

# A S S E M B L É E     N A T I O N A L E

1 7<sup>e</sup>            L É G I S L A T U R E

## Compte rendu Commission des affaires étrangères

– Examen, ouvert à la presse, du rapport d'information sur la mise en application des lois autorisant la ratification ou l'approbation de textes internationaux depuis la XVI <sup>e</sup> législature (M. Bruno Fuchs et M. Aurélien Taché, rapporteurs) .....	2
– Information relative à la commission .....	11

Mercredi  
4 février 2026  
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 39

SESSION ORDINAIRE 2025-2026

**Présidence  
de M. Bruno Fuchs,  
Président**



**La commission procède à l'examen, ouvert à la presse, du rapport d'information sur la mise en application des lois autorisant la ratification ou l'approbation de textes internationaux depuis la XVI<sup>e</sup> législature.**

*La séance est ouverte à 11 h 15.*

*Présidence de M. Bruno Fuchs, président.*

**M. le président Bruno Fuchs, rapporteur.** Notre ordre du jour appelle la présentation du rapport sur la mise en application des lois autorisant la ratification ou l'approbation de textes internationaux depuis la XVI<sup>e</sup> législature, qui m'a été confié ainsi qu'à Aurélien Taché, que je remercie de m'avoir accompagné dans ce travail. En l'espèce, nous rapportons tous les deux sur un travail demandé par la présidente de l'Assemblée nationale, laquelle souhaite que soit mesurée la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions discutées ou des textes qui sont votés dans chacune des commissions permanentes. Pour la commission des affaires étrangères, il s'agit plutôt de lois autorisant l'approbation ou la ratification de traités ou d'engagements internationaux.

L'article 145-7 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit que, pour les lois dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, un rapport sur l'accomplissement de ses obligations par l'Exécutif est établi à l'issue d'un délai de six mois ; dans un délai de trois ans, un rapport d'évaluation sur l'impact de la loi peut être présenté. Ce travail n'avait pas été réalisé de façon régulière jusqu'à présent, en tout cas au sein de la commission des affaires étrangères, et la présidence de l'Assemblée nationale s'attache à ce qu'il soit désormais effectué de façon plus systématique.

Les lois autorisant le gouvernement à approuver ou ratifier des engagements internationaux de la France, sur le fondement de l'article 53 de la Constitution, ne relèvent pas *a priori* de la catégorie de textes visés par l'article 145-7 du règlement de l'Assemblée nationale. Néanmoins, alors que la conférence des présidents a décidé, le 28 octobre 2025, de consacrer une séance publique de la journée du 10 février 2026 à l'analyse, par les six commissions permanentes, de la mise en exécution des lois adoptées par le Parlement depuis la XVI<sup>e</sup> législature, la présidente de l'Assemblée nationale m'a invité, comme l'ensemble des autres présidents de commissions permanentes, à recenser dans un rapport présenté devant vous les textes pris par l'Exécutif pour la ratification ou l'approbation des engagements de la France et, le cas échéant, de présenter un premier bilan de leur mise en œuvre.

**M. Aurélien Taché, rapporteur.** En préambule de cette présentation, les dispositions de l'article 53 de la Constitution du 4 octobre 1958 fixent les prérogatives du Parlement au sujet des engagements internationaux de la France. Sur ce fondement, environ un quart de l'ensemble des traités ou accords conclus par la France sont soumis à une délibération parlementaire, sous le contrôle du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État. Pour mémoire, la France conclut une centaine d'engagements internationaux de toutes sortes chaque année.

La quasi-totalité des lois examinées par la commission des affaires étrangères, parce qu'elles portent sur une autorisation d'approbation ou de ratification d'engagements internationaux pris par le gouvernement, échappent au champ de l'article 145-7 du règlement de l'Assemblée nationale, puisqu'elles n'appellent pas à proprement parler des mesures réglementaires d'application.

Cependant, il faut saluer le choix de la conférence des présidents d'inclure les lois autorisant l'approbation ou la ratification de textes internationaux dans la séance de contrôle de l'application des lois prévue le 10 février 2026 car il offre l'opportunité à notre commission de réaliser un suivi de la mise en œuvre des engagements de la France sur lesquels nous nous sommes prononcés.

Au cours des XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> législatures, l'Assemblée nationale a adopté cinquante-sept projets de loi autorisant l'approbation ou la ratification de textes internationaux. Sous la XVI<sup>e</sup> législature, nous avons ainsi adopté trente-cinq projets de loi portant sur des traités, conventions, accords internationaux ou textes de portée similaire : dix-huit selon la procédure normale, dix-sept selon la procédure simplifiée. Sous la XVII<sup>e</sup> législature, vingt-deux projets de loi de ce type qui ont été votés : six selon la procédure normale, seize selon la procédure simplifiée.

Tous les projets de loi adoptés par l'Assemblée nationale n'ont pas encore donné lieu à une adoption définitive par le Parlement et, par conséquent, à une promulgation de la loi au Journal officiel de la République française. C'est le cas, notamment, d'une partie des derniers textes examinés, qui demeurent en navette. Pour autant, sur les cinquante-sept projets de loi adoptés depuis juillet 2022, cinquante l'ont été définitivement. Sont ainsi parues au Journal officiel, sous la XVI<sup>e</sup> législature de l'Assemblée nationale, trente-et-un lois autorisant l'approbation ou la ratification de trente-cinq conventions, accords internationaux ou engagements assimilés. De même, depuis le début de la XVII<sup>e</sup> législature, dix-neuf lois relatives à l'approbation ou à la ratification de vingt-six engagements internationaux de la France ont été promulguées.

Sur le total des textes internationaux approuvés et ratifiés, depuis le mois de juillet 2022, cinquante-cinq entrent dans le champ d'évaluation de leur mise en application, qui s'achève six mois avant la présentation de ce rapport, c'est-à-dire en août 2025. En moyenne, la procédure de ratification ou d'approbation des engagements soumis à l'autorisation du Parlement est plus longue en France que chez nos partenaires.

Dans le cadre des accords bilatéraux, notre pays a ainsi mis en œuvre ses procédures internes avec un retard de onze mois par rapport à ses partenaires. L'Allemagne, pourtant réputée vertueuse en la matière, affiche des performances similaires aux nôtres. Un rapport parlementaire a d'ailleurs identifié des pistes de travail pour accélérer ce délai.

Les raisons de ce constat sont multiples et ne tiennent pas toutes au processus parlementaire, qui n'occupe qu'une partie du temps lié à la formalisation des instruments juridiques nécessaires à une ratification ou approbation d'un engagement international. Enfin, il convient néanmoins de se féliciter d'une amélioration significative des délais de traitement au cours des dix dernières années. Nous devrions, dans les années à venir, nous inscrire dans la moyenne européenne.

**M. le président Bruno Fuchs, rapporteur.** Fondamentalement, la mise en œuvre des engagements internationaux de la France dépend de plusieurs paramètres, sur lesquels l'Exécutif n'a pas toujours prise. Le cas le plus aisément concerne les accords et traités bilatéraux, soit trente-neuf engagements de ce genre entre juillet 2022 et août 2025. Leur entrée en vigueur intervient dès l'achèvement des procédures internes d'approbation ou de ratification, de sorte que le respect des stipulations et leurs effets dépendent de la volonté des deux parties, pas seulement de la France.

Le cas des traités, conventions ou accords multilatéraux, au nombre de seize depuis la XVI<sup>e</sup> législature jusqu'à août dernier, est plus compliqué. En effet, leur effectivité dépend le plus souvent de l'achèvement des procédures d'approbation ou de ratification dans un certain nombre d'États parties, de l'implication de ces mêmes États à honorer pleinement leurs engagements.

Il ressort de tous les éléments transmis par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères que, sur le total des cinquante-cinq engagements internationaux entrant dans le champ temporel de l'article 145-7 du règlement de l'Assemblée nationale, seulement huit, soit 14,5 %, n'ont pas fait l'objet, à date, de la publication d'un décret rendant opposables.

Dans la totalité des cas, l'absence de publication de décret rendant les engagements internationaux en question opposables n'est pas le fait de l'Exécutif.

En premier lieu, les traités ou accords multilatéraux impliquent la réalisation de conditions formelles de la part d'un grand nombre d'États signataires. Pour certains d'entre eux – tels les amendements à la convention du 6 mars 1948 créant l'Organisation maritime internationale, la résolution portant amendement de l'article 6 du protocole de Londres de 1996 sur la pollution des mers, le protocole d'amendement à la convention du Conseil de l'Europe sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel –, ces textes ne sont pas encore entrés en vigueur faute d'un nombre de ratifications suffisantes.

Ensuite, dans le cas des conventions ou accords bilatéraux, il convient de mentionner l'absence de réciprocité dans l'accomplissement des procédures nécessaires par l'autre partie, soit que cette dernière ait renoncé à mettre en œuvre les engagements pris – cas du Sénégal pour les conventions d'entraide judiciaire en matière pénale et d'extradition du 7 septembre 2021 –, soit qu'elle tarde à accomplir les formalités la concernant – cas de la Macédoine du Nord pour l'accord de réadmission du 18 septembre 2007 et l'accord de coopération dans le domaine de la défense du 14 octobre 2022.

Autrement dit, dans la totalité des cas de non-publication du décret rendant opposable un engagement international dont le Parlement a autorisé l'approbation ou la ratification, le pouvoir exécutif français n'est pas en cause.

La quarantaine d'engagements internationaux effectivement appliqués et entrant dans l'appréciation à porter sur leur mise en application a donné lieu à la transmission, par les administrations de l'État, d'indications plus ou moins pertinentes sur leurs effets réels. Dans certains cas, le suivi apparaît assez précis ; dans d'autres, moins. Il conviendra d'approfondir l'appréciation sur la durée, à l'occasion des prochaines éditions de ces séances de contrôle de la mise en application des engagements internationaux pour lesquels le Parlement a donné une autorisation législative. Il s'agit d'accélérer encore cette mise en œuvre ; les délais de vingt-trois mois doivent passer à dix-huit mois dans une procédure assez souvent complexe sur le plan juridique.

Pour autant, les indications transmises permettent de dresser le constat d'une effectivité concrète et réelle de la majorité des textes ratifiés ou approuvés après autorisation législative du Parlement, lorsque la réciprocité ou l'intégralité des ratifications est assurée. Globalement, il ressort donc des éléments communiqués que le bilan de la mise en œuvre des engagements internationaux approuvés ou ratifiés, entre juillet 2022 et août 2025, et entrés en vigueur s'avère satisfaisant.

Tel est le cadre de ce premier rapport, original et singulier, mais surtout très utile si l'on souhaite mesurer l'efficacité réelle de nos travaux en matière de droit international et d'engagement bilatéraux.

**Mme Maud Petit (Dem).** Je salue le travail de nos rapporteurs, auxquels je souhaite poser une série de questions. S'agissant du suivi effectif des engagements internationaux, quels sont les principaux obstacles concrets rencontrés par l'Exécutif dans la mise en œuvre des engagements issus des lois de ratification ? Avez-vous identifié des domaines – je pense par exemple à l'environnement, aux droits humains, au commerce ou la défense – où l'écart entre la ratification et l'application est particulièrement préoccupant ? Comment évaluez-vous la capacité des administrations à intégrer rapidement les obligations nouvelles issues des traités ?

Pensez-vous qu'il serait pertinent de mettre en place un tableau de bord public de suivi des engagements internationaux ? Enfin, le Parlement devrait-il être davantage associé en amont à la négociation des accords internationaux pour éviter peut-être ensuite les difficultés d'application en aval ?

**M. le président Bruno Fuchs, rapporteur.** S'agissant de votre dernière question, la réponse est évidemment affirmative. La semaine prochaine, notre commission examinera d'ailleurs le rapport d'information de deux de ses membres sur l'élaboration d'une doctrine française en matière de diplomatie parlementaire, à ce jour inexistante.

À ce sujet, nous revenons également d'un séminaire interparlementaire avec nos homologues marocains, dans un cadre bicaméral, puisque chacune des délégations comprenait des représentants des deux chambres. Nous portons depuis longtemps une proposition, afin que des parlementaires marocains et français participent à la rédaction du nouveau traité de coopération entre nos deux pays.

**M. Aurélien Taché, rapporteur.** Je pense également que nous pourrions et devrions utilement être associés davantage en amont.

Sous cette législature, sous l'impulsion de la présidence de Bruno Fuchs, la commission tente d'adopter une méthode innovante. L'exemple du Maroc l'illustre déjà et nous avançons de manière comparable sur le dossier d'un accord économique avec la République démocratique du Congo, que je traite parallèlement avec Vincent Ledoux. Dans ces deux cas, notre ambition consiste à formuler des propositions en amont d'un éventuel engagement signé entre les deux Exécutifs. De fait, lors de la phase de contrôle parlementaire, les marges de manœuvre se réduisent considérablement.

Cette réflexion rejoint la question des champs d'application, dont les effets concrets demeurent parfois difficiles à percevoir pour nous, parlementaires. Vous évoquez à juste titre l'environnement : bien que les traités adoptés soient essentiels et créent une dynamique internationale, leur impact réel, par exemple sur la haute mer récemment, demeure souvent peu lisible. Il faudra sans doute envisager de nouvelles méthodes pour mieux évaluer ces effets dans la durée.

Les difficultés particulières tiennent surtout à des aspects organisationnels et aux activités de la mission des accords et des traités du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Ce point avait déjà été relevé dans le rapport parlementaire que j'ai évoqué, qui soulignait le caractère très administratif de ces contraintes. Il apparaît néanmoins que

plusieurs pratiques, solidement ancrées au sein du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, pourraient utilement évoluer.

**M. le président Bruno Fuchs, rapporteur.** Il est certain qu'une simplification serait utile, même si la réalité demeure profondément complexe. Lorsqu'un accord bilatéral est élaboré, il faut tenir compte de particularités juridiques locales, comme celles de Saint-Pierre-et-Miquelon, et vérifier que le texte reste compatible avec ces spécificités. D'autres exemples existent, notamment le droit alsacien, qui possède encore des règles propres dans plusieurs domaines. Ce travail exige du temps car il implique d'examiner minutieusement l'ensemble des droits locaux et régionaux. La France, par la structure même de son droit, impose ainsi une analyse approfondie que les services, aussi compétents soient-ils, ne peuvent accélérer indéfiniment.

S'agissant des champs d'application, le rapport demandé vise avant tout à mesurer l'écart entre ce qui est voté et ratifié ici et ce qui est réellement mis en œuvre. Or, une fois les traités appliqués, il faudrait mener des missions d'évaluation spécifiques pour en apprécier les effets. Ce rapport n'a pas vocation, pour l'heure, à aller aussi loin dans l'analyse concrète des effets produits par chaque traité ou convention.

**Mme Maud Petit (Dem).** À ce sujet, un tableau de bord public de suivi semble précisément pertinent.

**M. le président Bruno Fuchs, rapporteur.** Ce tableau nous a été produit, dans le cadre de nos travaux, par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Annexé au rapport, il sera à ce titre rendu public.

**M. Laurent Mazaury (LIOT).** Je tiens d'abord à vous remercier pour ce rapport qui nous fournit une lecture claire de la mise en application des lois autorisant la ratification ou l'approbation des textes internationaux, mais offre aussi à nos concitoyens une visibilité sur ces textes. Personnellement, j'ai toujours estimé que les délais de mise en application de tous les textes en France constituent, en réalité, une forme d'atteinte à la démocratie et parfois, aussi, une mainmise des administrations sur les décisions citoyennes. Je pense notamment au projet de loi relatif à la violation des embargos et autres mesures restrictives contre les régimes violant les droits humains, déposé en 2006 sur le Bureau de l'Assemblée, adopté en 2013 puis examiné par le Sénat la même année, avant de disparaître du circuit législatif.

Votre bilan synthétique de l'effectivité des engagements entrés en vigueur permet notamment de rendre compte à tous de l'importance qu'ils ont à la fois pour les autres parties mais aussi et surtout pour la France. Je souhaiterais à ce titre revenir sur deux points précis de votre rapport.

Tout d'abord, dans votre introduction, vous indiquez que sur les fondements de l'article 53 de la Constitution, environ un quart de l'ensemble est soumis à autorisation parlementaire et que le règlement de l'Assemblée nationale à son article 145-7 prévoit que chaque commission permanente présente dans les six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi un rapport sur la mise en application de cette dernière lorsqu'elle nécessite des mesures réglementaires à cet effet. En outre, un rapport d'évaluation de l'impact de la loi doit être réalisé dans un délai de trois ans.

Ainsi, comme vous l'indiquez à juste titre, la quasi-totalité des lois examinées par la commission échappent en réalité au champ de l'application de l'article 145-7. Échappent aussi

à cette même règle tous les traités et accords qui ne doivent pas faire l'objet d'une loi. Par ailleurs, vous indiquez plus loin dans votre rapport que certains engagements internationaux n'entrent en fait jamais en vigueur car l'autre partie ne transmet pas son instrument de notification d'approbation ou de ratification.

Dans ce contexte, comment renforcer le rôle du Parlement sur le contrôle des accords et traités qui ne font pas l'objet d'une loi ? Comment le Parlement pourrait-il agir et aider l'Exécutif justement à obtenir des autres parties les fameux instruments nécessaires ?

**M. Aurélien Taché, rapporteur.** À l'instant, nous évoquions une manière d'alléger le formalisme auquel nous sommes soumis et de renforcer notre rôle. L'une des pistes consisterait à interroger directement le ministre de l'Europe et des affaires étrangères lors de séances spécifiques prévues à cet effet, sans attendre systématiquement qu'un projet de ratification arrive en séance. Des réunions dédiées pourraient être prévues afin d'associer plus étroitement l'Assemblée nationale aux orientations de la politique internationale conduite par la France.

Pour ma part, je ne suis pas convaincu qu'il faille nécessairement passer par une loi pour chaque traité. Certaines conventions ne m'ont pas paru justifier une telle procédure. En revanche, nous devons naturellement être informés de l'ensemble des accords négociés et signés. Nous avons déjà discuté, en bureau de commission, de la nécessité de préserver du temps pour d'autres travaux que l'examen continu de projets de loi de ratification ou d'approbation. Je ne vois donc pas la nécessité d'une inflation normative supplémentaire.

**M. le président Bruno Fuchs, rapporteur.** Nous avons rappelé qu'environ un quart des traités ou conventions relève aujourd'hui de la voie de l'autorisation parlementaire. Or, certains des textes dont nous sommes saisis ne justifient pas toujours, de manière évidente, que le Parlement légifère. La question concerne donc la possibilité de réduire cette proportion à 20 %, voire 15 %, même si cette décision ne nous appartient pas. Le Conseil d'Etat estime souvent plus sûr, sur le plan juridique, de recourir à la loi. Pourtant, c'est en amont que ce filtrage pourrait être durci.

S'agissant de l'évaluation, elle demeure indispensable mais elle suppose des moyens adaptés. Nous constatons d'ailleurs que l'intérêt politique s'atténue dès lors qu'il s'agit, deux ou trois ans plus tard, d'examiner concrètement les effets produits par les textes adoptés.

**M. Laurent Mazaury (LIOT).** Je pense néanmoins que la question est essentielle, bien au-delà des affaires étrangères. L'évaluation des effets des lois et règlements demeure indispensable pour éviter que s'accumulent des dispositifs devenus inopérants.

Il faudrait en faire un véritable projet politique, accepté et assumé collectivement, y compris pour les engagements internationaux, comme pour l'ensemble des textes législatifs. Il faut savoir abandonner des sujets lorsque quelque chose ne fonctionne plus. Ne pas le faire engendre des coûts cachés élevés.

**M. le président Bruno Fuchs, rapporteur.** Je partage votre analyse.

**M. Michel Guiniot (RN).** Votre rapport, portant sur l'application des lois autorisant la ratification ou l'approbation des textes internationaux depuis la XVI<sup>e</sup> législature, est très intéressant. J'ai souvent été, sur la plupart de ces textes, orateur du Rassemblement national et il m'apparaît nécessaire de connaître le suivi de ces textes

En page 26, vous notez que si les délais de traitement de ces textes se sont considérablement réduits depuis 2015, quelques efforts restent tout de même à accomplir pour descendre en dessous du seuil symbolique des dix-huit-mois, sous réserve d'optimisation dans les services. Quelles recommandations pourriez-vous émettre à ce sujet et avez-vous recueilli l'avis ou les avis du Quai d'Orsay ?

Sur les cinquante-sept textes étudiés depuis 2022, seuls sept n'ont pas encore été adoptés définitivement, pour des raisons extérieures au fonctionnement de notre institution ou du cheminement législatif interne. Mais plusieurs ne sont pas opérants, comme vous le détaillez dans le tableau des pages 36 et suivantes. J'aurais souhaité attirer votre attention sur deux points.

Tout d'abord, je souhaite revenir sur l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant la démarcation et l'entretien de la frontière. Vous indiquez que, d'après le ministère de l'intérieur, aucun budget n'a été engagé au titre de l'abonnement de la frontière franco-andorrane depuis 2024. J'étais à l'époque rapporteur sur ce texte ; je suis étonné et déçu de constater qu'il n'est pas appliqué depuis son adoption.

À quoi cela sert-il dans ce cas ? Comment le Parlement pourrait-il demander des comptes à l'administration ? Ne devrions-nous pas effectuer une audition annuelle pour faire le point sur ces textes, qui ont l'air d'être mort-nés ? Un certain nombre de contraintes font obstacle à la mise en œuvre de l'accord ou créent une non-conformité entre les objectifs et les résultats. J'ai effectué une vérification pour quelques textes et ces contraintes particulières ne figurent pas dans l'étude d'impact fournie par le gouvernement lors du dépôt du texte.

Comment notre commission pourrait-elle faire évoluer les éléments présents dans les études d'impact pour permettre au Parlement d'apprécier si son travail a une chance d'être effectif à court comme à long terme ?

**M. Aurélien Taché, rapporteur.** S'agissant des gains de temps dans la procédure, les principales propositions figurent déjà dans un rapport parlementaire précédent et nous avons pu en discuter avec les services du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Dès l'élaboration du projet de loi, plusieurs documents préparatoires sont produits par le secrétariat général du gouvernement et nous pourrions sans doute anticiper davantage leur exploitation, voire recourir à l'intelligence artificielle, comme l'administration l'a elle-même suggéré. Parmi ces éléments figure notamment la note dite « article 53 », par laquelle le Quai d'Orsay indique s'il estime nécessaire de procéder par une autorisation parlementaire préalable à la ratification. Cette note arrive souvent trop tard, alors qu'elle pourrait être préparée en amont, surtout lorsque les traités ou accords présentent des récurrences et que la ratification apparaît prévisible. À ce stade, le formalisme demeure sans doute trop rigide et mérite d'être assoupli pour rendre la procédure plus fluide.

Un autre levier consisterait à regrouper plus souvent plusieurs accords dans un même projet de loi autorisant leur ratification ou approbation. Aujourd'hui encore, cette pratique reste trop rare, alors qu'elle permettrait d'examiner en une seule fois plusieurs textes qui pourraient parfaitement l'être ensemble.

**M. le président Bruno Fuchs, rapporteur.** S'agissant d'Andorre, nous pouvons rappeler qu'aucun incident n'a, pour l'instant, été constaté à la frontière franco-andorrane. Toutefois, la question que vous soulevez relève davantage de la méthodologie. Je propose

donc que nous interpellions le gouvernement afin de comprendre l'absence de budget dédié et les raisons pour lesquelles la démarcation de la frontière n'a pas encore été réalisée. Nous pourrions adresser un courrier pour connaître le délai envisagé pour mener à bien cette opération.

Je porterai votre question lors de la prochaine réunion du bureau de notre commission. Nous sommes toujours enclins à lancer des missions exploratoires sur des enjeux nouveaux ou stratégiques mais il est rare qu'un député propose une mission d'évaluation portant sur les vingt-cinq dernières conventions adoptées. Or, ce travail nous revient également. Rien ne nous empêche d'examiner nous-mêmes les récentes conventions et d'apprécier leur degré d'application sur le terrain.

Il nous appartient donc de nous interroger sur cette dimension. L'une des quatre ou cinq missions menée au cours de l'année pourrait ainsi être consacrée à l'évaluation, dont il faut imaginer le périmètre pertinent. À titre personnel, en observant le fonctionnement d'autres Parlements, je constate que nous consacrons environ 95 % de notre temps à produire la loi et 5 % à en mesurer l'efficacité. Si nous étions dans un équilibre proche de la parité, nous produirions certes moins de textes mais nous serions assurés de leur application et de leur réelle efficacité.

**M. Frédéric Petit (Dem).** Je voudrais formuler deux remarques. La première concerne la diplomatie et, plus précisément, la construction d'une diplomatie interparlementaire en amont des traités. Nous disposons, à cet égard, d'expériences particulièrement réussies. Le traité d'Aix-la-Chapelle a été rédigé par des parlementaires, presque à la virgule près, avant même que les Exécutifs ne soient alignés, dans un contexte de longue négociation de coalition en Allemagne. Dans son sillage, le traité du Quirinal et le traité de Barcelone ont été engagés très en amont, grâce à un travail parlementaire extrêmement dense.

Ma seconde remarque porte sur l'efficacité des lois, bien au-delà du seul périmètre de notre commission. J'avais découvert, en arrivant à l'Assemblée nationale, un problème légitique profond : nous écrivons la loi en modifiant les codes, alors que ces codes constituent véritablement la norme. De ce fait, nos lois deviennent illisibles et parfois perverses car il arrive que l'on modifie une loi qui avait elle-même modifié un code dix ans plus tôt, au lieu d'intervenir directement sur le code concerné. L'exemple de la loi destinée à remplacer la loi de programmation de l'énergie en constitue l'illustration symbolique. Nous avions proposé de réécrire directement certains articles du code de l'énergie, ce qui était logique, mais la procédure nous a contraints à un saucissonnage par article dépourvu de sens, finalement rejeté. Cette situation appelle une réflexion globale sur notre règlement et notre manière de légiférer.

Enfin, concernant les missions de contrôle, je partage pleinement l'analyse du président. Nous devons accepter de nous regarder en face et reconnaître que nous n'avons pas toujours la volonté de nous engager dans ce travail. Pour ma part, je considère que la mission flash constitue l'outil le plus adapté. À l'Assemblée parlementaire franco-allemande, nous l'utilisons pour vérifier concrètement la mise en œuvre de nos engagements. C'est un instrument rapide, incisif, fondé sur des auditions immédiates, et qui pourrait être mobilisé beaucoup plus systématiquement. Selon moi, le contrôle représente près de 80 % du travail parlementaire, bien davantage que la production législative.

**M. le président Bruno Fuchs, rapporteur.** À ma connaissance, ce sont les deux gouvernements qui ont élaboré le traité d'Aix-la-Chapelle ; je ne pense pas que des parlementaires y aient été associés

**M. Frédéric Petit (Dem).** Formellement, le texte a bien été signé par les gouvernements mais son contenu a été défini bien en amont. Durant toute la longue période de négociation du contrat de la coalition allemande, un groupe informel de dix-huit membres – neuf parlementaires français et neuf allemands – a travaillé à la rédaction des orientations appelées à figurer dans le traité. Ce travail nourrissait directement le texte officiel. Lorsqu'on compare les propositions issues de ce groupe et le traité d'Aix-la-Chapelle, la correspondance est presque totale. C'était une initiative parlementaire, non une rédaction formelle.

**M. Aurélien Taché, rapporteur.** Pour ma part, j'étudierai avec attention les résultats des premières missions de la commission menées afin de proposer en amont, dans leurs rapports parlementaires, des esquisses de traités ou accords. Nous verrons comment l'Exécutif s'en saisit car cela suppose aussi une volonté de sa part.

S'agissant des aspects plus techniques et logistiques, réexaminer l'ensemble du travail de codification constituerait un chantier considérable, sans doute utile à terme mais qui dépasse le cadre de notre commission. En revanche, la proposition de recourir davantage aux missions flash me paraît judicieuse, notamment pour l'évaluation et le contrôle, puisque la volonté de progresser sur ce terrain semble partagée.

J'attire toutefois l'attention sur les moyens dont nous disposons. La commission n'a pas encore les ressources nécessaires pour multiplier les missions comme nous le souhaiterions. Chaque désignation prend du temps et les effectifs en appui demeurent limités. Lorsque nous ajoutons de nouvelles tâches, il faut garder à l'esprit la question déterminante de l'effectivité.

**M. Hervé Berville (EPR).** Je vous remercie, monsieur le président, pour la qualité du rapport et pour l'utilité du travail présenté. Nous sommes ici au cœur même de notre mission, qui consiste à concevoir la loi, la mettre en œuvre, puis l'évaluer. J'ai la conviction que ce contrôle doit s'exercer de manière continue, au fil de l'eau. Nous avons tous en mémoire l'expérience de 2018, lorsque des semaines de contrôle parlementaire avaient été instaurées. Elles se sont révélées insuffisantes. C'est pourquoi je salue l'approche que vous avez portée, avec Aurélien Taché, consistant à reprendre la main et à ne pas attendre que le gouvernement en prenne l'initiative.

À cela doit s'ajouter une exigence d'évaluation. Il nous faut instaurer une règle simple : ne pas ouvrir un nouveau chantier tant que nous n'avons pas évalué le précédent. L'exemple de la loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales est éclairant. En 2022, avec Bérengère Poletti, nous avions rédigé un rapport sur sa mise en œuvre. Or, le gouvernement n'a toujours pas rendu un seul des trois rapports qu'il devait remettre. Pour mener, en 2026, une évaluation sérieuse pour les cinq ans de la loi, il faudrait repartir de ce travail et identifier les manques.

C'est précisément parce que ce contrôle avait été exercé et parce que la commission s'en était saisie que, face à une mise en œuvre qui ne respectait pas l'esprit de la loi concernant la mise en place d'une commission indépendante d'évaluation de l'aide publique au développement, une proposition de loi avait pu être déposée par le président Jean-Louis Bourlanges pour rétablir l'équilibre voulu. Ce cas illustre parfaitement l'importance du

contrôle « au fil de l'eau » et la nécessité qu'il soit exercé au fil du temps, soutenu par des missions flash lorsque la situation l'exige.

En résumé, avant de relancer de nouveaux travaux, il nous faut systématiquement évaluer ce qui a été accompli. C'est à ce prix que nous assurerons la cohérence de l'action publique et que nous veillerons à ce que le gouvernement applique pleinement ce que le Parlement a souverainement décidé.

**M. le président Bruno Fuchs, rapporteur.** Je partage vos propos.

**M. Aurélien Taché, rapporteur.** Je souscris également à votre intervention. Compte tenu de l'importance du sujet de l'aide publique au développement, j'espère que les rapports que vous mentionnez auront été rendus publics à l'occasion du cinquième anniversaire de la loi du 4 août 2021.

**M. le président Bruno Fuchs, rapporteur.** Je vous remercie. S'agissant d'une première, j'ai considéré que le président de la commission était légitime pour être l'un des rapporteurs de ce travail.

*Conformément à l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale, à l'issue des échanges, la commission autorise la publication du rapport d'information qui lui a été présenté.*

\*\*\*

### **Information relative à la commission**

En clôture de sa réunion, la commission désigne :

- **Mme Béatrice Bellay et Mme Maud Petit**, rapporteuses sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et la Communauté des Caraïbes relatif à l'adhésion au protocole sur les priviléges et immunités de la Communauté des Caraïbes du 14 janvier 1985 (n° 2414).

\*\*\*

*La séance est levée à 12 h 10.*

---

### **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - M. Pieyre-Alexandre Anglade, M. Michel Barnier, M. Hervé Berville, Mme Élisabeth Borne, M. Bertrand Bouyx, M. Jorys Bovet, M. Jérôme Buisson, Mme Christelle D'Intorni, M. Alain David, Mme Sandra Delannoy, Mme Christine Engrand, M. Guillaume Florquin, M. Bruno Fuchs, M. Damien Girard, M. Julien Gokel, M. Michel Guiniot, M. François Hollande, M. Alexis Jolly, Mme Sylvie Josserand, Mme Brigitte Klinkert, Mme Constance Le Grip, M. Jean-Paul Lecoq, Mme Alexandra Masson, M. Laurent Mazaury, M. Frédéric Petit, Mme Maud Petit, M. Jean-François Portarrieu, M. Pierre Pribetich, M. Stéphane Rambaud, Mme Laurence Robert-Dehault, M. Jean-Louis Roumégas, M. Aurélien Taché, Mme Dominique Voynet, M. Lionel Vuibert

*Excusés.* - Mme Nadège Abomangoli, Mme Béatrice Bellay, Mme Véronique Besse, M. Sébastien Chenu, M. Pierre Cordier, M. Olivier Faure, M. Marc Fesneau, M. Perceval Gaillard, Mme Pascale Got, Mme Clémence Guetté, Mme Amélia Lakrafi, Mme Marine Le Pen, M. Christophe Naegelen, M. Jean-Philippe Nilor, Mme Nathalie Oziol, Mme Sabrina Sebaihi, Mme Michèle Tabarot, M. Laurent Wauquiez, M. Christopher Weissberg, Mme Estelle Youssouffa

*Assistait également à la réunion.* - M. Jimmy Pahun