission spéciale chargée de l'examiner à l'Assemblée nationale, de deux rapporteurs issus respectivement de la commission des Finances (M. Gilles Carrez, rapporteur général) pour les dispositions de nature fiscale, et de la commission des Affaires économiques (Mme Catherine Vautrin) pour les autres mesures.

Dans le cadre du dispositif envisagé par la présente proposition, une telle configuration amène à confier le suivi de la loi :

— soit à la commission dont il sera admis que le texte relève principalement. Ce choix semble s'imposer lorsque la commission spéciale n'a désigné qu'un seul rapporteur. Elle pourrait en revanche, *a posteriori*, s'avérer contradictoire avec l'hypothèse du choix initial de plusieurs co-rapporteurs ;

— soit aux différentes commissions ayant respectivement « désigné » un co-rapporteur, en scindant le texte de loi selon les domaines de compétences de chacune. Cette option, qui, en tout état de cause, ne trouvera à s'appliquer que dans un nombre de cas réduit, apparaît sans doute plus cohérente avec le cas de désignations de plusieurs co-rapporteurs de la commission spéciale, « représentant » chacun une commission permanente.

4. Les moyens à la disposition du rapporteur et les modalités de présentation de son rapport

La présente proposition ne mentionne pas de pouvoirs particuliers dévolus aux rapporteurs sur l'application des lois, car il va de soi que ceux-ci devront disposer de l'ensemble des prérogatives qui s'attachent normalement à la fonction de rapporteur sur la proposition ou le projet de loi eux-mêmes. En particulier, il leur sera naturellement loisible de demander des informations écrites ou orales aux administrations compétentes concernées, de procéder aux auditions informelles qu'ils estimeront utiles, qu'il s'agisse de membres ou de représentants du Gouvernement, de particuliers ou d'organisations déjà auditionnées précédemment ou non dans le cadre des travaux préparatoires à l'examen parlementaire du texte, etc.

De même, en cas de difficulté grave d'accès à l'information – hypothèse par nature peu vraisemblable s'agissant d'une mission visant essentiellement à s'assurer de la publication des textes réglementaires attendus –, serait ouverte à la commission permanente la faculté prévue par l'article 5 *ter* de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958, et traduite par l'article 145-1 du Règlement de

l'Assemblée nationale, de se voir dotée des pouvoirs d'investigation spécifiques ouverts aux commission d'enquête.

S'agissant de l'examen du rapport soumis à la commission, par analogie avec la procédure applicable à l'ensemble des rapports des missions d'information temporaire prévues par le paragraphe 4 de l'article 145 du Règlement, il devrait se conclure par une décision de la commission d'en autoriser la publication.

Enfin, il faut considérer que, en application de la disposition de droit commun du paragraphe 1 de l'article 38 du Règlement, et sans qu'il soit besoin de le préciser plus avant dans la présente proposition, les rapporteurs pour avis auront la faculté d'assister à la réunion de la commission qui examinera le rapport sur l'application de la loi considérée.

5. Quelle efficacité attendre du dispositif prévu ?

Au-delà du simple recensement des défaillances de l'administration, se pose immédiatement la question des effets concrets et tangibles d'une telle entreprise : une fois dressé le bilan médiocre, déjà connu, des insuffisances, comment obtenir du Gouvernement qu'il y mette fin et applique les lois en souffrance ?

Dans cette perspective, l'Assemblée nationale se doit naturellement d'utiliser l'ensemble des prérogatives dont elle dispose afin de donner pleine efficacité à son contrôle de l'application de la loi.

Il ne s'agit toutefois nullement d'appeler à une inutile agitation parlementaire, qui serait tout à fait contraire à l'économie générale de notre Constitution et à la rationalisation des procédures qui en découlent.

C'est pourquoi il faut d'emblée écarter toute forme d'interpellation, si déstabilisatrice par le passé et néfaste aux institutions républicaines ; ce n'est donc pas sur la confrontation que l'accent doit être mis, mais sur une « coopération renforcée », dans le cadre de la poursuite d'un « dialogue constructif » entre législatif et exécutif.

Dans le cadre de la procédure prévue par la présente proposition, les rapporteurs seront portés à user de tous les moyens à leur disposition pour rappeler à l'attention du Gouvernement les lois qu'ils avaient eu la charge de rapporter devant l'Assemblée nationale : questions écrites ou orales, questions lors des auditions de ministres en commission, avec des rappels opportuns à l'occasion de l'examen des avis budgétaires, en commission et, *a fortiori*, en séance publique. Il semble, à cet égard, inutile de prévoir une procédure spécifique d'audition liée à la présentation du rapport prévu par la présente proposition, dans la mesure où l'article 5 *bis* de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires prévoit la possibilité inconditionnelle pour chaque commission permanente de convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire, sous peine d'une amende de 7 500 euros, et sous les seules réserves de l'indépendance de l'autorité judiciaire et du secret concernant la défense nationale,

les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, lesquelles font, par nature, rarement l'objet de textes réglementaires publiés.

En outre, la persévérance dans la relance systématique du Gouvernement par tous les outils du contrôle parlementaire n'est pas vaine, comme l'atteste l'obtention régulière par le Sénat de calendriers de parution des décrets, voire, même si c'est très exceptionnel, d'une forme de « co-élaboration » de ces derniers – ou tout du moins une tentative : Mme Elisabeth Guigou avait ainsi convié une délégation de sénateurs à se pencher sur certains points relatifs à la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, mais l'association à cette démarche de partenaires sociaux a finalement mené cette consultation à l'échec. C'est d'ailleurs à une telle collaboration que faisait référence M. Arnaud Cazin d'Honincthun dans son rapport (n° 2161) au bénéfice de l'Office parlementaire de contrôle qu'il envisageait mais qui, on le sait, ne vit jamais le jour.

Il convient, enfin, de souligner que l'Assemblée nationale dispose, institutionnellement et dans les faits, d'une médiatisation plus large que celle du Sénat. Il est donc permis de penser que les questions qui seront posées par les députés, ainsi que la publication des « performances » réglementaires de chaque ministre, devraient avoir un certain impact.

En effet, à une époque où la communication tient une place si importante et où les gouvernants sont si soucieux de leur image auprès du public, ils ne pourront qu'être sensibles à l'impression que produit leur action, ou leur omission dans l'opinion publique : voulant en maîtriser les conséquences, ils devraient logiquement souhaiter agir sur les causes.

Par ailleurs, le contrôle de l'application des lois permet une représentation statistique simple de l'activité réglementaire, sous forme de tableaux ou de graphiques. À partir d'indicateurs constants et pertinents, selon le procédé du *benchmarking* déjà répandu dans de nombreux domaines, il deviendra possible d'aboutir à une forme de « *rating* », c'est-à-dire à une notation du Gouvernement et de chacun de ses ministres.

La transparence produira alors ses effets les plus bénéfiques, en rendant les citoyens mieux à même de juger de l'efficacité de leurs dirigeants, prolongeant d'ailleurs à cet égard l'esprit d'évaluation sur la base d'indicateurs pertinents et significatifs qu'entraîne la mise en œuvre de la réforme budgétaire organisée par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

C. UNE PROCEDURE QUI PEUT VENIR A L'APPUI DE DEUX DEMARCHES AUJOURD'HUI ESSENTIELLES POUR LA QUALITE DE LA LEGISLATION

Deux effets positifs connexes peuvent être espérés de la mise en œuvre de la présente proposition.

1. Un levier pour contribuer à la simplification du droit

En premier lieu, la présente proposition peut constituer un levier pour contribuer à la simplification du droit, en permettant de créer les conditions d'un autre effet positif, relevant du domaine essentiel de la simplification du droit ⁽¹⁾.

Cette préoccupation découle de la prise de conscience d'une nécessité récurrente dans l'histoire du droit, liée à la dynamique même de l'action législative. Elle constitue également un impératif juridique majeur, en ce qu'elle conditionne la bonne intelligibilité et l'accessibilité du droit, que le Conseil constitutionnel a érigées en objectifs à valeur constitutionnelle ⁽²⁾.

Le défi en la matière est d'autant plus grand pour la France que cette préoccupation s'est également imposée au niveau communautaire. L'Union européenne se veut une communauté de droit, ce qui se traduit par des conséquences sur le fonctionnement des institutions européennes qui ne sont pas sans rappeler la situation française. Ainsi le Parlement européen a-t-il voté, le 26 octobre 2000, une résolution demandant à la Commission de « *dresser une sorte de tableau de la législation "superflue" [...] de façon à simplifier et à rendre la législation existante transparente, efficace et pertinente* ».

S'agissant de la France, chacun sait que, chaque année, de nombreuses règles nouvelles s'ajoutent aux précédentes, parfois plus nombreuses que celles auxquelles elles se substituent. Ce travers a été fréquemment dénoncé, que ce soit par le Conseil d'État dans son rapport annuel pour 1991, par le Sénat, qui y voit l'une des causes de la non application des lois, par l'Assemblée nationale, ou encore par le Gouvernement lui-même. La loi n°2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit témoigne de l'intention de revenir sur cette orientation.

En l'occurrence, la présente proposition de résolution pourrait contribuer à cet effort, en permettant de revenir sur les lois votées, non pas d'une manière systématique comme le prévoit la loi précitée, mais d'une façon incidente et dynamique, c'est-à-dire au fil de l'actualité législative. En effet, une loi nouvellement votée impose fréquemment de remettre en jeu, pour son application, des dispositions qui lui sont connexes, et dont certaines pourraient apparaître périmées ou défectueuses. C'est particulièrement le cas, sur un plan formel, des lois qui prévoyaient des décrets d'application mais qui ont pu être mises en œuvre par d'autres moyens, notamment la négociation, à l'instar de l'article 46 de la loi n° 97-1051 du 18 novembre 1997 relatif au repos hebdomadaire de l'équipage ou encore la loi n° 2001-454 du 29 mai 2001 sur la procédure d'expropriation en « extrême urgence ». De même, un lien peut être établi entre la simplification des lois et leur application lorsque cette dernière est rendue difficile par la complexité même du dispositif de la loi : il en est ainsi de l'article 53 de la loi du 12 novembre 1997 précitée, sur les conditions d'obtention de l'aide à la préretraite pour les pêcheurs.

(1) La « simplification de la législation » constitue le second objectif assigné à l'Office parlementaire d'évaluation de la législation créé par la loi du 14 juin 1996 précitée.

(2) Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 sur la loi portant habilitation du Gouvernement à procéder par ordonnance à l'adoption de la partie législative de certains codes.

La résolution présentée peut avoir, sinon pour ambition, du moins pour effet, en la matière, d'améliorer la situation de manière progressive et pragmatique, au cas par cas. En effet, le contrôle de l'application des lois permettra d'attirer l'attention du Gouvernement sur les points pour lesquels une simplification s'impose.

2. Un préalable complémentaire à la démarche d'évaluation des lois ?

Le contrôle de l'application des lois possède sa dynamique propre, qui le porte à ne pas se limiter à la dimension purement formelle du calendrier de publication des textes réglementaires et de l'entrée en vigueur effective des lois, mais également à « évaluer l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit ». Cette mission, dévolue à l'Office parlementaire d'évaluation de la législation (aux termes de l'article 6 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires), pourrait ainsi connaître un nouveau départ, après les tentatives infructueuses des années 1990, sous l'effet de la mesure, préalable et complémentaire, suggérée par la présente proposition.

Cette objectif a, lui aussi, une histoire, composée d'épisodes successifs. Ainsi, le comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par le doyen Georges Vedel, avait-il proposé, en 1993, de remplacer la première ligne de l'article 34 de la Constitution, qui détermine le champ normatif assigné à la loi, par la disposition suivante : « Le Parlement vote la loi. Il en évalue les résultats. » Par la suite, la loi n° 96-516 du 14 juin 1996 a modifié l'ordonnance du 17 novembre 1958 pour créer l'Office précité. Celui-ci a cependant été, semble-t-il, victime de son organisation complexe et quelque peu pesante : organe à composition mixte (Assemblée nationale et Sénat), il nécessite une saisine pour chacune des études qu'il est susceptible d'entreprendre, et ne dispose à cette fin ni d'un conseil scientifique ni de moyens propres.

En revanche, ainsi qu'il a été précédemment indiqué, l'Assemblée dispose de la faculté d'instituer des missions d'information pour évaluer l'application d'une législation en général, ou d'une loi en particulier.

Plus récemment, dans le domaine des politiques publiques, la loi organique relative aux lois de finances, qui s'appliquera intégralement à compter de 2006, a placé le principe de l'évaluation au centre de la réforme de l'État. La présente proposition ne pourra que contribuer, même s'il ne s'agit que d'un aspect corollaire, à la matérialisation de cet objectif ambitieux pour le Gouvernement, pour le Parlement, et pour les citoyens.

*

* *

Après l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

M. Philippe Vuilque, ayant évoqué Montesquieu, a estimé que les lois mal appliquées affaiblissaient la loi. Il a donc regretté le caractère partiel, incomplet et insuffisamment ambitieux de la proposition de M. Jean-Luc Warsmann, avant de rappeler qu'elle était issue des travaux du groupe de travail mis en place par le Président de l'Assemblée nationale, qui avait unanimement conclu que le Parlement exerçait insuffisamment sa mission de contrôle. Il a fait valoir que, même avant ces travaux, ce constat avait conduit le groupe socialiste à demander le renforcement du contrôle : ainsi, M. Paul Quilès avait déposé, le 2 octobre 2002, une proposition de loi tendant à modifier l'article 34 de la Constitution pour donner au Parlement le pouvoir de contrôler l'application de la loi et d'en évaluer les résultats. Il a également évoqué les propos qu'il avait lui-même tenus en séance publique le 26 mars 2003, lors de l'examen de la proposition de résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale : il avait, à cette occasion, plaidé en faveur d'une obligation de publication des textes d'application de la loi dans un délai de six mois et d'une obligation, pour le ministre en charge de celle-ci, de venir en rendre compte devant la commission compétente un an après. Il a estimé que ces propositions étaient beaucoup plus complètes que le texte proposé par M. Jean-Luc Warsmann, qui ne formait d'ailleurs qu'une partie des suggestions que le groupe socialiste avait rassemblées dans le courrier qu'il avait adressé au Président de l'Assemblée nationale lors de la constitution du groupe de travail précité. Il a regretté que rien ne soit envisagé en matière d'évaluation des lois et que l'évolution de la culture ministérielle, qui conduisait aujourd'hui les ministres à établir un bilan de leur activité annuelle, ne s'accompagne pas de l'obligation pour ceux-ci de venir s'exprimer sur ce point devant la commission compétente.

Le président Pascal Clément a rappelé que les ministres étaient entendus par la Commission dans le cadre de la présentation de projets de loi et en outre de leur budget et qu'ils seraient naturellement disposés à revenir aussi souvent que nécessaire, la véritable limite étant en réalité la disponibilité des parlementaires eux-mêmes.

M. Philippe Vuilque a annoncé que le groupe socialiste voterait en faveur de la proposition de résolution, qui malgré ses insuffisances représentait un début de réponse au problème posé. Il a appelé la majorité à faire preuve de volontarisme politique et lui a suggéré de mettre à profit la situation actuelle pour réviser l'article 34 de la Constitution, comme l'avait proposé naguère le groupe socialiste.

Approuvant l'auteur de la proposition de résolution, M. Gérard Léonard a estimé qu'elle répondait à un problème notoire, tenant soit à des difficultés techniques réelles, notamment liées à l'articulation entre les normes nationales et les normes supranationales, soit à la mauvaise volonté de l'administration, comme il avait pu en faire l'expérience à plusieurs reprises, soit, enfin, à l'influence des groupes de pression. Il a déploré ainsi l'absence d'application de l'article 11 de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995, relatif aux enquêtes de sécurité préalable aux opérations d'aménagement public, avant de relever que l'engagement pris en 2002 par le garde des Sceaux de mettre en œuvre cette disposition n'avait pas non plus été suivi d'effet. Tout en admettant que la proposition de résolution ne prétendait pas à la perfection, il a jugé qu'elle s'imposait et suggéré que sa mise en œuvre fasse l'objet d'une évaluation pouvant conduire, le cas échéant, à une révision constitutionnelle.

M. Émile Blessig a rappelé qu'une proposition de loi constitutionnelle devait, après son adoption dans les mêmes termes par les deux assemblées, être approuvée par référendum.

Après avoir rappelé que la commission des Lois avait décidé de suivre attentivement la mise en place du nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie en envoyant, à une seule reprise toutefois, une délégation sur place, M. René Dosière a exprimé le souhait que la Commission persévère dans cette voie, tout en soulignant qu'en l'absence de texte spécifique, les commissions permanentes disposaient néanmoins des moyens juridiques leur permettant de contrôler l'application des lois dont elles avaient eu à connaître.

Le rapporteur, après avoir évoqué la longue histoire des multiples tentatives parlementaires pour améliorer le contrôle de l'application des lois – proposition de résolution de MM. André Chandernagor et Pierre Lagorce en date du 9 mai 1973, proposition de résolution de M. André Rossi en date du 10 mai 1973, initiative de M. Jacques Chaban-Delmas en date du 31 mai 1979, décision de la conférence des présidents, le 20 décembre 1988, demandant à chaque commission permanente de nommer en son sein, pour toute la durée de la législature, un de ses membres qui se chargerait de surveiller l'application de l'ensemble des lois relevant de ladite commission, etc. – a expliqué que sa proposition, qui faisait reposer ce contrôle sur le rapporteur, présentait un caractère nouveau. Il a mis en exergue le caractère très pragmatique de la mesure proposée, dont le succès ou l'échec dépendait de la seule volonté du Parlement, qu'il s'agisse de l'inscription à l'ordre du jour, par les présidents de commission, de l'examen du rapport prévu à l'issue du délai de six mois, ou de la volonté des rapporteurs de poursuivre le travail qu'ils avaient engagé dans la phase d'examen du projet de loi. Il n'a pas exclu que les lois puissent faire l'objet d'une véritable évaluation mais, objectant qu'un tel travail nécessitait des moyens humains importants, il a jugé que, pour l'instant, il serait souhaitable de s'en tenir à une réforme pragmatique. Il s'est félicité que celle-ci ait obtenu le soutien du président de l'Assemblée nationale et adressé ses remerciements aux membres de son groupe, qui ont accepté l'inscription de la proposition dans la partie de l'ordre du jour réservée aux initiatives parlementaires.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

(art. 86 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Suivi de l'application des lois

Sans revenir sur l'économie générale de l'article unique de la proposition de résolution qui fait l'objet du présent rapport, sa rédaction appelle quelques modifications sur différents points qui, quoique de détail, apparaissent cependant perfectibles :

— il convient de préciser que le dispositif envisagé ne se substitue pas à celui introduit en 1990 dans l'article 145 du Règlement, permettant la constitution de missions d'information temporaire portant notamment sur conditions d'application d'une législation. Ce dispositif a constitué le fondement de la dizaine de rapports d'information sur l'application des lois sociales importantes de la précédente législature, et du rapport annuel du rapporteur général de la commission des finances sur l'application de la loi fiscale ;

— il est préférable de décompter les délai de présentation du rapport sur l'application de la loi à partir de son entrée en vigueur, plutôt que de sa date de publication, de façon à prendre en compte les cas d'entrée en vigueur différée ainsi que de délais variables, au sein d'une même loi, de publication des mesures réglementaires attendues ;

— l'examen systématique du suivi des lois qui sont applicables par elles-mêmes, sans qu'il soit besoin d'attendre des mesures réglementaires – que celles-ci soient ou non prévues par la loi elle-même – est inutile. Un nombre important de lois ne nécessite en effet aucune mesure réglementaire pour leur mise en application, à l'instar des lois portant autorisation de ratifier les conventions internationales ;

— il est utile de poser clairement le principe suivant lequel la commission chargée d'examiner le rapport sur l'application d'une loi donnée doit être la commission compétente, saisie au fond à l'origine, de façon à écarter *a priori* la possibilité de multiplication du nombre de rapports entre les différentes commissions permanentes pour la partie de chaque loi les concernant respectivement. Ce dispositif doit être interprété comme permettant un partage du suivi de l'application de la loi uniquement dans le cas des commissions spéciales, notamment si celle-ci a désigné plusieurs co-rapporteurs (« représentant » autant de commissions permanentes).

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur proposant une nouvelle rédaction de cet article, afin de préciser que le dispositif proposé par la proposition de résolution ne se substitue pas à celui prévu à l'article 145 du Règlement permettant la constitution de missions d'information sur les conditions d'application d'une législation, et que le rapport sur la mise en application de la loi intervient à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur de celle-ci.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de M. Philippe Vuilque prévoyant que le rapport sur la mise en application de la loi devait être présenté dans un délai d'un mois après l'expiration du délai de six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi. Son auteur a expliqué qu'il lui semblait souhaitable que le Parlement se fixe des délais puisqu'il demande au Gouvernement d'en respecter un en matière de publication des textes d'application de la loi. Après que le président Pascal Clément eut jugé inutile de prévoir une rigidité de cette nature et que le rapporteur eut fait part de sa préférence pour l'adoption d'un dispositif empreint de souplesse, M. Philippe Vuilque a *retiré* cet amendement.

La Commission a été saisie d'un amendement du même auteur prévoyant que la commission compétente devrait auditionner le ministre lorsque, à l'issue d'une période de six mois, les textes réglementaires d'application de la loi n'ont toujours pas été publiés. Le rapporteur a fait observer que, s'il était loisible à la commission d'auditionner les ministres compétents, rendre systématique des auditions de cette nature aurait pour effet de multiplier dans des proportions déraisonnables le nombre de celles-ci. Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *rejeté* cet amendement. Par coordination, elle a également *rejeté* un amendement du même auteur prévoyant que, dans un délai d'un an suivant la publication d'une loi, le ministre concerné rendrait compte de son application devant la commission compétente.

La Commission a ensuite *adopté* cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article premier

(art. 143 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Suivi de la mise en œuvre des recommandations des commissions d'enquête

Dans la perspective de l'amélioration des outils à la disposition de l'Assemblée nationale dans l'exercice de sa mission de contrôle, le présent article additionnel étend le dispositif de suivi de l'application des lois au cas des recommandations des commissions d'enquête.

Celles-ci ne font en effet aujourd'hui l'objet d'aucun dispositif de suivi particulier, malgré tout l'intérêt qui s'y attache. Actuellement, c'est aux commissions permanentes que leur suivi est en pratique renvoyé, celles-ci l'intégrant dans leurs préoccupations en fonction de leurs propres contraintes de calendrier et de l'intérêt qu'elles leur portent.

Le présent article prévoit, en l'espèce, un dispositif de caractère automatique et obligatoire, analogue à celui de l'article premier relatif au suivi de l'application des lois. Pour les mêmes raisons d'efficacité et de mobilisation des compétences acquises, il tend à mobiliser le député qui a été rapporteur de la commission d'enquête ou, à défaut, un autre député si celui-ci n'appartient pas à la commission permanente compétente au fond. Cette dernière est déterminée comme étant la commission qui a examiné, à l'origine, la proposition de résolution tendant à créer ladite commission d'enquête, puisque, en application du I de l'article 6 de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, les commissions d'enquêtes disparaissent dès le dépôt de

leur rapport, avec une durée limitée, en tout état de cause, à six mois à compter de la date d'adoption de la résolution qui les a créées.

Ce mécanisme correspond à celui prévu, au titre de l'article premier de la présente proposition, pour les commissions spéciales, qui, de la même manière que les commissions d'enquête, disparaissent après l'adoption définitive du projet ou de la proposition de loi qu'elles ont été chargées d'examiner.

Il ne s'applique, naturellement, en revanche, qu'aux rapports des commissions d'enquête ayant effectivement été publiés, en excluant ceux qui, une fois déposés, auraient donné lieu, en application de l'article 143 du Règlement, à une décision de l'Assemblée, constituée en comité secret, de ne pas autoriser la publication de tout ou partie de ce rapport, exprimant ainsi son désaccord avec celui-ci. De même, est exclu, à l'évidence, le cas des commissions d'enquête qui n'auraient pas déposé de rapport, et dont la conclusion se serait limitée, en application du même article 143 du Règlement, à la remise au Président de l'Assemblée nationale des documents en possession du Président de la commission d'enquête.

La procédure prévue par le présent article permettrait notamment d'éviter que l'Assemblée soit contrainte de décider de créer une mission d'information spécifique, voire une nouvelle commission d'enquête, pour vérifier la mise en œuvre des recommandations d'une précédente commission d'enquête portant sur le même sujet. Ainsi, les travaux des commissions d'enquête trouveraient-ils un prolongement utile et sans doute fructueux, dans un délai global de douze mois cohérent avec la contrainte réglementaire posée par l'article 143 du Règlement et par le I de l'article 6 de l'ordonnance précitée, qui permettent d'instituer une nouvelle commission d'enquête ayant le même objet à l'issue d'un délai d'un an après la remise des conclusions de la précédente.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur étendant le dispositif de suivi et prévoyant que le rapporteur d'une commission d'enquête, à l'issue d'un délai de six mois suivant la publication du rapport, présentera à la commission permanente qui a examiné la proposition de résolution initiale un rapport sur la mise en œuvre de ses recommandations. Par coordination, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur modifiant le titre de la proposition de résolution.

*

* *

La Commission a ensuite *adopté* l'ensemble de la proposition de résolution ainsi modifiée.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la présente proposition de résolution dans le texte figurant ci-après.

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

Proposition de résolution modifiant le Règlement en vue d'informer l'Assemblée nationale sur la mise en application des lois et sur la mise en œuvre des recommandations de ses commissions d'enquête

Article premier

L'article 86 du Règlement de l'Assemblée nationale est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Sans préjudice de la faculté ouverte par le deuxième alinéa de l'article 145, à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, le député qui en a été le rapporteur ou, à défaut, un autre député désigné à cet effet par la commission compétente, présente à celle-ci un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires. Dans ce cas, la commission entend son rapporteur à l'issue d'un nouveau délai de six mois. »

Article 2

L'article 143 du Règlement de l'Assemblée nationale est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« À l'issue d'un délai de six mois suivant la publication du rapport d'une commission d'enquête, le député qui en a été le rapporteur présente à la commission permanente qui a examiné la proposition de résolution tendant à sa création un rapport sur la mise en œuvre de ses recommandations. Si ce député n'est pas membre de ladite commission permanente, celle-ci désigne un autre député à cet effet. Si nécessaire, elle entend son rapporteur à l'issue d'un nouveau délai de six mois. »

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la Commission
Règlement de l'Assemblée nationale <i>Art. 86. — Les rapporteurs des commissions doivent être désignés et leurs rapports doivent être déposés, imprimés et distribués dans un délai tel que l'Assemblée nationale soit en mesure de procéder à la discussion des projets et propositions conformément à la Constitution. Les rapports peuvent, en outre, être publiés en annexe au compte rendu intégral de la séance au cours de laquelle ils sont discutés sur décision du Bureau de l'Assemblée nationale.</i> Les rapports faits sur des projets de loi soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale ou sur des textes transmis par le Sénat concluent à l'adoption, au rejet ou à des amendements. En annexe des rapports doivent être insérés les amendements soumis à la commission, qu'ils aient été transmis par la Présidence de l'Assemblée ou directement présentés par leurs auteurs avant le dépôt du rapport. Les rapports faits sur les propositions de loi concluent par un texte d'ensemble. Les amendements présentés en commission et les modifications proposées par la commission au texte dont elle avait été initialement saisie ne sont pas recevables lorsqu'ils comportent l'une des conséquences définies par l'article 40 de la Constitution. L'irrecevabilité des amendements est appréciée par le président de la commission et, en cas de doute, par son bureau. L'irrece-	Proposition de résolution modifiant le Règlement en vue d'informer l'Assemblée nationale sur la mise en application des lois Article unique L'article 86 du Règlement de l'Assemblée nationale est complété par un alinéa ainsi rédigé :	Proposition de résolution modifiant le Règlement en vue d'informer l'Assemblée nationale sur la mise en application des lois et sur la mise en œuvre des recommandations de ses commissions d'enquête Article 1^{er} <i>(Alinéa sans modification).</i>

Texte de référence	Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la Commission
vabilité des modifications proposées par la commission est appréciée suivant la procédure instituée par l'article 92. L'auteur d'une proposition ou d'un amendement peut participer aux débats de la commission. La participation du Gouvernement est de droit. Les rapports faits sur un projet ou une proposition de loi portant sur les domaines couverts par l'activité des Communautés européennes comportent en annexe des éléments d'information sur le droit européen applicable et la législation en vigueur dans les principaux pays de la Communauté. Les rapports faits sur un projet ou une proposition de loi dont l'application est susceptible d'avoir un impact sur la nature comportent en annexe un bilan écologique, constitué d'éléments d'information quant aux incidences de la législation proposée, notamment sur l'environnement, les ressources naturelles et les consommations d'énergie. <i>Art. 145. — Sans préjudice des dispositions les concernant contenues au titre II, les commissions permanentes assurent l'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du</i>	« À l'issue d'un délai de six mois suivant la publication d'une loi, le député qui en a été le rapporteur, ou, à défaut, un député désigné à cet effet par la commission, présente à celle-ci un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, <i>le cas échéant</i>, les dispositions <i>de celle-ci</i> qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires. Dans ce <i>dernier</i> cas, la commission entend à <i>nouveau</i> son rapporteur à l'expiration d'un nouveau délai de six mois. »	« Sans préjudice de la faculté ouverte par le deuxième alinéa de l'article 145, à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, le député qui en a été le rapporteur ou, à défaut, un <i>autre</i> député désigné à cet effet par la commission <i>compétente</i>, présente à celle-ci un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport <i>fait état</i> des textes réglementaires publiés et <i>des</i> circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que <i>de</i> ses dispositions qui <i>n'auraient</i> pas fait l'objet des textes d'application nécessaires. Dans ce cas, la commission entend son rapporteur à l'issue d'un nouveau délai de six mois. »

Texte de référence	Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la Commission
Gouvernement. À cette fin, elles peuvent confier à un ou plusieurs de leurs membres une mission d'information temporaire portant, notamment, sur les conditions d'application d'une législation. Ces missions d'information peuvent être communes à plusieurs commissions. Des missions d'information peuvent également être créées par la Conférence des Présidents sur proposition du Président de l'Assemblée. Aucune publicité ne peut être donnée à un rapport d'information établi en application des dispositions qui précèdent avant que n'ait été décidée sa publication. Les rapports des missions d'information créées par la Conférence des Présidents peuvent donner lieu à un débat sans vote en séance publique. <i>Art. 143.</i> — À l'expiration du délai de six mois prévu par le dernier alinéa du paragraphe I de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée, et si la commission n'a pas déposé son rapport, son président remet au Président de l'Assemblée nationale les documents en sa possession. Ceux-ci ne peuvent donner lieu à aucune publication ni à aucun débat. Le rapport établi par une commission d'enquête est remis au Président de l'Assemblée. Le dépôt de ce rapport est publié au <i>Journal officiel</i> et annoncé à l'ouverture de la plus prochaine séance. Sauf décision contraire de l'Assemblée constituée en comité secret dans les conditions prévues à l'article 51, le rapport est imprimé et distribué. Il peut donner lieu à un débat sans vote en séance publique. La demande de constitution de l'Assemblée en comité secret à l'effet de décider, par un vote spécial, de ne pas		<i>Article 2</i> <i>L'article 143 du Règlement de l'Assemblée nationale est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i>

Texte de référence	Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la Commission
— autoriser la publication de tout ou partie du rapport, doit être présentée dans un délai de cinq jours francs à compter de la publication du dépôt au <i>Journal officiel</i> .	—	— <i>« À l'issue d'un délai de six mois suivant la publication du rapport d'une commission d'enquête, le député qui en a été le rapporteur présente à la commission permanente qui a examiné la proposition de résolution tendant à sa création un rapport sur la mise en œuvre de ses recommandations. Si ce député n'est pas membre de ladite commission permanente, celle-ci désigne un autre député à cet effet. Si nécessaire, elle entend son rapporteur à l'issue d'un nouveau délai de six mois. »</i>

AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article unique

Amendements présentés par M. Philippe Vuilque et les commissaires membres du groupe socialiste :

- *[retiré]* Dans la première phrase du dernier alinéa de cet article, après les mots : « présente à celle-ci », insérer les mots : « , dans un délai d'un mois, ».

- Rédiger ainsi la dernière phrase du dernier alinéa de cet article :

« Dans ce dernier cas, la commission auditionne le ministre concerné sur les raisons de la non publication de ces textes réglementaires, puis entend à nouveau son rapporteur à l'expiration d'un nouveau délai de six mois. »

- Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« À l'issue d'un délai d'un an suivant la publication d'une loi, le ministre rend compte de son application devant la commission compétente. »

Après l'article unique

Amendements présentés par M. Philippe Vuilque et les commissaires membres du groupe socialiste :

- Insérer l'article suivant :

« L'article 139 du Règlement de l'Assemblée nationale est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Toute question écrite à laquelle il n'a pas été répondu dans les délais prévus ci-dessus est convertie en question orale si son auteur le demande. Elle prend rang au rôle des questions orales à la date de cette demande de conversion. »

- Insérer l'article suivant :

« Après le premier alinéa de l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« À cette fin, elles auditionnent, chaque année, les ministres sur le bilan de l'action de leur ministère. »