

N° 3227

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 juillet 2020

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA MISSION D'INFORMATION ⁽¹⁾

sur la concrétisation des lois

ET PRÉSENTÉ PAR

MME CÉCILE UNTERMAIER, Présidente,

MM. JEAN-NOËL BARROT ET
LAURENT SAINT-MARTIN, Rapporteurs,

Députés.

TOME I

RAPPORT D'ÉTAPE MÉTHODOLOGIQUE

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information, créée par la Conférence des présidents, sur la concrétisation des lois est composée de : Mme Cécile Untermaier, présidente ; MM. Jean-Noël Barrot, Claude Goasguen (jusqu'à sa disparition le 28 mai 2020), Laurent Saint-Martin, rapporteurs ; MM. Pascal Brindeau, Frédéric Descrozaille, Michel Lauzzana, Vincent Thiébaud, vice-présidents ; M. Jean-Félix Acquaviva, Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe, M. Charles de la Verpillière, Mme Corinne Vignon, secrétaires ; Mme Sophie Beaudouin-Hubiere, MM. Ugo Bernalicis, Hervé Berville, Philippe Bolo, Yves Daniel, Philippe Gosselin, Fabien Gouttefarde, Mmes Olivia Gregoire, Émilie Guerel, Monique Iborra, M. Régis Juanico, Mme Cendra Motin, MM. Stéphane Peu, Buon Tan, Mme Alexandra Valetta Ardisson, M. Michel Zumkeller.

Hommage à Claude Goasguen, rapporteur de la mission d'information

Mme la Présidente Cécile Untermaier, MM. Jean-Noël Barrot et Laurent Saint-Martin, rapporteurs, veulent, avant tout chose, saluer, au nom de l'ensemble des membres de la mission d'information, la mémoire de Claude Goasguen, qui était l'un de ses rapporteurs.

Inspecteur général de l'Éducation nationale, ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Citoyenneté, conseiller de Paris et maire d'arrondissement, députés pendant plus de vingt ans, Claude Goasguen avait une très riche expérience de la vie politique et du fonctionnement de l'État, dont il a fait bénéficier les travaux de la mission d'information.

Sa disparition, des suites d'une affection au covid-19, prive la mission de l'un de ses rapporteurs et l'Assemblée nationale d'une personnalité aussi engagée et attachante que compétente.

SOMMAIRE

	PAGES
AVANT-PROPOS DE MME LA PRÉSIDENTE	7
INTRODUCTION	9
I. LES OUTILS DE SUIVI DE LA BONNE CONCRÉTISATION DES LOIS PEUVENT ENCORE ÊTRE RENFORCÉS	13
A. LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS ET LEUR ÉVALUATION PROCÈDENT D'UN GRAND NOMBRE D'ACTEURS, PARMIS LESQUELS LE PARLEMENT JOUE UN RÔLE DE PREMIER PLAN	13
1. Le rôle des administrations centrales et déconcentrées.....	13
a. Le Gouvernement est responsable de l'application des lois.....	13
b. Les services déconcentrés de l'État accompagnent et sanctionnent la bonne mise en œuvre des réformes sur le terrain	16
c. L'évaluation des lois, <i>ex ante</i> et <i>ex post</i> , est le fait d'une multitude d'acteurs	18
2. Le rôle des parlementaires	22
a. Les outils du contrôle de l'application et de l'évaluation des lois.....	22
b. Les pouvoirs d'enquête	27
c. Les questions	28
B. SI L'AMÉLIORATION RÉCENTE DES OUTILS DE CONTRÔLE A PERMIS D'ACCÉLÉRER SENSIBLEMENT LA CONCRÉTISATION DES LOIS, CELLE-CI DEMEURE IMPARFAITE	30
1. Le suivi de la concrétisation des réformes s'est accru ces dernières années	30
a. Des progrès notables en matière d'application des lois	30
b. Une attention accrue portée au suivi des réformes	31
c. Une pédagogie renforcée.....	34
d. Une marge de manœuvre plus importante pour les services déconcentrés et les collectivités territoriales.....	35
2. Des points de friction demeurent, qui expliquent une concrétisation des lois encore imparfaite.....	37
a. Certaines mesures législatives reçoivent une application réglementaire tardive, voire demeurent inappliquées.....	37

b. Au-delà des aspects quantitatifs, l'application réglementaire s'écarte parfois de la volonté du législateur	38
c. Les enjeux de concrétisation sont parfois négligés au stade de l'élaboration des réformes	40
d. Certaines frictions résultent de la culture ou de l'organisation des services	41
C. MIEUX ACCOMPAGNER LES DIFFÉRENTS ACTEURS EN CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DES LOIS ET MIEUX ANTICIPER LES DIFFICULTÉS D'APPLICATION	42
1. Prendre en compte suffisamment en amont la question de la mise en œuvre des lois	42
a. Enrichir les documents préparatoires	42
b. Soumettre les amendements les plus substantiels à l'avis du Conseil d'État	45
c. Compléter les évaluations préalables aux principaux décrets et ordonnances	46
d. Revaloriser le rôle des parlementaires dans l'anticipation des difficultés d'application d'un texte législatif	47
2. Permettre aux parties prenantes de mieux comprendre la volonté du législateur ..	48
3. Mieux accompagner les différents acteurs dans la mise en œuvre concrète des lois	51
a. Accompagner davantage les administrations déconcentrées	51
b. Accompagner davantage les collectivités territoriales	53
II. REPENSER LE RÔLE DES PARLEMENTAIRES : POUR UNE ÉVALUATION SYSTÉMATIQUE <i>IN ITINERE</i> DE L'APPLICATION DES LOIS	57
A. PROMOUVOIR L'ÉVALUATION <i>IN ITINERE</i>	58
1. Charger les rapporteurs d'application d'une loi non plus seulement du contrôle de son application mais également du suivi de sa mise en œuvre	59
2. Assurer un suivi équivalent, par le Parlement, de tous les textes à valeur législative	60
B. RENFORCER LE SUIVI PAR LE PARLEMENT DES MESURES D'APPLICATION	61
1. Associer davantage les parlementaires à l'élaboration des mesures réglementaires d'application	62
2. Permettre au Parlement d'interpeller le Gouvernement sur les mesures réglementaires d'application des lois	63
3. Renforcer les liens entre le Parlement et le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	64
a. Permettre aux rapporteurs d'application de participer pleinement aux réunions du CNEN	64
b. Conforter le rôle du CNEN	65

C. FAIRE DU PARLEMENTAIRE UN MAILLON ESSENTIEL DE LA CHAÎNE DE REMONTÉE D'INFORMATIONS.....	66
1. Instituer une culture de l'échange entre les différents acteurs	67
a. Entre niveaux électifs différents.....	67
b. Entre les parlementaires et les ministères	68
c. Entre les parlementaires et les inspections générales	69
d. Entre les parlementaires, les administrations déconcentrées de l'État et les juridictions.....	70
e. Entre l'ensemble des acteurs	72
2. Mettre en place une plateforme de remontée d'informations	73
3. Généraliser les ateliers citoyens	76
D. ÉTENDRE LES POUVOIRS DE CONTRÔLE SUR PIÈCES ET SUR PLACE ET PERMETTRE AU PARLEMENTAIRE DE MIEUX CONTRÔLER L'APPLICATION DES LOIS SUR LE TERRAIN	77
1. Instaurer une culture de l'entraide entre parlementaires.....	77
2. Étendre, par des lois ordinaires, les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place des présidents de commission et des rapporteurs budgétaires	78
a. Il est possible d'étendre, par une loi ordinaire, les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place de certains parlementaires.....	78
b. Cette extension est souhaitable.....	80
c. Il serait utile de prévoir systématiquement la possibilité de déléguer ces pouvoirs de contrôle à d'autres parlementaires	81
3. Permettre, par une loi ordinaire, à toutes les missions d'information de se faire attribuer les prérogatives des commissions d'enquête pour six mois	82
4. Inscrire dans la Constitution la mission de contrôle de la mise en œuvre des lois et accroître les pouvoirs de contrôle des parlementaires.....	83
a. Modifier l'article 24 de la Constitution pour consacrer le rôle du Parlement dans le contrôle de la mise en œuvre des lois.....	83
b. Attribuer, par une révision constitutionnelle, des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place aux rapporteurs d'une mission d'information pendant toute la durée de leurs travaux ou, a minima, aux rapporteurs d'application des lois	84
III.ÉLABORER UNE MÉTHODOLOGIE CLAIRE ET COMPLÈTE POUR ÉVALUER LA BONNE CONCRÉTISATION DES LOIS DANS LES TERRITOIRES	89
A. EN AMONT DE L'ADOPTION DE LA DISPOSITION LÉGISLATIVE	90
1. Prendre connaissance de l'avis des acteurs consultés en amont	90
a. Consulter l'avis du Conseil d'État et du Conseil économique, social et environnemental, le cas échéant	90
b. Consulter l'avis des autres parties prenantes.....	91
2. Consulter l'avis du CNEN si la disposition doit être mise en œuvre par les collectivités territoriales	92

3. S'assurer que l'impact de la disposition sur les services déconcentrés avait bien été pris en compte en amont.....	92
B. LA PRISE DE MESURES RÉGLEMENTAIRES D'APPLICATION.....	94
1. S'assurer que les mesures réglementaires d'application ont été prises.....	94
2. Prendre connaissance des éventuelles difficultés soulevées par les différentes instances consultatives	95
3. Évaluer la conformité des mesures réglementaires d'application à la volonté du législateur	96
C. L'EXERCICE DE PÉDAGOGIE	97
1. Prendre connaissance des efforts de pédagogie mis en œuvre par le Gouvernement et le Parlement	97
2. Évaluer la « descente » d'information au sein des services de l'État	98
D. LES ÉVENTUELLES DIFFICULTÉS D'APPLICATION.....	99
1. Identifier les difficultés d'application	99
a. Dresser, le cas échéant, la liste des difficultés d'application déjà signalées	99
b. Déterminer s'il existe ou non d'autres difficultés d'application	100
2. Comprendre les causes des difficultés d'application signalées ou identifiées	100
3. Mesurer l'ampleur des difficultés identifiées.....	101
4. Remédier aux difficultés d'application identifiées	102
EXAMEN DU RAPPORT.....	105
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS.....	115
PERSONNES ENTENDUES.....	121
ANNEXES :	
N° 1 TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR L'APPLICATION OU L'ÉVALUATION DES LOIS (XV^{ÈME} LÉGISLATURE)	125
N° 2 CHRONOLOGIE DE L'APPLICATION DES LOIS.....	129
N° 3 LISTE DES « OBJETS DE LA VIE QUOTIDIENNE » (OVQ).....	131
N° 4 EXEMPLE DE RÉSULTATS D'UNE CONSULTATION ORGANISÉE PAR UN DÉPUTÉ DANS SA CIRCONSCRIPTION	135
N° 5 CONTRIBUTION DU CLUB DES JURISTES.....	137

AVANT-PROPOS DE MME LA PRÉSIDENTE

Créée par la Conférence des présidents sur proposition du groupe La République en Marche, la mission d'information sur « l'évaluation de la concrétisation des lois », objet ensuite simplifié en « concrétisation des lois » par souci de clarté, pouvait surprendre. Si le problème soulevé au départ était celui du temps, toujours trop long, entre le vote d'une loi et le moment où ses destinataires finaux en ressentent les résultats, la mission a, au fil des auditions, élargi son questionnement pour s'intéresser à la vie de la loi après sa promulgation, et à l'action des différentes parties prenantes. Elle en est arrivée au sujet, devenu central pour elle, du rôle du parlementaire dans le suivi des textes votés par le Parlement, et, à partir de là, plus généralement à son rôle sur le terrain.

Elle a ainsi posé directement, pour la première fois, une question largement renouvelée par l'entrée en vigueur, depuis le début de cette législature, de l'interdiction du cumul d'un mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale. Cette réforme décisive vise à recentrer l'action des parlementaires sur l'exercice de leur mandat national, mais son objectif n'est pas de couper les élus de la Nation de tout ancrage territorial, indispensable à la connaissance des attentes et des besoins des Français, mais aussi à la perception des effets des lois votées.

Les députés ont toujours un rôle de pédagogie majeur à jouer auprès des Français. Ils ont une légitimité, non pas seulement en amont du vote d'un texte pour recueillir les contributions des citoyens, mais également en aval, pour présenter la loi votée et évaluer sa bonne mise en œuvre sur le terrain. Quel que soit leur bord politique, ils doivent être perçus par tous comme étant des interlocuteurs efficaces pour remédier aux difficultés d'application des lois signalées sur le terrain.

Réunissant une trentaine de députés de tous les groupes politiques, certains nouvellement élus, d'autres très expérimentés, les travaux de la mission ont donné à tous l'occasion de partager les difficultés qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur mandat dans leur circonscription, en particulier lorsqu'ils s'intéressent au fonctionnement d'un service public et interrogent les membres du personnel ou les responsables d'un tel service, voire des élus locaux, notamment dans le but de comprendre les problèmes qu'ils rencontrent. L'intérêt que doit porter le député à l'action locale suscite quelquefois des réticences, et, en l'absence de toute reconnaissance institutionnelle de ce travail de terrain et de son rôle local, pourtant indispensables à la qualité de la future législation comme à la réalité de la fonction de contrôle, le parlementaire se trouve dépourvu face à un comportement non-coopératif.

Aujourd'hui, le souhait d'un parlementaire d'obtenir des éléments de la part d'administrations ou de juridictions afin d'évaluer la mise en œuvre d'une loi est trop souvent considéré comme une « intrusion ». Cela est d'autant plus regrettable

que le non-cumul pourrait, pourtant, porter en lui une innovation majeure dans les modes de construction de la décision publique et dans le suivi de sa mise en œuvre. Le parlementaire du XXI^{ème} siècle a, en effet, un rôle de premier plan à jouer dans l'association des réflexions et la mutualisation des forces. Le maillage que représentent les députés sur l'ensemble du territoire et la liaison qu'ils assurent entre le national et le local doivent pouvoir, demain, faciliter la concrétisation des lois.

Les propositions formulées par les trois rapporteurs de la mission d'information visent à renforcer la prise en compte de la mise en œuvre des lois sur le terrain, depuis la phase d'élaboration des textes jusqu'au suivi sur le terrain de leur application, en particulier par les parlementaires. Beaucoup relèvent de la bonne pratique, certaines nécessiteraient une modification de la Constitution. Même si aucune ne va jusqu'à véritablement remettre en cause les équilibres institutionnels actuels, elles semblent à même d'améliorer grandement la situation, à condition que tous les acteurs fassent preuve de bonne volonté, dans l'intérêt de la démocratie. S'ouvre désormais la phase de mise en œuvre sur le terrain de la méthode de suivi d'une mesure législative qui est proposée en dernière partie du rapport. Elle donnera l'occasion de mesurer cette bonne volonté et d'élaborer, si celle-ci ne suffit pas ou n'est pas au rendez-vous, des propositions complémentaires

MESDAMES, MESSIEURS,

« *Faire une loi et ne pas la faire exécuter, c'est autoriser la chose que l'on veut défendre* »⁽¹⁾.

La mission d'information sur la concrétisation des lois est née de plusieurs constats largement partagés.

D'abord, l'attention portée à la loi par le Parlement s'arrête trop souvent au moment du vote. Au titre de la Constitution de la V^e République, « faire exécuter » la loi relève certes de la compétence propre du Premier ministre et, par extension, du Gouvernement. Cette conception de la séparation des pouvoirs ne signifie pas pour autant que le Parlement doive se désintéresser de ce qu'il advient concrètement, une fois la loi promulguée, de la volonté qu'il exprime en légiférant. Le renforcement de la qualité et de la quantité des travaux d'évaluation des politiques publiques *ex post* menés au Parlement a constitué un progrès notable, tout comme l'amélioration des études d'impact *ex ante*. La phase intermédiaire de la vie de la loi, en particulier l'appropriation des nouvelles règles par l'ensemble des parties prenantes (administrations, collectivités locales, entreprises, usagers...) constitue cependant à ce jour un véritable chaînon manquant des travaux d'évaluation et de contrôle, alors qu'elle apparaît déterminante pour appréhender la bonne application des mesures votées. Or, les lois sont aujourd'hui malheureusement trop souvent considérées comme peu compréhensibles, peu opérationnelles, ou trop éloignées des préoccupations et des réalités du terrain.

Ensuite, la fonction de parlementaire a connu une évolution majeure avec la réforme du non-cumul des mandats intervenue en 2014 et appliquée pour la première fois sous cette législature. Des réflexions ont été engagées sur le sujet dès la fin de la précédente législature et, comme l'a résumé Mme Cécile Untermaier, présidente de la mission d'information : « *Le non-cumul engage le Parlement vers une réforme globale, notamment de son statut dans l'ordonnement institutionnel en modifiant les rapports de force avec le pouvoir exécutif, mais aussi une reconfiguration de son rôle et de ses pouvoirs en général. Si cette réforme a été très largement débattue, aucun commentateur n'a souligné la nécessité d'en aménager les conséquences concrètes. Pourtant, sur le terrain, les rapports habituels du*

(1) Armand Jean du Plessis, *Mémoires*.

député avec sa circonscription se trouvent substantiellement modifiés »⁽¹⁾. Cette réforme, dont nul ne conteste plus, aujourd'hui, le bien-fondé, tout comme la suppression de la réserve parlementaire intervenue en 2017, ont toutefois contribué à distendre le lien qui unissait les parlementaires avec les citoyens et les élus locaux. Cet état de fait rend plus complexes la prise en considération des retours de terrain et le travail pédagogique d'explication des lois votées.

Aussi la Conférence des Présidents a-t-elle décidé, le 16 juillet 2019, de créer une mission d'information transpartisane sur la concrétisation des lois. La mission s'est fixée pour objectif d'identifier les voies et moyens d'un renouveau du rôle territorial du parlementaire et de sa fonction législative au-delà du vote de la loi.

Le sujet de la concrétisation des lois présente deux aspects : l'application des lois au sens juridique du terme (publication des textes d'application, conformité de ceux-ci à la volonté du législateur) **et la mise en œuvre de leurs dispositions sur le terrain** (le cas échéant, au niveau local, par les services déconcentrés ou par les collectivités territoriales).

Pour élaborer ses préconisations, la mission a organisé une vingtaine d'auditions et de tables rondes et entendu près de quarante acteurs. Estimant qu'une étude des bonnes pratiques nationales et internationales pouvait s'avérer riche d'enseignements, la mission a également pu, grâce à l'entremise du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP), collecter des informations sur les bonnes pratiques mises en place à l'étranger.

Si l'objet de la mission d'information est novateur, il en va de même de l'organisation de ses travaux. La mission a ainsi désigné trois rapporteurs sur un pied de stricte égalité institutionnelle, dont l'un appartenant à un groupe d'opposition, afin d'élaborer des propositions qui soient les plus consensuelles possible. Elle a également souhaité procéder en deux temps : un temps d'auditions générales et méthodologiques, que vient clore le présent rapport, puis un temps d'approfondissement au plus près du terrain, afin de suivre la mise en œuvre concrète de certaines dispositions des lois adoptées depuis le début de la législature. Ce travail se veut complémentaire de celui mené aujourd'hui par les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Le présent rapport s'inscrit dans une approche à la fois prospective et opérationnelle.

Prospective, tout d'abord, puisqu'il s'agit de repenser le rôle des parlementaires au XXI^e siècle. L'évaluation de l'application de la loi doit devenir une mission noble et essentielle du Parlement. Cette conviction est d'ailleurs partagée par la grande majorité des acteurs auditionnés par la mission. Il faut trouver

(1) Mme Cécile Untermaier, *Le Parlement du futur*, Fauves Éditions, 2016.

les outils pour impliquer davantage les parlementaires aux côtés de tous ceux qui représentent l'État et qui sont chargés d'appliquer les réformes dans les territoires, pour renforcer le suivi de l'application des lois. Il ne s'agit pas de revenir sur le principe de séparation des pouvoirs en faisant des parlementaires des superviseurs de l'administration mais de doter les parlementaires de pouvoirs suffisants pour qu'ils puissent, notamment en lien avec les préfets, faire remonter des difficultés d'application des lois et en comprendre les causes.

Opérationnelle, ensuite, car la mission a souhaité élaborer un guide méthodologique à destination des parlementaires qui souhaiteraient, dès à présent, sans renforcement de leurs pouvoirs de contrôle, suivre la mise en œuvre d'une disposition législative sur le terrain. La mission, qui se veut transpartisane, n'a pas vocation à prendre position pour ou contre une réforme, mais se soucie uniquement de l'effectivité des lois votées.

Dans cette perspective, la première partie du rapport présente les outils dont disposent aujourd'hui les parlementaires pour contrôler et évaluer les lois et cherche à comprendre les raisons pour lesquelles certaines lois sont peu ou mal appliquées. La deuxième partie porte sur l'évaluation *in itinere* des politiques publiques et sur les outils dont pourraient être dotés les parlementaires pour jouer un rôle central dans cette évaluation aux côtés des administrations déconcentrées de l'État. La troisième partie se présente sous la forme d'un guide méthodologique, lequel a vocation à être complété et enrichi grâce au travail de terrain qui sera effectué par un grand nombre de membres de la mission au deuxième trimestre de cette année.

I. LES OUTILS DE SUIVI DE LA BONNE CONCRÉTISATION DES LOIS PEUVENT ENCORE ÊTRE RENFORCÉS

A. LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS ET LEUR ÉVALUATION PROCÈDENT D'UN GRAND NOMBRE D'ACTEURS, PARMI LESQUELS LE PARLEMENT JOUE UN RÔLE DE PREMIER PLAN

1. Le rôle des administrations centrales et déconcentrées

a. *Le Gouvernement est responsable de l'application des lois*

La Constitution de la V^e République, en rupture avec les régimes précédents, a restreint le domaine de la loi à des matières limitativement énumérées par l'article 34, en réservant l'intervention du législateur à l'édiction de « règles » ou de « principes généraux ». Si la pratique a consacré une certaine liberté d'action du Parlement vis-à-vis de ce domaine, il résulte toutefois de ce choix constitutionnel que, dans de nombreux cas, **la loi ne peut être mise en œuvre qu'après l'intervention d'actes d'application** relevant du domaine du règlement, précisant le dispositif ou en prévoyant les modalités pratiques.

C'est au Gouvernement et notamment au Premier ministre, lequel « assure l'exécution des lois » et « exerce le pouvoir réglementaire » aux termes de l'article 21 de la Constitution, qu'il revient d'édicter les actes réglementaires d'application des lois, dans un « délai raisonnable »⁽¹⁾. Il dispose pour cela de plusieurs outils, hiérarchisés, qu'il met en œuvre lorsque la loi le prescrit ou de sa propre initiative :

– les **décrets en Conseil d'État**, pris par le Premier ministre et contresignés par les ministres chargés de leur exécution. Ils sont obligatoirement soumis avant leur publication au Conseil d'État qui en examine la régularité juridique, le Gouvernement étant libre de suivre ou non son avis. En 2018, le Conseil a rendu 822 avis sur des projets de décret ;

– les **décrets simples**, pour lesquels la saisine du Conseil d'État n'est pas obligatoire ;

– les **arrêtés ministériels**, qui peuvent être pris pour l'application d'une loi ou d'un décret ;

– les circulaires et les lignes directrices, en principe dépourvues de caractère réglementaire, qui ont une portée interprétative ou technique et visent à assurer l'application homogène et conforme au droit d'une loi ou d'un acte réglementaire.

(1) Conseil d'État, Ass., 27 novembre 1964, Dame veuve Renard.

L'échéance retenue pour mesurer la bonne application d'une mesure législative est généralement celle de six mois après sa publication au *Journal officiel*. La circulaire du 29 février 2008 sur l'application des lois, qui fixe les modalités et le calendrier de la procédure d'application coordonnée par le secrétariat général du Gouvernement (SGG), rappelle ainsi « **l'objectif consistant à prendre toutes les mesures réglementaires nécessaires dans un délai de six mois suivant la publication de la loi** ». Afin de donner un caractère quantifiable à cet objectif, le Gouvernement transmet au Parlement un échéancier d'application pour chacune des lois publiées nécessitant une précision réglementaire ⁽¹⁾. Tous les six mois, il publie sur le site « *Légifrance* » un bilan statistique de l'application des lois. Aux termes de ce bilan, au 31 décembre 2019, 95 % des dispositions législatives publiées sous la XV^e législature et depuis plus de six mois qui appelaient un décret avaient effectivement reçu application.

En application de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit ⁽²⁾, **le Gouvernement est par ailleurs tenu de remettre au Parlement, à l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, un rapport sur sa mise en application** mentionnant le cas échéant les motifs pour lesquels un acte réglementaire d'application n'aurait pas encore été publié. Le taux de remise de ces rapports demeure trop faible : sur les 43 lois appelant des mesures d'application publiées sous la XV^e législature et jusqu'au mois de juin 2019, seuls 13 rapports avaient effectivement été transmis au 14 janvier 2020, soit un taux légèrement supérieur à 30 % ⁽³⁾.

Les actes réglementaires pris pour l'application des lois sont soumis à une **pluralité d'avis consultatifs**. Au cours de l'élaboration d'un texte et avant sa validation dans le cadre d'une réunion interministérielle, le ministère dit « rapporteur » peut ainsi procéder à diverses consultations techniques internes – directions centrales et services déconcentrés – et externes – autres ministères, collectivités territoriales, agences, experts, partenaires sociaux, ordres professionnels ou associations.

En amont de leur publication, outre la consultation du Conseil d'État qui, hormis le cas des décrets en Conseil d'État, est facultative, les projets d'actes réglementaires d'application sont soumis pour avis aux instances dont la consultation est requise par un texte législatif ou réglementaire. C'est le cas du **Conseil national d'évaluation des normes** (CNEN), associant des représentants de collectivités territoriales, des assemblées parlementaires et de l'État, qui est obligatoirement saisi des projets de textes applicables aux collectivités territoriales ⁽⁴⁾. Il se prononce alors sur l'impact technique et financier du projet pour les collectivités et leurs établissements publics. Le principe de libre administration

(1) Cf. tableau en annexe n° 2.

(2) Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

(3) Journal officiel du 14 janvier 2020, réponse du ministre auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement à la question écrite n° 23490 du 8 octobre 2019 de M. Jean-Luc Lagleize, député.

(4) En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

des collectivités territoriales, issu de l'article 72 de la Constitution, implique dans le champ local un encadrement particulièrement strict des dispositifs réglementaires par la loi, lorsqu'elle n'est pas d'application directe ⁽¹⁾. La mission du CNEN revient donc, comme l'indiquait M. Stanislas Bourron, directeur général des collectivités locales, au cours de son audition, à s'assurer « *qu'il n'y a pas d'atteinte à la libre administration, au bon fonctionnement et aux intérêts des collectivités territoriales* » ⁽²⁾. Le Gouvernement n'est toutefois pas tenu de suivre les recommandations du CNEN.

Le CNEN, qui peut aussi examiner des normes réglementaires déjà entrées en vigueur, le cas échéant en se saisissant lui-même, a rendu, tous textes confondus, 264 avis en 2018. Depuis la création de la commission consultative d'évaluation des normes en 2008, que le CNEN a remplacée en 2013 ⁽³⁾, les deux structures ont examiné au total 3 090 textes.

Une fois publiés, les règlements d'application des lois peuvent être soumis au **contrôle de la juridiction administrative**, par la voie du recours pour excès de pouvoir ou des référés d'urgence. Le Conseil d'État peut non seulement prononcer l'annulation d'un acte contraire à une norme supérieure, le cas échéant en modulant les effets de sa décision, mais également sanctionner la carence du Gouvernement à l'issue du délai raisonnable d'application des lois. Il dispose à cet effet de pouvoirs d'injonction et d'astreinte en application des articles L. 911-1 à L. 911-3 du code de justice administrative.

Lorsqu'une telle décision juridictionnelle demeure sans effet, une **procédure d'exécution** peut en outre être engagée. Au Conseil d'État, c'est à la section du rapport et des études (SRE) qu'il revient, sur saisine d'un requérant ou, depuis 2017, d'office si elle le juge nécessaire ⁽⁴⁾, d'engager des diligences auprès du Gouvernement. La SRE met alors en œuvre toute démarche qui lui semble utile en vue d'obtenir l'exécution de la décision. En cas d'échec de cette phase administrative, la procédure d'exécution peut aboutir au prononcé d'une astreinte par le président de la section du contentieux, lorsque la décision initiale n'en était pas assortie. Au cours de son audition, Mme Martine de Boisdeffre, présidente de la SRE, a souligné l'utilité de la nouvelle procédure de saisine d'office en indiquant qu'elle avait été mise en œuvre à une dizaine de reprises depuis sa création ⁽⁵⁾.

(1) La jurisprudence administrative reconnaît en outre aux collectivités territoriales un pouvoir réglementaire pour déterminer les modalités d'application d'une loi qui, n'étant pas d'application directe, n'aurait pas pour autant prévu l'intervention d'un décret d'application (CE, 13 février 1985, Syndicat communautaire d'aménagement de Cergy-Pontoise).

(2) Audition du 5 novembre 2019 (compte rendu n° 5).

(3) La commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) a été créée par la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007. Elle a été remplacée par le CNEN en application de la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

(4) Décret n° 2017-493 du 6 avril 2017 modifiant le code de justice administrative.

(5) Audition du 10 décembre 2019 (compte rendu n° 11).

b. Les services déconcentrés de l'État accompagnent et sanctionnent la bonne mise en œuvre des réformes sur le terrain

i. Le double rôle des préfets

La loi, publiée et le cas échéant précisée par des règlements d'application, voit encore sa concrétisation conditionnée au fait que les acteurs concernés – collectivités territoriales, entreprises, particuliers, *etc.* – s'en saisissent. Cette appropriation n'est ni immédiate, ni évidente. Elle suppose que les acteurs de terrain soient informés de la démarche du législateur, qu'ils interprètent les textes conformément à son intention et, dans une certaine mesure, qu'ils adhèrent à la disposition nouvelle ou en comprennent les objectifs. D'un point de vue institutionnel, c'est au réseau déconcentré de l'État qu'il revient de s'assurer que cette transmission de l'esprit de la loi, du Parlement vers le terrain, a bien lieu.

Les préfets tiennent en effet de l'article 72 de la Constitution la charge « *du contrôle administratif et du respect des lois* » dans les collectivités territoriales ⁽¹⁾. Celle-ci les conduit, en premier lieu, à exercer un **rôle de conseil et d'accompagnement de tous les acteurs des territoires** en vue d'une bonne mise en œuvre de la loi :

– en interne, il appartient aux préfets, en tant que chefs de service, de réunir les responsables placés sous leur autorité pour leur indiquer les modalités concrètes d'application d'une loi, d'un règlement ou d'une circulaire, afin de s'assurer de la cohérence de leur action ;

– il leur revient en outre de rendre ces modalités compréhensibles pour l'ensemble des acteurs, par exemple en publiant des documents explicatifs ou en menant des actions de sensibilisation auprès des collectivités, des entreprises ou encore des usagers des services publics concernés ;

– les préfets sont enfin en capacité d'identifier et de signaler, par des remontées d'informations, notamment des notes aux ministres régulières ou ponctuelles, d'éventuels problèmes de mise en œuvre de la loi dans les territoires.

Cette diversité d'actions est déclinée de l'échelon régional, chargé de l'animation et de la coordination des politiques publiques, aux échelons du département et des arrondissements, consacrés à leur mise en œuvre. Ce maillage complet du territoire, rappelé au cours des auditions par M. Alain Espinasse, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale ⁽²⁾, repose notamment sur l'**action des préfets et des sous-préfets représentant l'État dans les arrondissements**. Au contact des territoires, ils ont une forte capacité de pédagogie, notamment par leurs relations directes avec les différents acteurs, et sont indispensables à la connaissance fine des contextes locaux et des points de blocage dans la mise en œuvre des politiques publiques.

(1) *Aux termes de l'article 72, alinéa 6, de la Constitution* : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »

(2) *Audition du 12 novembre 2019 (compte rendu n° 6)*.

En second lieu, par l'**exercice du contrôle de légalité** issu des lois de décentralisation ⁽¹⁾, les préfets sont en mesure d'intervenir lorsqu'ils constatent une méconnaissance de la loi ou d'un règlement par une décision locale. Destinataires des actes des collectivités territoriales ⁽²⁾, ils en contrôlent la conformité au droit en vigueur, selon une approche donnant la priorité aux actes à fort enjeu et aux irrégularités les plus graves. Dans un délai de deux mois à compter de sa transmission et, le cas échéant, après l'exercice d'un recours gracieux resté infructueux, ils peuvent déférer au tribunal administratif compétent un acte entaché d'irrégularité ⁽³⁾.

Soulignant l'importance du rôle d'accompagnement et de dialogue joué par les services déconcentrés et la complémentarité du déféré préfectoral avec cette approche préalable, M. Frédéric Papet, sous-directeur des collectivités territoriales, a indiqué au cours des auditions qu'en 2018, sur plus d'un million d'actes contrôlés, 21 627 avaient fait l'objet d'un recours gracieux, pour un nombre de déférés limité à 1 348. Dans ce dernier cadre, l'État a obtenu gain de cause dans plus de 86 % des cas ⁽⁴⁾.

ii. Les autres acteurs

D'autres acteurs contribuent à la bonne mise en œuvre des politiques publiques dans les territoires. **Certains domaines échappent à la compétence des préfets**, comme l'éducation, qui relève des recteurs d'académies, ou les finances publiques – la direction générale des finances publiques dispose de ses propres services déconcentrés. C'est aussi le cas des juridictions, en application du principe d'indépendance de l'autorité judiciaire.

En ce qui concerne les collectivités territoriales, l'**Agence nationale de la cohésion des territoires** (ANCT) créée par la loi du 22 juillet 2019 ⁽⁵⁾, a pour mission, « *en tenant compte des particularités, des atouts et des besoins de chaque territoire, de conseiller et de soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements [...] dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets* » ⁽⁶⁾. En apportant de tels moyens d'ingénierie aux acteurs locaux, l'ANCT favorisera notamment la sécurité juridique de leurs actes au regard des lois et règlements en vigueur.

(1) Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

(2) En application des articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du code général des collectivités territoriales.

(3) Ils n'y sont toutefois pas tenus et la responsabilité de l'État du fait de sa carence à exercer le déféré préfectoral ne peut être engagée que pour faute lourde (CE, 6 octobre 2000, Commune de Saint-Florent).

(4) Audition du 5 novembre 2019 (compte rendu n° 5).

(5) Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

(6) En application de l'article L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales.

c. L'évaluation des lois, ex ante et ex post, est le fait d'une multitude d'acteurs

i. L'évaluation *ex ante*

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ⁽¹⁾, l'article 39 de la Constitution prévoit que : « *La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique* ». Aux termes de cette loi organique ⁽²⁾, l'une de ces conditions est que, ***ex ante***, « ***les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact*** ». Réalisée par le Gouvernement, elle définit les objectifs poursuivis par le projet de loi, recense les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et expose les motifs qui conduisent à recourir à une nouvelle législation. Elle a pour objectif d'éclairer tant les débats parlementaires que les évaluations, préalables comme postérieures au vote de la loi.

L'évaluation d'impact des politiques publiques a commencé à se développer en France à partir du milieu des années 2000. Comme le montre France Stratégie dans une récente étude ⁽³⁾, elle reste encore bien moins répandue en France que dans d'autres pays, même si notre pays commence à rattraper progressivement son retard.

À compter du mois de juin 2019, le Gouvernement a décidé d'introduire dans l'étude d'impact de chaque projet de loi **au moins cinq indicateurs d'impact** permettant d'apprécier *a posteriori* la capacité du projet à atteindre ses objectifs majeurs ⁽⁴⁾. En novembre 2019, saisi pour avis du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique et de son étude d'impact, conforme à cette nouvelle pratique, le Conseil d'État a approuvé « *cette nouvelle orientation qui doit faciliter l'évaluation de la mise en œuvre des textes législatifs* ». Il a recommandé « *de veiller à ce que les indicateurs choisis correspondent aux objectifs majeurs du texte et que leur méthode de construction, leur périodicité et leur mode de diffusion soient bien précisés* », en ajoutant que leur formulation devait, « *par ailleurs, être aussi lisible et compréhensible que possible* » ⁽⁵⁾.

L'étude d'impact du projet de loi précité expose par exemple, à titre liminaire, six enjeux et sept indicateurs d'impact pertinents pour apprécier la réussite des principales mesures du texte. Elle précise la source prise en référence pour la mesure de chaque indicateur. Ainsi, à l'enjeu : « *Permettre aux Français de pouvoir regarder plus de cinéma sur les offres des télévisions gratuites* »,

(1) Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

(2) Article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

(3) France Stratégie, Vingt ans d'évaluations d'impact en France et à l'étranger – Analyse comparée des pratiques dans six pays, décembre 2019.

(4) Circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail.

(5) Conseil d'État, séances des mercredi 27 et jeudi 28 novembre 2019, avis sur le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique.

correspond un indicateur relatif au « *nombre total de téléspectateurs de films de cinéma sur la TV en clair* », mesuré au regard des statistiques publiées par la future Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, dont le projet de loi prévoit la création, ou par le Centre national du cinéma et de l'image animée. Cet indicateur permettra, *a posteriori*, d'évaluer l'efficacité du chapitre II du titre I^{er} du projet de loi initial, qui vise notamment à supprimer l'encadrement de la grille horaire de diffusion par les chaînes de télévision des films de cinéma.

Il convient de noter que certains projets de loi, dont les conditions de présentation relèvent de dispositions spécifiques, échappent à l'obligation d'étude d'impact ⁽¹⁾ : projets de révision constitutionnelle, projets de loi de finances ⁽²⁾, projets de loi de financement de la sécurité sociale, projets de loi de programmation et projets de loi prorogeant des états de crise. S'y ajoutent les ordonnances, qui font toutefois l'objet d'un rapport du Gouvernement au Président de la République, publié au *Journal officiel*. Si le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre une ordonnance est pour sa part assorti d'une étude d'impact, celle-ci ne peut pas anticiper le contenu de l'ordonnance et se borne donc à faire état d'éléments de diagnostic ou relatifs à la nécessité de légiférer et aux objectifs poursuivis. Les projets de loi de ratification ne sont, quant à eux, accompagnés d'une telle étude que dans la mesure où ils comportent des dispositions nouvelles ou modifient celles de l'ordonnance concernée.

(1) En application de l'article 11 de la loi organique n° 2009-403 précitée.

(2) Par exemple, les conditions spécifiques de présentation des projets de loi de finances sont prévues par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Le contrôle parlementaire des études d'impact

Aux termes de l'article 39, alinéa 4, de la Constitution, la Conférence des présidents de la première assemblée saisie peut constater la méconnaissance des règles fixées par la loi organique, notamment en cas d'insuffisance de l'étude d'impact. Le projet de loi concerné ne peut alors pas être inscrit à l'ordre du jour. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

Le Conseil constitutionnel a toutefois assoupli le caractère contraignant de ce contrôle de l'étude d'impact par deux réserves d'interprétation. Il a jugé, d'une part, que seules les rubriques mentionnées dans la loi organique qui sont pertinentes au regard du projet de loi doivent figurer dans l'étude d'impact et, d'autre part, qu'en cas de présentation tardive de celle-ci, le Conseil constitutionnel se prononcerait « *au regard des exigences de la continuité de la vie de la Nation* »⁽¹⁾. Il a en outre rappelé à l'occasion du contrôle de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel que « *l'article 39 de la Constitution et la loi organique du 15 avril 2009 n'imposent la présentation d'une étude d'impact que pour les projets de loi avant leur dépôt sur le bureau de la première assemblée saisie et non pour les amendements* »⁽²⁾.

À ce jour, le Conseil constitutionnel n'a été amené à statuer qu'une fois sur la question de l'insuffisance d'une étude d'impact. La Conférence des présidents du Sénat ayant conclu, à la suite de son dépôt, à l'insuffisance de l'étude d'impact du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, le Premier ministre, en désaccord avec ce constat, a saisi le Conseil constitutionnel. Par une décision n° 2014-12 FNR du 1^{er} juillet 2014, celui-ci a déclaré que la présentation de ce projet de loi n'avait méconnu aucune des règles prévues par la loi organique. Il a rappelé à cette occasion qu'il ne pouvait « *statuer que sur la seule question de savoir si ladite présentation du projet de loi [avait] respecté les conditions fixées par la loi organique du 15 avril 2009 ; qu'il ne saurait donc se prononcer sur la conformité des dispositions contenues dans ce projet à d'autres règles constitutionnelles, conformité qui ne pourrait faire l'objet de son appréciation que s'il en était saisi dans les conditions prévues aux articles 61 et 61-1 de la Constitution* ».

L'existence de cette procédure a fait partie des raisons pour lesquelles la commission des Affaires sociales a jugé irrecevable la demande de création d'une commission d'enquête sur l'étude d'impact des projets de loi relatifs au système universel de retraite⁽³⁾.

À l'Assemblée nationale, le comité d'évaluation et de contrôle (CEC), saisi par le président de la commission concernée ou par le président de l'Assemblée, peut être amené à « *donner son avis sur les documents qui rendent compte de l'étude d'impact joints à un projet de loi déposé par le Gouvernement* », en application de l'article 146-5 du Règlement. L'avis du CEC est communiqué « *dans les plus brefs délais* » à la Conférence des présidents, afin que celle-ci puisse, le cas échéant, constater l'insuffisance de l'étude d'impact dans le délai constitutionnel. Depuis 2009, le CEC n'a jamais été saisi au titre de cette disposition.

(1) *Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.*

(2) *Décision n° 2018-769 DC du 4 septembre 2018, Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.*

(3) *Rapport fait au nom de la commission des Affaires sociales par M. Boris Vallaud, n° 2736, XV^{ème} législature, 4 mars 2020.*

Le **Conseil d'État** est, en dehors du Gouvernement lui-même, l'un des principaux acteurs de l'évaluation *ex ante* des textes législatifs :

– avant leur délibération en Conseil des ministres, il est obligatoirement saisi des **projets de loi**, accompagnés de leur étude d'impact, en application de l'article 39 de la Constitution. Il a rendu 93 avis dans ce cadre en 2019 et 69 en 2018 ;

– depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, il peut également être saisi des **propositions de loi** avant leur examen en commission, à l'initiative du président d'une assemblée, sauf si l'auteur de la proposition s'y oppose. Au cours de l'année 2019, le Conseil a rendu 3 avis sur des propositions de loi. Il en avait rendu 7 en 2018 et 14 au cours de l'ensemble de la XIV^e législature ;

– il est en outre obligatoirement saisi des projets d'ordonnance avant leur adoption en Conseil des ministres, en application de l'article 38 de la Constitution. En 2019, 57 avis ont été rendus sur des projets d'ordonnance, contre 27 en 2018.

Le projet – ou la proposition – soumis au Conseil d'État est renvoyé à celle des cinq sections administratives⁽¹⁾ qui est compétente. Celle-ci nomme un rapporteur chargé de l'instruction du dossier. Après examen du texte, le cas échéant en présence de l'auteur de la proposition de loi, l'avis du Conseil est rendu par la formation consultative saisie et fait l'objet d'une adoption par l'Assemblée générale si son importance le justifie. Il porte à la fois **sur la régularité juridique du texte, sur son opportunité d'un point de vue administratif et sur sa rédaction légistique**. Le Conseil d'État peut être amené, dans ce cadre, à se prononcer sur de potentielles difficultés d'application ou de mise en œuvre concrète. Son avis donne lieu à une proposition de rédaction modifiée – le « vert » – qui se distingue du texte d'origine – le « rose ». Le Gouvernement n'est pas tenu de suivre l'avis du Conseil d'État, dont rien n'impose la publication. Toutefois, en application d'un vœu du Président de la République formulé le 20 janvier 2015⁽²⁾, les avis rendus sur les projets de loi sont intégralement mis en ligne à l'issue de la délibération du texte en Conseil des ministres, depuis le 19 mars 2015.

D'autres acteurs participent à l'évaluation *ex ante* des réformes, dont deux sont particulièrement susceptibles d'anticiper des difficultés de concrétisation sur le terrain :

– le **Conseil économique, social et environnemental** qui est obligatoirement saisi pour avis de « *tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental* », en application de l'article 70 de la Constitution. En application de son article 69, il peut en outre être saisi, par le Gouvernement, des projets de loi, d'ordonnance ou de

(1) *Section des finances, section de l'intérieur, section sociale, section des travaux publics, section de l'administration.*

(2) *Vœux de M. François Hollande, Président de la République, au Parlement et aux corps constitués, le mardi 20 janvier 2015.*

décret, ainsi que des propositions de loi. Depuis le début de la XV^e législature, le CESE a examiné quatre projets de loi dans le cadre de saisines obligatoires et une proposition de loi dans le cadre d'une saisine facultative de l'Assemblée nationale ;

– le **Conseil national d'évaluation des normes** (CNEN), dont le rôle, déjà évoqué au sujet des projets de règlements, s'étend aux projets de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, qui lui sont obligatoirement soumis. Le président d'une assemblée parlementaire peut par ailleurs saisir le CNEN d'une proposition de loi ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements publics, sauf si son auteur le refuse.

ii. L'évaluation *ex post*

Outre les initiatives parlementaires, l'**évaluation *ex post* des lois** est le fait d'une multitude d'acteurs qui peuvent être amenés, dans différents cadres, à apprécier les résultats de dispositions législatives entrées en vigueur. Si certains appartiennent à la sphère publique – Conseil économique, social et environnemental, Conseil d'État, Cour des comptes, inspections interministérielles, France stratégie, universitaires, *etc.* –, de nombreux acteurs de l'évaluation relèvent du secteur associatif ou privé – organisations non gouvernementales, entreprises, cabinets de conseil en politique publique, *etc.* La nature des évaluations qui en résultent est aussi diverse que les initiatives susceptibles de les motiver.

2. Le rôle des parlementaires

Aux termes de l'article 24 de la Constitution, tel qu'il résulte de la révision du 23 juillet 2008, le Parlement « **contrôle l'action du Gouvernement** » et « **évalue les politiques publiques** ». Ce rôle constitutionnel voit sa place dans l'ordre du jour des assemblées protégée par l'article 48 : « *Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.* » Si ce temps réservé dans le cadre de la séance publique permet aux parlementaires de prendre connaissance et de débattre des différents travaux de contrôle et d'évaluation, ceux-ci sont menés en amont dans une pluralité de cadres et grâce à des outils spécifiques.

a. Les outils du contrôle de l'application et de l'évaluation des lois

Les commissions permanentes ont un rôle prépondérant, mais pas exclusif, dans la mise en œuvre du contrôle de l'action du Gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques et notamment en matière d'application des lois et d'évaluation de leur concrétisation. Ce rôle est affirmé explicitement par le Règlement du Sénat, dont l'article 19 *bis* A précise que : « *Les commissions permanentes assurent l'information du Sénat et mettent en œuvre, dans leur domaine de compétence, le contrôle de l'action du Gouvernement, l'évaluation des politiques publiques et le suivi de l'application des lois. Elles contribuent à l'élaboration du bilan annuel de l'application des lois.* »

i. Le contrôle de l'application des lois

À l'Assemblée nationale, **un rapport sur la mise en application d'une loi peut intervenir à l'issue d'un délai de six mois suivant son entrée en vigueur**, lorsque sa mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire. Il associe le rapporteur du texte et un co-rapporteur appartenant à un groupe d'opposition. Introduits à l'article 145-7, alinéa 1, du Règlement par la résolution adoptée le 27 mai 2009, ces rapports ont vu leur usage se développer de façon importante ⁽¹⁾. La résolution n° 281, adoptée le 4 juin 2019 et entrée en vigueur le 1^{er} septembre de la même année, a renforcé ce dispositif en rendant obligatoire la nomination d'un co-rapporteur par la commission compétente dès qu'un texte est renvoyé à son examen. La procédure a en outre été adaptée au cadre des commissions spéciales ⁽²⁾. Au 7 juillet 2020, quinze travaux sur l'application des lois avaient donné lieu à un rapport depuis le début de la législature ou étaient en cours (hors rapports relatifs aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale qui sont présentés chaque année) ⁽³⁾.

Au Sénat, **chaque commission établit annuellement un bilan de l'application des lois**. Le Président de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle présente en outre à la Conférence des présidents un rapport annuel qui, sur la base des travaux des commissions, dresse un bilan d'ensemble de l'application des lois. Il en expose les aspects quantitatifs – le taux de mesures réglementaires appelées par des lois ayant effectivement été prises – et aborde des aspects plus qualitatifs, issus du travail des commissions, visant notamment à s'assurer de l'effectivité du respect de la volonté du législateur. Ce rapport donne lieu, chaque année, à l'audition du secrétaire général du Gouvernement, puis à un débat public en présence du ministre chargé des relations avec le Parlement. Comme l'a indiqué le ministre, M. Marc Fesneau, au cours des auditions : « *Ce rendez-vous est un aiguillon efficace, puisque l'on note généralement une accélération de l'adoption des décrets et de la publication des rapports en amont de l'audition* » ⁽⁴⁾.

(1) *Le rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le bilan d'activités de la commission sous la XIII^e législature (n° 4422) dénombreait : « 57 rapports d'application des lois. Ce nombre est plus de dix fois plus élevé que celui des rapports déposés par la commission des Lois sous la XII^e législature ». Le bilan d'activités de la même commission sous la XIV^e législature (n° 4542) relevait pour sa part que « la désignation d'un co-rapporteur d'application est désormais quasi-systématique ».*

(2) *Aux termes de l'article 145-7, alinéa 4, modifié : « Lorsqu'une loi a été examinée par une commission spéciale, le rapport d'application ou d'évaluation mentionné aux alinéas 1 et 3 est présenté aux commissions permanentes compétentes par deux de leurs membres, dont l'un appartient à un groupe d'opposition. »*

(3) *Cf. tableaux en annexe n° 1.*

(4) *Audition du 23 janvier 2020 (compte rendu n° 17).*

Les sénateurs ont en outre introduit dans leur Règlement un « droit de suite » au bénéfice des rapporteurs en matière d'application des lois, par l'adoption de la résolution n° 97 du 7 mai 2019 renforçant les capacités de contrôle de l'application des lois. Ils pourront désormais suivre l'application des lois, par exemple en interrogeant le ministre compétent, entre leur promulgation et le prochain renouvellement du Sénat, voire au-delà s'ils sont confirmés dans leurs fonctions de rapporteur lorsqu'ils ont été reconduits dans leur mandat ⁽¹⁾.

Les commissions chargées des finances et des affaires sociales des deux assemblées exercent des rôles spécifiques en matière de contrôle de l'application des lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Ainsi, à l'Assemblée nationale, le rapporteur général de la commission des finances examine chaque année depuis 1990 l'application des dispositions fiscales contenues dans la loi de finances dans le cadre du rapport d'application de la loi fiscale (RALF) ⁽²⁾. Le rapporteur général de la commission des affaires sociales et un député appartenant à un groupe d'opposition examinent pour leur part dans un rapport annuel la mise en application de la loi de financement de la sécurité sociale ⁽³⁾.

Sans préjudice des compétences des commissions permanentes, les **délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes** assurent le suivi de l'application des lois dans leur domaine ⁽⁴⁾.

Eu égard aux spécificités institutionnelles du Sénat, une **mission d'assistance juridique aux collectivités territoriales** a été instituée en 2017 par l'article XVII *ter* de l'Instruction générale du Bureau (IGB). Aux termes de cet article : « *Le Sénat apporte aux collectivités locales son assistance juridique sur l'application des lois* ». La mission est chargée de répondre aux demandes adressées par les élus locaux concernant l'application des lois.

Par ailleurs, une **commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois** avait été instituée en novembre 2011 par l'article X *bis* de l'IGB. Toutefois, il a été décidé d'y mettre fin en novembre 2014, « *dans le souci de restituer aux commissions permanentes la plénitude de leurs prérogatives de contrôle sur un domaine où elles sont indiscutablement les mieux placées, puisqu'elles ont eu à connaître dès le départ les lois dont il faut vérifier la mise en application en aval* » ⁽⁵⁾. Cette commission présentait le rapport désormais établi par le Président de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle.

(1) Ces dispositions, introduites à l'article 19 du RS, ont été transférées à l'article 19 bis B par la résolution n° 112 adoptée le 18 juin 2019 clarifiant et actualisant le Règlement du Sénat.

(2) Déposé en application de l'article 145 du Règlement.

(3) Déposé en application de l'article 145-7, alinéa 1, du Règlement.

(4) En application de l'article 6 septies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

(5) Sénat, rapport d'information n° 495 (2014-2015) de M. Claude Bérit-Débat sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2015, juin 2015, p. 8.

ii. L'évaluation des lois

Des **missions d'information** « *sur les conditions d'application d'une législation* »⁽¹⁾ peuvent être créées au sein de chacune des assemblées. Elles peuvent s'exercer dans le cadre d'une ou de plusieurs commissions permanentes – elles ont alors obligatoirement un caractère temporaire –, ou être créées à l'initiative de la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Composées en tenant compte de la configuration politique de l'assemblée concernée, ou, au mois, d'un membre de la majorité et d'un membre de l'opposition, elles mènent les travaux (auditions, déplacements, *etc.*) nécessaires à la formulation de propositions opérationnelles. Celles-ci peuvent notamment avoir pour objet l'évolution d'une disposition législative ou réglementaire lorsqu'une difficulté de concrétisation d'une politique publique est constatée.

À l'Assemblée nationale, l'article 145-7, alinéa 3, du Règlement prévoit en outre la **faculté pour deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition, de présenter à la commission compétente un rapport d'évaluation** sur l'impact d'une loi entrée en vigueur depuis plus de trois ans. Ce rapport « *fait notamment état des conséquences juridiques, économiques, financières, sociales et environnementales de la loi, le cas échéant au regard des critères d'évaluation définis dans l'étude d'impact préalable, ainsi que des éventuelles difficultés rencontrées* » dans sa mise en œuvre.

En matière de finances publiques et de finances de la sécurité sociale, des **missions d'évaluation et de contrôle (MEC et MECSS)**⁽²⁾, créées au sein des commissions des deux assemblées chargées des finances et du financement de la sécurité sociale, ont pour compétence l'évaluation de « toute question » les intéressant.

Par ailleurs, des **modalités *ad hoc* de contrôle parlementaire, votées au sein même de la loi concernée**, ont parfois pour objet de permettre aux commissions permanentes d'évaluer sa mise en œuvre. C'est par exemple le cas du contrôle parlementaire de l'état d'urgence⁽³⁾, ou encore de celui de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme⁽⁴⁾, qui porte sur la mise en œuvre de quatre mesures (périmètres de protection, mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, fermeture de lieux de culte, visites et saisies)⁽⁵⁾.

(1) Article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale. Au Sénat, les missions d'information sont créées dans les conditions prévues aux articles 20 et 21 du Règlement du Sénat.

(2) Elles sont instituées par les articles 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale

(3) Prévu, depuis la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, à l'article 4-1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

(4) Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

(5) Les modalités de ce contrôle sont codifiées à l'article L. 22-10-1 du code de la sécurité intérieure.

Outre les commissions permanentes, d'autres organes parlementaires ont pour rôle de conduire des travaux d'évaluation :

– les **commissions d'enquête** qui peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour une durée n'excédant pas six mois ⁽¹⁾. Leur existence est reconnue par l'article 51-2 de la Constitution. Si leur objet, sans pouvoir concerner des poursuites judiciaires en cours, est souvent relatif à des faits précis ou à la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale, leurs travaux sont susceptibles de porter sur des dispositions législatives ou sur leur mise en œuvre concrète. Les propositions de résolutions tendant à la création d'une commission d'enquête, déposées par un parlementaire, sont en principe soumises au vote de l'assemblée concernée, en commission puis en séance. Dans les deux chambres, un droit de tirage permet aux présidents de groupes politiques d'obtenir, une fois par session, la création de droit d'une commission d'enquête – ou d'une mission d'information –, sous réserve de la recevabilité de la demande ⁽²⁾ ;

– les offices parlementaires communs aux deux chambres et notamment l'**office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPECST)**. Institué par une loi du 8 juillet 1983 ⁽³⁾, il a pour mission « *d'informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin, notamment, d'éclairer ses décisions* ». D'autres offices parlementaires ont été supprimés, leurs missions revenant aux commissions permanentes, ou au comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale. C'est le cas de l'office parlementaire d'évaluation des politiques de santé, de l'office d'évaluation des politiques publiques et de l'office d'évaluation de la législation ;

– les **délégations parlementaires**, communes aux deux chambres – la délégation parlementaire au renseignement – ou propres à chaque chambre – à l'Assemblée nationale, la délégation aux droits des femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes, la délégation aux outre-mer et la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation ;

– à l'Assemblée nationale, le **comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC)**, prévu par l'article 146-2 du Règlement depuis la réforme du 27 mai 2009. Il a pour objet de permettre l'évaluation des politiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente.

(1) Ou les commissions ou instances auxquelles les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête ont été conférées en application de l'article 5 ter de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

(2) Ce droit de tirage est prévu par les articles 141, alinéa 2, du Règlement de l'Assemblée nationale et 6 bis du Règlement du Sénat.

(3) Loi n° 83-609 du 8 juillet 1983 portant création d'une délégation dénommée office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques.

b. Les pouvoirs d'enquête

Au regard du rôle spécifique du Parlement en matière budgétaire, de la gravité particulière d'un sujet ou de la nature inquisitoire de leur mission, certains parlementaires disposent de **pouvoirs d'investigation spécifiques, sur pièces et sur place**, pour contrôler l'action du Gouvernement. Ces attributions leur permettent, dans le strict cadre de leur mission, d'accéder à tout lieu et d'obtenir communication de tout renseignement ou document. Les communications de documents s'exercent toutefois dans le respect du secret en matière de défense nationale, d'affaires étrangères et de sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

Disposent de tels pouvoirs d'enquête :

– les rapporteurs des commissions d'enquête (article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) ;

– le président, le rapporteur général et, dans leurs domaines d'attribution, les rapporteurs spéciaux des commissions chargées des finances des deux assemblées, ainsi que, « *chaque année, pour un objet et une durée déterminés* », « *un ou plusieurs membres d'une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet* », en matière budgétaire et pour le contrôle de la gestion, notamment, des entreprises publiques (en application des articles 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959) ;

– le président et, dans leurs domaines d'attribution, les rapporteurs des commissions chargées des affaires sociales des deux assemblées, « *pour un objet et une durée déterminés* », « *des membres d'une de ces commissions désignés par elle à cet effet* », ainsi que le président de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS), pour l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale (en application de l'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale) ;

– le président et les rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances des commissions chargées de la défense des deux assemblées ainsi que, « *le cas échéant, pour un objet déterminé* », « *un ou plusieurs des membres de ces commissions spécialement désignés* », pour le suivi et le contrôle de la programmation militaire (actuellement en application de l'article 9 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense) ;

– conjointement, le président des commissions chargées des affaires économiques et le rapporteur général des commissions des finances des deux assemblées, en matière de protection et de promotion des intérêts économiques, industriels et scientifiques de la nation et de contrôle des investissements étrangers

en France (en application de l'article L. 151-7 du code monétaire et financier, issu de l'article 153 de la loi « Pacte » ⁽¹⁾) ;

– les rapporteurs de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), sous certaines conditions et notamment en cas de difficultés dans l'exercice de sa mission (en application du VI de l'article 6 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée) ;

– à titre anecdotique, le rapporteur général des commissions chargées des finances des deux assemblées, ainsi que deux représentants désignés par les commissions chargées des finances et des affaires culturelles, pour le suivi et le contrôle de l'emploi des crédits inscrits au budget du musée d'Orsay (en application de l'article 3 de la loi n° 78-727 du 11 juillet 1978 de programme sur les musées).

En application de l'article 5 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée, les commissions permanentes ou spéciales et les instances permanentes de contrôle ou d'évaluation dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente peuvent se voir conférer les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête, pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois. À l'Assemblée nationale, si les missions d'information créées par la Conférence des présidents peuvent bénéficier de ces dispositions ⁽²⁾, ce n'est en revanche pas le cas des missions d'information des commissions permanentes – même lorsqu'elles sont communes à plusieurs commissions – dont le caractère temporaire est inscrit à l'article 145 du Règlement.

c. Les questions

Confrontés sur le terrain à une difficulté de mise en œuvre d'une réforme, les parlementaires disposent aussi, individuellement, de la possibilité d'interroger le Gouvernement, par l'intermédiaire de questions orales ou écrites ⁽³⁾.

Les questions orales s'exercent dans le cadre de la séance publique. Leur nombre est par conséquent limité, le choix des sujets relevant des groupes politiques selon un principe de parité entre la majorité et l'opposition ⁽⁴⁾. Elles prennent principalement deux formes :

(1) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

(2) La mission d'information sur les moyens de Daech, créée par la Conférence des présidents le 1^{er} décembre 2015, ou la mission d'information sur la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid 19, créée par la Conférence des présidents le 17 mars 2020, se sont ainsi vu attribuer de telles prérogatives par l'Assemblée nationale.

(3) La place des questions dans l'ordre du jour de chacune des assemblées est garantie par l'article 48, alinéa 6, de la Constitution, qui leur réserve « une séance par semaine au moins ». Les procédures de questions orales sont prévues aux articles 15 de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale, 133 et 134 de son Règlement et 75 bis à 78 du Règlement du Sénat. Celles relatives aux questions écrites sont prévues aux articles 135 du RAN et 74 et 75 du RS.

(4) En application de l'article 45 de la résolution du 4 juin 2019 modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, l'article 133 de celui-ci prévoit désormais que la moitié « au moins » des questions est posée par des députés membres d'un groupe d'opposition.

– les **questions orales sans débat** : à l'Assemblée nationale, elles se tiennent, selon un calendrier établi par la Conférence des présidents et à raison de 32 questions par séance, généralement le mardi matin au cours des semaines réservées au contrôle de l'action du Gouvernement ;

– les **questions au Gouvernement** : une séance par semaine leur est réservée à l'Assemblée nationale – depuis octobre 2019, le mardi après-midi, pour une durée de deux heures – et au Sénat. Contrairement aux questions orales sans débat, elles n'ont pas à être sommairement rédigées ni notifiées au Gouvernement et ont, en théorie, un caractère spontané.

Les questions écrites s'exercent en dehors du cadre de la séance publique. Seul le Règlement de l'Assemblée nationale, en vue de maîtriser le flux de questions soumises au Gouvernement, prévoit depuis 2014 ⁽¹⁾ un nombre maximal de questions écrites par député – ce nombre, actuellement fixé par la Conférence des présidents à 52 questions par année, ne constitue pas une contrainte importante. Contrairement au cas des questions orales, les réponses aux questions écrites ne sont toutefois pas immédiates, les règlements des deux chambres prévoyant un délai de réponse de deux mois au bénéfice du Gouvernement.

Si le flux de questions écrites soumises au Gouvernement est important, vos rapporteurs ne peuvent pour autant pas se satisfaire de l'habitude consistant à ce qu'une part d'entre elles soit laissée sans réponse. Le secrétaire général du Gouvernement, M. Marc Guillaume, a souligné au cours de son audition du 29 octobre 2019 les efforts mis en œuvre par les services ministériels pour apporter la plupart des réponses dans un délai raisonnable. Il a ainsi indiqué que, sur les près de 38 000 questions écrites posées depuis le début de la XV^e législature par les membres des deux assemblées, environ 27 000 avaient reçu une réponse ⁽²⁾. À l'Assemblée nationale, cet effort s'accompagne d'une forme de priorisation des questions restées sans réponse permettant à un certain nombre d'entre elles, signalées par les présidents des groupes politiques, de recevoir une réponse dans un délai de 10 jours après leur signalement.

Vos rapporteurs observent que ces différentes procédures de questions constituent des **outils pertinents pour soumettre à l'attention du Gouvernement une difficulté constatée sur le terrain** ou pour obtenir de sa part tout éclaircissement utile sur les causes du problème et, le cas échéant, sur les mesures envisagées pour le résoudre.

(1) En application de l'article 32 de la résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, adoptée par l'Assemblée nationale le 28 novembre 2014 (n° TA 437).

(2) Audition du 29 octobre 2019 (compte rendu n° 3).

B. SI L'AMÉLIORATION RÉCENTE DES OUTILS DE CONTRÔLE A PERMIS D'ACCÉLÉRER SENSIBLEMENT LA CONCRÉTISATION DES LOIS, CELLE-CI DEMEURE IMPARFAITE

1. Le suivi de la concrétisation des réformes s'est accru ces dernières années

a. Des progrès notables en matière d'application des lois

Au cours de son audition, M. Marc Fesneau, ministre auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, reprenant le taux de 95 % d'application des lois de plus de six mois, a constaté qu'il s'agissait d'un « *niveau que l'on n'avait jamais enregistré depuis que cet indicateur existe* ». Il ajoutait que : « **Le Gouvernement a la ferme intention de maintenir le taux d'application des lois à un niveau très élevé, et il entend mener à bien l'acte II du quinquennat, qui consiste notamment, comme l'a indiqué le Président de la République, à s'assurer que les réformes votées sont bien exécutées et qu'elles atteignent les objectifs pour lesquels elles ont été proposées.** » ⁽¹⁾

Les statistiques publiées par le Sénat, qui tiennent compte de l'ensemble des mesures d'application appelées par une loi et non, comme celles du Gouvernement, des seuls décrets, montraient jusqu'à présent la même tendance. Dans son bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2019 ⁽²⁾, Mme Valérie Létard, sénatrice, prenait également acte de cette **croissance continue du taux d'application des lois**, initiée au cours de la précédente législature : « *Le taux d'application des lois continue à augmenter et témoigne de la forte mobilisation du Gouvernement. Il atteint désormais 78 % [des lois adoptées lors de la session passée, hors convention] – 86 % si on exclut les mesures dont l'entrée en vigueur est différée. Par comparaison, il était de 73 % l'année dernière et de 62 % pour la session 2014-2015.* » Elle relevait en outre une diminution du délai moyen de prise des textes d'application, qui atteint 4 mois et 11 jours.

Toutefois, le taux d'application des lois mesuré par le Sénat dans le cadre de son bilan annuel au 31 mars 2020, publié le 17 juin dernier ⁽³⁾, a baissé de 7,7 points par rapport à l'année précédente. Il s'élève à 72 %, soit un niveau proche de celui constaté au mois de mars 2018. Le Sénat relève le « **contexte général d'accroissement du nombre de mesures d'application figurant dans les textes de lois, qui a augmenté de près de la moitié par rapport à la session 2017-2018** », expliquant en partie le résultat constaté. Le délai moyen de prise des textes d'application a augmenté dans des proportions similaires, passant à 5 mois et 12 jours.

(1) Audition du 23 janvier 2020 (compte rendu n° 17).

(2) Sénat, rapport d'information n° 542 (2018-2019) de Mme Valérie Létard sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2019, juin 2019.

(3) Sénat, rapport d'information n° 523 (2019-2020) de Mme Valérie Létard sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2020, juin 2020

Cette approche quantitative n'est pas à elle seule suffisante pour rendre compte de la réalité de la mise en œuvre des lois : elle ne tient pas compte de l'importance inégale des mesures d'applications appelées, ni, lorsqu'elles sont prises, de leur contenu qui peut s'avérer inapplicable dans les faits ou s'écarter de la volonté du législateur. Elle révèle toutefois une **prise de conscience, notamment de la part du Gouvernement, de l'impératif démocratique que constitue la bonne application des lois**, ce dont vos rapporteurs se félicitent.

b. Une attention accrue portée au suivi des réformes

Un certain nombre des personnes auditionnées a fait le constat, résumé par M. Stanislas Bourron, directeur général des collectivités locales, qu'il existe aujourd'hui une plus grande « *sensibilité à l'importance de la bonne mise en œuvre de la loi* » qu'auparavant ⁽¹⁾. Celle-ci se concrétise par une pluralité d'initiatives des services de l'État, déclinées au niveau central comme à l'échelon déconcentré.

i. Les initiatives gouvernementales

Dans le cadre du programme « Action publique 2022 », chaque ministère a construit un **plan de transformation ministériel**, reprenant les feuilles de route transmises par le Premier ministre en début de mandat. Ces plans, qui dressent la liste des principales réformes, relatives tant à l'organisation interne du ministère qu'à tout sujet relevant de son champ de compétences, comprennent « *des objectifs chiffrés en termes de résultats du point de vue de l'usager et du citoyen* » ⁽²⁾ et font l'objet d'un suivi régulier, supervisé par le Premier ministre et le Président de la République.

Certaines de ces réformes, qui ont un impact significatif sur le quotidien des Français, ont été identifiées comme particulièrement prioritaires. Ces **66 « objets de la vie quotidienne » (OVQ) bénéficient d'un suivi renforcé** ⁽³⁾, dont les modalités sont prévues par la circulaire du Premier ministre du 3 octobre 2019 relative au suivi des priorités de l'action gouvernementale. Des chefs de projet, chargés de coordonner leur mise en œuvre, en rendent compte toutes les six semaines aux services du Premier ministre, dans le cadre de réunions associant toutes les équipes concernées – notamment le directeur de cabinet du ministre et le secrétaire général du ministère compétent.

Au mois d'octobre 2019 ⁽⁴⁾, il a été décidé que **les cabinets ministériels**, dont le nombre de membres était limité à dix, **pourraient comprendre un membre supplémentaire, chargé spécifiquement du suivi de l'exécution des réformes** et notamment des plans de transformation ministériels et des OVQ. Ces « onzièmes conseillers » jouent un rôle qui s'apparente à celui d'une « *delivery unit* », sur le

(1) Audition du 5 novembre 2019 (compte rendu n° 5).

(2) Comme l'a indiqué M. Thomas Cazenave, directeur interministériel de la transformation publique, lors de son audition du 22 octobre 2019 (compte rendu n° 1).

(3) La liste de ces réformes prioritaires figure en annexe n° 3.

(4) En application du décret n° 2019-1013 du 2 octobre 2019 modifiant le décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels.

modèle de la cellule placée auprès du Premier ministre britannique de 2001 à 2010, dont le travail de suivi de la mise en œuvre des lois est désormais effectué par les différents ministères ⁽¹⁾.

L'un des risques auxquels une *delivery unit* fait face est « *ce que les Anglo-Saxons appellent "hit the target, miss the point", c'est-à-dire une action publique qui se satisferait de quelques résultats chiffrés en perdant de vue l'ambition dans laquelle ils s'inscrivent* », comme le souligne une note du *think tank* Terra Nova ⁽²⁾, dont un représentant, M. Djellil Bouzidi, a été auditionné par la mission d'information ⁽³⁾. Le modèle qui émerge en France semble s'en prémunir en laissant aux services centraux concernés, qui connaissent en détail les enjeux et le contexte des réformes, la responsabilité du suivi de leur exécution. Une évaluation de ce modèle pourrait utilement être menée à moyen terme pour étudier l'opportunité de le faire évoluer au regard des retours d'expérience.

Les clés du succès d'une *delivery unit*

En 2017, le think tank britannique « *Institute for Government* » (IFG) dénombrait 25 pays disposant d'une *delivery unit* en fonctionnement au niveau central ^(*). D'autres avaient cessé de fonctionner, comme au Royaume-Uni où la *Prime Minister's Delivery Unit*, créée dès 2001, n'a pas survécu à l'alternance politique de 2010.

L'IFG identiait plusieurs conditions nécessaires au succès de ces structures et notamment :

- un soutien politique fort et visible ;
- un mandat clairement défini et réduit à une liste limitée de priorités stratégiques ;
- une organisation efficace et une stratégie de recrutement équilibrée permettant d'identifier la structure au sein de la chaîne de gouvernance, en évitant l'écueil qui consiste à alourdir le caractère bureaucratique des procédures normatives ;
- une mission transversale, afin que l'ensemble des acteurs de la gouvernance soient impliqués ;
- des procédures d'évaluation continue afin de mesurer la valeur ajoutée de la structure et, le cas échéant, de réformer son fonctionnement.

^(*) Institute for Government, *rapport de M. Jen Gold*, « Tracking delivery », 2017.

Les services déconcentrés contribuent d'ailleurs à renforcer le suivi des OVQ sur le terrain. Les préfets de région dressent ainsi une fois par semestre un bilan de leur déploiement dans les territoires ⁽⁴⁾. Une fois par an, ils présentent au directeur de cabinet du Premier ministre un état des lieux de la mise en œuvre de l'ensemble des politiques prioritaires de l'État dans la région.

(1) Comme l'a indiqué Mme Céline Kauffman, responsable adjointe de la division de la politique réglementaire de l'OCDE, au cours de son audition du 29 octobre 2019 (compte rendu n° 4).

(2) Terra Nova, 30 juin 2017, « Vers une *Delivery Unit* à la française ? »

(3) Audition du 14 janvier 2020 (compte rendu n° 14).

(4) Aux termes de la circulaire du Premier ministre du 3 octobre 2019 relative au suivi des politiques publiques prioritaires de l'État en région.

ii. Une meilleure prise en compte des enjeux de terrain

Le contrôle administratif exercé par les services déconcentrés sur les collectivités territoriales a évolué depuis l'acte fondateur des lois de décentralisation. Il est aujourd'hui **plus apte à garantir le respect de la volonté du législateur** :

– du point de vue des méthodes, le resserrement du contrôle de légalité, désormais hiérarchisé et concentré sur les actes à forts enjeux, a permis de le rendre plus exigeant ;

– du point de vue des moyens, les services déconcentrés chargés du contrôle administratif bénéficient depuis 2016 de moyens financiers et humains supplémentaires, redéployés dans le cadre du plan « *Préfectures nouvelle génération* » (PPNG). Comme l'a indiqué M. Stanislas Bourron, directeur général des collectivités locales ⁽¹⁾, « *ont été mises en place de petites équipes compétentes, en mesure d'apporter un appui en conseil et, le cas échéant, en contrôle, aux collectivités locales* ».

Depuis 2014, un protocole a en outre été mis en place à l'initiative du Gouvernement pour **s'assurer, en amont du déploiement d'une réforme sur le terrain, que les services déconcentrés concernés seront effectivement en mesure de la mettre en œuvre**. La circulaire du Premier ministre du 28 octobre 2014 relative au protocole des relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés prévoit ainsi la possibilité pour les services centraux de recourir à des « *études d'impact territorial* » préalables, ou « *tests ATE* » visant à « *vérifier l'adéquation entre les objectifs poursuivis et les contraintes et moyens des services déconcentrés* ». Ces tests peuvent notamment consister à interroger « *un panel de préfets* » ⁽²⁾ sur les moyens dont ils disposent, ou sur les délais qui seraient nécessaires à leurs services pour répondre à une commande donnée. C'est à la direction de la modernisation et de l'administration territoriale du ministère de l'intérieur qu'il revient de centraliser les demandes de « *tests ATE* » et d'en proposer les modalités.

Vos rapporteurs saluent cette initiative, qui répond à un enjeu essentiel pour la bonne mise en œuvre des lois. En effet, comme l'a souligné Mme Cécile Untermaier, présidente de la mission d'information, au cours des auditions, la concrétisation de la loi est meilleure lorsque « *la fabrication de celle-ci [a] été faite en concertation avec le terrain* ». Ainsi, « *le préfet du XXI^e siècle ne peut plus se contenter d'appliquer les décrets tels qu'ils sont publiés ou de recourir à une autre instance s'ils ne conviennent pas : il doit participer à leur élaboration* » ⁽³⁾.

(1) Audition du 5 novembre 2019 (compte rendu n° 5).

(2) Selon l'expression employée par M. Alain Espinasse, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale, au cours de son audition du 12 novembre 2019 (compte rendu n° 6).

(3) Audition de M. Alain Espinasse, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale, le 12 novembre 2019 (compte rendu n° 6).

c. Une pédagogie renforcée

La bonne concrétisation de la loi dans les territoires est indissociable d'efforts de pédagogie et de communication, non seulement quant à la lettre des textes, mais également quant à l'intention du législateur. La seule publication de la loi au *Journal officiel*, puis de ses règlements d'application, souvent après plusieurs mois, ne permet en effet ni de rendre compte de la réforme dans son intégralité – règles législatives et modalités réglementaires –, ni d'atteindre l'ensemble des publics concernés, soit que ceux-ci ne soient pas informés, soit que le format des textes ne soit pas suffisamment explicite quant à leurs conséquences concrètes dans la vie quotidienne.

Des efforts de pédagogie ont été entrepris, en premier lieu entre les différentes administrations chargées de la mise en œuvre des lois. Ainsi, au cours des réunions associant les administrations centrales et déconcentrées, institutionnalisées dans le nouveau cadre du suivi des réformes, peuvent être évoqués le sens, les conséquences et les modalités pratiques d'une réforme. Comme l'a indiqué M. Alain Espinasse, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale, au cours de son audition : *« les ministres y expliquent aux préfets ce qu'ils font, les projets de loi en discussion ou le contenu d'une loi qui vient d'être promulguée, ainsi que leurs attentes »* ⁽¹⁾.

La nature des documents d'information tend aussi à évoluer dans le sens d'une pédagogie renforcée. Les administrations centrales produisent ainsi des documents de plus en plus adaptés aux spécificités et aux points de complexité des différents textes, parfois selon des formats *ad hoc* et en ciblant les acteurs les plus pertinents. M. Stanislas Bourron en a donné un exemple au cours des auditions, concernant la direction générale des collectivités locales (DGCL) : *« Si je prends l'exemple récent de la loi du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles, adoptée par le Parlement cet été, il y a des dispositions d'application immédiate, d'autres applicables après les élections municipales, d'autres avec une temporalité encore différente. [La DGCL a] établi un document de synthèse, assez simple, permettant à chacun, notamment à un maire intéressé par ce sujet, de s'y retrouver, pour savoir ce qui change dans le dispositif législatif et à quel moment »* ⁽²⁾.

Le développement de nouveaux outils, particulièrement les technologies numériques, favorise cette évolution. Il permet une diffusion beaucoup plus large qu'auparavant des documents d'information, notamment vers le grand public. Au cours de son audition, M. Bourron a résumé ce mouvement de fond : *« la mécanique ancienne de la circulaire qui expliquait le contenu des dispositions nouvelles fait aujourd'hui place à des outils plus modernes. [...] Il s'agit de notes d'information, de documents de communication mis en ligne sur les sites internet et intranet, diffusés à tout un réseau, qui peuvent être ensuite repris et communiqués au plus grand nombre via les réseaux internet et les échanges de*

(1) Audition du 12 novembre 2019 (compte rendu n° 6).

(2) Audition du 5 novembre 2019 (compte rendu n° 5).

mails, voire mis en ligne sur d'autres sites. L'objectif de ces documents d'information est d'expliquer l'articulation de l'ensemble des dispositions législatives adoptées et comment elles doivent être lues, comprises et mises en œuvre ».

d. Une marge de manœuvre plus importante pour les services déconcentrés et les collectivités territoriales

La loi, non plus que le règlement, ne peut toujours prévoir des dispositifs adaptés à tous les états de fait, ni ajustés aux spécificités de chacun des territoires. L'application d'une règle générale à un cas particulier peut ainsi parfois conduire à un blocage, voire contredire l'esprit même de la loi. En outre, des solutions locales peuvent émerger en dehors du cadre législatif ou réglementaire national. Les services déconcentrés, comme les collectivités locales, ont récemment été dotés d'outils leur permettant de faire face à de tels cas de figure.

- i. La généralisation d'un pouvoir de dérogation préfectorale aux normes réglementaires

Dans le cadre d'une expérimentation territoriale, un droit de dérogation aux normes réglementaires a été accordé à plusieurs préfets, pour une durée de deux ans à compter du 31 décembre 2017⁽¹⁾. Les préfets concernés pouvaient, pour un motif d'intérêt général et au vu des circonstances locales, prévoir des dérogations selon une logique de « cas par cas », dans le but d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques. Il est important de préciser que l'expérimentation ne permettait pas au préfet de substituer aux normes existantes une réglementation *ad hoc*, dès lors que ses décisions devaient revêtir un caractère non réglementaire.

L'expérimentation, qui **s'est achevée le 31 décembre 2019**, a fait l'objet d'évaluations par les préfets concernés en application de l'article 5 du décret du 29 décembre 2017. Le directeur de la modernisation et de l'administration territoriale, M. Alain Espinasse, a résumé le bilan de l'expérimentation au cours de son audition et indiqué qu'elle ferait l'objet d'un rapport au Parlement : *« Le bilan de cette expérimentation est extrêmement positif, [...] parce que des arrêtés de dérogation ont été pris dans de nombreux domaines, et dans un cadre juridique qui semble sécurisé puisque, saisi d'un recours contre le décret, le Conseil d'État a débouté le requérant. En outre, aucun des 140 arrêtés pris⁽²⁾ n'a fait l'objet d'un recours auprès du tribunal administratif. J'y vois en partie le résultat du travail de pédagogie mené par les préfets et leurs services »*. Il a par ailleurs indiqué qu'une *« étape supplémentaire, plus ambitieuse, [serait] vraisemblablement prévue »*⁽³⁾.

(1) Décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet. Étaient concernés les préfets des régions et des départements de Pays de la Loire, de Bourgogne-Franche-Comté et de Mayotte, les préfets de département du Lot, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Creuse ainsi que le représentant de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin et, par délégation, le préfet délégué dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

(2) À l'issue de l'expérimentation, le nombre total d'arrêtés pris s'élevait à 183 (communiqué de presse du ministre de l'intérieur du 8 avril 2020).

(3) Audition de M. Alain Espinasse, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale, le 12 novembre 2019 (compte rendu n° 6).

Par un décret du 8 avril 2020 ⁽¹⁾, le Premier ministre a généralisé ce pouvoir de dérogation aux normes réglementaires. Il est désormais reconnu à l'ensemble des préfets, pour un champ matériel identique à celui de l'expérimentation et dans les mêmes conditions, notamment en ce qui concerne la justification par un motif d'intérêt général et par l'existence de circonstances locales.

Par une résolution adoptée le 24 octobre 2019, le Sénat avait pour sa part appelé, d'une part, à la généralisation d'un pouvoir de dérogation des préfets aux conditions de mise en œuvre élargies et étendu aux normes d'autorités supérieures et, d'autre part, à la reconnaissance de telles prérogatives au bénéfice des collectivités territoriales ⁽²⁾.

ii. Le pouvoir d'expérimentation locale des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales ont pour leur part été mises en mesure par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 d'adapter les réformes aux contextes locaux, voire de proposer des solutions nouvelles adaptées au territoire, dans le respect de l'esprit des lois. L'article 72, alinéa 4, de la Constitution prévoit ainsi que : *« sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences »*. Il complète le pouvoir de dérogation accordé par l'article 37-1 au législateur et aux autorités détentrices du pouvoir réglementaire, issu de la même loi constitutionnelle.

Ce pouvoir d'expérimentation locale participe à l'amélioration de la concrétisation des lois en permettant d'évaluer la mise en œuvre, pour une durée limitée, d'une mesure sur le terrain, avant son éventuelle généralisation. **Vos rapporteurs regrettent qu'il demeure trop peu mis en œuvre**, malgré un regain d'intérêt depuis 2015. Au 9 mai 2018, selon un bilan établi par la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale et concernant le champ de 8 ministères, seules 4 expérimentations avaient été menées à l'initiative de collectivités territoriales sur le fondement de l'article 72 de la Constitution (dont 3 étaient en cours et 1 avait été généralisée), contre 28 intéressant le champ local en application de l'article 37-1 (19 résultaient d'une loi, 15 d'un décret ou d'un arrêté et 2 d'une ordonnance) ⁽³⁾.

(1) Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.

(2) Sénat, résolution n° 15 du 24 octobre 2019 relative à la consolidation du pouvoir de dérogation aux normes attribué aux préfets.

(3) Conclusions de la mission « flash » relative à l'expérimentation et à la différenciation territoriale, présentées au cours de la réunion de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du 9 mai 2018.

2. Des points de friction demeurent, qui expliquent une concrétisation des lois encore imparfaite

a. Certaines mesures législatives reçoivent une application réglementaire tardive, voire demeurent inappliquées

Les taux satisfaisants d'application des lois évoqués par vos rapporteurs ne doivent pas faire oublier qu'**une partie des textes réglementaires – décrets comme arrêtés – ne sont pas pris dans un délai de six mois**, ni même, dans un nombre limité de cas, une fois passé ce délai. Pour les seuls décrets, il résulte des données publiées par le Gouvernement que 50 mesures législatives, issues de lois promulguées sous la XV^e législature et depuis plus de 6 mois, étaient toujours en attente d'application au 31 décembre 2019 – soit 5 % d'entre-elles ⁽¹⁾. Trois de ces mesures sont issues de lois publiées d'octobre à décembre 2017, soit depuis plus de deux ans.

Au cours de son audition, le secrétaire général du Gouvernement, M. Marc Guillaume, a exposé les raisons qui peuvent expliquer ces retards ⁽²⁾ :

– dans le cadre de l'élaboration des décrets, certains délais incompressibles font obstacle à leur publication en temps voulu. C'est par exemple le cas des obligations de notification à la Commission européenne qui peuvent être prévues par le droit dérivé européen dans un domaine précis. La Commission européenne dispose alors d'un délai de trois mois pour produire des observations et formuler d'éventuelles demandes de modification ;

– les délais initialement prévus peuvent également être dépassés du fait des consultations menées par le Gouvernement, notamment auprès des partenaires sociaux ;

– dans certains cas, *« les points de blocage peuvent être des différends interministériels, que le cabinet du Premier ministre doit arbitrer »* ;

– enfin, toujours d'après le secrétaire général du Gouvernement : *« il y a des cas dans lesquels, en préparant le décret d'application, le Gouvernement s'aperçoit qu'il doit revenir devant le Parlement pour faire modifier la base législative »*.

Vos rapporteurs rappellent qu'une loi appelant une mesure réglementaire d'application a, en principe, **vocation à être appliquée dans les meilleurs délais et en tout état de cause avant l'échéance d'un délai de six mois**. Ce principe doit normalement prévaloir, y compris lorsque l'intention du pouvoir exécutif est de soumettre au Parlement un projet tendant à modifier la disposition législative concernée et même, dans la mesure du possible, lorsqu'une difficulté est identifiée au cours des travaux d'application. Vos rapporteurs soulignent par ailleurs l'importance d'une bonne anticipation des difficultés potentielles, en amont de l'élaboration des décrets, afin de donner à l'échéancier d'application transmis au Parlement un caractère aussi réaliste que possible.

(1) *Légifrance, bilan de l'application des lois au 31 décembre 2019.*

(2) *Audition du 29 octobre 2019 (compte rendu n° 3).*

b. Au-delà des aspects quantitatifs, l'application réglementaire s'écarte parfois de la volonté du législateur

Les bilans satisfaisants de l'application des lois ne doivent pas non plus occulter **les cas, heureusement peu nombreux, où les mesures d'application réglementaire contreviennent plus ou moins directement à la lettre ou à l'esprit de la loi.**

Dans certains cas, le règlement peut modifier le champ des prescriptions de la loi. À titre d'exemple, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), saisie pour avis du décret relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts ⁽¹⁾ en amont de sa publication, a estimé par une délibération du 5 avril 2017 « *qu'en l'état actuel du projet de décret, le répertoire des représentants d'intérêts ne [correspondait] pas au champ que le législateur [avait] entendu lui donner* » ⁽²⁾. Cet avis n'a pas été suivi par le Gouvernement et le champ des représentants d'intérêts prévu par le décret demeure à ce jour restreint par rapport au cadre déterminé par la loi et notamment par l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

L'article 171 du projet de loi de finances pour 2018 est un second exemple. Il prévoyait, dans des modalités définies par décret, la gratuité des péages autoroutiers pour les véhicules d'intérêt général prioritaires en opération, et n'a pas reçu d'application réglementaire à ce jour. Interrogé publiquement, le 12 juin 2019, dans le cadre du débat sur le bilan de l'application des lois conduit par le Sénat, le ministre chargé des relations avec le Parlement, M. Marc Fesneau, a indiqué qu'une solution serait trouvée dans le cadre d'une négociation avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes ⁽³⁾. Si celle-ci a effectivement débouché sur une mise en œuvre partielle de la gratuité pour les véhicules d'urgence, cette solution n'a pas le caractère général et absolu initialement prévu par le projet de loi de finances.

Dans d'autres cas, l'action – ou l'inaction – du pouvoir réglementaire a pour effet une neutralisation pure et simple d'une mesure législative.

(1) Décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts.

(2) Délibération n° 2017-35 du 5 avril 2017 de la HATVP portant avis sur le projet de décret relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts. L'avis de la HATVP sur le projet de décret est prévu aux articles 18-1 à 18-10 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et notamment à son article 18-8.

(3) Mesure prévue par l'article 171 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018. Dans le cadre du débat organisé au Sénat, le ministre a déclaré qu'afin « de trouver une solution permettant d'assurer la gratuité des péages aux véhicules des pompiers lors d'une intervention, une négociation a été conduite par le ministère des transports avec l'ensemble des sociétés concessionnaires d'autoroutes, qui a permis de faire progresser le sujet : la gratuité serait traitée par des mesures commerciales que les concessionnaires accorderaient aux véhicules des SDIS qui empruntent le réseau autoroutier afin d'intervenir sur des sinistres, quel que soit le lieu de l'intervention, sans facturation aux conseils départementaux ni compensation financière de la part de l'État. Le périmètre de l'accord couvre 90 % du réseau autoroutier concédé et les concessionnaires rendront compte d'ici à l'été de l'actualisation des conventions qui les lient aux SDIS. »

Exemples de neutralisation réglementaire d'une disposition législative en matière fiscale

L'article 151 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a étendu à de nouvelles entreprises le champ de l'obligation déclarative renforcée pour le bénéficiaire du crédit d'impôt recherche (CIR) ⁽¹⁾. Le législateur entendait ainsi compléter l'information de l'administration et du Parlement, par l'intermédiaire d'un rapport annuel du ministre chargé de la recherche, sur l'utilisation par les entreprises des fonds issus du CIR, ainsi que sur l'emploi de doctorants.

Une première instruction fiscale, publiée le 13 février 2019, a tiré les conséquences de cette évolution législative en mentionnant le nouveau seuil entraînant obligation déclarative renforcée, fixé à 2 millions d'euros de dépenses de recherche. Toutefois, afin notamment de ne pas créer de charge déclarative excessive pour des entreprises de taille intermédiaire, l'administration fiscale a, par une instruction du 17 avril 2019, actualisé ce premier document d'application en mentionnant, en contradiction directe avec la loi, le seuil de 100 millions d'euros qui prévalait antérieurement ⁽²⁾. Cette situation a conduit le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale à constater que l'intervention de l'administration fiscale avait eu pour conséquence de « *compromettre l'application d'une norme votée par le Parlement* » et à rappeler que la doctrine fiscale devait « *préciser la loi, non la violer* » ⁽³⁾.

Afin de mettre fin à cette divergence entre dispositions législatives et réglementaires, le Gouvernement a proposé, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020, de rétablir l'ancien seuil législatif de 100 millions d'euros. Un amendement du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale a complété ce dispositif en prévoyant une obligation déclarative allégée pour les entreprises engageant entre 10 et 100 millions d'euros de dépenses de recherche ⁽⁴⁾.

L'article 70 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 constitue un autre exemple de méconnaissance d'une mesure législative par un acte réglementaire d'application. Cet article proroge pour trois ans l'exonération de cotisations patronales prévue dans les bassins d'emploi à redynamiser ⁽⁵⁾ et prévoit en outre que, pour le bénéficiaire de ce dispositif, « *aucune déclaration annuelle des employeurs n'est demandée* ». Or, le décret d'application prévu par cet article conditionne encore à ce jour le bénéfice de l'exonération à des « *déclarations relatives aux mouvements de main-d'œuvre* » ⁽⁶⁾.

Ce second cas a conduit le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale à relever, dans son rapport sur l'application des mesures fiscales

(1) Cette obligation, prévue au III bis de l'article 244 quater B du code général des impôts, consiste pour l'entreprise concernée à joindre à sa déclaration de CIR un état décrivant la nature de ses travaux de recherche en cours et faisant état d'autres informations notamment relatives aux moyens financiers et humains dédiés aux programmes de recherche.

(2) BOFiP, BOI-BIC-RICI-10-10-60, versions du 13 février et du 17 avril 2019.

(3) Rapport d'information n° 2169 (XV^e législature) de M. Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur l'application des mesures fiscales, juillet 2019.

(4) Amendements, adoptés par l'Assemblée nationale, n^{os} 2523 (première lecture) et 904 (nouvelle lecture).

(5) Exonération prévue par l'article 130 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

(6) Article 8 du décret n° 2007-648 du 30 avril 2007 portant application du VII de l'article 130 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, dans sa rédaction résultant du décret n° 2018-551 du 29 juin 2018.

de 2018, que : « l'administration a indiqué que, d'une manière générale, il ne semblait pas opportun d'abandonner la transmission d'informations permettant d'opérer les contrôles. Une telle position peut naturellement s'entendre, mais il n'appartient pas à l'administration de juger l'opportunité des mesures souhaitées et adoptées par le législateur et, le cas échéant, d'y faire obstacle »⁽¹⁾.

c. Les enjeux de concrétisation sont parfois négligés au stade de l'élaboration des réformes

Dans un environnement de plus en plus normé, où les sources du droit se multiplient, ainsi que les domaines soumis à réglementation⁽²⁾, **plusieurs facteurs peuvent favoriser, dès la conception de la loi, des problèmes de concrétisation.**

À titre d'exemple, la **complexité des textes** peut nuire à leur mise en œuvre, que ce soit en favorisant des applications éloignées de l'intention du législateur ou en entraînant des problèmes d'incompatibilité avec d'autres normes. Elle est particulièrement difficile à gérer pour les plus petites collectivités.

Le **manque de concertation avec les acteurs de terrain** et notamment les collectivités territoriales peut en outre favoriser le refus d'appliquer un texte qui ne paraîtrait pas adapté localement. Ainsi, comme l'a souligné M. Stanislas Bourron, le transfert obligatoire de la compétence « eau et assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération, prévu initialement au 1^{er} janvier 2020 par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), a dû être assoupli par la suite – la loi du 3 août 2018 prévoit une possibilité de report du transfert au 1^{er} janvier 2026⁽³⁾. Selon M. Bourron, cette mesure « n'aurait peut-être jamais dû être, parce qu'elle aurait dû passer au tamis des réalités de territoire et qu'elle a été en fait imposée [...] de manière un peu trop technocratique. Elle n'a finalement pas correspondu aux possibilités de l'ensemble des territoires. [...] C'est plutôt dans la fabrique de la loi que le problème a trouvé sa source. »⁽⁴⁾.

La qualité des textes, notamment des lois, tient par ailleurs à l'enjeu essentiel de leur calendrier d'examen. Elle souffre souvent, que ce soit à l'étape de l'élaboration ou à celle du débat parlementaire, d'un manque de temps. C'est ce qu'ont rappelé les membres du Conseil d'État auditionnés par la mission : « une partie très importante du travail des sections administratives [...] relève de la mise en cohérence. Une des difficultés est que cette mission, très délicate, suppose

(1) Rapport d'information n° 1172 (XV^e législature) de M. Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, et Mme Cendra Motin, députée, sur l'application des mesures fiscales, juillet 2018.

(2) De nombreux travaux ont montré cette tendance. C'est par exemple le cas de l'étude annuelle 2016 du Conseil d'État, intitulée Simplification et qualité du droit.

(3) Lois n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

(4) Audition de M. Stanislas Bourron, directeur général des collectivités locales, le 5 novembre 2019 (compte rendu n° 5).

d'avoir un minimum de temps. Lorsque le Conseil d'État dispose de dix jours, voire moins, parfois, pour étudier un texte très complexe, il peut rencontrer des difficultés dans l'exercice de sa fonction consultative. Nous pensons [...] très important d'éviter les situations où les arbitrages n'ont pas été suffisants et où il existe une forme d'incohérence dans les textes et dans l'action qui en résulte »⁽¹⁾.

d. Certaines frictions résultent de la culture ou de l'organisation des services

La bonne concrétisation des lois dépend directement de l'organisation administrative de l'État et de sa capacité à tenir compte des enjeux de terrain. Si de nombreux progrès ont été obtenus en ce sens, certaines questions demeurent. Ainsi, comme l'a indiqué au cours de son audition le directeur de la modernisation et de l'administration territoriale, **« le choix qui a été fait en 2010⁽²⁾ de renforcer le niveau régional au détriment du niveau départemental est aujourd'hui [...] questionné. Le niveau régional, qui a bien évidemment son importance, ne doit pas devenir un niveau d'administration supplémentaire éloigné de l'usager. Il faut veiller à ne pas créer une sorte d'échelon supplémentaire qui rajouterait de la complexité à la complexité et encadrerait l'action de l'État au-delà de l'esprit de la loi, laissant nos concitoyens au mieux dans une forme de doute, au pire dans une forme d'inquiétude. L'administration doit se montrer vigilante : le niveau régional ne doit pas rendre plus complexe l'application de la loi »⁽³⁾.**

Par ailleurs, si, comme en a fait part à la mission d'information M. Thomas Cazenave, alors directeur interministériel de la transformation publique, il est *« essentiel de se demander dès le début comment on pourra mesurer »* les résultats d'une politique publique, **cette « culture du résultat » est parfois encore absente de suivi de l'exécution des réformes.** Son développement peut passer, dans certains cas, par des obligations de résultat, comme c'est le cas pour le suivi du remplacement des enseignants absents dans les premier et second degrés – domaine dans lequel M. Cazenave a indiqué que les administrations concernées s'étaient engagées sur des objectifs chiffrés pour la période 2020-2022⁽⁴⁾.

Au-delà des services, **les agents publics jouent un rôle déterminant dans la concrétisation des lois.** La sociologie administrative a montré que les agents de terrain disposaient de libertés s'apparentant à un *« pouvoir discrétionnaire »*⁽⁵⁾ dans la mise en œuvre concrète des normes. S'ils sont aujourd'hui généralement informés des textes nouveaux, ils sont souvent insuffisamment associés aux modalités de leur mise en œuvre.

(1) Audition de M. Jean-Denis Combexelle, président de la section du contentieux du Conseil d'État, le 10 décembre 2019 (compte rendu n° 11).

(2) Notamment dans le cadre de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

(3) Audition de M. Alain Espinasse, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale, le 12 novembre 2019 (compte rendu n° 6).

(4) Audition du 22 octobre 2019 (compte rendu n° 1).

(5) Voir par exemple : Michael Lipsky, « Street-Level Bureaucracy », 1980.

C. MIEUX ACCOMPAGNER LES DIFFÉRENTS ACTEURS EN CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DES LOIS ET MIEUX ANTICIPER LES DIFFICULTÉS D'APPLICATION

Comme l'ont bien montré la plupart des auditions, la concrétisation des lois n'est pas une notion facile à définir. Elle repose, en réalité, sur trois piliers ⁽¹⁾ :

– le « **savoir faire** » : anticiper, dès l'élaboration d'une loi, ses modalités de mise en œuvre concrètes et ses potentielles difficultés d'application ;

– le « **faire faire** » : s'assurer de la disponibilité des moyens financiers et humains nécessaires à l'application de la loi ainsi que de la connaissance et de la compréhension qu'en ont les agents publics chargés de la mettre en œuvre ;

– le « **faire savoir** » : engager un travail pédagogique pour permettre à l'ensemble des parties prenantes de comprendre le contenu de la loi puis instaurer un système de remontée d'informations permettant à ces mêmes parties prenantes d'alerter le Parlement et le Gouvernement des difficultés qu'elles rencontrent sur le terrain.

1. Prendre en compte suffisamment en amont la question de la mise en œuvre des lois

La concrétisation sur le terrain d'un texte législatif repose sur une anticipation suffisante de ses potentielles difficultés d'application.

Comme l'indique clairement le guide de légistique ⁽²⁾ élaboré par le Gouvernement, la marge de progrès, en la matière, est considérable : « *Une option juridique ne saurait être retenue sans prendre en considération les conditions de son effectivité : quels services seront appelés à assurer la gestion ou le suivi du dispositif et de quels moyens disposent-ils à cet effet ? Quels contrôles devront être mis en œuvre ? Le régime des sanctions est-il adapté ? Quelles difficultés le juge pourrait-il rencontrer pour interpréter les nouvelles dispositions ou les combiner avec d'autres règles ou principes ? Autant de questions qui ne sont parfois soulevées qu'au terme du processus d'élaboration d'un projet de texte et qui gagnent, au contraire, à être examinées dès la phase initiale de conception.* »

a. Enrichir les documents préparatoires

Une des fonctions des documents préparatoires qui accompagnent chaque projet de loi est, en théorie, de déterminer la faisabilité *a priori* du texte et de pointer les éléments de vigilance quant à sa mise en œuvre. Force est de constater que, trop souvent, ces documents se préoccupent peu des problématiques de mise en œuvre

(1) Pour reprendre la typologie utilisée par M. Djellil Bouzidi, co-responsable du pôle économie et finances de Terra Nova, lors de son audition par la mission d'information le 14 janvier 2020 (compte rendu n°14).

(2) Ce guide se trouve à l'adresse suivante : https://www.legifrance.gouv.fr/Media/Droit-francais/Guide-legistique/Guide_Legistique_2017_PDF

concrètes des projets de loi. Afin d’y remédier, trois préconisations peuvent être formulées :

– **associer en amont, dès l’élaboration de l’étude d’impact par exemple, les différentes parties prenantes, c’est-à-dire les destinataires finaux du projet de loi et les acteurs qui seront chargés de sa mise en œuvre.**

Les associations de consommateurs entendues par la mission ⁽¹⁾ ont regretté de ne jamais avoir été consultées lors de l’élaboration d’une étude d’impact. Les professionnels auditionnés, qui ont indiqué être parfois consultés, ont insisté sur leur volonté d’être, non « *pas seulement entendus, mais véritablement associés* » ⁽²⁾. Ces témoignages confirment le constat établi par la Cour des comptes dans un récent référé ⁽³⁾. Selon la Cour, les études d’impact sont « *le plus souvent rédigées en fin de processus décisionnel et [reposent], sauf exception, sur la seule direction porteuse du dispositif, sans association des tiers concernés par l’objet de la décision.* »

Or, les consultations des parties prenantes qui auront à mettre en œuvre la future loi sont essentielles en ce qu’elles permettent d’apporter des éléments concrets qui viennent enrichir l’étude d’impact. Ces consultations sont d’autant plus cruciales qu’un grand nombre d’acteurs auditionnés par la mission ont identifié, chez les fonctionnaires en charge de la rédaction des études d’impact et des projets de loi, une relative méconnaissance des réalités du terrain ;

– **préciser systématiquement dans les études d’impact des projets de loi quelles pourraient être les principales mesures réglementaires.**

Il n’est ni possible ni souhaitable que les décrets d’application soient rédigés en même temps que le projet de loi lui-même, étant donné les modifications majeures apportées au texte de loi au cours des discussions parlementaires. Toutefois, les dispositions d’ordre législatif et les mesures d’ordre réglementaire doivent faire l’objet d’une réflexion préalable d’ensemble du Gouvernement au stade de l’élaboration du projet de loi. Afin de permettre aux parlementaires d’évaluer au mieux les potentielles difficultés d’application, les études d’impact pourraient ainsi contenir les principales orientations des textes d’application prévus au stade de l’élaboration du projet.

Cette préconisation n’est pas nouvelle. Le projet de loi organique relative à l’application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution adopté en mars 2009 par le Parlement prévoyait que l’étude d’impact contienne les orientations principales

(1) UFC-que-Choisir et la représentation départementale pour Paris du CNAFAL (le Conseil national des associations familiales laïques) ont indiqué à vos rapporteurs ne jamais avoir été sollicités dans le cadre d’une étude d’impact. Audition du 21 janvier 2020 (compte rendu n° 16).

(2) M. Xavier Autain, président de la commission communication institutionnelle au Conseil national des barreaux. Audition du 21 janvier 2020 (compte rendu n° 15).

(3) Le référé du 22 juin 2018 de la Cour des comptes (S 2018-1483) est disponible à l’adresse suivante : https://www.ccomptes.fr/system/files/2018-09/20180912-refere-S2018-1483-etudes-impact-ministeres-sociaux_0.pdf

des textes d'application et le délai prévisionnel de leur publication. Le Conseil constitutionnel, dans une décision de 2009⁽¹⁾, a jugé cette disposition inconstitutionnelle. Néanmoins, une telle disposition pourrait, à l'avenir, être jugée conforme à la Constitution si le rôle des parlementaires relatif au suivi de l'application des lois venait à être consacré dans le cadre d'une prochaine révision constitutionnelle, comme vos rapporteurs le souhaitent (cf. *infra*) ;

– **élaborer des indicateurs qui ne soient pas des indicateurs d'impact** (est-ce que la loi atteint ses objectifs ?) **mais des indicateurs de mise en œuvre concrète de la loi** (est-ce que les moyens humains, matériels et financiers sont déployés pour que la loi « imprime » sur le terrain et soit, tout simplement, mise en œuvre ?).

Il est essentiel de déterminer, en amont, les bons indicateurs qui permettront ensuite de mesurer la concrétisation des textes. Les études d'impact pourraient utilement contenir des indicateurs de moyens (humains, matériels ou financiers) permettant la mise en œuvre d'une loi.

Afin de s'assurer de la concrétisation d'un texte, certains acteurs vont encore plus loin et souhaiteraient, à l'instar de M. Adam Baïz, professeur à l'Institut d'études politique de Paris, « *que le principe de faisabilité soit un autre principe général du droit (PGD)* »⁽²⁾ aux côtés des principes de précaution ou encore de sécurité juridique. Il paraît cependant complexe d'ériger la faisabilité d'un texte en PGD, tant elle est complexe à évaluer avec certitude.

Proposition 1 : Permettre une meilleure anticipation des difficultés potentielles d'application d'un texte de loi :

- Associer les différentes parties prenantes à l'élaboration des documents accompagnant les projets de loi (*bonne pratique*) ;
- Préciser systématiquement en amont ce que pourraient être les principales mesures réglementaires liées au texte (*révision de la Constitution*) ;
- Élaborer des indicateurs qui ne soient pas des indicateurs d'impact mais des indicateurs de mise en œuvre concrète de la loi (*bonne pratique*).

L'amélioration, *ex ante*, des études d'impact est un préalable à une meilleure concrétisation, *ex post*, des lois. Comme le montre un récent article de recherche⁽³⁾, plus les études d'impact sont de bonne qualité, plus elles nourrissent les travaux des assemblées, et notamment les amendements déposés par les

(1) *Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009*, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

(2) *Audition du 17 décembre 2019 (compte rendu n° 12)*..

(3) *Bertrand du Marais et Benjamin Monnery*, Qualité des études d'impact et travail parlementaire, *EconomiX* (publication en cours), 2020. L'article est disponible à l'adresse suivante : <https://www.fides.institute/les-etudes-dimpact-evaluees-par-fides>

parlementaires. Des études d'impact complètes et précises permettent donc tant au Gouvernement qu'au Parlement d'adapter les dispositions législatives à la réalité du terrain.

L'ensemble des acteurs auditionnés est convaincu de la nécessité d'améliorer la qualité des documents préparatoires et le Conseil d'État a d'ailleurs « pris plusieurs engagements, parmi lesquels figure le relèvement de [ses] exigences concernant la qualité des études d'impact »⁽¹⁾. Pour certains observateurs⁽²⁾, le Conseil d'État devrait aller plus loin et surseoir à statuer sur un projet de loi tant que l'étude d'impact n'est pas satisfaisante.

L'amélioration de la qualité des études d'impact serait une avancée toutefois insuffisante au regard des différences entre les projets de loi initiaux et les lois votées par le Parlement. Dans un monde idéal, où les conditions d'examen des textes en commission au sein du Parlement le permettraient, chaque amendement serait soumis à étude d'impact. **Néanmoins, cela n'étant pas réaliste, vos rapporteurs jugent opportun que le Gouvernement élabore, après le vote du texte, une analyse portant sur les effets attendus du texte adopté.** Elle serait particulièrement utile pour mesurer ensuite tant la bonne mise en œuvre du texte que son efficacité au regard des objectifs fixés. La loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution pourrait être modifiée en ce sens.

Proposition 2 : Prévoir la publication d'une analyse des effets attendus du texte adopté (loi organique).

b. Soumettre les amendements les plus substantiels à l'avis du Conseil d'État

Une saisine du Conseil d'État permettrait d'examiner le caractère « praticable »⁽³⁾ ou non des principaux amendements déposés sur un texte de loi.

Comme l'a indiqué M. Rémi Bouchez, président de la section de l'administration, le Conseil d'État n'y est pas opposé : « de même que nous pouvons examiner des propositions de loi depuis 2008 – nous l'avons fait une trentaine de fois, me semble-t-il –, on pourrait imaginer que certains amendements nous soient transmis ». Les présidents de commission des assemblées pourraient jouer un rôle de « filtre » et ne transmettre que les amendements les plus substantiels au Conseil d'État. Cette proposition nécessiterait une modification de la Constitution. Comme le précise le rapport d'information⁽⁴⁾ de l'Assemblée nationale sur la simplification

(1) Audition du 10 décembre 2019 (compte rendu n° 11).

(2) Bertrand du Marais et Benjamin Monnery, Qualité des études d'impact et travail parlementaire, art. cit.

(3) Terme utilisé par M. Rémi Bouchez, président de la section de l'administration du Conseil d'État, lors de son audition du 10 décembre 2019 (compte rendu n° 11).

(4) Rapport d'information n° 2268 (XIV^e législature) de l'Assemblée nationale fait au nom de la mission d'information sur la simplification législative, dont Mme Laure de La Raudière était présidente et M. Régis Juanico rapporteur, octobre 2014.

législative, cet avis ne sera d'ailleurs possible que si un délai minimal est garanti entre le dépôt de l'amendement et sa discussion. Pour cela, il pourrait être envisagé de soumettre les amendements des rapporteurs et du Gouvernement à un délai de dépôt, tant lors de l'examen des textes en commission que lors de leur examen en séance publique.

Proposition 3 : Prévoir un avis du Conseil d'État sur les principaux amendements déposés lors de l'examen d'un texte de loi (révision de la Constitution).

c. Compléter les évaluations préalables aux principaux décrets et ordonnances

La concrétisation d'une disposition législative suppose non seulement d'anticiper les difficultés d'application de la loi en question mais également celles que pourraient poser les mesures réglementaires d'application. Il pourrait donc être utile de compléter les évaluations préalables des décrets les plus substantiels.

Certains actes réglementaires sont déjà soumis à une obligation d'évaluation préalable, selon des modalités particulières, en particulier celles définies par une circulaire du Premier ministre de février 2011 ⁽¹⁾. Les projets de textes qui concernent les collectivités territoriales, les entreprises ou les services déconcentrés de l'État, sont soumis à la production de fiches d'impact. **Ces fiches d'impact, très synthétiques, sont principalement centrées sur l'impact financier de la norme réglementaire, lequel n'est pas toujours calculé de manière précise.** Comme l'a indiqué M. Alain Lambert, président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) à la mission d'information ⁽²⁾, il n'est pas rare que le CNEN reçoive des fiches d'impact lacunaires.

Vos rapporteurs appellent donc de leurs vœux une véritable analyse d'impact, pour les décrets les plus substantiels, y compris ceux qui ne concernent ni les entreprises, ni les collectivités territoriales, ni les services déconcentrés.

Cette préconisation doit être élargie aux ordonnances prises en application de l'article 38 de la Constitution, lesquelles constituent des actes de nature réglementaire jusqu'à leur ratification par le Parlement et font donc aujourd'hui également l'objet de fiches d'impact lorsqu'elles concernent les collectivités territoriales, les services déconcentrés ou les entreprises. Si le guide de légistique élaboré par le Gouvernement indique que « *compte tenu de la teneur de leurs dispositions, il est de bonne méthode de procéder à une évaluation préalable aussi complète que celle qui aurait été exigée pour un projet de loi* » ⁽³⁾, force est de constater qu'en pratique, cela est loin d'être toujours le cas. Pourtant, cette évaluation est d'autant plus essentielle qu'*ex post*, les projets de loi de ratification

(1) La circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales est disponible à l'adresse suivante : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023596423&categorieLien=id>

(2) Audition du 19 novembre 2019 (compte rendu n° 8).

(3) Ce guide se trouve à l'adresse suivante : https://www.legifrance.gouv.fr/Media/Droit-francais/Guide-legistique/Guide_Legistique_2017_PDF

d'ordonnances ne sont pas soumis à la production d'une étude d'impact lorsqu'ils ne comportent pas de modification de fond des dispositions des ordonnances et que, quand il y en a une, elle porte uniquement sur ces modifications.

Il serait envisageable de s'inspirer des pratiques d'autres États. **Au Canada, tout projet de règlement doit faire l'objet d'une étude d'impact, laquelle n'a pas pour seul objectif de décrire les impacts attendus de la réglementation.** Elle doit aussi faire état des réponses du ministère aux inquiétudes ou aux suggestions formulées par les acteurs consultés sur le projet de règlement. Elle doit exposer les « *mécanismes projetés pour assurer le respect du règlement une fois celui-ci en vigueur* »⁽¹⁾ ainsi que ceux permettant d'évaluer l'efficacité du règlement. L'étude d'impact doit également décrire « *les mesures à prendre pour éviter toute répercussion négative* » de la réglementation. Le Gouvernement a donc la charge d'anticiper au mieux les potentielles difficultés de mise en œuvre de la réglementation.

Proposition 4 : Prévoir, pour les décrets les plus substantiels et les ordonnances, quel que soit leur objet, une évaluation préalable aussi complète que celle qui aurait accompagné un projet de loi (circulaire).

d. Revaloriser le rôle des parlementaires dans l'anticipation des difficultés d'application d'un texte législatif

Si le Gouvernement a un rôle essentiel à jouer dans l'anticipation des difficultés d'application d'un texte de loi, il en va de même du Parlement.

Vos rapporteurs insistent, comme le fait d'ailleurs le CESE dans une étude récente⁽²⁾, sur la nécessité pour les parlementaires de pouvoir accéder plus facilement aux données statistiques de l'État et plus largement à toutes les données publiques en lien avec l'objet du projet de loi. Le projet LexImpact, d'initiative parlementaire, est à cet égard exemplaire. Il s'agit d'un outil *open source* permettant aux parlementaires de réaliser des simulations *ex ante* de potentielles réformes fiscales (changements d'assiettes et de taux, impacts sur le revenu disponible, transferts de charges, etc.). **Pour la direction interministérielle du numérique (DINUM), auditionnée par la mission, il serait envisageable d'imaginer une généralisation de cet outil à l'ensemble des réformes législatives.** Vos rapporteurs souscrivent pleinement à cette proposition.

Au-delà des simulations quantitatives, le Parlement gagne à être à l'écoute de l'ensemble des parties prenantes. Pour ce faire, les auditions organisées, à l'Assemblée nationale ou au Sénat, par les rapporteurs d'un texte de loi sont décisives mais non suffisantes. Le recours aux consultations citoyennes pourrait être développé pour recueillir l'avis d'un plus grand nombre de parties prenantes. De telles consultations sont aujourd'hui principalement organisées par

(1) Lois et règlements : l'essentiel, *document du Bureau du Conseil privé, deuxième édition, 2001, page 189.*

(2) Étude d'impact : Mieux évaluer pour mieux légiférer, *CESE, septembre 2019. Étude rapportée par M. Jean-Louis Cabrespines, au nom de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, présidée par Mme Michèle Nathan.*

des rapporteurs de missions d'information – 16 consultations ont été menées à l'Assemblée nationale dans le cadre de travaux de contrôle depuis le début de la législature. Deux consultations ont par ailleurs eu lieu en amont de l'examen d'un texte législatif, à l'initiative d'un président de commission – qui était aussi rapporteur du texte dans l'un des cas ⁽¹⁾.

Sur le terrain, les parlementaires pourraient également organiser plus d'ateliers citoyens dans leur circonscription. Ces dispositifs collaboratifs, dont l'utilité a été démontrée à de multiples reprises par la présidente de la présente mission d'information, permettent de recueillir l'avis d'un panel de parties prenantes sur un texte de loi déposé. Ils constituent également de vrais moments d'échanges et la possibilité pour les parlementaires de présenter le travail législatif et l'exercice du mandat de député. Ces ateliers sont également l'occasion de faire connaître aux internautes la possibilité qui leur est offerte ⁽²⁾ de présenter leurs observations sur les études d'impact des projets de loi en cours d'examen en commission.

Proposition 5 : Renforcer le rôle des parlementaires dans l'anticipation des difficultés d'application d'un texte :

- Généraliser l'outil LexImpact à des réformes législatives autres que fiscales (*bonne pratique*) ;
- Généraliser les ateliers citoyens organisés par les parlementaires dans leur circonscription (*bonne pratique*) ;
- Développer les consultations citoyennes organisées en amont de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi, par exemple à l'initiative d'un président de commission (*bonne pratique*) ;
- Populariser la possibilité offerte aux internautes de présenter leurs observations sur les études d'impact des projets de loi en cours d'examen en commission (*bonne pratique*).

2. Permettre aux parties prenantes de mieux comprendre la volonté du législateur

La concrétisation d'une loi repose sur la bonne connaissance et la juste compréhension qu'en ont les parties prenantes. Le « faire savoir » est un enjeu majeur qui a été souligné par l'ensemble des acteurs auditionnés. Or, aujourd'hui, la volonté du législateur n'est pas suffisamment explicitée et connue de tous. Les textes de loi sont considérés comme peu compréhensibles, ce qui ne permet pas de

(1) Environ 230 personnes ont participé à une consultation publique organisée du 4 au 23 mai 2018, en amont de l'examen à l'Assemblée nationale de la proposition de loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information, à l'initiative du rapporteur, président de la commission des affaires culturelles et de l'éducation, M. Bruno Studer. Ces participations étaient principalement motivées par « un intérêt professionnel », comme le remarque le rapport établi au nom de la commission (n° 990, XV^e législature, mai 2018). Par ailleurs, plus de 1 400 personnes ont participé à une consultation publique organisée du 18 avril au 12 mai 2019, en amont de l'examen de la proposition de loi visant à lutter contre la haine sur internet (XV^e législature, n° 1785) par la commission des lois de l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa présidente, Mme Yaël Braun-Pivet.

(2) Article 83, alinéa 2, du Règlement de l'Assemblée nationale.

valoriser le travail parlementaire auprès des citoyens. Comme l'a indiqué M. Yves Surel, professeur de science politique, lors de son audition par la mission, « *il y a tout un travail de pédagogie, d'accompagnement et de suivi, pas simplement de la loi, mais de l'ensemble des dispositifs qui lui sont attachés, y compris un travail de conviction à l'égard des acteurs collectifs ou individuels qui sont concernés* »⁽¹⁾ qui pourrait être davantage réalisé.

Internet étant l'une des principales sources d'information des citoyens, **vos rapporteurs appellent de leurs vœux une généralisation des documents pédagogiques établis par le Gouvernement** à destination des citoyens ou transmis aux services déconcentrés et aux collectivités territoriales. L'ensemble de ces documents devraient être mis en ligne et facilement accessibles.

Proposition 6 : Généraliser les documents pédagogiques établis par le Gouvernement et transmis aux services déconcentrés et aux collectivités territoriales ; prévoir leur mise en ligne (bonne pratique).

Les parlementaires ont également un rôle pédagogique essentiel à jouer. Vos rapporteurs rappellent l'importance de l'exposé des motifs d'un amendement qui constitue l'un des éléments des travaux préparatoires d'une loi, auquel le juge peut se référer en cas de doute sur les intentions du législateur⁽²⁾.

La volonté du législateur pourrait également être explicitée dans des rapports qui seraient publiés après l'adoption définitive des textes de loi. Aujourd'hui, les rapports parlementaires sont publiés juste après l'examen du texte en commission, si bien que toutes les modifications apportées en séance publique ne sont pas prises en compte et expliquées.

Proposition 7 : Clarifier la volonté du législateur :

– Développer autant que possible les exposés des motifs des amendements, qui constituent l'un des éléments auquel le juge peut se référer en cas de doute sur les intentions du législateur (*bonne pratique*) ;

– Prévoir la publication de rapports parlementaires après l'adoption définitive des textes de loi et non plus seulement entre leur passage en commission et en séance publique (*règlements des assemblées*).

Les membres de la mission sont conscients du fait que les rapports parlementaires sont essentiellement lus par un public averti, le plus souvent des professionnels du droit. Le travail de pédagogie des lois ne peut donc pas s'y résumer.

Tous les parlementaires, et non pas seulement les rapporteurs des textes de loi, ont un rôle pédagogique à jouer pour présenter et expliquer les lois votées, en premier lieu dans leur circonscription et auprès des élus locaux.

(1) Audition du 17 décembre 2019 (compte rendu n° 12).

(2) Conseil d'État, 12 mars 1975, Sieur Bailly.

Ce sont, en effet, les parlementaires qui ont la meilleure connaissance des dispositions contenues dans un texte de loi et de son esprit. Cela ne veut pas dire que les responsables des services déconcentrés dans les territoires n'ont pas de rôle pédagogique à jouer pour expliquer les lois votées. Néanmoins, comme le montrent très bien un certain nombre de travaux sociologiques, le préfet « *est surtout un praticien qui développe une "préférence pour l'action" et qui s'inscrit d'abord dans le registre de l'interprète* »⁽¹⁾ alors que le parlementaire, lui, est le producteur du droit. Comme l'a indiqué M. Marc Fesneau, ministre chargé des relations avec le Parlement, lors de son audition, « *les parlementaires sont souvent très bien placés pour effectuer ce travail de conviction dans les territoires où ils ont été élus, d'autant qu'ils ont une bonne connaissance des débats ayant précédé l'adoption de la loi* »⁽²⁾.

Les présentations publiques, par les parlementaires, des lois adoptées gagneraient donc à être généralisées. Pourraient y être davantage associés les structures intermédiaires comme les *think-tanks* ou les professionnels qui sont souvent des relais très efficaces de l'application des lois. Ainsi, par exemple, les professionnels, et notamment les experts-comptables, ont permis de faciliter grandement la mise en œuvre de la réforme du prélèvement à la source : « *l'administration, aidée de professionnels jouant le rôle d'intermédiaires a ainsi éclairé les entreprises et les particuliers sur le contenu de la réforme* »⁽³⁾.

Proposition 8 : Organiser des présentations publiques des lois adoptées en y associant autant que possible les structures intermédiaires et les professionnels (bonne pratique).

Pour permettre aux professionnels d'être des relais efficaces de l'application des lois, il pourrait être opportun que le Gouvernement mette davantage en place des comités de pilotage, à l'instar de celui créé pour le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE). Ce comité permet d'informer les parties prenantes (entreprises, collectivités, société civile) des dispositions législatives et réglementaires en vigueur et de les aider à les mettre en œuvre, d'accroître la transparence du dispositif voire de le simplifier grâce aux différents retours de terrain.

Proposition 9 : Étendre les comités de pilotage à davantage de politiques publiques afin d'informer les parties prenantes des dispositions législatives et réglementaires en vigueur et de les aider à les mettre en œuvre (bonne pratique).

(1) Gildas Tanguy, « *Les préfets et l'application de la loi. Des interprètes exigeants ? L'exemple de la législation du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire obligatoire* », Droit et société, 2014.

(2) Audition du 23 janvier 2020 (compte rendu n° 17).

(3) Audition de Mme Laetitia Dunand, directrice de mission au cabinet Sémaphores le 10 décembre 2019 (compte rendu n° 10).

3. Mieux accompagner les différents acteurs dans la mise en œuvre concrète des lois

a. Accompagner davantage les administrations déconcentrées

- i. Associer les agents publics au suivi des réformes et diffuser une « culture du résultat » dans l'administration

La concrétisation d'une réforme repose, avant tout, sur la connaissance et la compréhension qu'en ont les agents publics chargés de la mettre en œuvre.

Comme l'a très bien rappelé M. Adam Baïz, professeur à l'Institut d'études politique de Paris, lors de son audition, « *au fond, ceux qui mettent en œuvre les politiques publiques en dernier lieu sont les acteurs qui sont directement en capacité d'échanger avec les citoyens* »⁽¹⁾. Il paraît donc essentiel d'associer davantage les agents publics à la préparation des réformes et à l'évaluation de leur mise en œuvre. Il s'agit d'ailleurs d'une demande forte formulée par les agents publics lors de la consultation nationale « Agents publics : simplifions ensemble » qui s'est tenue du 18 février au 15 avril 2019. Ils souhaitent, en effet, « *être plus systématiquement consultés avant une réforme [rencontres physiques, numériques] pour contribuer activement à la politique publique* » et « *organiser localement des temps d'échange en direct avec les initiateurs des réformes pour mieux comprendre leurs dynamiques et supprimer les blocages* »⁽²⁾. Pour ce faire, les préconisations suivantes peuvent être formulées :

– **les agents publics gagneraient à être plus associés à l'élaboration de la loi et de ses textes d'application.** Cela leur permettrait de décliner plus rapidement le dispositif voté dans leurs pratiques professionnelles et conférerait également plus de sens à leur travail. L'une des propositions faites dans le cadre de la consultation nationale susmentionnée consiste en la création d'une plateforme de collecte d'idées et de consultation des agents publics avant la conception d'une réforme ;

– **des formations devraient être mises en place au moment utile,** ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, comme l'a rappelé M. Olivier Dupont, directeur du secteur public au sein du cabinet Sémaphores lors de son audition : « *rarement pensées, [les formations] sont souvent organisées à un moment peu opportun, soit bien avant la mise en œuvre de la loi, donc oubliées une fois que celle-ci intervient, soit trop tardivement* »⁽³⁾ ;

– **il conviendrait que les agents publics soient davantage associés au suivi des réformes.** « *Dans un contexte de multiplication des réformes et d'un ressenti négatif d'absence de concertation avec la base, de méconnaissance du*

(1) Audition du 17 décembre 2019 (compte rendu n° 12).

(2) Rapport détaillé faisant suite aux ateliers tenus avec les agents publics, transmis par le Gouvernement à vos rapporteurs le 20 février 2020.

(3) Audition du 10 décembre 2019 (compte rendu n° 10).

terrain et de communication verticale uniquement descendante »⁽¹⁾, les agents publics souhaiteraient que la plateforme de collecte d'idées et de consultation qu'ils appellent de leurs vœux puisse également leur servir d'outil pour discuter de l'application de la réforme et échanger sur des bonnes pratiques. Il semble donc prioritaire de renforcer les outils de communication interne, notamment numériques. En cas de difficulté d'application d'une réforme, la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) propose que les dysfonctionnements signalés par les agents soient traités par la mise en place de « référents locaux de terrain » et qu'une expérimentation soit « conduite dans un premier temps dans quelques ministères volontaires »⁽²⁾.

Proposition 10 : Associer davantage les agents publics à la préparation des réformes, à leur mise en œuvre et à l'évaluation de celle-ci (*bonne pratique*).

Expérimenter les solutions préconisées dans le cadre de la consultation nationale « Agents publics : simplifions ensemble », à savoir la création d'un outil numérique unique permettant aux agents d'être systématiquement consultés avant la conception d'une réforme et pendant son déploiement ainsi que la mise en place de « référents locaux de terrain » pour traiter les dysfonctionnements identifiés par les agents sur le territoire.

Outre l'association des agents au suivi des réformes, il est essentiel de diffuser autant que possible une « culture du résultat » au sein de l'administration. D'après une récente étude de France Stratégie⁽³⁾, le Royaume-Uni est le seul pays à avoir inclus l'évaluation dans les standards de compétences utilisés pour le recrutement et l'évolution professionnelle des agents impliqués dans la conception des politiques publiques. **La France gagnerait à sensibiliser davantage les agents publics à l'importance de la mise en œuvre des politiques publiques.** Les ateliers et capsules *e-learning* mis en place dans le cadre du Campus de la transformation publique, lequel accompagne les agents de l'État dans la transformation de leur administration, pourraient contribuer à cette sensibilisation.

Proposition 11 : Diffuser autant que possible une « culture du résultat » au sein de l'administration (*bonne pratique*).

Sensibiliser davantage les agents publics au suivi de la mise en œuvre des politiques publiques, notamment dans le cadre du Campus de la transformation publique (*bonne pratique*).

(1) *Rapport détaillé faisant suite aux ateliers tenus avec les agents publics, précité.*

(2) *Ibidem.*

(3) *Vingt ans d'évaluations d'impact en France et à l'étranger – Analyse comparée des pratiques dans six pays, France Stratégie, décembre 2019.*

iii. Renforcer les effectifs des administrations déconcentrées par un redéploiement des effectifs de l'administration centrale

Si la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) vise à remédier, en partie, au déclin des ressources d'ingénierie dans les territoires, vos rapporteurs insistent sur l'importance de renforcer les effectifs des administrations déconcentrées.

Le Gouvernement semble avoir pris la mesure de cette nécessité. Il s'est, en effet, engagé à transférer certains services ou entités hors de Paris et des grandes métropoles régionales. 40 opérations de relocalisation des services qui concernent 6 000 agents ont été décidées ⁽¹⁾. Le Gouvernement s'est également engagé à déconcentrer une enveloppe du fonds pour la transformation de l'action publique aux préfets de région.

Au-delà du renforcement des moyens des administrations déconcentrées, la nécessité de repenser l'articulation entre le niveau régional et le niveau départemental de l'action de l'État a été soulignée par un très grand nombre d'acteurs auditionnés. « Ces dernières années, nous avons beaucoup trop régionalisé nos moyens, y compris en termes d'effectifs » a constaté M. Thomas Cazenave, alors directeur interministériel de la transformation publique ⁽²⁾. Face à ce constat, M. Michel Rouzeau, chef du service de l'inspection générale de l'administration, a formulé la préconisation suivante, à laquelle vos rapporteurs souscrivent totalement : « la répartition des effectifs de l'État entre le niveau régional et le niveau départemental mérite d'être réorientée au bénéfice de la proximité, dont le renforcement favorise une meilleure concrétisation des lois, selon ce que nous pouvons constater » ⁽³⁾. **Pour vos rapporteurs, il est essentiel de renforcer le niveau départemental et de s'appuyer davantage sur le sous-préfet dans la déclinaison des politiques publiques.**

Proposition 12 : Renforcer le niveau départemental de l'action de l'État et s'appuyer davantage sur le sous-préfet dans la déclinaison des politiques publiques (circulaire).

b. Accompagner davantage les collectivités territoriales

Les outils existants sont insuffisants : de nombreuses collectivités sont désemparées et rencontrent des difficultés pour comprendre et appliquer la loi dès sa promulgation. Cette situation est source d'inégalités territoriales importantes.

La bonne mise en œuvre des lois est fortement liée à la consultation, en amont de leur élaboration, des collectivités territoriales. Comme l'a indiqué M. Stanislas Bourron, directeur général des collectivités locales, devant la mission,

(1) Selon les chiffres du rapport publié à l'issue du 4^{ème} comité interministériel de la transformation publique, disponible à l'adresse suivante : https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dossier_de_presse_-_4eme_comite_interministeriel_de_la_transformation_publique.pdf

(2) Audition du 22 octobre 2019 (compte rendu n° 1).

(3) Audition du 17 décembre 2019 (compte rendu n° 13).

« si l'on veut qu'en aval, la mise en œuvre se fasse dans de bonnes conditions, il faut que le travail en amont ait permis d'abord d'établir un projet qui réponde pour l'essentiel aux aspirations majoritaires et aux besoins tels qu'ils ont été identifiés, et qui a été co-construit avec les représentants des collectivités locales, les parlementaires, donc qui a fait l'objet de beaucoup d'échanges »⁽¹⁾.

Au-delà de ce travail essentiel en amont, les collectivités territoriales pourraient être mieux accompagnées en aval. Le renforcement des effectifs des administrations déconcentrées chargées d'accompagner les collectivités territoriales y contribuera, tout comme l'extension du rescrit administratif aux collectivités prévue par la loi du 27 décembre 2019, dite « Engagement et proximité »⁽²⁾. Le but de ce nouveau rescrit est de permettre aux collectivités territoriales de demander au représentant de l'État en charge du contrôle de légalité de prendre une position formelle sur des actes posant des questions de droit. Le préfet ne pourra pas déférer au tribunal administratif les actes pris conformément à la position qu'il aura exprimée.

Certains dispositifs favorisant la concrétisation des réformes sur le territoire pourraient être améliorés ou renforcés. C'est le cas, par exemple, de l'interprétation facilitatrice des normes, du droit de dérogation des préfets ou de la possibilité pour les collectivités de recourir à des expérimentations.

- i. L'interprétation facilitatrice des normes applicables aux collectivités territoriales

Une instruction du 18 janvier 2016⁽³⁾ demande expressément aux préfets de privilégier une **interprétation facilitatrice des normes applicables aux collectivités territoriales et adaptée aux spécificités locales** en utilisant toutes les marges de manœuvre que leur laissent les textes. Comme le constatent les sénateurs MM. Jean-Marie Bockel et Mathieu Darnaud dans un récent rapport⁽⁴⁾, *« faute de dispositif de suivi, sa mise en œuvre dépend avant tout de l'engagement concret des préfets en la matière »*.

Proposition 13 : Mettre en place un dispositif de suivi de l'interprétation facilitatrice des normes pour s'assurer que cette dernière contribue à une meilleure concrétisation des lois sur les territoires (circulaire).

(1) Audition du 5 novembre 2019 (compte rendu n° 5).

(2) Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

(3) Instruction n°5837/SG.

(4) « Réduire le poids des normes en aval de leur production : interprétation facilitatrice et pouvoir de dérogation aux normes », rapport fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat par MM. Jean-Marie Bockel et Mathieu Darnaud, n° 560 (2018-2019), juin 2019.

ii. La possibilité ouverte aux préfets de déroger à certaines dispositions réglementaires pour un motif d'intérêt général

Le décret du 29 décembre 2017 ⁽¹⁾ a lancé une expérimentation territoriale permettant aux préfets de déroger à certaines dispositions réglementaires pour un motif d'intérêt général. Un des avantages « *est de pousser les services de l'État à davantage s'interroger sur les nids de complexité auxquels sont confrontées les collectivités* » ⁽²⁾. Le bilan de cette expérimentation semble plutôt positif, puisqu'aucun des 140 arrêtés pris au 12 novembre 2019 n'avait fait l'objet d'un recours auprès du tribunal administratif. **Ce droit de dérogation a fait l'objet d'une généralisation par décret du 8 avril 2020.**

Pour vos rapporteurs, une telle extension doit néanmoins aller de pair avec l'institutionnalisation d'un intermédiaire pour veiller au bon dialogue entre les collectivités et l'autorité préfectorale. C'est également la position de MM. Alain Lambert et Jean-Claude Boulard pour qui la possibilité ouverte aux préfets de déroger à certaines dispositions réglementaires est une avancée favorable mais qui reste insuffisante : « *placée au niveau du préfet et sans intermédiaire pour veiller au bon dialogue entre la collectivité intéressée et l'autorité préfectorale, il faut constater que [l'expérimentation] ne connaît pas le succès auquel nous pourrions légitimement nous attendre* » ⁽³⁾.

Un médiateur des normes avait été institué par décret en 2014 et intervenait, jusqu'en 2017, dans les cas où les collectivités territoriales et leurs groupements rencontraient des difficultés dans la mise en œuvre d'une norme, qu'elle soit de nature législative ou réglementaire. Un tel médiateur des normes pourrait être aujourd'hui rétabli pour examiner les litiges relatifs aux demandes de dérogation des collectivités territoriales. Comme l'a préconisé M. Alain Lambert, président du Conseil national d'évaluation des normes ⁽⁴⁾, les collectivités territoriales qui entendent contester un refus à leur demande de dérogation pourraient préalablement devoir saisir le préfet d'un recours gracieux, lequel statuerait après consultation d'un médiateur des normes.

Proposition 14 : Institutionnaliser un intermédiaire pour veiller au bon dialogue entre les collectivités et l'autorité préfectorale dans la mise en œuvre de la généralisation du droit de dérogation reconnu au préfet (décret).

(1) Décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet.

(2) MM. Jean-Marie Bockel et Mathieu Darnaud, rap. cit.

(3) MM. Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, Rapport de la Mission pour la simplification des normes appliquées aux collectivités territoriales, 13 septembre 2018.

(4) Audition du 19 novembre 2019 (compte rendu n° 8).

iii. Les expérimentations mises en œuvre par les collectivités territoriales

Le recours aux expérimentations contribue à faciliter la concrétisation des lois sur les territoires. Comme l'a indiqué M. Olivier Dupont, directeur du secteur public au sein du cabinet Sémaphores, « *tester la mise en œuvre d'une disposition durant une période limitée et dans des conditions précisément définies suppose de la part du législateur et de l'administration un suivi étroit de ses effets réels, qui a pour vertu à la fois d'améliorer l'élaboration de la loi et d'en faciliter la concrétisation. Cet outil permet en outre de mobiliser plus aisément les agents et les usagers* »⁽¹⁾.

Vos rapporteurs sont favorables au développement des expérimentations territoriales. Il serait ainsi envisageable d'étendre par une révision de la loi organique d'application de la révision constitutionnelle de 2003⁽²⁾, le champ des expérimentations à la disposition des collectivités territoriales ou de réviser la Constitution pour permettre de pérenniser une expérimentation réussie dans certaines collectivités, sans avoir à l'appliquer sur l'ensemble du territoire national.

Proposition 15 : Développer le recours aux expérimentations territoriales :

- Étendre le champ des expérimentations à la disposition des collectivités territoriales (*loi organique*) ;
- Permettre à certaines collectivités de pérenniser une expérimentation réussie au niveau local, sans l'appliquer sur l'ensemble du territoire national (*révision constitutionnelle*).

(1) Audition du 10 décembre 2019 (compte rendu n° 10).

(2) Loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales.

II. REPENSER LE RÔLE DES PARLEMENTAIRES : POUR UNE ÉVALUATION SYSTÉMATIQUE *IN ITINERE* DE L'APPLICATION DES LOIS

« *La fin du cumul des mandats et l'évolution du regard sur la législation doivent impérativement conduire les parlementaires à considérer que l'alpha et l'oméga du travail législatif n'est pas l'élaboration des lois, le dépôt d'un amendement ou, éventuellement, la nomination en tant que rapporteur sur un projet, qui créent beaucoup de frustration. L'évaluation de l'application de la loi doit devenir une mission noble et essentielle* ⁽¹⁾ ». Ces propos, tenus par M. Nicolas Molfessis, secrétaire général du Club des juristes, traduisent assez bien la conviction profonde de vos rapporteurs quant au nouveau rôle que pourraient être amenés à jouer les parlementaires.

Cette conviction s'est trouvée être partagée par la majorité des acteurs auditionnés. Nombre d'entre eux ont ainsi jugé pertinent d'impliquer davantage les parlementaires aux côtés de tous ceux qui représentent l'État et qui sont chargés d'appliquer les réformes dans les territoires, pour renforcer le suivi de l'application des lois et s'assurer de la perception positive par les citoyens.

Il ne s'agit pas de revenir sur le principe de séparation des pouvoirs en faisant des parlementaires des superviseurs de l'administration mais de les doter de pouvoirs suffisants pour qu'ils puissent, notamment en lien avec les préfets, faire remonter des difficultés d'application des lois et en comprendre les causes.

Or, aujourd'hui, les parlementaires n'ont pas à leur disposition l'ensemble des outils dont ils auraient besoin pour jouer ce rôle nouveau. Comme l'a expliqué M. Yves Surel, professeur de science politique, lors de son audition, « *travailler sur la mise en œuvre est extrêmement coûteux en temps, en ressources et en analyse. Il ne s'agit pas simplement de manipuler un certain nombre de données quantitatives, mais aussi de voir concrètement sur le terrain quels types d'échanges président à l'application d'une loi ou d'un dispositif entre les collectivités locales, les administrations, mais aussi les groupes d'intérêts, voire les individus qui sont concernés* » ⁽²⁾.

Un des principaux objectifs de la présente mission d'information est de trouver les outils dont les parlementaires pourraient être dotés pour devenir de véritables contrôleurs de l'application des lois.

(1) Audition du 14 janvier 2020 (compte rendu n° 14).

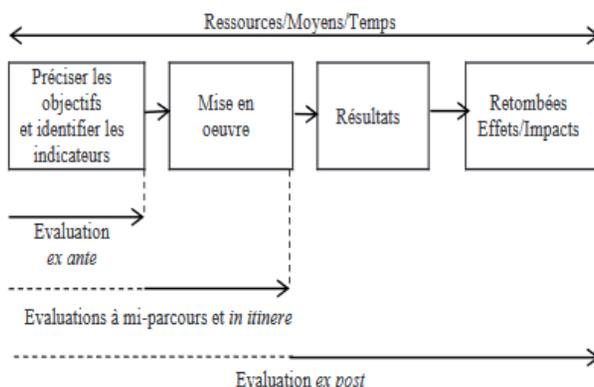
(2) Audition du 17 décembre 2019 (compte rendu n° 12).

A. PROMOUVOIR L'ÉVALUATION *IN ITINERE*

Jusqu'à présent, le rôle de contrôle et d'évaluation des politiques publiques du Parlement, renforcé par la révision constitutionnelle de 2008, a été essentiellement circonscrit à l'évaluation *ex post*.

Pourtant, l'évaluation *ex post* n'est qu'une des étapes de l'évaluation d'une politique publique. Comme le rappelle le CESE, les politiques publiques devraient faire l'objet d'une évaluation en trois temps : avant la mise en œuvre du dispositif (évaluation *ex ante*), pendant l'action (évaluation chemin faisant ou *in itinere*) et à la fin (évaluation *ex post*). Ces trois types d'évaluations ne sont pas exclusifs les uns des autres, bien au contraire.

LES TROIS TEMPS DE L'ÉVALUATION



Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques, *étude rapportée par M. Nasser Mansouri-Guilani, Conseil économique social et environnemental, septembre 2015*

Vos rapporteurs sont convaincus que le Parlement est appelé à jouer un rôle de premier plan dans l'évaluation *in itinere* des politiques publiques, et ce pour les raisons suivantes :

– **tout d'abord, l'évaluation *in itinere* répond à une demande forte des citoyens.** Ces derniers attendent des parlementaires qu'ils soient de véritables vigies de l'action de l'État. Or, l'évaluation *in itinere* est un moyen de contrôler l'efficacité de l'action publique ;

– **l'évaluation *in itinere* est indispensable pour restaurer la confiance des citoyens dans les décisions et actions politiques.** Elle permet de rendre compte aux citoyens des réformes votées et en cours d'application. Permettre aux parlementaires de suivre la mise en œuvre des lois sur le terrain contribuerait à relégitimer le travail parlementaire auprès des citoyens, dans un contexte où l'ancrage territorial des députés est moindre qu'avant les nouvelles règles sur le cumul des mandats ;

– enfin, l'évaluation *in itinere* est un moyen d'améliorer considérablement la fabrique de la loi. Elle oblige le pouvoir exécutif et le législateur à anticiper, dès l'élaboration des textes de loi, les conditions de mise en œuvre et les potentielles difficultés d'application. Entre l'évaluation *ex ante* et l'évaluation *ex post*, l'évaluation *in itinere* est un élément clé du cercle vertueux de l'évaluation.

L'évaluation *in itinere*, un préalable essentiel à l'évaluation *ex post*

M. Adam Baïz, professeur à l'Institut d'études politique de Paris, auditionné par la mission, prend l'exemple théorique du dédoublement des classes ^(*). Une évaluation d'impact pourrait établir que le dédoublement des classes permet une amélioration des résultats scolaires. Mais ce n'est qu'en réalisant un suivi de la mise en œuvre de cette mesure qu'on pourrait s'apercevoir que les effets du dédoublement des classes sont très largement tributaires des ressources disponibles et des méthodes pédagogiques employées. L'évaluation *in itinere* permettrait, par exemple, de comprendre que ce n'est pas le dédoublement des classes en soi qui assure l'amélioration des résultats scolaires mais le fait qu'il entraîne un meilleur accompagnement personnalisé des devoirs. Cette démarche permettrait de concentrer la réforme sur ce seul aspect.

^(*) Contribution écrite transmise à la mission d'information

Le Parlement ne saurait s'arroger le monopole du contrôle de l'application des lois. D'autres contre-pouvoirs, parmi lesquels figurent les autorités indépendantes, le pouvoir judiciaire, la Cour des comptes, les médias ou la société civile, peuvent aussi y contribuer. Cependant, dans une démocratie représentative, le Parlement est appelé à jouer un rôle majeur.

Les auditions menées par la mission ont d'ailleurs démontré le souhait d'un grand nombre d'acteurs, même au sein de l'exécutif, de renforcer le rôle des parlementaires dans l'évaluation *in itinere*. « *Je ne verrais, personnellement, que des avantages à ce que les parlementaires puissent être associés davantage à la mise en œuvre concrète des lois. Doit-on formaliser ou institutionnaliser cela davantage ? Je pense que cela pourrait être utile* » a ainsi indiqué M. Alain Lespinasse, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale, à la mission d'information ⁽¹⁾.

1. Charger les rapporteurs d'application d'une loi non plus seulement du contrôle de son application mais également du suivi de sa mise en œuvre

Le renforcement du rôle du Parlement dans le suivi de l'application des lois n'est pas une proposition totalement nouvelle. Le dernier rapport du CESE ⁽²⁾ préconise d'ailleurs que, pour les projets et propositions de loi, en plus d'une évaluation *a posteriori*, le rapporteur soit également chargé, « *pendant toute la durée de son mandat, de faire un compte-rendu sur l'application et la mise en œuvre de la loi devant le Parlement* ».

(1) Audition du 12 novembre 2019 (compte rendu n° 6).

(2) Étude d'impact : Mieux évaluer pour mieux légiférer, étude rapportée par M. Jean-Louis Cabrespines, Conseil économique social et environnemental, CESE, septembre 2019.

Au Sénat, les rapporteurs sont, depuis peu, chargés de suivre l'application de la loi après sa promulgation et jusqu'au renouvellement du Sénat ⁽¹⁾.

À l'Assemblée nationale, les rapporteurs d'application d'une loi pourraient également être chargés, non plus seulement du contrôle de son application mais du suivi de sa mise en œuvre, et ce pendant la période allant de sa promulgation jusqu'à son évaluation. Ils pourraient régulièrement rendre compte de leurs travaux en commission. L'article 145-7 du règlement de l'Assemblée nationale pourrait être modifié en ce sens. Il pourrait aussi prévoir, pour toutes les lois votées moins de deux ans avant la fin d'une législature, la possibilité de nommer des binômes de rapporteurs d'application au début de la législature suivante afin de poursuivre le suivi de la mise en œuvre de ces lois.

Proposition 16 : Charger les rapporteurs d'application d'une loi à l'Assemblée nationale du suivi de sa mise en œuvre pendant la période allant de sa promulgation jusqu'à son évaluation (ou, au moins jusqu'à la fin de la législature, de nouveaux rapporteurs pouvant être nommés à la suivante) (Règlement de l'Assemblée nationale).

Prévoir que ces rapporteurs rendent régulièrement compte de leurs travaux en commission.

2. Assurer un suivi équivalent, par le Parlement, de tous les textes à valeur législative

Vos rapporteurs appellent de leurs vœux un renforcement du contrôle parlementaire de la mise en œuvre des ordonnances de l'article 38 de la Constitution lorsqu'elles ont valeur législative, c'est-à-dire une fois qu'elles sont ratifiées. Ce contrôle est d'autant plus essentiel que le recours du Gouvernement aux ordonnances est en forte croissance ces dernières années.

La ratification d'une ordonnance résulte soit du vote d'un projet de loi de ratification ou comportant un article de ratification, soit de l'adoption d'un amendement à un projet de loi ayant un autre objet. Cette deuxième option est de plus en plus fréquente, ce que vos rapporteurs regrettent puisqu'elle ne permet pas toujours aux parlementaires de disposer d'un temps suffisant pour modifier, supprimer ou compléter comme ils le souhaiteraient les dispositions de l'ordonnance.

Afin d'améliorer le suivi de la mise en œuvre des ordonnances les plus importantes, il serait opportun de nommer, au moment de leur ratification, un binôme de rapporteurs d'application. Ce binôme serait chargé du suivi de l'ensemble du projet de loi de ratification ou bien, pour les ordonnances ratifiées dans le cadre d'un autre projet de loi, spécifiquement du suivi de l'application des dispositions des ordonnances. Dans le cas de ratifications prévues par voie d'amendement, les rapporteurs d'application des ordonnances pourraient être nommés après l'adoption du projet de loi par les deux assemblées.

(1) Article 19 bis B du Règlement du Sénat.

Vos rapporteurs insistent sur le fait que pour faciliter l'évaluation *in itinere* des ordonnances, il est essentiel qu'en amont, la procédure d'élaboration des ordonnances soit rendue plus transparente. Comme le rappelle le CESE dans un récent rapport ⁽¹⁾, l'avis du Conseil d'État sur les projets d'ordonnances n'est, aujourd'hui, pas public. Pourtant, la publication de cet avis serait d'autant plus utile que les avis du Conseil d'État sur les projets de loi de ratification ne sont pas non plus publiés, sauf lorsque le projet de loi de ratification modifie de manière substantielle le contenu de l'ordonnance.

Proposition 17 : Assurer un contrôle du Parlement sur la mise en œuvre de l'ensemble des textes à valeur législative :

- Rendre publics les avis du Conseil d'État sur les ordonnances (*bonne pratique*) ;
- Nommer des rapporteurs d'application des ordonnances chargés du suivi de leur mise en œuvre pendant la période allant de leur ratification jusqu'à leur évaluation (ou, au moins jusqu'à la fin de la législature, de nouveaux rapporteurs pouvant être nommés à la suivante) (*règlement des assemblées*).

La nécessité pour le Parlement de jouer un rôle majeur dans l'évaluation *in itinere*, qui semble faire consensus, ne doit pas rester un vœu pieux. La fonction de contrôle de la mise en œuvre des lois par les parlementaires doit s'affirmer de manière concrète et opérationnelle. Pour ce faire, vos rapporteurs préconisent de renforcer le suivi, par le Parlement, des mesures d'application réglementaire, de faire du parlementaire un maillon essentiel de la chaîne de remontée d'informations et de le doter des outils nécessaires pour mieux contrôler l'application des lois sur le terrain.

B. RENFORCER LE SUIVI PAR LE PARLEMENT DES MESURES D'APPLICATION

Aujourd'hui, plus de 90 % des décrets sont publiés moins de six mois après l'entrée en vigueur de la loi ⁽²⁾. Toutefois, force est de constater que toutes les difficultés ne sont pas résolues. Comme l'ont démontré les auditions menées par la mission, trop de textes réglementaires, notamment des arrêtés, tardent à être publiés et lorsqu'ils le sont, ne sont pas toujours entièrement fidèles à l'esprit de la loi. Or les parlementaires ne disposent pas de moyens suffisants pour effectuer un suivi efficace des mesures réglementaires d'application.

(1) Étude d'impact : Mieux évaluer pour mieux légiférer, *étude rapportée par M. Jean-Louis Cabrespines, Conseil économique social et environnemental, CESE, septembre 2019.*

(2) Audition de M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement, le 29 octobre 2019 (compte rendu n° 3).

1. Associer davantage les parlementaires à l'élaboration des mesures réglementaires d'application

Un premier moyen pour renforcer le suivi des mesures d'application par le Parlement consisterait à associer plus étroitement les parlementaires à leur élaboration. **Il ne s'agit pas, bien sûr, de revenir sur le principe de séparation des pouvoirs, le pouvoir réglementaire d'application étant une compétence pleine et entière du pouvoir exécutif.**

Néanmoins, il semble opportun de permettre aux parlementaires de consulter les projets de décrets avant leur publication et de formuler toutes les remarques qui leur semblent utiles. Il arrive que certains rapporteurs se fassent communiquer des projets de décrets, notamment dans le cadre de missions de suivi de l'application d'une loi. Ainsi, la mission d'information créée par la Conférence des présidents portant sur l'application de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ⁽¹⁾, constituée très peu de temps après l'adoption du texte ⁽²⁾, avait pu mettre en évidence certaines mesures *contra legem* dans les projets de décrets en préparation au ministère de la justice. Cette bonne pratique gagnerait à être institutionnalisée.

Vos rapporteurs appellent de leurs vœux une consultation des commissions compétentes sur les projets de décrets. L'avis rendu par la commission ne serait que purement consultatif, à l'instar de l'avis que les commissions des finances rendent sur les décrets d'avance.

La consultation des commissions des finances sur les décrets d'avance

Les décrets d'avance correspondent à des ouvertures de crédits en cas d'urgence, dans la limite de 1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale, gagées par des annulations de crédits ou la constatation de recettes supplémentaires.

L'article 13 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 de finances rectificative (LOLF) prévoit que la commission chargée des finances de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret. La signature du décret ne peut intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou, à défaut, après l'expiration du délai de sept jours.

Vos rapporteurs rappellent néanmoins que les décrets d'avance ne s'apparentent ni au pouvoir réglementaire reconnu au Gouvernement aux fins d'assurer l'exécution de la loi, ni au pouvoir réglementaire autonome. La détermination des ressources et des charges de l'État relevant de la loi de finances (article 34 de la Constitution), la compétence du pouvoir exécutif dans le cas des décrets d'avance ne peut se concevoir que comme une compétence déléguée par le législateur. Cela justifie la consultation du Parlement sur ces décrets.

(1) Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

(2) La mission d'information a été créée par la Conférence des présidents du 6 octobre 2015.

La consultation des commissions compétentes sur les projets de décrets d'application des lois supposerait, quant à elle, une révision constitutionnelle.

Vos rapporteurs estiment toutefois qu'une telle disposition pourrait, à l'avenir, être introduite par une loi ordinaire et jugée conforme à la Constitution si le rôle des parlementaires relatif au suivi de l'application des lois venait à être considérablement renforcé par une prochaine révision constitutionnelle (*cf. infra*).

Proposition 18 : Prévoir une consultation des commissions compétentes sur les projets de décrets d'application des lois (*révision constitutionnelle*).

2. Permettre au Parlement d'interpeller le Gouvernement sur les mesures réglementaires d'application des lois

Le Sénat a mis en place des dispositifs extrêmement intéressants, comme l'audition du secrétaire général du Gouvernement par les présidents de commission ou le débat public en présence du ministre chargé des relations avec le Parlement.

L'Assemblée nationale pourrait s'inspirer de ces bonnes pratiques et prévoir une réunion de tous les présidents de commission leur permettant d'interpeller le secrétaire général du Gouvernement sur les actes réglementaires d'application non pris dans les délais impartis. Il pourrait aussi être envisagé de fusionner cette réunion avec celle organisée au Sénat, pour mettre à profit la complémentarité des travaux de contrôle des deux assemblées.

Vos rapporteurs appellent également de leurs vœux un débat en séance publique, une fois par an, à l'Assemblée nationale sur les questions quantitatives et qualitatives liées à l'application des lois. Ce débat pourrait avoir lieu en présence de l'ensemble des ministres de plein exercice. Il pourrait d'ores et déjà être instauré avec l'aval du Gouvernement mais gagnerait par la suite à être institutionnalisé en figurant expressément à l'article 48 de la Constitution.

Proposition 19 : Permettre au Parlement d'interpeller le Gouvernement sur les mesures réglementaires d'application des lois :

– S'inspirer du dispositif mis en place au Sénat et prévoir une réunion de tous les présidents de commission de l'Assemblée nationale leur permettant d'interpeller le secrétaire général du Gouvernement sur les actes réglementaires d'application non pris dans les délais impartis (*bonne pratique*) ;

Prévoir éventuellement une unique réunion, commune à l'Assemblée nationale et au Sénat en présence du secrétaire général du Gouvernement et des présidents de commission des deux assemblées (*bonne pratique*) ;

– Prévoir qu'une séance de l'Assemblée nationale par session au moins est réservée par priorité aux questions quantitatives et qualitatives liées à l'application des lois, en présence de l'ensemble des ministres de plein exercice (*révision constitutionnelle*).

Par ailleurs, des recours contentieux contre les décrets *contra legem* peuvent être introduits, sous réserve de justifier d'un intérêt à agir. Vos rapporteurs notent que certains observateurs préconisent la mise en place d'un recours en manquement qui permettrait par exemple à soixante députés ou à soixante sénateurs de contester devant le Conseil d'État, soit la carence du pouvoir réglementaire dans la publication des décrets au terme d'un délai raisonnable, soit l'édiction de textes réglementaires dont les parlementaires considéreraient qu'ils ne respectent pas l'intention du législateur. Cela ne paraît pas forcément être la meilleure solution au regard des impératifs liés à la séparation des pouvoirs.

Selon l'analyse présentée par le Club des juristes à la mission d'information dans le cadre d'une contribution écrite ⁽¹⁾, la récente reconnaissance par le Cour de cassation ⁽²⁾ de la détention par chaque parlementaire d'une « parcelle d'autorité publique » et de sa qualité de « personne chargée d'une mission de service public » pourrait conduire à une évolution de la jurisprudence relative aux restrictions de l'intérêt à agir devant le juge administratif.

3. Renforcer les liens entre le Parlement et le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

Un troisième moyen permettant d'améliorer le suivi des mesures réglementaires d'application par le Parlement, s'agissant des lois concernant les collectivités territoriales, consisterait à renforcer ses liens avec le CNEN.

a. Permettre aux rapporteurs d'application de participer pleinement aux réunions du CNEN

Vos rapporteurs sont convaincus qu'un renforcement des liens entre le Parlement et le CNEN permettrait un meilleur respect, par les mesures réglementaires, de l'esprit des lois votées. M. Alain Lambert, président du CNEN, partage cet avis : « *nous souhaitons vraiment pouvoir, comme nous avons commencé à le faire avec le Sénat et notamment sa délégation aux collectivités territoriales, travailler avec [l'Assemblée nationale] sur le “ service après-vente ” de la loi, c'est-à-dire sur sa déclinaison au niveau réglementaire. Je vous garantis que si nous avons le soutien du Parlement pour empêcher le pouvoir réglementaire de dire le contraire ou d'introduire une nuance par rapport à la volonté du législateur, le pouvoir réglementaire ne pourra pas le faire* » ⁽³⁾.

(1) Cette contribution écrite constitue l'annexe n° 5 du présent rapport.

(2) Cour de cassation, Chambre criminelle, 27 juin 2018.

(3) Audition du 19 novembre 2019 (compte rendu n°8).

Afin de renforcer les liens entre le Parlement et le CNEN, vos rapporteurs formulent les préconisations suivantes :

– compléter l'article 7 du règlement intérieur⁽¹⁾ du CNEN et prévoir que, lorsque sont examinés des projets de mesures d'application d'une loi, les rapporteurs de ladite loi sont systématiquement conviés à participer aux séances du CNEN sans pour autant disposer d'une voix délibérative ;

– compléter l'article 16 du règlement intérieur pour prévoir la notification des délibérations du CNEN par courrier ou courriel aux rapporteurs de la loi qui fait l'objet des mesures d'application examinées ;

– encourager les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat à davantage saisir le CNEN de demandes d'évaluation de normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, comme le permet l'article 19 du règlement intérieur du CNEN.

Proposition 20 : Renforcer les liens entre le CNEN et les assemblées parlementaires :

– Prévoir que, lorsque sont examinés des projets de mesures d'application d'une loi, les rapporteurs de ladite loi sont systématiquement conviés à participer aux séances du CNEN sans pour autant disposer d'une voix délibérative (*modification du règlement du CNEN*) ;

– Prévoir la notification des délibérations du CNEN par courrier ou courriel aux rapporteurs de la loi qui fait l'objet de mesures d'application examinées (*modification du règlement du CNEN*) ;

– Encourager les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat à davantage saisir le CNEN de demandes d'évaluation de normes réglementaires en vigueur (*bonne pratique*).

b. Conforter le rôle du CNEN

Au-delà du renforcement des liens entre le CNEN et le Parlement, vos rapporteurs préconisent de conforter le rôle du CNEN. Il pourrait ainsi être envisagé de renforcer l'effet de ses avis.

Aujourd'hui, lorsque le CNEN émet un avis défavorable sur tout ou partie d'un projet de texte réglementaire, le Gouvernement doit transmettre un projet modifié ou des informations complémentaires en vue d'une seconde délibération. Cette obligation ne s'applique toutefois pas si le projet de texte a été examiné en urgence ou s'il s'agit d'un projet de texte législatif.

(1) Le règlement intérieur est disponible à l'adresse suivante : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/reglement-interieur-cnen>

Comme le préconisait un amendement adopté au Sénat ⁽¹⁾ dans le cadre de l'examen de la loi dite « Engagement et proximité » ⁽²⁾ mais dont le dispositif a été supprimé à l'Assemblée, il pourrait être envisagé de modifier l'article L.1212-2 du code général des collectivités territoriales pour contraindre l'administration centrale à expliquer, par écrit, son refus de modifier un projet de loi conformément à une proposition du CNEN.

Il pourrait également être envisagé que lorsque le CNEN émet un second avis défavorable sur un projet de texte réglementaire, ce qui est rare en pratique ⁽³⁾, le ministère prescripteur soit dans l'obligation de justifier l'absence de prise en compte des observations qui ont été formulées par les membres du CNEN.

Proposition 21 : Conforter le rôle du CNEN.

Contraindre l'administration centrale à expliquer, par écrit, son refus de modifier un projet de loi conformément à une proposition du CNEN ou son refus de prendre en compte un second avis défavorable du CNEN sur un projet de texte réglementaire (*loi ordinaire*).

C. FAIRE DU PARLEMENTAIRE UN MAILLON ESSENTIEL DE LA CHAÎNE DE REMONTÉE D'INFORMATIONS

Les auditions menées par la mission l'ont bien montré : les difficultés d'application des lois sur le terrain ne sont pas systématiquement signalées, ni aux administrations déconcentrées, ni aux administrations centrales, ni au Parlement. Or, comme l'a dit M. Yves Surel, professeur de science politique, lors de son audition, la connaissance des difficultés d'application est essentielle puisque « *tout l'enjeu d'une compréhension de la mise en œuvre est d'identifier pourquoi il y a cet écart entre la décision initiale et les résultats sur le terrain, et comment réduire l'écart entre les intentions initiales et les résultats constatés* » ⁽⁴⁾.

Le Parlement doit pouvoir être identifié comme un canal efficace de remontée des difficultés d'application. Aujourd'hui, les destinataires des lois qui veulent signaler des difficultés d'application contactent presque exclusivement les administrations. Pourtant, si le dialogue avec les administrations est souvent bon, il n'est pas toujours à la hauteur des attentes des acteurs. Comme l'a indiqué M. Xavier Autain, président de la commission communication institutionnelle au Conseil national des barreaux, lors de son audition : « *nous remontons [les difficultés d'application] à la Chancellerie, comme beaucoup, mais comme elle est souvent la cause de nos tourments, nous savons que nous n'y serons pas forcément entendus* » ⁽⁵⁾.

(1) L'amendement est disponible au lien suivant : https://www.senat.fr/amendements/2019-2020/13/Amdt_550.html

(2) Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

(3) D'après les éléments transmis à la mission d'information, il n'y aurait eu, en 2018, que cinq avis défavorables définitifs relatifs à un projet de texte réglementaire (cela a donc concerné moins de 3 % des projets de textes).

(4) Audition du 17 décembre 2019 (compte rendu n° 12).

(5) Audition du 21 janvier 2020 (compte rendu n° 15).

1. Instituer une culture de l'échange entre les différents acteurs

Le non-cumul des mandats a pu accroître la « déterritorialisation » du parlementaire, c'est-à-dire son éloignement du terrain. Si ce constat s'applique aux deux assemblées, il vaut sans doute davantage pour les députés que pour les sénateurs qui, du fait de leur mode d'élection, sont restés des interlocuteurs privilégiés des collectivités territoriales.

L'ancrage territorial des parlementaires est indispensable au suivi de l'application des lois. De nouveaux rapports, fondés sur le dialogue, entre les parlementaires et les différents acteurs du territoire doivent donc être établis. Si le parlementaire est un « élu de la Nation », son rôle local ne doit pas pour autant être mis de côté.

Plutôt que de créer de nouveaux dispositifs ou de nouvelles instances de concertation, il semble bien plus efficace de chercher à instituer une culture de l'échange entre les différents acteurs.

a. Entre niveaux électifs différents

Un échange plus constructif et moins partisan doit pouvoir s'engager entre élus locaux et parlementaires. Le parlementaire du XXI^e siècle est un parlementaire qui, depuis le non-cumul des mandats, n'exerce plus de fonction dans un exécutif local. De ce fait, il devrait pouvoir plus facilement jouer, dans son territoire, un rôle neutre et objectif d'explication des réformes et recueillir les difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre.

La culture de l'échange entre niveaux électifs différents n'est pas assez développée aujourd'hui. Comme l'a expliqué avec humour M. Pierre Monzani, directeur général de l'Assemblée des départements de France, « *nous souffrons beaucoup, c'est connu – et on peut le décliner pour n'importe quel sujet –, d'une culture en silos. Les énarques parlent aux énarques, les députés aux députés, les conseillers départementaux aux conseillers départementaux, les boulangers aux boulangers et les pâtisseries aux pâtisseries – quand quelqu'un est boulanger-pâtisseries, cela devient déjà légèrement suspect* »⁽¹⁾.

Quand une loi doit être mise en œuvre par une collectivité territoriale, il semble essentiel que les présidents des exécutifs locaux prennent l'initiative de réunir les députés et sénateurs, quelle que soit leur couleur politique, afin d'en discuter et de mieux en comprendre l'esprit. Les parlementaires doivent, quant à eux, être à l'écoute de toutes les remontées de terrain. **Vos rapporteurs appellent de leurs vœux l'élaboration d'une charte des bonnes relations entre les parlementaires et les élus locaux**, laquelle contiendrait des principes de base, comme une obligation d'information mutuelle, et des bonnes pratiques.

(1) Audition du 3 décembre 2019 (compte rendu n° 9).

Vos rapporteurs n'ont pas connaissance de l'existence de chartes de ce type. Ces nouvelles chartes pourraient s'inspirer de certaines bonnes pratiques énoncées dans les chartes de gouvernance élaborées entre les collectivités. Ainsi, par exemple, dans la métropole du Grand Paris, une « charte de coopération stratégique » entre la métropole et les territoires a été adoptée en novembre 2016 et est considérée comme un « véritable instrument de dialogue » ⁽¹⁾ entre les territoires. Elle prévoit, par exemple, de nombreuses réunions entre les vice-présidents de la métropole du Grand Paris et les vice-présidents de chaque territoire, mais également des modalités de travail décentralisées (réunions thématiques délocalisées, participation du président de la métropole à des conseils territoriaux sur invitation du président de l'établissement public territorial, *etc.*).

Le dialogue entre niveaux électifs dans chaque circonscription est crucial pour la concrétisation des lois. **Il gagnerait à s'accompagner, notamment à l'Assemblée nationale, d'une plus grande prise en compte des problématiques rencontrées par les collectivités territoriales dans la mise en œuvre des lois.** Sur des sujets concernant les collectivités territoriales, il pourrait ainsi être envisagé d'associer aux rapporteurs d'application ou d'évaluation de la commission compétente un rapporteur de la délégation aux collectivités territoriales.

Proposition 22 : Instaurer un échange plus constructif et moins partisan entre élus locaux et parlementaires :

- Sur des sujets concernant les collectivités locales, associer aux rapporteurs d'application ou d'évaluation de la commission compétente un rapporteur de la délégation aux collectivités territoriales (*bonne pratique*) ;
- Élaborer une charte des bonnes relations entre les parlementaires et les élus locaux (*charte*).

b. Entre les parlementaires et les ministères

Un dialogue plus approfondi doit pouvoir être instauré entre les parlementaires et les ministères pour améliorer la concrétisation des lois votées.

Cela suppose une association des parlementaires au côté des ministres pour le suivi des grandes réformes. D'après M. Thomas Cazenave, alors directeur interministériel de la transformation publique, la volonté du Premier ministre est bien que les ministres s'entourent des parlementaires : « *l'association avec les parlementaires est déjà prévue dans le dispositif, et elle sera assurée par chacun des ministères à sa manière* » a-t-il indiqué lors de son audition ⁽²⁾. **Vos rapporteurs regrettent que cette association ne soit pas davantage institutionnalisée et qu'elle ne relève, finalement, que de la bonne volonté des ministères.**

(1) Mieux associer les élus municipaux à la gouvernance des intercommunalités : valoriser les bonnes pratiques, rapport d'information n° 559 (2018-2019) de M. Antoine Lefèvre et Mme Patricia Schillinger, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, juin 2019.

(2) Audition du 22 octobre 2019 (compte rendu n°1).

Les parlementaires pourraient être consultés sur le choix des grandes réformes qui figurent dans les plans de transformation ministériels, hors transformations purement internes aux ministères, ainsi que sur la liste des objets de la vie quotidienne.

Les ministres pourraient davantage rendre compte, devant les commissions des assemblées, de l'état d'avancement des différentes réformes votées. Cela paraît d'autant plus pertinent qu'un grand nombre de ministères disposent désormais d'un conseiller supplémentaire en charge, spécifiquement, du suivi des réformes prioritaires. Dans certains États, comme en Espagne, une loi ordinaire peut prévoir que le Gouvernement vienne faire état devant le Parlement, au bout d'un certain nombre de mois, de la mise en œuvre d'une réforme. En France, une telle disposition serait considérée comme une injonction au Gouvernement. Il s'agit donc avant tout d'une bonne pratique à développer.

Proposition 23 : Associer les parlementaires au côté des ministres pour le suivi des grandes réformes :

– Consulter les parlementaires sur le choix des grandes réformes qui figurent dans les plans de transformation ministériels, hors transformations purement internes aux ministères, ainsi que sur la liste des objets de la vie quotidienne (*bonne pratique*) ;

– Encourager les ministères à rendre davantage compte, devant les commissions des assemblées, de l'état d'avancement des différentes réformes votées (*bonne pratique*).

c. Entre les parlementaires et les inspections générales

Le principe de séparation des pouvoirs impose d'établir des règles précises quant à la manière dont les parlementaires pourraient être associés aux travaux des inspections évaluant la mise en œuvre d'une politique publique. Si ce principe exclut, pour conduire les évaluations, que les parlementaires puissent bénéficier du concours d'experts placés sous la responsabilité du Gouvernement⁽¹⁾, rien ne semble interdire que les parlementaires soient davantage consultés par les inspections en amont de la remise de leur rapport.

Les parlementaires sont déjà parfois consultés, comme l'a indiqué M. Michel Rouzeau, chef du service de l'inspection générale de l'administration lors de son audition : « nous avons des missions permanentes qui nous conduisent par exemple à apprécier la manière dont la politique départementale de sécurité est mise en œuvre dans tel ou tel département [...]. Dans ce cadre, les membres de l'IGA sont parfois amenés à rencontrer des députés ou des sénateurs »⁽²⁾. **Néanmoins, la consultation des parlementaires, qui ont une connaissance tant de l'esprit de la loi que de son application sur le terrain, gagnerait à être systématique.**

(1) *Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009*, Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale.

(2) *Audition du 17 décembre 2019 (compte rendu n° 13)*.

Vos rapporteurs appellent également de leurs vœux une transmission au Parlement des rapports des inspections portant sur des politiques publiques remis au Gouvernement, hormis, bien sûr, ceux qui feraient l'objet d'une classification au titre du secret de la défense nationale. Les parlementaires n'ont, en effet, pas toujours connaissance des rapports élaborés par les inspections générales. À titre d'exemple, un rapport sur la lutte contre le système prostitutionnel vient d'être rédigé par l'IGA et remis au Gouvernement. C'est au Gouvernement qu'il appartient désormais d'en décider la publication. Ce rapport serait pourtant très utile aux parlementaires, tant pour leurs travaux législatifs que pour leurs travaux de contrôle.

Proposition 24 : Associer davantage les parlementaires aux travaux des inspections visant à évaluer la mise en œuvre d'une politique publique.

Prévoir une consultation des parlementaires compétents par les inspections en amont de la remise de leur rapport et la transmission au Parlement du rapport final (*bonne pratique*).

d. Entre les parlementaires, les administrations déconcentrées de l'État et les juridictions

Les relations entre les parlementaires et les administrations déconcentrées de l'État sont aujourd'hui relativement distendues. Cela tient, en partie, aux règles limitant le cumul des mandats, comme l'ont souligné un grand nombre d'acteurs auditionnés, dont M. Marc Fesneau, ministre chargé des relations avec le Parlement, pour qui, « *comme il n'y a plus que de simples députés, le lien avec les administrations n'est plus aussi naturel que lorsqu[e le député] était en charge d'un exécutif local* »⁽¹⁾.

Pourtant, « le fait de discuter avec les parlementaires et de montrer concrètement les effets que produit la loi votée peut être une source d'enrichissement pour les services de l'État mais aussi pour les parlementaires, en vue de lois ultérieures » a indiqué M. Alain Lespinasse, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale lors de son audition⁽²⁾.

Afin d'encourager le dialogue et de renforcer les liens entre les parlementaires et les responsables des services déconcentrés (préfectures, agences régionales de santé, rectorat, DFIP) compétents pour leur circonscription, **il pourrait être envisagé d'élaborer une charte nationale des bonnes relations entre les parlementaires et les administrations déconcentrées**. Cette charte contiendrait des bonnes pratiques telles que l'information mutuelle, l'invitation du parlementaire aux réunions officielles du préfet ou encore le fait, pour le sous-préfet, de proposer au parlementaire de l'accompagner lors de ses déplacements dans les communes situées dans la circonscription de ce dernier.

(1) Audition du 23 janvier 2020 (compte rendu n° 17).

(2) Audition du 12 novembre 2019 (compte rendu n° 6).

Les administrations ont tout intérêt à revenir vers le législateur quand une disposition législative nécessite un éclaircissement. Comme l'a regretté M. François de Dorlodot, directeur du secteur public au sein du cabinet KPMG, il « *paraît culturellement difficile pour l'administration de revenir vers le législateur : parce que le paradigme actuel veut qu'elle conduise la mise en œuvre des textes de loi, les interrogations sur le sens qu'il faut donner à telle ou telle disposition sont généralement tranchées en interne, au sein de réunions interministérielles* »⁽¹⁾.

D'autres pays européens ont institutionnalisé une saisine du Parlement par l'administration. C'est le cas de la Belgique où tout service administratif chargé d'appliquer la loi ou toute autorité publique chargée de contrôler l'application de la loi peut saisir le comité parlementaire chargé du suivi législatif lorsqu'elle rencontre une difficulté pour appliquer une loi. Il serait pertinent de s'inspirer de ce dispositif pour prévoir, en France, une saisine du Parlement par l'administration. Cette saisine pourrait être étendue à toutes les lois entrées en vigueur depuis plus d'un an, et non trois ans comme c'est le cas en Belgique, afin d'appréhender au mieux les difficultés de mise en œuvre et d'y remédier suffisamment tôt.

L'exemple de la Belgique

Un comité parlementaire chargé du suivi législatif est institué au sein des chambres législatives fédérales, composé des membres de la chambre des représentants et des sénateurs.

Ce comité peut être saisi de deux types de signalements :

- des signalements relatifs aux difficultés d'application des lois en vigueur depuis au moins trois ans ;
- des signalements relatifs à l'inadéquation des lois en vigueur depuis au moins trois ans aux situations qu'elles régissent.

Peuvent saisir le comité les acteurs suivants :

- les membres de la chambre des représentants et les sénateurs ;
- toute personne physique et toute personne morale de droit public ou de droit privé ;
- tout service administratif chargé d'appliquer la loi ou toute autorité publique chargée de contrôler l'application de la loi.

Le comité examine les requêtes qui lui sont adressées et transmet un rapport à la chambre des représentants, au Sénat et au ministre compétent auquel il peut, par consensus, annexer toute proposition d'initiative législative pour remédier aux difficultés d'application signalées.

Les liens entre les parlementaires et les présidents des juridictions gagneraient également à être renforcés. Les parlementaires devraient pouvoir plus facilement obtenir des informations de la part des juridictions situées dans leur circonscription de manière à vérifier leur capacité à rendre des décisions rapides, sûres, claires, opérationnelles et pleinement effectives. Il en va de la bonne mise en œuvre des lois votées.

(1) *Audition du 10 décembre 2019 (compte rendu n° 10).*

La Cour des comptes dénonce en effet, dans un récent rapport ⁽¹⁾, « l'identification relativement opaque des besoins des juridictions par l'administration centrale ». Elle regrette notamment une insuffisante prise en compte de l'impact des réformes législatives, nombreuses dans la sphère judiciaire, sur les besoins humains et financiers des juridictions. Les parlementaires ont donc un rôle important à jouer pour collecter des informations et ainsi disposer d'une vision consolidée des besoins en moyens humains et en crédits de fonctionnement des juridictions de leur territoire. La charte des bonnes relations entre les parlementaires et les administrations déconcentrées, que vos rapporteurs appellent de leurs vœux, devrait également concerner les juridictions. Cela permettrait, tout en garantissant l'indépendance de l'autorité judiciaire, de lever un grand nombre de freins auxquels se heurtent aujourd'hui les parlementaires qui souhaitent se voir communiquer des éléments relatifs au fonctionnement des juridictions de leur circonscription.

Il serait également envisageable de demander aux présidents de juridiction de recenser chaque année les difficultés d'application ou d'interprétation rencontrées. En Belgique, le procureur général auprès de la Cour de cassation et le Collège des procureurs généraux remettent chaque année des rapports au Parlement, lesquels comprennent un relevé des lois qui ont posé des difficultés d'application ou d'interprétation pour les cours et tribunaux au cours de l'année judiciaire écoulée.

Proposition 25 : Renforcer les relations entre les parlementaires, les administrations déconcentrées et les juridictions :

- Élaborer une charte nationale des bonnes relations entre les parlementaires et les administrations déconcentrées, incluant les juridictions (*circulaire*) ;
- Encourager les administrations déconcentrées à revenir vers le législateur quand une disposition législative nécessite un éclaircissement (*bonne pratique*) ;
- Demander aux présidents de juridiction de recenser chaque année les difficultés d'application ou d'interprétation rencontrées par les cours et tribunaux au cours de l'année judiciaire écoulée et d'en informer le Parlement (*loi ordinaire*).

e. Entre l'ensemble des acteurs

Seules des relations de proximité, transpartisanes et fondées sur la confiance mutuelle, permettront d'améliorer la concrétisation des lois votées.

Une récente circulaire ⁽²⁾ prévoit que chaque préfet de région soit entendu, au minimum une fois par an, par le Gouvernement sur la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires de l'État dans la région, dont il a la responsabilité.

(1) Approche méthodologique des coûts de la justice, *communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Cour des comptes, décembre 2018.*

(2) La circulaire du 3 octobre 2019 sur le suivi des priorités de l'action gouvernementale est disponible à l'adresse suivante : https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/document/circulaire_n_6118-sg_du_3_octobre_2019_relative_au_suivi_des_politiques_.pdf

Vos rapporteurs souhaitent que soient prévues, par voie de circulaire, des réunions pour préparer cet entretien annuel entre le préfet de région et les membres du Gouvernement auxquelles seraient conviés les parlementaires élus dans la région, les élus locaux et les préfets de département.

Cette même circulaire demande aux préfets de région de communiquer au Premier ministre une fois par semestre un bilan de déploiement dans leur territoire des objets de la vie quotidienne (OVQ). Si la circulaire précise que le bilan doit être « *préparé en étroite coordination avec tous les responsables des services déconcentrés de l'État et des opérateurs concernés dans le cadre du comité de l'administration régionale* », elle gagnerait à indiquer que les parlementaires de la circonscription et les élus locaux doivent, évidemment, être associés à cette préparation. Les parlementaires de la circonscription devraient également être destinataires du bilan de déploiement des OVQ dans leur territoire.

Proposition 26 : Instituer une culture de l'échange entre tous les acteurs :

- Prévoir des réunions avec les parlementaires élus dans la région, les élus locaux et les préfets de département avant que le préfet de région ne soit entendu (une fois par an) par le Gouvernement sur la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires de l'État dans la région (*circulaire*) ;
- Prévoir ce même format de réunion pour l'élaboration du bilan de déploiement des OVQ dans le territoire (*circulaire*) ;
- Prévoir que les parlementaires de la circonscription soient destinataires du bilan de déploiement des OVQ dans leur territoire (*circulaire*).

2. Mettre en place une plateforme de remontée d'informations

L'ensemble des auditions ont démontré l'utilité d'un dispositif formalisé de remontée des difficultés d'application des lois sur le terrain. « *Pour le moment, tout cela se passe souvent oralement, sans que les difficultés ne soient ni vraiment documentées ni listées de manière à ce que l'on puisse faire le point sur la mise en œuvre d'ensemble d'une loi* » ⁽¹⁾ a regretté M. Alain Lambert, président du Conseil national d'évaluation des normes.

Certaines plateformes gouvernementales, comme *oups.gouv.fr* ou *voxusagers.gouv.fr* existent d'ores et déjà et sont extrêmement utiles. Néanmoins, elles ne permettent pas à tout un chacun de signaler n'importe quelle difficulté d'application d'une loi sur le terrain. La plateforme *oups.gouv.fr*, ouverte à la suite du vote de la loi dite ESSOC ⁽²⁾, a pour seul objectif d'informer sur les principales erreurs actuellement commises par les usagers dans leurs démarches administratives. Elle n'est pas interactive puisqu'elle ne permet pas le recueil de contributions en ligne. Quant à la plateforme *voxusagers.gouv.fr*, elle offre à chaque citoyen la possibilité de raconter son expérience avec un service public. Néanmoins,

(1) Audition du 10 novembre 2019 (compte rendu n°8).

(2) Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

elle n'est expérimentée que pour certains services publics, dans quelques régions seulement, et a davantage vocation à identifier des dysfonctionnements ponctuels qu'à recenser les difficultés d'application des normes en vigueur.

Il semble donc essentiel de mettre en place une plateforme, qui jouerait le rôle d'« ascenseur des revendications », pour reprendre l'expression de la Présidente de la mission d'information ⁽¹⁾, et qui serait parfaitement identifiée par les citoyens et les acteurs économiques. Elle pourrait s'inspirer du programme pour une réglementation affûtée et performante ⁽²⁾ (REFIT) de l'Union européenne et de sa plateforme.

La plateforme REFIT de l'Union européenne

La plateforme recueille des suggestions et formule des recommandations sur la manière de simplifier les législations européennes. Tous les citoyens et parties intéressées peuvent déposer une contribution sur une interface intitulée « *Lighten the load* » (diminuer le fardeau). Le mode de contribution est très ouvert : les contributions sont limitées à 4 000 caractères mais des documents peuvent être joints. Chaque contributeur doit préciser son pays d'origine.

Les suggestions sont examinées par la plateforme REFIT, laquelle est composée de représentants des États membres et de la société civile. Si la plateforme décide de ne pas donner suite à une suggestion, elle envoie une explication à la personne ou à l'organisation qui l'a soumise. À l'inverse, la plateforme peut prendre en compte les suggestions dans les recommandations qu'elle adresse à la Commission. Cette dernière les analyse et explique comment elle entend y donner suite. Elle peut présenter des initiatives à partir de ces recommandations pour réduire les charges administratives : l'état d'avancement des initiatives REFIT est publié dans un tableau de bord.

La plateforme de remontée d'informations pourrait se composer de deux modules :

– le premier permettrait à chacun (citoyen, élu local, entreprise, association...) de signaler une difficulté d'application (d'une disposition législative ou réglementaire) sur le terrain. Ce mode de contribution serait très ouvert, comme sur la plateforme REFIT ;

– le second serait mis à la disposition des seuls parlementaires pour leur permettre de signaler les difficultés d'application constatées sur le terrain, à l'aide d'un formulaire type. Ce formulaire type pourrait contenir les éléments suivants : acteur ayant identifié la difficulté d'application (collectivité, entreprise, ménage, le parlementaire lui-même, *etc.*) ; nature de la norme posant une difficulté d'application (loi, article de loi, décret, arrêté, *etc.*) ; raisons pour lesquelles une difficulté d'application est apparue (complexité, imprécision, interprétation multiple, caractère désuet ou contradictoire de la disposition) ; commission de l'Assemblée nationale compétente pour traiter de la difficulté d'application.

(1) *Audition du 21 janvier 2020 (compte rendu n° 16).*

(2) *Regulatory Fitness and Performance Programme.*

Les signalements des deux types seraient traités par les services de l'Assemblée nationale et adressés à la commission compétente. Chaque président de commission ferait état des difficultés d'application signalées sur la plateforme lors d'une réunion de commission, au moins une fois par an. Les présidents de commission pourraient faire part de ces difficultés d'application lors de l'audition annuelle du secrétaire général du Gouvernement ou lors de la séance publique annuelle avec les ministres de plein exercice (cf. *supra*) ou en informer directement les ministres compétents, notamment lorsque le problème apparaît urgent. Des propositions de loi ou amendements viendraient, le cas échéant, modifier les normes législatives pour remédier aux difficultés d'application.

Une telle plateforme permettrait à tous les parlementaires, de la majorité comme de l'opposition, et non plus seulement aux seuls rapporteurs, d'être considérés comme des relais fiables et opérants des difficultés de mise en œuvre des lois rencontrées sur le terrain.

Proposition 27 : Mettre en place une plateforme de remontée d'informations

Cette plateforme pourrait se composer de deux modules. Le premier permettrait à chacun (citoyen, élu local, entreprise, association...) de signaler une difficulté d'application (d'une disposition législative ou réglementaire) sur le terrain. Le second serait à la disposition des seuls parlementaires pour leur permettre de faire remonter les difficultés d'application constatées sur le terrain, à l'aide d'un formulaire adapté. (*bonne pratique*)

Les signalements seraient traités par les services de l'Assemblée et adressés à la commission compétente, qui pourrait leur consacrer une réunion au moins chaque année. Les présidents de commission pourraient faire part de ces difficultés d'application lors de l'audition annuelle du secrétaire général du Gouvernement ou lors de la séance publique annuelle avec les ministres de plein exercice, ou en informer directement les ministres compétents. (*bonne pratique*)

Comme l'a très bien dit M. Adam Baïz, professeur à l'Institut d'études politique de Paris, il est nécessaire « *d'avoir à l'esprit que cette remontée d'information ne peut pas être une preuve que la politique a été mise en œuvre ou non ou qu'il y a un obstacle général ou non. C'est au moins un indice pour dire qu'à tel endroit, nous aurions intérêt à faire une étude approfondie sur la mise en œuvre et ensuite sur l'impact de la politique publique* »⁽¹⁾.

Vos rapporteurs n'ont pas connaissance de pays dans lesquels une telle plateforme aurait été mise en place. Certains États ont toutefois institutionnalisé la possibilité pour les citoyens de faire directement remonter au Parlement les difficultés d'application des lois rencontrées sur le terrain. En Allemagne par exemple, c'est la commission des pétitions qui joue ce rôle. Les citoyens peuvent adresser des requêtes à cette commission lorsqu'une réforme est peu ou mal appliquée. C'est « *une sorte de mécanisme de correction et de sismographe de la société, qui entre en action lorsque les citoyens adressent leurs requêtes et leurs plaintes au Parlement et attirent l'attention sur des dysfonctionnements* »⁽²⁾. La

(1) Audition du 17 décembre 2019 (compte rendu n° 12).

(2) Document du Bundestag, parlement allemand : <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80170100.pdf>

commission adopte des recommandations au sujet desquelles le Bundestag prend ensuite une décision. Pour élaborer ses recommandations, la commission peut inviter des experts, effectuer des visites de terrain ou auditionner des membres du Gouvernement.

3. Généraliser les ateliers citoyens

La plateforme numérique de remontée d'informations, que vos rapporteurs appellent de leurs vœux, constitue une réelle avancée. Elle n'est néanmoins pas suffisante. Outre les limites liées aux inégalités d'accès au numérique, elle ne permet qu'une communication unidirectionnelle (dépôt de signalements sur la plateforme) et non l'instauration d'un dialogue avec les parlementaires.

Plusieurs préconisations ont été faites ces dernières années pour développer le travail collaboratif entre citoyens et parlementaires, comme en témoignent les deux rapports du groupe de travail de l'Assemblée nationale sur la démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne. Parmi ces propositions figure la nécessité de développer les ateliers citoyens. Ces ateliers, d'ores et mis en place par certains parlementaires dans leurs circonscriptions, qu'ils visent l'ensemble de la population ou des personnes (chefs d'entreprise, élus locaux...) particulièrement intéressés par un sujet, permettent aujourd'hui surtout de consulter les citoyens, selon différentes modalités, en amont du vote d'une loi. L'un des membres de la mission d'information, M. Philippe Bolo, en a fourni deux exemples très intéressants : le premier, réalisé en présentiel, portait sur les attentes des entreprises quant au contenu du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) ; le second, par internet, visait à préparer le projet de loi dit 3D (« décentralisation, différenciation et déconcentration »)⁽¹⁾. Si ces travaux sont riches d'enseignements, force est de constater que la demande de participation des citoyens s'étend aujourd'hui aussi à l'aval, c'est-à-dire une fois le texte voté.

Les parlementaires ont un rôle à jouer comme animateur et facilitateur de la participation citoyenne lors de la mise en œuvre des réformes. Les ateliers citoyens sont un moyen, pour les parlementaires, à la fois d'expliquer de manière pédagogique le contenu des lois votées et de recueillir le ressenti des citoyens sur la concrétisation de ces lois.

Vos rapporteurs estiment qu'il pourrait être opportun d'aider les parlementaires à organiser de tels ateliers dans leur circonscription. Un guide méthodologique relatif à l'organisation d'un atelier citoyen ou d'une consultation citoyenne pourrait être élaboré par les services de l'Assemblée. Les laboratoires de recherche des universités pourraient être associés à l'élaboration de ce guide, qui serait progressivement amélioré grâce aux retours d'expériences des parlementaires.

(1) Les résultats du premier peuvent être consultés en suivant ce lien : <https://www.philippe-bolo.fr/wp-content/uploads/2018/06/003-2018-07-14-PACTE-Rapport-final-ateliers-de-concertation-49.pdf> ; la présentation synthétique des résultats du second figure en annexe n° 4.

À noter que cette proposition n'entraînerait pas de coût supplémentaire pour les finances publiques dans la mesure où l'organisation des ateliers citoyens sur le territoire peut d'ores et déjà être prise en charge au titre des frais de mandat.

Proposition 28 : Aider le parlementaire à organiser des ateliers citoyens, tant en amont de l'élaboration d'un texte qu'en aval, pour en évaluer la bonne application.

Prévoir l'élaboration par les services de l'Assemblée d'un guide méthodologique à destination des parlementaires relatif à l'organisation d'un atelier citoyen ou d'une consultation citoyenne (*bonne pratique*).

D. ÉTENDRE LES POUVOIRS DE CONTRÔLE SUR PIÈCES ET SUR PLACE ET PERMETTRE AU PARLEMENTAIRE DE MIEUX CONTRÔLER L'APPLICATION DES LOIS SUR LE TERRAIN

Vos rapporteurs appellent de leurs vœux une extension importante des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place du Parlement, et notamment des rapporteurs chargés des missions de suivi de l'application d'une loi.

1. Instaurer une culture de l'entraide entre parlementaires

Les parlementaires bénéficient déjà d'un pouvoir relativement étendu en matière de contrôle de l'administration, au titre de l'article 24 de la Constitution. Avant même de réfléchir à de nouveaux dispositifs de contrôle, il est possible de mobiliser plus efficacement les outils existants.

Certains parlementaires disposent d'outils d'évaluation importants en vertu du règlement ou de la Constitution (cf. *supra*), notamment des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place, qui sont extrêmement utiles pour suivre la mise en œuvre d'une loi. Ces parlementaires gagneraient à être identifiés par tous les autres parlementaires et à se tenir à leur disposition pour les aider dans le contrôle de la bonne application d'une disposition législative. « *Si vous n'obtenez pas de réponses, vous avez la possibilité de dire à vos interlocuteurs que vous allez demander au rapporteur spécial de faire un contrôle sur pièces et sur place. Vous verrez, ils comprennent très vite ce que cela veut dire* »⁽¹⁾ a souligné, quelque peu ironiquement, M. Alain Lambert, président du CNEN, en s'adressant aux députés membres de la mission.

Les Conférences des présidents de l'Assemblée et du Sénat pourraient appeler les parlementaires dotés de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place à les utiliser lorsqu'ils sont sollicités par leurs collègues sur des difficultés d'application des lois.

Les parlementaires, tant de l'opposition que de la majorité, ont un rôle majeur à jouer dans l'évaluation *in itinere*. Vos rapporteurs souscrivent totalement au constat dressé par M. Armel Le Divillec, professeur de droit public,

(1) *Audition du 19 novembre 2019 (compte rendu n° 8).*

pour qui « *face à l'administration ordinaire, les parlementaires des deux bords peuvent retrouver des intérêts communs, le député ou le sénateur de la majorité peut lui aussi retrouver une certaine marge de liberté pour examiner, surveiller, parfois critiquer l'action administrative, voire tenter de la faire évoluer* » ⁽¹⁾.

Proposition 29 : Instituer une culture d'entraide entre les parlementaires.

Les Conférences des présidents de l'Assemblée et du Sénat pourraient appeler les parlementaires dotés de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place à les utiliser lorsqu'ils sont sollicités par leurs collègues sur des difficultés d'application des lois (*bonne pratique*).

2. Étendre, par des lois ordinaires, les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place des présidents de commission et des rapporteurs budgétaires

a. Il est possible d'étendre, par une loi ordinaire, les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place de certains parlementaires

Plusieurs lois ordinaires sont venues étendre les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place de certains parlementaires, notamment ceux des présidents de commission ou des rapporteurs budgétaires :

– la **loi du 11 juillet 1978 de programme sur les musées** ⁽²⁾ a doté deux membres des commissions des affaires culturelles désignés par celles-ci de pouvoirs d'investigation « *pour suivre et contrôler de façon permanente l'emploi des crédits inscrits au budget du musée d'Orsay* » ;

– l'article 9 de la **loi du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025** ⁽³⁾ autorise le président de la commission de la défense, les rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances et les membres de la commission spécialement désignés à procéder à toutes investigations nécessaires sur pièces et sur place auprès du ministère des armées et des organismes qui lui sont rattachés ainsi que, le cas échéant, auprès du ministère de l'économie et des finances pour le suivi et le contrôle de la programmation militaire ;

– très récemment, l'article 153 de la **loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises** ⁽⁴⁾, dite **loi Pacte**, autorise les présidents des commissions chargées des affaires économiques et les rapporteurs généraux des commissions chargées des finances de chaque assemblée « *à procéder à toutes investigations, sur pièces et sur place, de l'action du Gouvernement en matière de protection et de promotion des intérêts économiques, industriels et scientifiques de la Nation, ainsi qu'en matière de contrôle des investissements étrangers en France* » ⁽⁵⁾.

(1) « *Des effets du contrôle parlementaire* », Armel Le Divellec, Pouvoirs, 2010 (pages 123 à 139).

(2) Loi n° 78-727 du 11 juillet 1978 de programme sur les musées.

(3) Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense. La même disposition figure dans les lois de programmation militaire précédentes.

(4) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

(5) Cette disposition est codifiée à l'article L.151-7 du code monétaire et financier.

Vos rapporteurs tiennent à préciser que la constitutionnalité de ces dispositions n'a pas été explicitement confirmée par le Conseil Constitutionnel.

Ce dernier ne s'est prononcé ni sur la loi du 11 juillet 1978 de programme sur les musées, ni sur la loi du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire. Quant à l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, le Conseil ne s'est prononcé que sur la nature juridique d'un certain nombre d'articles dans les conditions prévues à l'article 37 alinéa 2 de la Constitution. Si la loi Pacte a été déférée au Conseil constitutionnel, ce dernier n'a soulevé d'office aucune autre question de conformité à la Constitution que celles qui lui étaient soumises et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité de l'article 153.

Vos rapporteurs estiment néanmoins qu'au vu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ces extensions des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place ne seraient pas jugées contraires à la Constitution :

– **il est possible d'étendre, par une loi ordinaire, les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place de certains parlementaires.** Ainsi, préalablement à l'adoption de la LOLF, les pouvoirs de contrôle des rapporteurs spéciaux de la commission des finances étaient définis par une disposition législative ordinaire, à savoir l'article 164-IV de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 ⁽¹⁾, toujours en vigueur. De plus, les pouvoirs importants confiés aux commissions d'enquête sont définis par l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires qui a simple valeur législative ;

– **ces extensions de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place portent sur un objet déterminé et sont clairement limitées, de manière à pleinement respecter la séparation des pouvoirs.** Les renseignements et documents protégés par le secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure ainsi que par le secret de l'instruction n'ont pas à être communiqués aux parlementaires. Ainsi, les investigations relatives au contrôle des investissements étrangers ne peuvent pas porter sur des investissements susceptibles de faire l'objet de décisions du ministre chargé de l'économie.

Le Parlement n'a, en effet, pas vocation à s'immiscer dans la mise en œuvre d'une compétence propre du pouvoir exécutif. Ainsi, par exemple, l'article 154 de la loi de finances pour 2002, qui prévoyait initialement que la commission de vérification du budget des services généraux du Premier ministre puisse se faire communiquer des informations sur des opérations en cours, a été censuré par le Conseil constitutionnel : « *s'il appartient au Parlement d'autoriser la déclaration de guerre, de voter les crédits nécessaires à la défense nationale et de contrôler l'usage qui en a été fait, il ne saurait en revanche, en la matière, intervenir dans la réalisation d'opérations en cours* » ⁽²⁾ ;

(1) Ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

(2) Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, Loi de finances pour 2002.

– **ces extensions de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place se cantonnent à un simple rôle d’information et n’ont pas vocation à donner lieu à de quelconques injonctions au Gouvernement.** C’est une condition importante, posée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel depuis 1990 s’agissant des fonctions de contrôle et d’information des diverses missions et commissions. Si le Conseil considère que ces fonctions ne sont contraires à aucun principe constitutionnel, elles doivent toutefois se limiter à « *un simple rôle d’information contribuant à permettre à l’Assemblée nationale d’exercer pendant les sessions son contrôle sur la politique du Gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution* »⁽¹⁾. C’est en vertu de ce principe que le Conseil a déclaré contraires à la Constitution les dispositions permettant au Comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques de l’Assemblée nationale de convoquer les responsables administratifs d’une politique publique ;

– **ces nouveaux pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place sont confiés à un nombre restreint de parlementaires**, lesquels disposent de fonctions spécifiques au sein des assemblées (président de commission, rapporteur général, rapporteur spécial ou pour avis sur le projet de loi de finances) ou sont spécialement désignés soit par une commission, soit par des parlementaires exerçant ces fonctions spécifiques. Il ne s’agit donc pas de banaliser le recours à la prérogative relativement exceptionnelle que constitue le contrôle sur pièces et sur place.

b. Cette extension est souhaitable

Vos rapporteurs appellent aujourd’hui de leurs vœux une extension des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place à d’autres présidents de commission et rapporteurs budgétaires (rapporteurs généraux ou rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances de l’année).

Cette extension serait particulièrement pertinente pour le suivi de l’application d’autres lois de programmation, comme la loi de programmation pour la justice ou la future loi de programmation pluriannuelle de la recherche. Elle n’aurait néanmoins pas vocation à se limiter au domaine purement budgétaire. Les présidents de commission pourraient se voir dotés de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place dans d’autres domaines, notamment lorsqu’une mission d’information ou une commission d’enquête parlementaire fait état de la nécessité d’un contrôle approfondi du Parlement. Ainsi, l’article 153 de la loi « Pacte » fait suite à des préconisations de la commission d’enquête sur les décisions de l’État en matière de politique industrielle⁽²⁾.

(1) *Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, Résolution modifiant le Règlement de l’Assemblée nationale.*

(2) *Rapport n° 897 rect. (XV^e législature) fait au nom de la commission d’enquête chargée d’examiner les décisions de l’État en matière de politique industrielle, au regard des fusions d’entreprises intervenues récemment, notamment dans les cas d’Alstom, d’Alcatel et de STX, ainsi que les moyens susceptibles de protéger nos fleurons industriels nationaux dans un contexte commercial mondialisé, présenté par M. Olivier Marleix, président et M. Guillaume Kasbarian, rapporteur, avril 2018.*

c. Il serait utile de prévoir systématiquement la possibilité de déléguer ces pouvoirs de contrôle à d'autres parlementaires

Vos rapporteurs sont favorables à prévoir, concomitamment à ces nouvelles extensions de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place, la possibilité de les déléguer pour un objet et une durée déterminés.

Cette possibilité de délégation est déjà prévue pour les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place existants et fonctionne bien. L'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾ et l'article 9 de la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) ⁽²⁾, codifié à l'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale, disposent ainsi que des membres des commissions des finances ou des affaires sociales peuvent se voir déléguer ces pouvoirs « *pour un objet et une durée déterminés* » ⁽³⁾. L'article 9 de la loi du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire prévoit que les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place peuvent être confiés « *pour un objet déterminé, à un ou plusieurs des membres* » spécialement désignés par les commissions chargées de la défense de chaque assemblée. L'article 153 de la loi « Pacte » permet à chaque président de commission et à chaque rapporteur général de déléguer à un membre de sa commission ses pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place.

Les règlements des deux assemblées devraient d'ailleurs préciser les modalités de délégation de ces pouvoirs. La loi « Pacte » ne précise, en effet, pas s'il s'agit d'une délégation irrévocable pendant toute la durée de la législature ou s'il s'agit d'une délégation pour une mission spécifique. Elle ne précise pas non plus ce qu'il advient, pour le déléguataire, en cas de nomination d'un nouveau président de commission des affaires économiques ou d'un nouveau rapporteur général.

Proposition 30 : Étendre les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place des présidents de commission et des rapporteurs budgétaires et prévoir systématiquement une possibilité de délégation de ces pouvoirs à d'autres parlementaires pour une durée et un objet déterminé (loi ordinaire).

Préciser les modalités de délégation de ces pouvoirs dans le règlement des assemblées (*règlement des assemblées*).

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

(3) À titre d'exemple, la commission des finances a habilité, en mars 2018, Mme Émilie Cariou, rapporteure de la mission d'information commune sur les procédures de poursuite des infractions fiscales, à user, pour l'objet de cette mission et jusqu'à la fin du mois de juillet 2018, des pouvoirs de contrôle reconnus aux rapporteurs spéciaux : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cfiab/17-18/c1718075.asp>

3. Permettre, par une loi ordinaire, à toutes les missions d'information de se faire attribuer les prérogatives des commissions d'enquête pour six mois

Le souhait d'étendre les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place aux rapporteurs de missions d'information parlementaires n'est pas totalement nouveau. Ainsi, dès 2010, lors des débats relatifs à la proposition de loi tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques ⁽¹⁾, les sénateurs membres du groupe socialiste avaient déposé un amendement pour étendre aux instances de contrôle non permanentes la possibilité de se voir attribuer les prérogatives des commissions d'enquête pour six mois.

Cet amendement avait été rejeté. Le ministre M. Patrick Ollier considérait que vouloir étendre les prérogatives des commissions d'enquête aux instances de contrôle non permanentes soulevait une difficulté constitutionnelle puisque *« le constituant a souhaité, par le biais de tous les textes qui ont accompagné la mise en œuvre de la Constitution, établir une hiérarchie entre ces organes [les différents organes de contrôle] dans le cadre de leurs responsabilités respectives et de leurs modalités de fonctionnement »* ⁽²⁾. Seules les commissions permanentes et les commissions d'enquête figurent, en effet, dans la Constitution.

Pour vos rapporteurs, il n'est pas certain que la difficulté constitutionnelle soulevée soit avérée. Ainsi, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), les missions d'information créées par la conférence des présidents de l'Assemblée nationale ou l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) peuvent aujourd'hui demander à se voir attribuer les prérogatives des commissions d'enquête, alors même que leur existence n'est pas prévue par la Constitution.

Si la difficulté soulevée était avérée, il serait envisageable, pour conserver la hiérarchie entre les différents organes de contrôle, de n'octroyer aux missions d'information qu'une partie des prérogatives dont peuvent se prévaloir les commissions d'enquête. Ainsi, par exemple, seuls le pouvoir de contrôle sur pièces et sur place et le droit de communication de tout document de service pourraient leur être conférés. Le droit de citation directe ou les sanctions pénales prévues à l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 ⁽³⁾ ne s'appliqueraient qu'aux travaux des commissions d'enquête.

(1) Loi n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.

(2) Le compte rendu des débats se trouve à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/seances/s201012/s20101220/s20101220009.html>

(3) L'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaire prévoit que toute personne qui refuse de comparaître devant une commission d'enquête, de prêter serment, de déposer ou de communiquer les documents demandés, qui divulgue ou publie, sous certaines conditions, une information relative aux travaux non publics d'une commission d'enquête, ou qui se rend coupable de faux témoignage ou de subornation de témoin, est passible de sanctions pénales.

Vos rapporteurs appellent de leurs vœux une modification de l'article 5 ter de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ⁽¹⁾, qui a valeur législative, pour permettre à toutes les instances de contrôle des assemblées de pouvoir se voir attribuer pour six mois les prérogatives des commissions d'enquête.

La nouvelle rédaction de l'article 5 ter de l'ordonnance du 17 novembre 1958 proposée par vos rapporteurs

I. – Les commissions permanentes ou spéciales et les instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer des politiques publiques ~~dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente~~ peuvent demander à l'assemblée à laquelle elles appartiennent, pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois, de leur conférer, dans les conditions et limites prévues par cet article, les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête par l'article 6 ci-dessous.

II. – Lorsque les instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer des politiques publiques ~~dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente~~ disposent, dans les conditions définies au I, des prérogatives mentionnées à l'article 6, les rapporteurs qu'elles désignent exercent leur mission conjointement.

Cela permettrait aux rapporteurs chargés de rendre compte de l'application et de la mise en œuvre d'une loi de demander à bénéficier pendant six mois de pouvoirs de contrôle approfondis. Ils devraient conjointement décider du moment opportun pour exercer leurs pouvoirs.

Proposition 31 : Permettre à toutes les instances de contrôle, même non permanentes, des assemblées, de se voir attribuer, à leur demande, pour six mois les prérogatives des commissions d'enquête (loi ordinaire).

4. Inscrire dans la Constitution la mission de contrôle de la mise en œuvre des lois et accroître les pouvoirs de contrôle des parlementaires

a. Modifier l'article 24 de la Constitution pour consacrer le rôle du Parlement dans le contrôle de la mise en œuvre des lois

L'article 24 de la Constitution charge actuellement le Parlement de contrôler l'action du Gouvernement et d'évaluer les politiques publiques. Le Conseil constitutionnel distingue d'ailleurs clairement ce qui relève du contrôle – limitée à l'action du Gouvernement – de ce qui relève de l'évaluation – qui s'étend à l'ensemble des politiques publiques. Si les instances internes au Parlement peuvent contrôler l'action du Gouvernement, elles n'ont pas le pouvoir de contrôler les politiques publiques. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé contraire à la Constitution la disposition qui prévoyait que les rapports d'évaluation des politiques publiques pouvaient donner lieu à un débat contradictoire ⁽²⁾.

(1) Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

(2) Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale.

Vos rapporteurs appellent donc de leurs vœux une modification de l'article 24 de la Constitution pour charger le Parlement du contrôle de la mise en œuvre des lois. Cela permettrait d'explicitier le rôle important des parlementaires dans le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques et non plus seulement dans leur évaluation *ex post*. Cela lèverait aussi l'obstacle constitutionnel au renforcement des prérogatives des parlementaires, s'agissant par exemple du contenu des études d'impact ou de la consultation des commissions compétentes sur les projets de décrets d'application des lois (cf. *supra*).

**La nouvelle rédaction de l'article 24 de la Constitution
proposées par vos rapporteurs**

Article 24 : Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement **et la mise en œuvre des lois**. Il évalue les politiques publiques. [*le reste sans changement*]

Proposition n°32 : Modifier l'article 24 de la Constitution pour consacrer le rôle du Parlement dans le contrôle de la mise en œuvre des lois (*révision de la Constitution*).

b. Attribuer, par une révision constitutionnelle, des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place aux rapporteurs d'une mission d'information pendant toute la durée de leurs travaux ou, a minima, aux rapporteurs d'application des lois

La mise en œuvre de la proposition n° 31 du présent rapport, visant à permettre aux missions d'information de se voir attribuer à leur demande et pour six mois les prérogatives des commissions d'enquête, constituerait une réelle avancée. Cependant, vos rapporteurs souhaiteraient aller encore plus loin et permettre aux rapporteurs d'une mission d'information ou, *a minima*, aux rapporteurs d'application des lois d'exercer des pouvoirs de contrôle approfondis, sans avoir besoin de recourir à une autorisation spécifique délivrée par l'assemblée, limitée dans le temps.

i. Étendre les pouvoirs de contrôle des rapporteurs d'une mission d'information pendant toute la durée de leurs travaux

Les rapporteurs de missions d'information, y compris les rapporteurs d'application ou d'évaluation des lois, pourraient utilement se voir doter de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place et de communication de tous documents de service pendant toute la durée de leurs travaux, et non pas seulement pendant six mois.

Cette proposition nécessiterait une révision constitutionnelle. Elle conduirait, en effet, à ce que les missions d'information, temporaires mais dont la durée des travaux peut excéder six mois, disposent d'une partie des pouvoirs des commissions d'enquête mais pour une durée plus longue (les commissions d'enquête devant, elles, clore leurs travaux au bout de six mois). Certes, certains parlementaires disposent aujourd'hui de pouvoirs de contrôle approfondis pour des

durées pouvant dépasser six mois (cf. *supra*). Néanmoins, ils ne peuvent exercer ces pouvoirs que pour un objet déterminé, dont les contours sont fixés par la loi. À l'inverse, les missions d'information, qui n'ont pas de fondement législatif, peuvent porter sur des sujets très larges.

Comme le préconisait le premier rapport du groupe de travail de l'Assemblée nationale sur les moyens de contrôle et d'évaluation paru en décembre 2017, les dispositions de l'article 51-2 de la Constitution, qui concernent actuellement les seules commissions d'enquêtes, pourraient être complétées pour prévoir l'attribution de pouvoirs approfondis de contrôle à d'autres instances parlementaires.

Les modalités d'exercice, par les missions d'information, de leurs pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place et de communication de documents seraient encadrées par une loi organique et par les règlements des deux assemblées. Comme c'est le cas aujourd'hui pour les commissions d'enquête ⁽¹⁾, une mission d'information ne pourrait pas se voir doter de pouvoirs de contrôle approfondis si elle porte sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Il serait opportun qu'au moment de la création d'une mission d'information ⁽²⁾, le Gouvernement, le président d'une commission ou le président d'un groupe puisse saisir le Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat d'une demande d'opposition à l'exercice de pouvoirs approfondis de contrôle par la mission afin qu'il interroge le garde des Sceaux. Cette demande d'opposition serait débattue en séance publique, une fois la réponse du garde des Sceaux obtenue. Une demande d'opposition à l'exercice de pouvoirs approfondis de contrôle pourrait également être introduite lors de la création d'une mission d'information ayant le même objet qu'une mission d'information ou qu'une commission d'enquête ayant achevé ses travaux depuis moins d'un an. En cas d'opposition à l'exercice de ses pouvoirs de contrôle approfondis, la mission d'information pourrait néanmoins être créée, avec les mêmes possibilités qu'actuellement.

(1) Article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, article 139 du Règlement de l'Assemblée nationale et article 6 du Règlement du Sénat.

(2) *Voire, le cas échéant, pendant ses travaux.*

**La nouvelle rédaction de l'article 51-2 de la Constitution
proposée par vos rapporteurs**

Article 51-2 : Les instances non permanentes chargées au sein de chaque assemblée d'exercer les missions de contrôle et d'évaluation, définies au premier alinéa de l'article 24, disposent de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place et de communication de tous documents de service.

Parmi ces instances, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour disposer de pouvoirs de contrôle renforcés dans les conditions fixées par une loi organique.

Les instances permanentes chargées au sein de chaque assemblée d'exercer les missions de contrôle et d'évaluation peuvent demander à bénéficier des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête.

Une loi organique détermine les limites et les modalités d'exercice des pouvoirs prévus au présent article. Elle précise les règles d'organisation et de fonctionnement des instances chargées au sein de chaque assemblée d'exercer des missions de contrôle et d'évaluation. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée.

Proposition 33 : Permettre aux instances de contrôle non permanentes des assemblées de disposer de pouvoirs de communication de documents et de contrôle sur pièces et sur place pendant toute la durée de leurs travaux (*révision constitutionnelle*).

- ii. À défaut, étendre les pouvoirs de contrôle des rapporteurs d'application des lois

Si la préconisation précédente apparaissait excessive, vos rapporteurs souhaiteraient, *a minima*, que les rapporteurs d'application des lois puissent bénéficier de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place et de communication de documents pendant la période allant de l'expiration du délai de six mois à compter de la promulgation de la loi (pendant lequel l'ensemble des mesures réglementaires d'application doit être pris) jusqu'à son évaluation, c'est-à-dire jusqu'à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la promulgation.

Cette préconisation nécessiterait, elle aussi, une révision constitutionnelle dans la mesure où elle confierait aux rapporteurs d'application des lois une partie des pouvoirs dont disposent les commissions d'enquête mais pour une plus longue durée (jusqu'à deux ans et demi).

L'article 51-2 de la Constitution pourrait prévoir l'attribution de pouvoirs approfondis de contrôle aux instances parlementaires chargées spécifiquement du suivi de la mise en œuvre d'une loi.

**La nouvelle rédaction de l'article 51-2 de la Constitution
proposée par vos rapporteurs**

Article 51-2 : Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des instances chargées du contrôle de la mise en œuvre des lois et des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir des éléments d'information.

Les instances chargées au sein de chaque assemblée du contrôle de la mise en œuvre des lois disposent de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place et de communication de tous documents de service.

Les commissions d'enquête disposent de pouvoirs de contrôle renforcés dans les conditions fixées par une loi organique.

Une loi organique détermine les limites et les modalités d'exercice des pouvoirs prévus au présent article. Elle précise les règles d'organisation et de fonctionnement des instances chargées au sein de chaque assemblée d'exercer des missions de contrôle et d'évaluation. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée.

Proposition alternative 33 bis : Permettre aux instances chargées au sein de chaque assemblée du suivi de la mise en œuvre d'une loi de disposer de pouvoirs de communication de documents et de contrôle sur pièces et sur place pendant la période allant de l'expiration du délai de six mois à compter de la promulgation de la loi jusqu'à son évaluation (révision constitutionnelle).

III. ÉLABORER UNE MÉTHODOLOGIE CLAIRE ET COMPLÈTE POUR ÉVALUER LA BONNE CONCRÉTISATION DES LOIS DANS LES TERRITOIRES

Vos rapporteurs ont souhaité donner une tonalité opérationnelle à la mission d'information. Dans l'attente de l'accroissement des pouvoirs de contrôle des parlementaires, par une loi ordinaire ou constitutionnelle, le présent guide méthodologique vise à accompagner dès aujourd'hui les parlementaires qui souhaiteraient contrôler la mise en œuvre, sur le terrain, d'une disposition législative. Ce guide sera complété et enrichi grâce aux travaux de contrôle qui seront menés par les membres de la mission d'information au second semestre de l'année 2020.

La méthodologie développée ci-dessous se veut être un outil dont chaque parlementaire peut se saisir pour vérifier la bonne concrétisation d'une loi dans un territoire donné. Sa force tient à son caractère générique, la méthodologie pouvant être adaptée à toutes les dispositions législatives. Elle dépend néanmoins de la facilité avec laquelle les parlementaires peuvent se voir communiquer les informations utiles à leur contrôle par les différents acteurs chargés de la mise en œuvre de la loi. **Vos rapporteurs appellent de leurs vœux une coopération de toutes les administrations pour assurer la mise en œuvre des lois : il y va de l'intérêt général.**

Les quatre grandes étapes décrites dans la présente méthodologie sont chronologiques. La concrétisation d'une loi dépend, en effet, de la manière dont la loi a été conçue et de l'anticipation, en amont, de ses potentielles difficultés d'application. Elle dépend du délai avec lequel les mesures réglementaires d'application ont été prises et de la conformité de ces dernières à la volonté du législateur. Elle repose aussi sur la bonne connaissance et sur la compréhension qu'ont de la loi l'ensemble des parties prenantes, notamment les acteurs chargés de la mettre en œuvre. La concrétisation d'une loi est, enfin, liée à la manière dont les difficultés d'application sont signalées et prises en compte. La méthodologie présentée prend la forme d'une chaîne de questionnements.

A. EN AMONT DE L'ADOPTION DE LA DISPOSITION LÉGISLATIVE

Pour comprendre les difficultés de mise en œuvre d'un texte, il est utile de savoir si des difficultés d'application avaient été anticipées lors de son élaboration.

1. Prendre connaissance de l'avis des acteurs consultés en amont

a. Consulter l'avis du Conseil d'État et du Conseil économique, social et environnemental, le cas échéant

Depuis 2015, les avis du Conseil d'État sur les projets de loi sont publiés sur le site *Légifrance* et sont joints au projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Quant au Conseil économique, social et environnemental (CESE), il publie tous ses avis et toutes ses études.

i. Sur le projet d'étude d'impact

Les avis du Conseil d'État et du CESE peuvent parfois contenir des observations sur le projet d'étude d'impact. Le Conseil d'État estime ainsi que l'étude d'impact n'est pas figée : « *elle doit être modifiée et complétée après le passage au Conseil d'État pour tenir compte des observations qu'il a formulées ou des changements apportés avant le Conseil des ministres* »⁽¹⁾. En cas d'insuffisance de l'étude d'impact, le Conseil d'État peut d'ailleurs adresser au Gouvernement une note d'observation conseillant de rectifier l'étude sur tel ou tel point avant le dépôt du projet.

Deux questions peuvent être examinées :

- Les avis du Conseil d'État et du CESE contenaient-ils des observations sur le projet d'étude d'impact ?
- Si oui, le projet d'étude d'impact a-t-il été modifié en conséquence ?

ii. Sur le projet ou la proposition de loi

Les avis du Conseil d'État et du CESE signalent parfois des dispositions à même de donner lieu par la suite à des difficultés d'interprétation, à des difficultés d'application ou à des contentieux.

- Ces avis anticipaient-ils de potentielles difficultés d'application ?
- Si oui, le texte adopté en a-t-il tenu compte ?
- Si non, pourquoi ?

(1) Intervention de Jean-Marc Sauvé le 29 novembre 2010 lors de la conférence « L'impact du droit : l'évaluation économique comparée de la norme juridique ». Cette conférence a été organisée par l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense au Cercle France Amériques.

Afin de répondre à ces questions, il convient de lire attentivement l'étude d'impact, laquelle doit normalement indiquer les suites données à l'avis du CESE. Concernant l'avis du Conseil d'État, il peut être opportun de demander directement au secrétaire général du Gouvernement ainsi qu'au ministère compétent les raisons pour lesquelles le texte déposé n'a pas tenu compte des remarques du Conseil d'État. La question peut également être posée aux rapporteurs du texte de loi à l'Assemblée nationale et au Sénat pour comprendre les raisons pour lesquelles ils n'ont pas souhaité, par voie d'amendement, prendre en compte les remarques du Conseil d'État et modifier le texte déposé.

b. Consulter l'avis des autres parties prenantes

Au-delà des consultations « traditionnelles » (commissions consultatives), les formes de consultation ont été diversifiées ces dernières années pour mieux associer les parties prenantes en amont de l'élaboration des politiques publiques. L'étude d'impact du projet de loi doit faire état de l'ensemble des consultations menées pour l'élaboration du texte. Quant aux consultations menées par les rapporteurs des deux assemblées, elles figurent dans une liste annexée à leur rapport.

- Les parties prenantes (instances consultatives, destinataires des dispositions législatives, *etc.*) ont-elles été consultées en amont du vote du texte de loi par le Gouvernement puis par les rapporteurs des deux assemblées ?
- Si oui, selon quelles modalités (auditions, consultation en ligne, *etc.*) et avec quels résultats principaux ?
- Si non, pourquoi ?

Afin de répondre à ces questions, il faut là encore se référer à l'étude d'impact puisque, comme le précise le guide de légistique élaboré par le Gouvernement, l'obligation d'indiquer les consultations menées dans l'étude d'impact « *ne saurait se limiter à la communication d'une simple liste des avis rendus par les instances consultatives dont la consultation est légalement requise, assortie de leur date et du sens de l'expression du vote. Cette partie de l'étude d'impact doit, au contraire, faire état de l'ensemble des consultations opérées, même à titre facultatif, et présenter l'essentiel des observations émises lors de cette phase de la préparation du texte, en précisant le cas échéant, les réponses qui leur sont apportées par le Gouvernement* »⁽¹⁾. Si les informations recherchées ne figurent pas dans l'étude d'impact, il peut être opportun de demander directement au ministère compétent les suites données aux différentes consultations.

(1) Ce guide se trouve à l'adresse suivante : https://www.legifrance.gouv.fr/Media/Droit-francais/Guide-legistique/Guide_Legistique_2017_PDF

2. Consulter l'avis du CNEN si la disposition doit être mise en œuvre par les collectivités territoriales

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) dispose d'une large compétence, qui l'a conduit à étudier, entre autres, 13 projets de loi et 160 projets de décrets en 2018. En effet, même lorsqu'un projet de loi ne concerne pas « *principalement ou spécifiquement* » les collectivités territoriales, le CNEN est obligatoirement saisi s'il est susceptible d'affecter « *de manière suffisamment significative leur organisation, leur fonctionnement, leurs activités ou leurs finances* » ⁽¹⁾. Dans le cadre de son avis portant sur l'impact technique et financier du texte pour les collectivités territoriales, le CNEN est susceptible d'identifier des points de friction ou des surcoûts potentiels, en amont de la mise en œuvre de la mesure sur le terrain.

- La disposition doit-elle être mise en œuvre par les collectivités territoriales ?
- Si oui, consulter l'avis du CNEN. Cet avis anticipait-il de potentielles difficultés d'application ?
- Si oui, le texte adopté en a-t-il tenu compte ?
- Si non, pourquoi ?

Le CNEN a rendu 20 avis défavorables sur des projets de textes réglementaires ou législatifs en 2018, dont 9 définitifs après une seconde délibération. Dans cette situation, le ministre responsable n'est pas tenu de motiver le rejet des recommandations du CNEN, si bien qu'il n'est pas aisé de déterminer s'il en a été tenu compte. S'agissant des projets de loi, l'avis du CNEN, public, peut être comparé au texte voté par le Parlement. Une question peut être adressée au ministre compétent concernant la non prise en compte d'une recommandation particulière du Conseil, ses raisons et, le cas échéant, les mesures subsidiaires qui auraient été décidées pour résoudre le problème.

3. S'assurer que l'impact de la disposition sur les services déconcentrés avait bien été pris en compte en amont

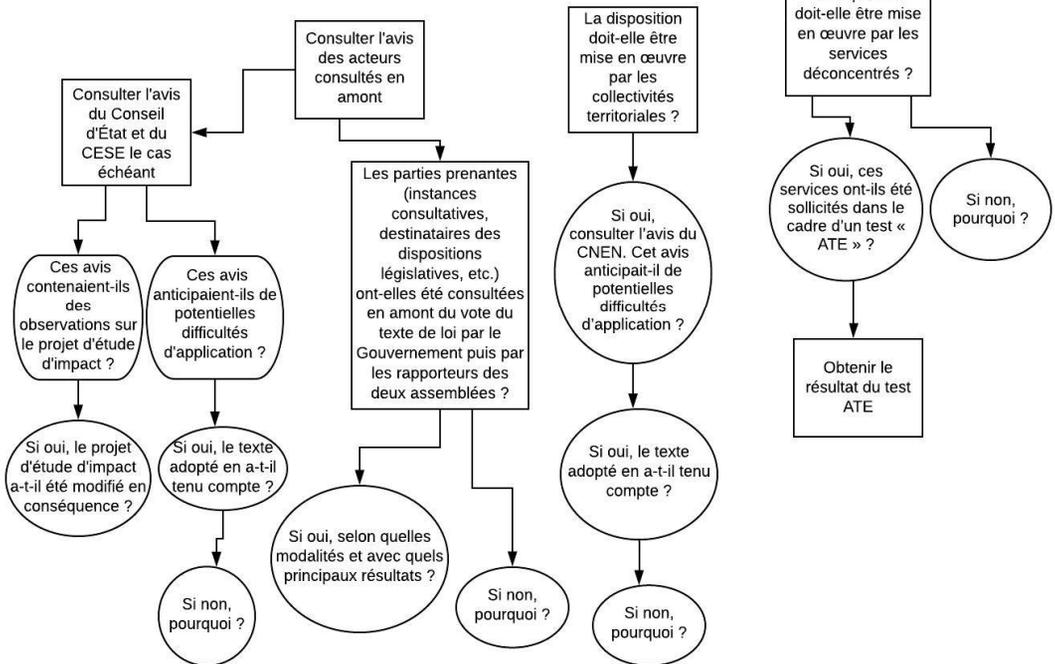
Un grand nombre de dispositions législatives impliquent l'intervention des services déconcentrés. Ces mesures peuvent être facilement identifiées, par exemple lorsqu'elles prévoient expressément la compétence du représentant de l'État dans le département. Au contraire, leur identification peut être difficile lorsqu'elles nécessitent implicitement l'action des services territoriaux de l'État. Le cas échéant, l'étude d'impact peut renseigner les parlementaires sur la chaîne des acteurs susceptibles de participer à la mise en œuvre de la mesure.

(1) CE, Ass., n° 395785, avis du 27 septembre 2018 relatif au projet de loi portant suppression des sur-transpositions des directives européennes en droit français.

- La disposition doit-elle être mise en œuvre par les services déconcentrés ?
- Si oui, ces services ont-ils été sollicités dans le cadre d'un test « ATE » (tests mis en place pour s'assurer en amont que les services déconcentrés seront en mesure de répondre à la commande qui leur sera passée) ?
- S'ils n'ont pas été sollicités, pourquoi ? S'ils l'ont été, obtenir le résultat du test « ATE ».

Lorsque la disposition doit être mise en œuvre par les services déconcentrés, le ministère responsable peut solliciter la direction de la modernisation et de l'administration territoriale du ministère de l'intérieur, afin que soit conduite une étude d'impact territorial préalable, dite « test ATE ». Celle-ci, qui a pour objectif d'apprécier la capacité des services territoriaux à répondre à la demande nouvelle, peut mettre en lumière des problèmes concrets d'organisation des services, de moyens ou encore de conception de la mesure. Si les résultats des « tests ATE » n'ont pas en principe vocation à être publiés, les parlementaires peuvent interroger le Gouvernement en vue d'en obtenir la communication. En amont de la mise en œuvre d'une mesure, les parlementaires peuvent en outre insister auprès du Gouvernement sur les potentielles difficultés qui justifieraient que soit conduit un « test ATE ». Enfin, en l'absence d'un tel test, il peut être envisagé de prendre l'attache du ministère de l'intérieur, par exemple pour qu'un questionnaire soit transmis à un panel de préfets.

En amont de la disposition législative



B. LA PRISE DE MESURES RÉGLEMENTAIRES D'APPLICATION

Pour comprendre les difficultés de mise en œuvre d'un texte, il est essentiel de savoir si les mesures réglementaires d'application ont été prises dans les délais et si elles respectent la volonté du législateur.

1. S'assurer que les mesures réglementaires d'application ont été prises

Le Gouvernement publie, pour chaque loi appelant un ou plusieurs décrets d'application, un échéancier de parution de ces actes sur le site *Légifrance*, qui peut être consulté très simplement en ligne. Dans l'hypothèse où tous les décrets prévus n'auraient pas été publiés dans les six mois, les rapports publiés par le Gouvernement en application de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit ⁽¹⁾, ou à défaut les éventuels rapports parlementaires sur l'application des lois, sont susceptibles d'expliquer les raisons de ce retard.

(1) Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

- La disposition législative a-t-elle fait l’objet de mesures réglementaires d’application dans le délai de six mois ?
- Si non, le Gouvernement a-t-il remis un rapport pour expliquer les raisons de la non-publication des mesures réglementaires ? Des explications figurent-elles dans les rapports d’application du Sénat et de l’Assemblée nationale ?
- Si non, interroger directement le Gouvernement pour connaître les raisons du blocage.

En l’absence de tels rapports, ou si le retard persiste, il peut être utile d’interroger directement le Gouvernement sur les raisons du blocage, le cas échéant publiquement afin d’engager un débat et de favoriser l’information des citoyens.

Ce questionnement sur les actes réglementaires d’application peut, au cas par cas, être mené au niveau des arrêtés ministériels. Les sources d’information étant moins nombreuses, il peut s’avérer nécessaire, dans ce cadre, d’interroger directement le ministre compétent.

2. Prendre connaissance des éventuelles difficultés soulevées par les différentes instances consultatives

De la même façon que le Conseil d’État, le CNEN et les autres instances consultatives concernées peuvent formuler des recommandations ou soulever des difficultés potentielles d’application dans le cadre de l’examen de projets de textes législatifs, de tels éléments peuvent être signalés concernant des projets d’actes réglementaires.

- Le cas échéant, demander au Gouvernement les avis du Conseil d’État et des instances consultatives sur les mesures réglementaires d’application ainsi que la réponse de la Commission européenne lorsqu’une notification lui a été faite.
- Le CNEN a-t-il été saisi ? Quel avis a-t-il émis ?
- Les mesures ont-elles été modifiées à la suite de ces différents avis ?
- Si non, demander au Gouvernement les raisons pour lesquelles ces avis n’ont pas été suivis.

Il peut s’avérer utile d’interroger le Gouvernement pour connaître les raisons pour lesquelles les avis du CNEN n’ont pas été suivis.

3. Évaluer la conformité des mesures réglementaires d'application à la volonté du législateur

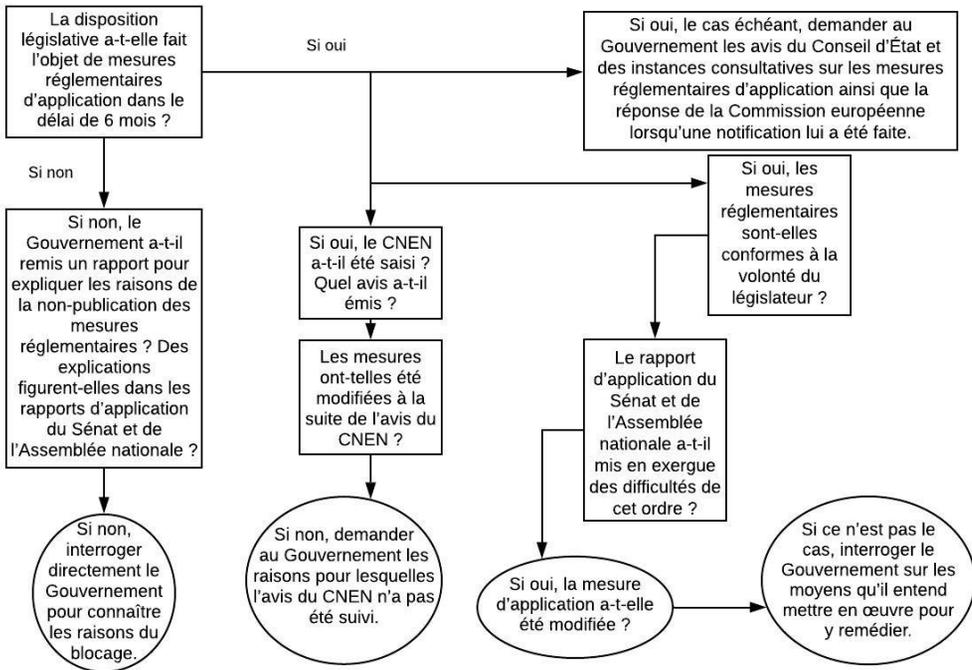
Certaines mesures réglementaires d'application sont prises dans le délai de six mois mais peuvent aboutir à une déformation de la volonté du législateur.

– Les mesures réglementaires sont-elles conformes à la volonté du législateur ? Consulter notamment, lorsqu'ils existent, les rapports d'application du Sénat et de l'Assemblée nationale à ce sujet.

– Ces rapports ont-ils mis en exergue des difficultés de cet ordre ? Si oui, la mesure d'application a-t-elle été modifiée ? Si ce n'est pas le cas, interroger le Gouvernement sur les moyens qu'il entend mettre en œuvre pour y remédier.

Les rapporteurs d'application d'un texte de loi sont les mieux placés pour savoir si une mesure d'application respecte ou non l'esprit de la loi votée. Si les rapports de ces parlementaires soulignent l'existence d'une telle difficulté, il est essentiel d'interroger le secrétaire général du Gouvernement sur ce point. Il est également intéressant de regarder si des recours juridictionnels ont été introduits contre la mesure réglementaire en question au motif qu'elle serait *contra legem* et si la justice administrative s'est prononcée à ce sujet.

La prise de mesures réglementaires d'application



C. L'EXERCICE DE PÉDAGOGIE

Pour comprendre les difficultés de mise en œuvre d'un texte, il est essentiel de savoir si, tant les destinataires finaux de la loi que les acteurs chargés de son application, en ont une bonne connaissance et une bonne compréhension.

1. Prendre connaissance des efforts de pédagogie mis en œuvre par le Gouvernement et le Parlement

La seule publication de la loi au *Journal officiel*, puis de ses règlements d'application, ne permet pas de rendre compte de la réforme dans son intégralité ni d'atteindre l'ensemble des publics concernés. Il est essentiel de donner une information objective et facile à comprendre sur la portée des mesures susceptibles d'intéresser directement les destinataires des textes. Le Gouvernement élabore parfois des documents pédagogiques à destination des citoyens ou des services déconcentrés et des collectivités territoriales.

- Des documents pédagogiques ont-ils été élaborés ? Des actions de communication ont-elles été menées ? À destination de quels publics ?
- Leur contenu est-il conforme à la volonté du législateur ?

Les parlementaires jouent également souvent un rôle pédagogique pour présenter et expliquer les lois votées, en premier lieu dans leur circonscription et auprès des élus locaux.

- Les parlementaires de la circonscription ou les rapporteurs ont-ils rencontré les services déconcentrés ou les élus locaux pour leur expliquer comment la disposition législative devait, très concrètement, être appliquée ?
- Si non, pourquoi ?

Dans le cas où ce travail de pédagogie n'aurait pas été effectué, il est essentiel d'en comprendre les raisons car cela peut être à l'origine d'une difficulté, pour les acteurs de terrain, à s'approprier les textes de loi et à les mettre en œuvre conformément à la volonté du législateur.

2. Évaluer la « descente » d'information au sein des services de l'État

Des réunions ont normalement lieu toutes les six semaines pour permettre aux ministres de présenter aux préfets de région les dispositions de projets de loi en discussion ou le contenu d'une loi venant d'être promulguée, ainsi que leurs attentes ⁽¹⁾. Les chefs de service d'administration centrale sont ensuite chargés de décliner le même discours auprès des responsables de services déconcentrés.

- Les administrations centrales sont-elles bien venues expliquer la disposition législative promulguée aux responsables des services déconcentrés (préfectures, ARS, rectorat, DFIP) ?
- Si non, demander au Gouvernement les raisons pour lesquelles cette présentation n'a pas eu lieu.

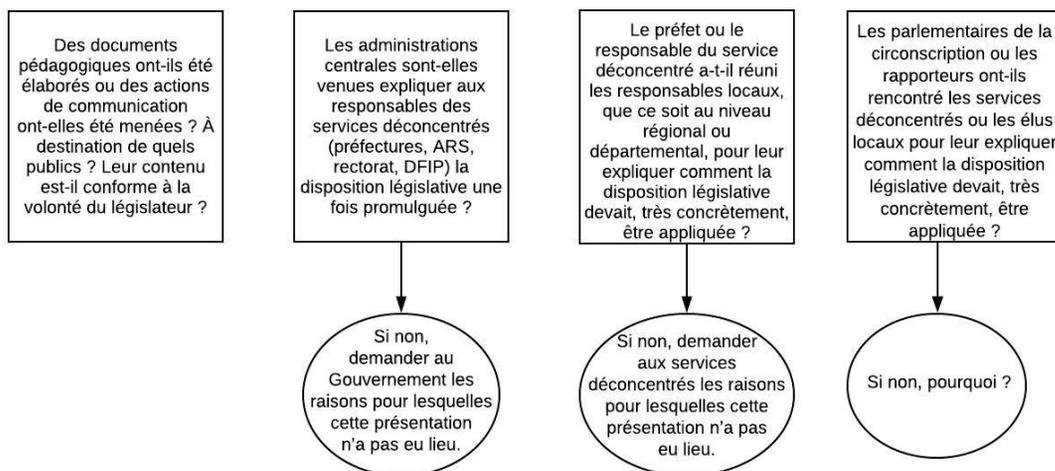
Certains responsables de services déconcentrés développent une bonne pratique consistant à réunir les élus locaux pour leur présenter un texte de loi, une réglementation ou une circulaire d'application et leur indiquer comment ces normes doivent être très concrètement appliquées.

(1) Audition de M. Alain Lespinasse, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale, le 12 novembre 2019 (compte rendu n° 6).

- Le préfet ou le responsable du service déconcentré a-t-il réuni les responsables locaux, que ce soit au niveau régional ou départemental, pour leur expliquer comment la disposition législative devait, très concrètement, être appliquée ?
- Si non, demander aux services déconcentrés les raisons pour lesquelles cette présentation n’a pas eu lieu.

Dans le cas où ces réunions ne se seraient pas tenues, il est essentiel d’en comprendre les raisons. La non-tenue de telles réunions peut expliquer un certain nombre de difficultés d’application.

L'exercice de pédagogie



D. LES ÉVENTUELLES DIFFICULTÉS D'APPLICATION

Améliorer la concrétisation d’une loi sur le terrain revient à comprendre ses éventuelles difficultés d’application et, ensuite, à tenter d’y remédier.

1. Identifier les difficultés d’application

a. Dresser, le cas échéant, la liste des difficultés d’application déjà signalées

Il existe aujourd’hui un certain nombre de circuits par lesquels des difficultés d’application d’une loi peuvent être signalées. La plateforme de signalement des difficultés d’application des lois, préconisée par le présent rapport, vise à faciliter ces remontées d’information. Il peut arriver qu’un parlementaire ait

connaissance de difficultés d'application d'une loi, soit parce qu'elles lui ont été directement signalées par l'acteur qui s'y trouve confronté, soit parce qu'elles ont été portées à sa connaissance par d'autres voies.

- Une difficulté d'application de la disposition a-t-elle été identifiée ? Si oui, par quel circuit ?
- Est-elle remontée d'abord jusqu'à l'administration déconcentrée ? Si oui, le préfet en a-t-il informé l'administration centrale ? A-t-il saisi la direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) ? A-t-il interrogé le Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) de Lyon, qui est un service délocalisé de la direction générale des collectivités locales (DGCL) ?
- Est-elle remontée directement jusqu'à l'administration centrale ?
- Dans le cas d'un objet de la vie quotidienne (OVQ), ces difficultés ont-elles été exposées par le chef de projet en charge de son suivi lors des réunions interministérielles ? Si oui, quelle suite a été donnée à cette information ? Si non, pourquoi ?
- Est-elle remontée à un parlementaire (rapporteur ou co-rapporteur d'application, élu d'une circonscription concernée ou autre) ?

b. Déterminer s'il existe ou non d'autres difficultés d'application

Si le parlementaire contrôlant la mise en œuvre d'une disposition sur le terrain n'a pas connaissance d'une difficulté d'application spécifique, il peut être pertinent pour lui d'interroger les différentes parties prenantes, notamment en organisant une visite sur le terrain (cf. *infra*), mais également les autres parlementaires pour que lui soient signalées les difficultés d'application dont ils auraient eu connaissance.

2. Comprendre les causes des difficultés d'application signalées ou identifiées

Lorsqu'une difficulté d'application est identifiée, il s'agit d'en comprendre les causes : est-ce un problème lié à la loi elle-même, aux mesures réglementaires ou à un manque de moyens humains et matériels, par exemple ?

En cas de difficultés, évaluer les causes du problème. Pour ce faire, consulter les autres parlementaires, adresser des questionnaires aux parties prenantes et/ou effectuer une visite de terrain.

Les visites de terrain sont une étape essentielle, tant pour identifier des difficultés d'application que pour en comprendre les causes.

L'ensemble des étapes listées ci-après ne sont pas forcément adaptées à toutes les dispositions législatives. Elles constituent néanmoins une trame utile pour rencontrer les principaux acteurs concernés et recueillir des éléments concrets d'information. Afin de choisir quels interlocuteurs rencontrer sur place, il est

essentiel, comme l'a rappelé M. Adam Baïz ⁽¹⁾, chef de l'évaluation des politiques publiques à France stratégie, de déterminer « *la chaîne de causalité de l'action collective* ». Cela revient à identifier tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la loi sur un territoire, à décrire les actions qui leur sont assignées, à préciser les conditions dans lesquelles ces actions doivent être réalisées et à spécifier l'influence que les acteurs sont censés avoir les uns sur les autres.

Les grandes étapes d'une visite de terrain

- Identifier un territoire pertinent ;
- Informer les parlementaires du département concerné ;
- Lister les interlocuteurs à rencontrer (services déconcentrés, collectivités territoriales, maisons France Service, associations, entreprises, professionnels concernés, chambres consulaires, *etc.*) ;
- Adresser des questionnaires préalables ;
- Demander, le cas échéant, la transmission de documents ;
- Dans le cas où des difficultés d'application ont déjà été signalées, organiser une rencontre en priorité avec les auteurs du signalement ;
- Rencontrer les interlocuteurs pertinents ;
- Effectuer des visites sur site ;
- Tenir un atelier citoyen avec un parlementaire du département (député ou sénateur) et/ou organiser une rencontre avec un panel de personnes concernées, avec l'aide d'un acteur local ;
- Établir une synthèse des informations recueillies.

3. Mesurer l'ampleur des difficultés identifiées

Une fois les causes du problème identifiées, il convient d'en comprendre l'ampleur. Comme l'a précisé M. Yves Surel, professeur de science politique, « *le rôle des parlementaires est, au contact des recteurs, des préfets, des acteurs du terrain au niveau local, de faire remonter l'information, mais d'avoir à l'esprit que cette remontée d'information ne peut pas être une preuve que la politique a été mise en œuvre ou non ou qu'il y a un obstacle général ou non* » ⁽²⁾. Il peut notamment être intéressant de regarder si d'autres territoires rencontrent la même difficulté.

(1) Audition du 17 septembre 2019 (compte rendu n° 12).

(2) Ibidem.

En cas de difficultés, évaluer l'ampleur du problème. Pour ce faire, consulter les autres parlementaires, adresser des questionnaires aux parties prenantes et/ou organiser une table ronde avec un panel d'acteurs concernés, représentatif des différents territoires (métropolitains et ultramarins).

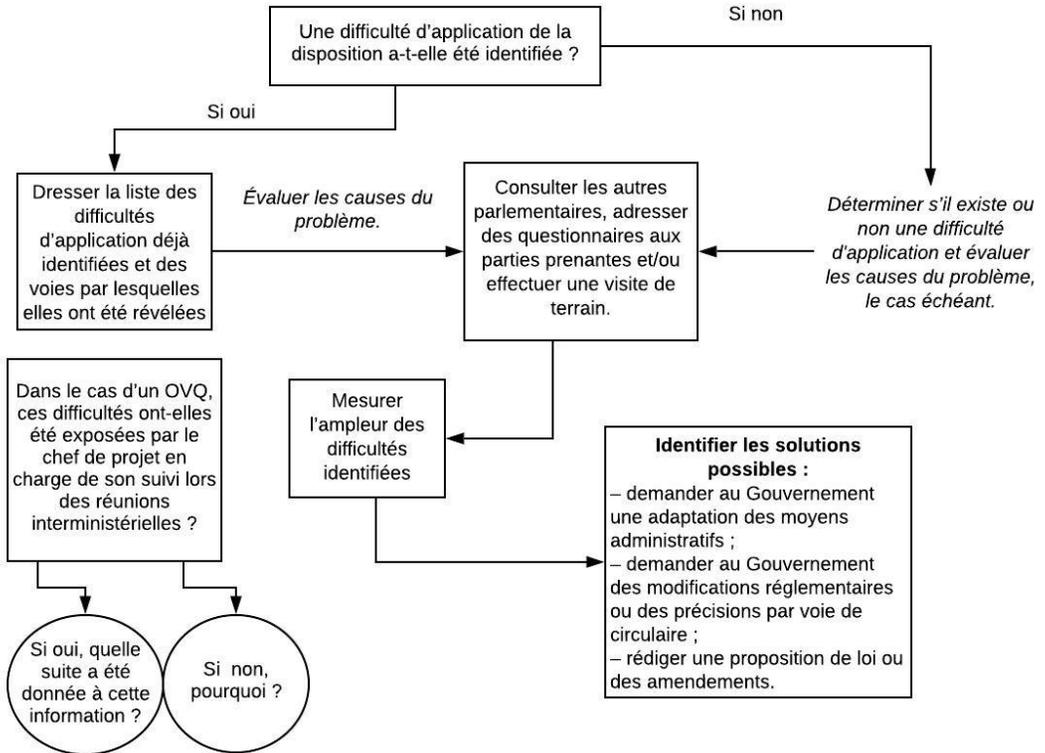
4. Remédier aux difficultés d'application identifiées

Le suivi de la concrétisation d'une loi passe par l'identification d'un blocage mais doit aussi conduire à sa résolution. En fonction de la nature de la difficulté et de son ampleur, différentes voies sont ouvertes au parlementaire.

Identifier les solutions possibles :

- demander au Gouvernement une adaptation des moyens (humains, budgétaires, en termes de communication ou de formation par exemple), au niveau central ou déconcentré ;
- demander au Gouvernement des modifications réglementaires ou des précisions par voie de circulaire ;
- rédiger une proposition de loi ou des amendements.

Les éventuelles difficultés d'application



EXAMEN DU RAPPORT

Au cours de sa séance du mardi 21 juillet 2020, la mission d'information, sous la présidence de Mme Cécile Untermaier, procède à l'examen du rapport d'étape méthodologique de MM. Jean-Noël Barrot et Laurent Saint-Martin.

Mme la présidente Cécile Untermaier. Mes chers collègues, notre mission d'information se réunit aujourd'hui pour procéder à l'examen du projet de rapport d'étape et au vote sur sa publication. Nous devions initialement le faire début mars, mais nous en avons été empêchés en raison de l'actualité. La pandémie et les mesures de confinement, puis l'ordre du jour chargé de la reprise nous ont contraints à repousser une seconde fois notre réunion.

Comme vous le savez, l'un de nos rapporteurs, Claude Goasguen, a été frappé par le covid et y a finalement succombé. Je voulais lui rendre hommage et avoir une pensée pour sa famille à l'occasion de l'examen de ce rapport.

Avant de donner la parole à nos rapporteurs Laurent Saint-Martin et Jean-Noël Barrot pour une présentation – qui pourra être synthétique, puisque vous êtes déjà tous en possession du projet intégral depuis le mois de mars – je veux nous féliciter collectivement pour le travail accompli depuis octobre dernier, et remercier l'administration pour l'aide précieuse qu'elle nous a apportée.

Nous avons organisé une vingtaine d'auditions et de tables rondes, ce qui nous a permis d'entendre une cinquantaine de personnes d'horizons variés, représentatifs de la pluralité des intervenants dans le processus de mise en œuvre de la loi sur le terrain. Un nombre important d'entre vous a participé à ces travaux, qui nous ont permis d'aborder des sujets très divers et de partager nos expériences. Le rapport d'étape méthodologique me semble très bien rendre compte de la richesse des échanges et comporte des propositions intéressantes.

L'affluence des députés a toujours été satisfaisante au cours des différentes réunions – c'est peut-être un peu moins vrai aujourd'hui – et je me félicite que les membres de cette mission d'information aient manifesté beaucoup d'intérêt et d'enthousiasme dans leurs interventions, notamment quand il s'est agi d'interroger le secrétaire général du Gouvernement.

Les six groupes de députés constitués pour assurer le suivi de la concrétisation de certaines dispositions législatives votées depuis le début de la législature ont commencé à travailler, et un autre rapport rendra compte de leurs travaux cet automne. L'un de ces groupes de travail porte sur le droit à l'erreur, et j'espère qu'il ira assez loin pour formuler des propositions visant à remédier aux problèmes rencontrés par les agriculteurs quand ils se trompent lors de l'élaboration et de la restitution d'un dossier visant à obtenir des aides dans le cadre de la politique agricole commune (PAC).

J'estime que nous devrions adopter une approche plus réactive au regard de l'actualité : à défaut, nos propositions risquent assez rapidement de ne plus être en phase avec la réalité. Nous devons donc adopter une démarche proche de l'immédiateté, et nous sentir libres de faire part de notre étonnement, en nous appuyant pour cela sur une administration qui est là pour nous entendre et qui doit savoir que les parlementaires existent.

Messieurs les rapporteurs, vous avez la parole.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Madame la présidente, mes chers collègues, je commencerai moi aussi par rendre hommage à notre collègue Claude Goasguen, qui nous a quittés en mai dernier. Co rapporteur de la mission d'information, il était aussi et surtout une haute figure de la politique française.

La conférence des présidents a décidé le 16 juillet 2019 de créer une mission d'information relative à la concrétisation des lois, laquelle, composée de députés issus de tous les groupes politiques, comme nous le souhaitions, a commencé ses travaux en octobre dernier. Nous voulions d'ores et déjà vous remercier, chers collègues, pour votre participation active aux auditions et aux réflexions de la mission. Je rejoins les propos de la présidente sur ce point : nous pouvons nous féliciter d'une assiduité globalement satisfaisante lors des auditions que nous avons effectuées, qui se sont révélées très instructives.

Les propositions contenues dans ce rapport, que Jean-Noël Barrot et moi-même allons détailler dans quelques instants, n'en sont que plus fortes et plus consensuelles. Pour résumer l'enjeu auquel la mission d'information a entendu répondre, je citerai une phrase de Richelieu, que vous retrouvez d'ailleurs dans l'introduction du rapport et qui me semble particulièrement éloquente : « *faire une loi et ne pas la faire exécuter, c'est autoriser la chose que l'on veut défendre* » – que l'on veut interdire, dirait-on aujourd'hui.

C'est pourquoi nos travaux se sont fondés sur un constat assez simple : alors que de nombreux efforts sont entrepris depuis des années par les institutions et par les responsables publics pour améliorer la mise en œuvre des lois sur le terrain, nos concitoyens sont nombreux à ressentir, et de façon croissante, une déconnexion, pour ne pas dire un découplage, entre les réformes annoncées, les lois votées, et leur ressenti au quotidien.

Ils ont souvent le sentiment que les textes votés ne se traduisent pas toujours en actes, que ce processus est trop long ou n'est pas à la hauteur des enjeux réels ; ils ont le sentiment de ne pas toujours être entendus, et ce sentiment paraît au premier abord contraire aux progrès accomplis tant par l'exécutif que par le Parlement en matière d'application et d'évaluation des lois.

L'application *stricto sensu* des lois a connu ces dernières années une amélioration, si bien que, depuis le début de la présente législature, 95 % des décrets attendus pour l'application des dispositions législatives ont effectivement été pris dans un délai raisonnable – ce chiffre, cité par le secrétaire général du

Gouvernement, a été vérifié. Ce taux n'avait jamais été aussi élevé, ce qui montre qu'on peut progresser d'un point de vue technique, sans que cela se traduise par une amélioration du ressenti sur le terrain.

L'évaluation des lois progresse également, notamment depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. En amont du débat parlementaire sur un projet de loi – c'est-à-dire *ex ante* –, les études d'impact préalables comprennent désormais au moins cinq indicateurs d'impact pertinents, qui permettent d'objectiver les résultats attendus d'une réforme. Une fois la mesure mise en œuvre – c'est-à-dire *ex post* –, des démarches innovantes d'évaluation ont été mises en place : je pense à la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'évaluation de la loi du 6 août 2015, dite « Macron », au comité d'évaluation de la loi du 22 mai 2019, dite « PACTE », piloté par les services du Premier ministre, ou encore au comité présidé par Benoît Cœuré, chargé de veiller au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid-19, prises dans le cadre de la loi de finances rectificative.

Si ces deux aspects – évaluation de l'impact *ex ante* et estimation des effets réels *ex post* – ont été abordés par de nombreux travaux, ce n'est pas le cas de la phase intermédiaire, lorsque le texte prend corps dans les territoires. La concrétisation de la loi dans le quotidien des citoyens est au cœur du sujet qui nous occupe. Ses formes et ses canaux sont aussi variés que complexes.

Le Gouvernement s'est saisi de cette question à travers le suivi d'« objets de la vie quotidienne » (OVQ), la mise en place dans les ministères d'un conseiller spécifiquement chargé du suivi des réformes, ou encore la création, à l'occasion du récent remaniement ministériel, d'un ministère dédié à la transformation publique, confié à Amélie de Montchalin. Notre mission d'information témoigne de la volonté du Parlement de trouver des solutions à la hauteur des enjeux.

Mais pour reprendre la formule d'un grand auteur classique, je dirai, mes chers collègues, que notre mal vient de plus loin... Le renforcement du non-cumul des mandats intervenu en 2014, nécessaire par beaucoup d'aspects, a cependant contribué à distendre le lien qui unit les parlementaires et les citoyens. Les premiers sont moins impliqués dans la vie des territoires et dépendent désormais de « remontées » du terrain pour identifier d'éventuelles difficultés. Les seconds ont le sentiment que le Parlement leur est devenu inaccessible. Il en résulte un affaiblissement du principe même de représentation.

C'est donc, au fond, le rôle des parlementaires dans les territoires qu'il nous faut repenser dans le cadre de cette mission, et le problème se pose avec une plus grande acuité pour les députés que pour les sénateurs. Notre objectif est d'imaginer les conditions d'une nouvelle dualité de fonctions du député, à la fois législateur et contrôleur de la concrétisation des lois.

À la gravité des enjeux posés, notre mission d'information répond par une démarche innovante. Nous avons mené jusqu'à présent des travaux prospectifs.

Dix-huit réunions ont été consacrées à l'audition d'acteurs divers : services ministériels, membres du Sénat, du Conseil d'État, du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), représentants des collectivités territoriales, des consommateurs et des entreprises, professionnels du droit, universitaires ou chercheurs... Nous avons interrogé l'ensemble du spectre des acteurs participant, de près ou de loin, à la concrétisation des lois. Nous avons également pu, grâce au Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP), collecter des informations sur les bonnes pratiques mises en place à l'étranger.

Ces travaux ont abouti à l'élaboration d'une méthode, d'un guide de l'évaluation *in itinere* des lois, que vous trouverez en troisième partie du rapport, et qui doit servir à mettre en application cette fameuse deuxième fonction du député, consistant à veiller à l'application des lois sur le terrain.

L'originalité de la mission tient à ce qu'au-delà du premier rapport, fruit d'un travail assez classique, la méthode de contrôle de la concrétisation des lois que nous proposons sera directement éprouvée sur le terrain par les membres de la mission qui, répartis en groupes de travail thématiques, l'utiliseront au cours des prochains mois pour évaluer l'application dans leurs circonscriptions de plusieurs objets législatifs.

Comme vous le voyez, tout en restant modestes sur l'outil que nous avons créé, nous pouvons être fiers d'avoir proposé quelque chose de très concret pour permettre aux députés d'aller vérifier la bonne application des lois et d'effectuer ces allers-retours permanents entre le Parlement et le terrain, entre la circonscription et le lieu où nous faisons la loi et où nous l'évaluons. Cependant, tout cela sera vain si la seconde phase n'est pas correctement prise en main par nous-mêmes, c'est-à-dire si nous n'allons pas vérifier sur chaque territoire, objet législatif à l'appui, le ressenti de nos concitoyens et pourquoi, trop souvent encore, les lois que nous votons sont mal comprises par nos concitoyens.

Avant de conclure, je tiens également à remercier les administrateurs pour leur formidable travail, effectué parfois dans des délais assez contraints et dans un contexte un peu compliqué. Grâce à eux, nous avons pu, comme nous le souhaitons, remettre ce rapport avant la coupure estivale afin que, dès l'automne, nous ayons le réflexe d'aller sur le terrain pour y vérifier la concrétisation de nos lois.

M. Jean-Noël Barrot, rapporteur. Madame la présidente, mes chers collègues, je veux à mon tour avoir une pensée pour Claude Goasguen, avec lequel nous avons eu le privilège de commencer ces travaux, et exprimer ma reconnaissance à l'égard des administrateurs, qui n'ont pas ménagé leurs efforts pour assembler ce rapport.

Celui-ci est très novateur, le sujet de la concrétisation des lois n'ayant jusqu'alors pas été exploré au degré de détail où nous l'avons fait. Je veux également dire que j'ai été satisfait de retrouver, dans le récent discours de politique générale du Premier ministre, l'expression d'une volonté qui rejoint assez largement

certains des objectifs de cette mission, à savoir une attention particulière accordée à l'exécution, c'est-à-dire à la concrétisation des lois. Il faudra que nous puissions porter à la connaissance du Gouvernement, notamment de ceux de ses membres qui auront pour mission de mettre en œuvre cette concrétisation des lois – je pense en particulier à la ministre de la transformation et de la fonction publiques – les propositions que je vais maintenant vous exposer.

Certaines de nos propositions sont relatives à l'organisation et aux missions du Parlement tandis que d'autres ont un caractère opérationnel. La concrétisation sur le terrain d'un texte législatif repose tout d'abord sur une anticipation suffisante de ses potentielles difficultés d'application, c'est pourquoi certaines propositions du rapport visent à améliorer la qualité des études d'impact des lois et des décrets. Le rapport préconise aussi la publication d'une étude d'impact actualisée après le vote du texte de loi.

La concrétisation d'une loi repose ensuite sur la bonne connaissance et la juste compréhension qu'en ont les parties prenantes. Tous les parlementaires, et pas seulement les rapporteurs du texte de la loi, ont un rôle pédagogique à jouer pour présenter et expliquer les lois votées, dans leur circonscription et auprès des élus locaux. La connaissance et la compréhension qu'ont de la réforme les agents publics chargés de la mettre en œuvre sont cruciales, comme cela est apparu à de nombreuses reprises lors des auditions. Le rapport se fonde sur les résultats de la consultation nationale des agents publics « Simplifions ensemble » qui s'est tenue l'an dernier pour formuler des préconisations. La mise en place de référents locaux de terrain afin de traiter les dysfonctionnements identifiés par les agents sur le territoire semble être une piste particulièrement intéressante pour améliorer la mise en œuvre des lois.

La plupart des propositions du rapport visent à repenser le rôle des parlementaires. Il ne s'agit pas de revenir sur le principe de séparation des pouvoirs en faisant des parlementaires des superviseurs de l'administration, mais de les doter de pouvoirs suffisants pour qu'ils puissent, notamment en lien avec les préfets, faire remonter les difficultés d'application des lois, en comprendre les causes et y remédier. Il est tout d'abord essentiel de renforcer le suivi par le Parlement des mesures d'application. Sur ce point, le rapport préconise de permettre au Parlement d'interpeller le Gouvernement sur les mesures réglementaires d'application des lois. S'inspirant de ce qui est aujourd'hui mis en place au Sénat, le rapport propose qu'ait lieu tous les ans une réunion entre les présidents de commissions de l'Assemblée nationale et le secrétaire général du Gouvernement, et qu'une séance par session soit réservée aux questions liées à l'application des lois, en présence de l'ensemble des ministres de plein exercice.

D'autres propositions visent à renforcer les liens entre le Conseil national d'évaluation des normes et les assemblées parlementaires. Les rapporteurs d'application gagneraient à participer pleinement aux réunions du CNEN et M. Alain Lambert, le président du Conseil, a d'ailleurs exprimé très clairement son souhait de travailler en étroite collaboration avec le Parlement.

Au-delà du suivi des mesures d'application, il faut faire du parlementaire un maillon essentiel de la chaîne de remontée d'informations. Aujourd'hui, les destinataires des lois qui veulent signaler des difficultés d'application contactent presque exclusivement les administrations, ce qui est dommage, d'autant plus qu'ils n'obtiennent pas toujours de réponse... Le rapport propose donc de mettre en place une plateforme de remontée d'informations, lesquelles seraient ensuite traitées par les services de l'Assemblée. Cette plateforme pourrait se composer de deux modules. Le premier permettrait à chacun – citoyen, élu local, entreprise ou association – de signaler une difficulté d'application sur le terrain ; le second serait à la disposition des seuls parlementaires pour leur permettre de faire remonter les difficultés d'application constatées sur le terrain, à l'aide d'un formulaire adapté.

Cette plateforme constituerait donc une réelle avancée. Néanmoins, pour que le rôle du Parlement dans l'évaluation *in itinere* évoqué par Laurent Saint-Martin ne reste pas lettre morte, la dernière partie du rapport propose d'aller plus loin et d'élargir la palette d'outils de contrôle à la disposition des parlementaires. Le rapport formule différentes propositions alternatives en fonction du vecteur normatif choisi – lois ordinaires ou textes visant à modifier la Constitution – pour étendre le pouvoir de contrôle sur pièces et sur place à davantage de parlementaires. Vous l'avez compris, les propositions sont nombreuses – il y en a trente-quatre – et variées, nous espérons qu'elles seront également consensuelles.

J'ajoute que ces propositions doivent s'entendre comme étant complémentaires. Ainsi, on voit aisément comment la plateforme de remontée d'informations peut se combiner avec la proposition précédente si les présidents de commissions reçoivent des notifications de la part de parlementaires ayant détecté des difficultés d'application : lors de la réunion annuelle avec le secrétaire général du Gouvernement, ces présidents de commissions pourraient faire état des difficultés identifiées par les parlementaires dans leurs circonscriptions.

La valeur ajoutée de ce rapport tient aussi au fait qu'il propose un guide méthodologique, c'est-à-dire un outil dont chaque parlementaire peut se saisir pour vérifier la bonne concrétisation d'une loi dans un territoire donné. Ce guide, illustré par de nombreux schémas, se veut le plus clair et opérationnel possible. Il constitue une bonne base et pourra utilement être complété et enrichi grâce aux travaux de contrôle qui sont d'ores et déjà menés par plusieurs membres de la mission.

En effet, au mois de juin a débuté un temps plus opérationnel qui nous conduira à confronter nos recommandations aux réalités des territoires. Les six objets législatifs suivants ont été choisis : « Développer la participation et l'intéressement », « Déployer le droit à l'erreur dans l'administration », « Déployer les emplois francs », « Soutenir les petites associations », « Déployer l'action en cœur de ville » et « Mettre en œuvre la procédure pénale numérique ».

L'idéal serait que le second rapport de la mission, présentant les résultats de ces travaux en petits groupes, puisse être finalisé et voté avant la fin de l'année.

Mme la présidente Cécile Untermaier. Nous vous remercions tous deux pour votre travail et pour l'avancée institutionnelle que comporte ce texte. Le cumul des mandats pose problème, et il n'est pas rare que des parlementaires choisissent finalement de se consacrer à un mandat local, sans doute parce que le travail du parlementaire n'est pas à la hauteur de ce qu'il devrait être. Or, ce travail est fondamental, tant à l'Assemblée qu'au niveau local. Quand les élus locaux auront compris qu'ils doivent absolument travailler avec les parlementaires en amont et en aval d'une loi, nous aurons accompli un grand progrès, et nous ne pouvons qu'espérer que cette mission nous aide à avancer dans cette direction.

M. Frédéric Descrozaille. J'ai également une pensée pour Claude Goasguen, et je remercie les administrateurs pour l'aide qu'ils nous ont apportée. Je constate avec enthousiasme que les choses progressent dans le domaine de la concrétisation de la loi et, tout en étant conscient du fait que ce n'est pas le moment d'en débattre, je souhaite faire une suggestion, dont j'ai déjà parlé de manière informelle à certains de nos collègues. Au cours de plusieurs auditions – je pense en particulier au contact privilégié que nous avons pu avoir avec le président du Conseil national d'évaluation des normes, avec lequel nous étions en phase sur le thème de la fabrique de la loi – est apparue la nécessité de modifier ce que j'appellerai une « culture juridique » de notre appareil d'État, reposant en grande partie sur l'idée d'un contrôle de la conformité légale, donc sur une espèce de défiance *a priori* entre le centre et la périphérie, entre le Parlement, l'exécutif – c'est-à-dire l'État – et les collectivités.

À mon sens, nous devrions nous efforcer de limiter l'inflation de précisions réglementaires et d'amendements sur les textes de loi que nous adoptons. En effet, si nous sommes plus efficaces en matière de contrôle et de concrétisation, il est permis d'espérer que cela se traduise par un Parlement qui légifère un peu moins mais mieux. Je suis donc favorable à ce que nous saisissons la main tendue par le président du CNEN et constituions un groupe de travail qui nous permettrait peut-être d'avancer plus vite que nous ne pouvons le faire dans le cadre de cette mission. Ce groupe de travail, qui comprendrait des juristes – avec lesquels le président du CNEN pourrait nous mettre en relation – et travaillerait sur la légistique, pourrait être un outil efficace pour faire évoluer la culture juridique de la production des lois. En tout état de cause, je pense qu'il serait intéressant de voir si un tel groupe ne pourrait pas nous permettre d'enrichir ce premier rapport, déjà bien fourni, de quelques propositions complémentaires.

Mme Sophie Beaudouin-Hubiere. Je remercie nos rapporteurs pour leur travail. Si l'on s'interroge actuellement sur la limitation du cumul des mandats et si certains députés estiment que leurs fonctions ne sont peut-être pas aussi concrètes et opérationnelles qu'elles devraient l'être, je dois dire que ce n'est pas mon cas. Depuis le début de mon mandat, je m'intéresse à la question du droit à l'erreur, où l'aspect concret de notre mandat me paraît justement trouver tout son sens. Après le travail *ex ante* déjà effectué, nous devons maintenant nous rendre sur les territoires, au plus près des citoyens pour lesquelles nous votons les lois, afin de vérifier si ce que nous avons voté est mis en oeuvre conformément à l'esprit dans

lequel nous l'avons voté. À mon sens, c'est par une telle démarche que nous pourrions retrouver le sens profond de notre engagement en tant que députés, c'est pourquoi j'espère que les propositions de votre rapport feront leur chemin et permettront de faire avancer les choses.

Mme la présidente Cécile Untermaier. Le non-cumul est un outil extrêmement efficace pour la résolution des conflits d'intérêts. Nous ne devons jamais perdre de vue que nous sommes des législateurs, et non les représentants de telle ou telle collectivité. Pour ma part, je suis donc extrêmement attachée à ce principe qui n'a pas été facile à faire accepter.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Notre collègue Frédéric Descrozaille a évoqué un point important, qui constitue l'un des gros chantiers que les parlementaires doivent encore mener à bien : je veux parler de la nécessité de voter des lois moins bavardes, qui s'impose comme l'une des conclusions de nos travaux et implique une confiance réciproque entre le Parlement et l'administration. Pour que les lois s'appliquent de façon satisfaisante, elles doivent être facilement applicables, ce qui n'est pas toujours le cas, il faut bien le reconnaître. La démarche consistant à écrire des lois moins bavardes et à faire confiance à ceux qui sont chargés de les mettre en application ne se fera pas en un jour, car c'est effectivement toute une culture de nos rapports avec l'administration qu'il faut modifier – et sur ce point, je suis moi aussi convaincu que, du fait de son expérience et des idées qu'il en a tirées, Alain Lambert peut apporter beaucoup de choses à nos travaux.

Je suis d'accord avec vous, madame la présidente, pour considérer qu'il ne faut pas revenir au cumul des mandats et que le législateur de demain doit rester un législateur qui fait des lois moins bavardes et veille ensuite à leur application sur le terrain : nous devons garder en tête ce triple objectif qui doit constituer pour nous un idéal. À défaut, nous risquons de nous retrouver piégés en permanence, même en essayant de mieux appliquer les lois, parce qu'elles sont souvent trop complexes dès leur sortie de l'Assemblée nationale.

M. Jean-Noël Barrot, rapporteur. Je souscris à ce qui vient d'être dit et je trouve très intéressante l'idée que l'on puisse poursuivre le travail au-delà de cette mission d'information avec le CNEN. Si je considère que le retour du cumul des mandats n'est pas la bonne solution, j'estime également que le statut des parlementaires n'est pas satisfaisant à l'heure actuelle, et qu'il est même soumis à une lente érosion qu'il convient de stopper le plus le plus tôt possible. À cet égard, la voie que nous offre, à règles institutionnelles constantes, le contrôle de l'application – toutes nos propositions ne nécessitent pas de changement constitutionnel – permettrait sans doute de freiner cette érosion, voire d'inverser son processus.

Même si toutes nos propositions ne nécessitent pas de changement constitutionnel, il faudra tout de même que l'exécutif regarde avec bienveillance l'ensemble de nos propositions, notamment celles impliquant un nouveau rôle des parlementaires. Compte tenu des intentions du Gouvernement, on peut espérer que

notre volonté d'impliquer les parlementaires dans une meilleure exécution sera bien accueillie.

Mme la présidente Cécile Untermaier. Je vous remercie pour vos propos sages et constructifs. Vous venez de nous présenter un rapport d'excellence, qui doit être promu, connu et partagé si l'on veut que la culture qu'il entend défendre soit diffusée. Nous pourrions envisager d'effectuer une restitution de nos travaux dans le cadre d'un colloque sur le statut du parlementaire. Ce qui nous rassemble ici, c'est avant tout notre attachement au Parlement, en particulier aux députés, et notre réflexion doit absolument se poursuivre car, à défaut, je crains qu'il n'y ait personne d'autre pour le faire.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. La création d'un ministère de la transformation publique répond à une demande que nombre d'entre nous avaient formulée de longue date, et nous devons donc nous féliciter qu'il y soit aujourd'hui fait droit. Nous avons l'intention de présenter notre rapport à la ministre Amélie de Montchalin avant la suspension des travaux du Parlement. Il est en effet important qu'elle se saisisse de nos propositions afin que nous puissions travailler ensemble le plus rapidement possible. Nous avons une vingtaine de mois devant nous et cela peut suffire pour faire des choses intéressantes et innovantes. En tout état de cause, il serait dommage de ne pas le faire alors qu'il existe désormais un ministère consacré à l'efficacité de l'action publique. Amélie de Montchalin a expliqué très clairement ce matin sur France Inter qu'elle était la ministre de l'action et des résultats, et une telle conception correspond parfaitement au sens des travaux que nous voulons promouvoir au Parlement – je précise que nous avons également prévu de faire une présentation de notre rapport au ministre des relations avec le Parlement.

Mme la présidente Cécile Untermaier. La ministre de la transformation et de la fonction publique m'a envoyé un petit mot où elle exprime le souhait de collaborer avec notre mission durant ce qui va constituer le dernier kilomètre de nos travaux. Peut-être aurons-nous donc l'occasion de l'auditionner.

*La mission d'information **adopte**, à l'unanimité, le rapport d'étape, autorisant ainsi sa publication conformément aux dispositions de l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale.*

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

N°	PROPOSITION	VECTEUR NORMATIF
FAVORISER ET SYSTÉMATISER LE DIALOGUE ENTRE LES PARLEMENTAIRES, LES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET DÉCONCENTRÉES, LES ÉLUS LOCAUX ET LES CITOYENS		
8	Organiser des présentations publiques des lois adoptées en y associant autant que possible les structures intermédiaires et les professionnels	Bonne pratique
9	Étendre les comités de pilotage à davantage de politiques publiques afin d’informer les parties prenantes des dispositions législatives et réglementaires en vigueur et de les aider à les mettre en œuvre	Bonne pratique
22	Instaurer un échange plus constructif et moins partisan entre élus locaux et parlementaires	
	Sur des sujets concernant les collectivités locales, associer aux rapporteurs d’application ou d’évaluation de la commission compétente un rapporteur de la délégation aux collectivités territoriales	Bonne pratique
	Élaborer une charte des bonnes relations entre les parlementaires et les élus locaux	Charte
23	Associer les parlementaires au côté des ministres pour le suivi des grandes réformes	
	Consulter les parlementaires sur le choix des grandes réformes qui figurent dans les plans de transformation ministériels, hors transformations purement internes aux ministères, ainsi que sur la liste des objets de la vie quotidienne	Bonne pratique
	Encourager les ministères à rendre davantage compte, devant les commissions des assemblées, de l’état d’avancement des différentes réformes votées	Bonne pratique
24	Associer davantage les parlementaires aux travaux des inspections visant à évaluer la mise en œuvre d’une politique publique	
	Prévoir une consultation des parlementaires compétents par les inspections en amont de la remise de leur rapport et la transmission au Parlement du rapport final	Bonne pratique
25	Renforcer les relations entre les parlementaires, les administrations déconcentrées et les juridictions	
	Élaborer une charte nationale des bonnes relations entre les parlementaires et les administrations déconcentrées, incluant les juridictions	Circulaire
	Encourager les administrations déconcentrées à revenir vers le législateur quand une disposition législative nécessite un éclaircissement	Bonne pratique

N°	PROPOSITION	VECTEUR NORMATIF
	Demander aux présidents de juridiction de recenser chaque année les difficultés d'application ou d'interprétation rencontrées par les cours et tribunaux au cours de l'année judiciaire écoulée et d'en informer le Parlement	Loi ordinaire
26	Instituer une culture de l'échange entre tous les acteurs	
	Prévoir des réunions avec les parlementaires élus dans la région, les élus locaux et les préfets de département avant que le préfet de région ne soit entendu (une fois par an) par le Gouvernement sur la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires de l'État dans la région	Circulaire
	Prévoir ce même format de réunion pour l'élaboration du bilan de déploiement des OVQ dans le territoire	Circulaire
	Prévoir que les parlementaires de la circonscription soient destinataires du bilan de déploiement des OVQ dans leur territoire	Circulaire
ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT D'UNE CULTURE DU RÉSULTAT PLUS PROCHE DES RÉALITÉS DE TERRAIN DANS LES ADMINISTRATIONS		
10	Associer davantage les agents publics à la préparation des réformes, à leur mise en œuvre et à l'évaluation de celle-ci	Bonne pratique
	Expérimenter les solutions préconisées dans le cadre de la consultation nationale « Agents publics : simplifions ensemble », à savoir la création d'un outil numérique unique permettant aux agents d'être systématiquement consultés avant la conception d'une réforme et pendant son déploiement ainsi que la mise en place de « référents locaux de terrain » pour traiter les dysfonctionnements identifiés par les agents sur le territoire.	
11	Diffuser autant que possible une « culture du résultat » au sein de l'administration	
	Sensibiliser davantage les agents publics au suivi de la mise en œuvre des politiques publiques, notamment dans le cadre du Campus de la transformation publique	Bonne pratique
12	Renforcer le niveau départemental de l'action de l'État et s'appuyer davantage sur le sous-préfet dans la déclinaison des politiques publiques	Circulaire
13	Mettre en place un dispositif de suivi de l'interprétation facilitatrice des normes pour s'assurer que cette dernière contribue à une meilleure concrétisation des lois sur les territoires	Circulaire
14	Institutionnaliser un intermédiaire pour veiller au bon dialogue entre les collectivités et l'autorité préfectorale dans la mise en œuvre de la généralisation du droit de dérogation reconnu au préfet	Décret
15	Développer le recours aux expérimentations territoriales	
	Étendre le champ des expérimentations à la disposition des collectivités territoriales	Loi organique

N°	PROPOSITION	VECTEUR NORMATIF
	Permettre à certaines collectivités de pérenniser une expérimentation réussie au niveau local, sans l'appliquer sur l'ensemble du territoire national	Révision de la Constitution
AMÉLIORER LA FABRIQUE DE LA LOI POUR IDENTIFIER ET RÉSOUDRE EN AMONT LES POTENTIELLES DIFFICULTÉS D'APPLICATION		
1	Permettre une meilleure anticipation des difficultés potentielles d'application d'un texte de loi	
	Associer les différentes parties prenantes à l'élaboration des documents accompagnant les projets de loi	Bonne pratique
	Préciser systématiquement en amont ce que pourraient être les principales mesures réglementaires liées au texte	Révision de la Constitution
	Élaborer des indicateurs qui ne soient pas des indicateurs d'impact mais des indicateurs de mise en œuvre concrète de la loi	Bonne pratique
2	Prévoir la publication d'une analyse des effets attendus du texte adopté	Loi organique
3	Prévoir un avis du Conseil d'État sur les principaux amendements déposés lors de l'examen d'un texte de loi	Révision de la Constitution
4	Prévoir, pour les décrets les plus substantiels et les ordonnances, quel que soit leur objet, une évaluation préalable aussi complète que celle qui aurait accompagné un projet de loi	Circulaire
5	Renforcer le rôle des parlementaires dans l'anticipation des difficultés d'application d'un texte	
	Généraliser l'outil LexImpact à des réformes législatives autres que fiscales	Bonne pratique
	Généraliser les ateliers citoyens organisés par les parlementaires dans leur circonscription	Bonne pratique
	Développer les consultations citoyennes organisées en amont de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi, par exemple à l'initiative d'un président de commission	Bonne pratique
	Populariser la possibilité offerte aux internautes de présenter leurs observations sur les études d'impact des projets de loi en cours d'examen en commission	Bonne pratique
6	Généraliser les documents pédagogiques établis par le Gouvernement et transmis aux services déconcentrés et aux collectivités territoriales ; prévoir leur mise en ligne	Bonne pratique
7	Clarifier la volonté du législateur	
	Développer autant que possible les exposés des motifs des amendements, qui constituent l'un des éléments auquel le juge peut se référer en cas de doute sur les intentions du législateur	Bonne pratique

N°	PROPOSITION	VECTEUR NORMATIF
	Prévoir la publication de rapports parlementaires après l'adoption définitive des textes de loi et non plus seulement entre leur passage en commission et en séance publique	Règlements des assemblées
RENFORCER LES OUTILS DONT DISPOSE LE PARLEMENT POUR CONTRÔLER L'APPLICATION DES LOIS		
16	Charger les rapporteurs d'application d'une loi à l'Assemblée nationale du suivi de sa mise en œuvre pendant la période allant de sa promulgation jusqu'à son évaluation (ou, au moins jusqu'à la fin de la législature, de nouveaux rapporteurs pouvant être nommés à la suivante)	Règlement de l'Assemblée nationale
17	Assurer un contrôle du Parlement sur la mise en œuvre de l'ensemble des textes à valeur législative	
	Rendre publics les avis du Conseil d'État sur les ordonnances	Bonne pratique
	Nommer des rapporteurs d'application des ordonnances chargés du suivi de leur mise en œuvre pendant la période allant de leur ratification jusqu'à leur évaluation (ou, au moins jusqu'à la fin de la législature, de nouveaux rapporteurs pouvant être nommés à la suivante)	Règlement des assemblées
18	Prévoir une consultation des commissions compétentes sur les projets de décrets d'application des lois	Révision de la constitution
19	Permettre au Parlement d'interpeller le Gouvernement sur les mesures réglementaires d'application des lois	
	S'inspirer du dispositif mis en place au Sénat et prévoir une réunion de tous les présidents de commission de l'Assemblée nationale leur permettant d'interpeller le secrétaire général du Gouvernement sur les actes réglementaires d'application non pris dans les délais impartis	Bonne pratique
	Prévoir éventuellement une unique réunion, commune à l'Assemblée nationale et au Sénat en présence du secrétaire général du Gouvernement et des présidents de commission des deux assemblées	Bonne pratique
	Prévoir qu'une séance de l'Assemblée nationale par session au moins est réservée par priorité aux questions quantitatives et qualitatives liées à l'application des lois, en présence de l'ensemble des ministres de plein exercice	Révision de la constitution
20	Renforcer les liens entre le CNEN et les assemblées parlementaires	
	Prévoir que, lorsque sont examinés des projets de mesures d'application d'une loi, les rapporteurs de ladite loi sont systématiquement conviés à participer aux séances du CNEN sans pour autant disposer d'une voix délibérative	Modification du règlement du CNEN
	Prévoir la notification des délibérations du CNEN par courrier ou courriel aux rapporteurs de la loi qui fait l'objet de mesures d'application examinées	Modification du règlement du CNEN

N°	PROPOSITION	VECTEUR NORMATIF
	Encourager les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat à davantage saisir le CNEN de demandes d'évaluation de normes réglementaires en vigueur	Bonne pratique
21	Conforter le rôle du CNEN	
	Contraindre l'administration centrale à expliquer, par écrit, son refus de modifier un projet de loi conformément à une proposition du CNEN ou son refus de prendre en compte un second avis défavorable du CNEN sur un projet de texte réglementaire	Loi ordinaire
27	Mettre en place une plateforme de remontée d'informations	
	<p>Cette plateforme pourrait se composer de deux modules. Le premier permettrait à chacun (citoyen, élu local, entreprise, association...) de signaler une difficulté d'application (d'une disposition législative ou réglementaire) sur le terrain. Le second serait à la disposition des seuls parlementaires pour leur permettre de faire remonter les difficultés d'application constatées sur le terrain, à l'aide d'un formulaire adapté.</p> <p>Les signalements seraient traités par les services de l'Assemblée et adressés à la commission compétente, qui pourrait leur consacrer une réunion au moins chaque année</p> <p>Les présidents de commission pourraient faire part de ces difficultés d'application lors de l'audition annuelle du secrétaire général du Gouvernement ou lors de la séance publique annuelle avec les ministres de plein exercice ou en informer directement les ministres compétents</p>	Bonne pratique
28	Aider le parlementaire à organiser des ateliers citoyens, tant en amont de l'élaboration d'un texte qu'en aval, pour en évaluer la bonne application	
	Prévoir l'élaboration par les services de l'Assemblée d'un guide méthodologique à destination des parlementaires relatif à l'organisation d'un atelier citoyen ou d'une consultation citoyenne	Bonne pratique
29	Instituer une culture d'entraide entre les parlementaires	
	Les Conférences des présidents de l'Assemblée et du Sénat pourraient appeler les parlementaires dotés de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place à les utiliser lorsqu'ils sont sollicités par leurs collègues sur des difficultés d'application des lois	Bonne pratique
30	Étendre les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place des présidents de commission et des rapporteurs budgétaires et prévoir systématiquement une possibilité de délégation de ces pouvoirs à d'autres parlementaires pour une durée et un objet déterminé	Loi ordinaire
	Préciser les modalités de délégation de ces pouvoirs dans le règlement des assemblées	Règlement des assemblées

N°	PROPOSITION	VECTEUR NORMATIF
31	Permettre à toutes les instances de contrôle, même non permanentes, des assemblées, de se voir attribuer, à leur demande, pour six mois les prérogatives des commissions d'enquête	Loi ordinaire
32	Modifier l'article 24 de la Constitution pour consacrer le rôle du Parlement dans le contrôle de la mise en œuvre des lois	Révision de la constitution
33	Permettre aux instances de contrôle non permanentes, des assemblées de disposer de pouvoirs de communication de documents et de contrôle sur pièces et sur place pendant toute la durée de leurs travaux	Révision de la constitution
33 <i>bis</i>	Permettre aux instances chargées au sein de chaque assemblée du suivi de la mise en œuvre d'une loi de disposer de pouvoirs de communication de documents et de contrôle sur pièces et sur place pendant la période allant de l'expiration du délai de six mois à compter de la promulgation de la loi jusqu'à son évaluation	Révision de la constitution

PERSONNES ENTENDUES

Les enregistrements vidéos ⁽¹⁾ et les comptes rendus ⁽²⁾ de ces auditions sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

Mardi 22 octobre 2019

- **Direction interministérielle de la transformation publique**

— M. Thomas Cazenave, directeur

- **Direction interministérielle du numérique**

— M. Nadi Bou Hanna, directeur

— Mme Laure Lucchesi, directrice de la mission Etalab

Mardi 29 octobre 2019

- **Secrétariat général du Gouvernement**

— M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement

— M. David Sarthou, chef du service de la législation et de la qualité du droit

— M. Claude Kupfer, coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État

- **OCDE - Division de la Politique Réglementaire**

— Mme Céline Kauffmann, responsable adjointe de la division de la politique réglementaire

— Mme Christiane Arndt-Bascle, responsable du programme sur la mesure de la performance réglementaire

— M. Miguel Amaral, responsable du programme sur les nouvelles technologies

Mardi 5 novembre 2019

- **Direction générale des collectivités locales**

— M. Stanislas Bourron, directeur général

— M. Frédéric Papet, sous-directeur des compétences et des institutions locales

(1) <http://videos.assemblee-nationale.fr/commissions.concretisation-des-lois-mission>

(2) [http://www2.assemblee-nationale.fr/15/missions-d-information/missions-d-information-de-la-conference-des-presidents/concretisation-des-lois/\(block\)/ComptesRendusCommission](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/missions-d-information/missions-d-information-de-la-conference-des-presidents/concretisation-des-lois/(block)/ComptesRendusCommission)

Mardi 12 novembre 2019

- **Direction de la modernisation et de l'administration territoriale**
— M. Alain Espinasse, directeur
- **Délégation du bureau du Sénat chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle**
— Mme Valérie Létard, vice-présidente du Sénat, présidente de la délégation

Mardi 19 novembre 2019

- **Conseil national d'évaluation des normes**
— M. Alain Lambert, président

Mardi 3 décembre 2019

- **Assemblée des départements de France**
— M. Pierre Monzani, directeur général
— Mme Anne Bouillot-Gourinat, directrice de cabinet adjointe
— Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseillère chargée des relations avec le Parlement

Mardi 10 décembre 2019

- **Cabinet de conseil Sémaphores**
— Mme Laetitia Dunand
— M. Olivier Dupont
- **Cabinet de conseil KPMG**
— M. François de Dorlodot
- **Conseil d'État**
— Mme Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études
— M. Jean-Denis Combrexelle, président de la section du contentieux
— M. Rémi Bouchez, président de la section de l'administration
— M. Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général

Mardi 17 décembre 2019

- M. Yves Surel, professeur de science politique à Paris II Panthéon Assas, responsable « politiques publiques » de l'Association française de science politique
- M. Adam Baïz, professeur à l'Institut d'études politique de Paris, chef de l'évaluation des politiques publiques à France stratégie

- **Inspection générale de l'administration**

— M. Michel Rouzeau, chef du service de l'inspection générale de l'administration

Mardi 14 janvier 2020

- **Terra Nova**

— M. Djellil Bouzidi, co-responsable du pôle économie et finances

- **Club des juristes**

— M. Nicolas Molfessis, professeur, secrétaire général

Mardi 21 janvier 2020

- **Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC)**

— M. Jean Bouquot, président

— M. François Hurel, délégué général

- **Conseil supérieur du notariat**

— M. Philippe Potentier, président de l'institut d'études juridiques

— M. François Devos, directeur des affaires juridiques

— M. Nicolas Fantaussi, chargé des affaires juridiques, de l'arbitrage et de la médiation

- **Conseil national des barreaux**

— M. Xavier Autain, président de la commission communication institutionnelle

— Mme Géraldine Cavallé, directrice des affaires juridiques

— Mme Anne Charlotte Varin, directrice des affaires publiques

- **Conseil départemental des associations familiales laïques de Paris (CDAFAL 75)**

— Mme Françoise Thiebault, secrétaire générale

- **UFC-Que choisir**

— M. Jean-Jacques Renard, vice-président

— M. Raphaël Bartlome, responsable du service juridique

Jeudi 23 janvier 2020

— M. Marc Fesneau, ministre chargé des relations avec le Parlement

Mardi 28 janvier 2020

- **Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)**
 - Mme Stéphanie Pauzat, secrétaire confédérale
 - Mme Sandrine Bourgogne, secrétaire générale adjointe
 - M. Lionel Vignaud, responsable de la direction des affaires économiques, juridiques et fiscales
- **Mouvement des entreprises de France (Medef)**
 - Mme Joëlle Simon, directrice générale adjointe en charge des affaires juridiques, éthiques et de gouvernance des entreprises
 - M. Antoine Portelli, chargé de mission senior à la direction des affaires publiques

ANNEXE N° 1
TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR
L'APPLICATION OU L'ÉVALUATION DES LOIS (XV^{ÈME} LÉGISLATURE)

I. TRAVAUX DES COMMISSIONS PERMANENTES SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS (ART. 145-7, ALINÉA 1, DU RÈGLEMENT)

COMMISSION PERMANENTE	TRAVAUX ACHEVÉS OU EN COURS
Commission des affaires culturelles et de l'éducation	Application de la loi n° 2019-803 du 30 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet [en cours].
Commission des affaires économiques	<p><i>Rapport d'information (n° 538, XV^e législature) de Mme Marie-Noëlle Battistel et M. Jean-Bernard Sempastous sur la mise en application de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, décembre 2017.</i></p> <p><i>Rapport d'information (n° 1981, XV^e législature) de MM. Jean-Baptiste Moreau et Jérôme Nury sur l'application de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, mai 2019.</i></p> <p><i>Rapport d'information (n° 2077, XV^e législature) de MM. Thibault Bazin et Richard Lioger sur la mise en application de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), juin 2019.</i></p> <p><i>Rapport d'information (n° 2619, XV^e législature) de MM. Daniel Fasquelle et Roland Lescure sur la mise en application de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, janvier 2020.</i></p> <p><i>Rapport d'information (n° 2735, XV^e législature) de Mmes Marie-Noëlle Battistel et Frédérique Lardet et MM. Vincent Rolland et Jean-Bernard Sempastous sur la mise en application de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, mars 2020.</i></p>
Commission des affaires sociales	<i>Rapport d'information (n° 438, XV^e législature) de Mmes Agnès Firmin Le Bodo et Charlotte Lecocq sur la mise en application de la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement, décembre 2017</i>

COMMISSION PERMANENTE	TRAVAUX ACHEVÉS OU EN COURS
<p>Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire</p>	<p><i>Rapport d'information (n° 511, XV^e législature) de Mmes Sophie Panonacle et Sophie Auconie sur la mise en application de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, décembre 2017.</i></p> <p><i>Rapport d'information (n° 638, XV^e législature) de Mme Aude Luquet et M. Michel Vialay sur la mise en application de la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, février 2018.</i></p> <p><i>Rapport d'information (n° 1096, XV^e législature) de Mmes Nathalie Bassire et Frédérique Tuffnell sur la mise en application de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, juin 2018.</i></p> <p><i>Rapport d'information (n° 1870, XV^e législature) de MM. Jean-Baptiste Djebbari et Jean-Marie Sermier sur la mise en application de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, avril 2019.</i></p> <p><i>Rapport d'information (n° 1871, XV^e législature) de MM. Jean-Charles Colas-Roy et Christophe Bouillon sur la mise en application de la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, avril 2019.</i></p> <p><i>Rapport d'information (n° 2733, XV^e législature) de Mme Yolaine de Courson et M. Hubert Wulfranc sur la mise en application de la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires, mars 2020.</i></p> <p><i>Rapport d'information (n° 2734, XV^e législature) de Mme Barbara Pompili et M. Jean-Marie Sermier sur la mise en application de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement, mars 2020.</i></p>
<p>Commission des lois</p>	<p><i>Rapport d'information (n° 669, XV^e législature) de MM. Jean-Michel Clément et Guillaume Larrivé sur l'application de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, février 2018.</i></p>

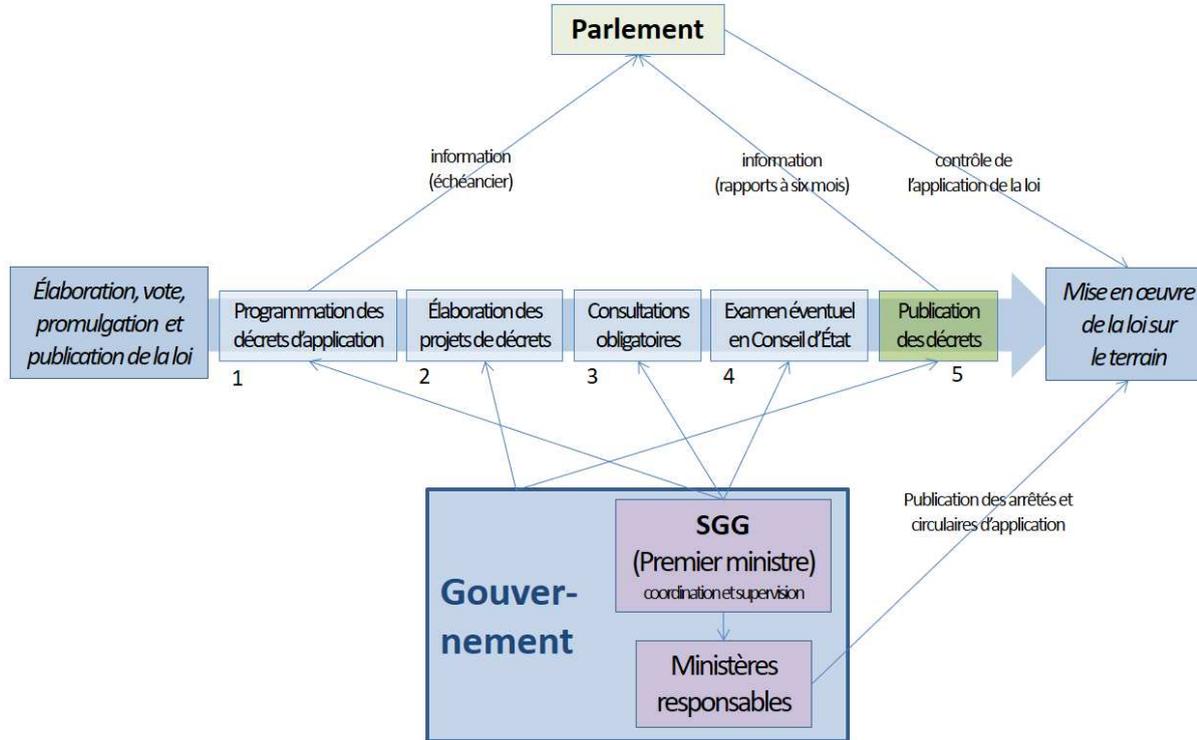
NB : le tableau présenté ci-dessus ne tient pas compte, pour les commissions des finances et des affaires sociales, des rapports sur l'application des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, qui sont établis chaque année par les rapporteurs généraux compétents.

II. TRAVAUX DES COMMISSIONS PERMANENTES SUR L'ÉVALUATION DES LOIS (ART. 145-7, ALINÉA 3, DU RÈGLEMENT)

COMMISSION PERMANENTE	TRAVAUX ACHEVÉS OU EN COURS
<p>Commission des affaires culturelles et de l'éducation</p>	<p><i>Rapport d'information (n° 861, XV^e législature) de M. Laurent Garcia et Mme George Pau-Langevin sur l'évaluation de la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse, avril 2018.</i></p> <p><i>Rapport d'information (n° 862, XV^e législature) de MM. Yannick Kerlogot et Michel Larive sur l'évaluation de la loi n° 2014-779 du 8 juillet 2014 encadrant les conditions de la vente à distance des livres et habilitant le Gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions du code de la propriété intellectuelle relatives au contrat d'édition, avril 2018.</i></p> <p><i>Rapport d'information (n° 1634, XV^e législature) de MM. Maxime Minot et Bertrand Sorre sur l'évaluation de la loi n° 2015-1541 du 27 novembre 2015 visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale, janvier 2019.</i></p> <p><i>Rapport d'information (n° 2253, XV^e législature) de Mme Emmanuelle Anthoine et M. Raphaël Gérard sur l'évaluation de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, septembre 2019.</i></p> <p><i>Rapport d'information (n° 2614, XV^e législature) de Mmes Danièle Héryn et Josette Manin sur l'évaluation de la loi n° 2015-737 du 25 juin 2015 portant transformation de l'université des Antilles et de la Guyane en université des Antilles, ratifiant diverses ordonnances relatives à l'enseignement supérieur et à la recherche et portant diverses dispositions relatives à l'enseignement supérieur, janvier 2020.</i></p> <p>Évaluation de la loi n° 2017-261 du 1^{er} mars 2017 sur l'éthique du sport [en cours].</p>
<p>Commission des affaires économiques</p>	<p><i>Rapport d'information (n° 2025, XV^e législature) de Mme Graziella Melchior et M. Guillaume Garot sur l'évaluation de la loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, juin 2019.</i></p>
<p>Commission des affaires sociales</p>	<p>Évaluation de la loi n° 2019-180 du 8 mars 2019 visant à renforcer la prise en charge des cancers pédiatriques [en cours].</p>
<p>Commission de la défense nationale et des forces armées</p>	<p><i>Rapport d'information (n° 718, XV^e législature) de MM. François André et Joaquim Pueyo sur l'exécution de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, février 2018.</i></p>
<p>Commission des lois</p>	<p><i>Rapport d'information (n° 2539, XV^e législature) de MM. Bruno Questel et Raphaël Schellenberger sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République, décembre 2019.</i></p>

COMMISSION PERMANENTE	TRAVAUX ACHEVÉS OU EN COURS
Missions d'information communes	<p><i>Rapport d'information (n°1454 tomes I et II, XV^e législature) de MM. Daniel Fasquelle, Philippe Huppé, Mme Pascale Boyer, MM. Guy Bricout, Gilles Lurton, Mme Fadila Khattabi, M. Bruno Questel et Mme Cécile Untermaier sur l'évaluation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « Loi Macron », novembre 2018.</i></p> <p><i>Rapport d'information (n° 3069, XV^e législature) de MM. Loïc Kervran et Jean-Michel Mis sur l'évaluation de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, juin 2020.</i></p>

ANNEXE N° 2 CHRONOLOGIE DE L'APPLICATION DES LOIS



Principales étapes de l'application des lois :

1. Programmation des décrets d'application : Le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) identifie les dispositions nécessitant un décret d'application. Dans le cadre d'une réunion interministérielle, il identifie les ministères qui seront chargés de l'exécution des décrets (ministères dits « rapporteurs ») et les directions responsables de leur élaboration. Il prépare un échéancier d'application, transmis aux deux assemblées.
2. Élaboration des projets de décrets : Après une phase de consultations techniques internes (directions du ministère rapporteur, services déconcentrés, Conseil d'État...) et/ou externes (autres ministères, agences, experts...), le projet de décret validé par le cabinet est transmis pour information au SGG. Après une nouvelle phase de consultations obligatoires (ministères cosignataires, le cas échéant commission européenne) ou facultatives (partenaires sociaux, ordres professionnels, associations, collectivités territoriales...), le projet de décret est validé en réunion interministérielle.
3. Consultations obligatoires : Les instances dont la consultation est requise par un texte législatif ou réglementaire (AAI et autres instances consultatives) sont saisies pour avis du projet de décret, qui peut être modifié en conséquence.
4. Consultation du Conseil d'État : Elle est obligatoire pour les décrets en Conseil d'État. La section administrative compétente rend son avis sur le projet de décret. Le Gouvernement retient soit son projet initial, soit celui du Conseil d'État.
5. Publication des décrets : Les décrets d'application sont signés par le Premier ministre et les ministres chargés de leur exécution. Ils sont ensuite publiés au Journal officiel.

ANNEXE N° 3

LISTE DES « OBJETS DE LA VIE QUOTIDIENNE » (OVQ)

Ministre compétent	OVQ
Secrétaire d'État chargée des personnes handicapées	Simplifier l'accès aux droits pour les personnes handicapées
Ministre de la Justice	Mettre en œuvre la procédure pénale numérique
	Mettre en place le portail du justiciable
	Développer les places de TIG
	Simplifier l'accès à l'aide juridictionnelle
Ministre de la transition écologie et solidaire	Déployer la prime à la conversion des véhicules moins polluants
	Augmenter le recours au chèque énergie
	Réduire l'usage des pesticides et produits phytosanitaires*
Secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire	Mieux accompagner les ménages dans la rénovation thermique de leur logement*
Secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire	Interdire les plastiques à usage unique et améliorer le recyclage du plastique
Secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire, chargé des transports	Instaurer des zones à faible émission (ZFE)
	Déployer le plan vélo
Ministre des solidarités et de la santé	Proposer une offre de lunettes, appareils auditifs et prothèses dentaires remboursée à 100 %
	Proposer une complémentaire santé à 1 € par jour pour les séniors
	Doubler le nombre de maisons de santé
	Assurer le déploiement de la vaccination obligatoire
	Garantir l'accès à un médecin traitant et à des consultations sans rendez-vous
	Lutter contre les ruptures d'approvisionnement des médicaments*
	Mieux accompagner les aidants*

Ministre compétent	OVQ
Secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé	Renforcer l'accompagnement des bénéficiaires du RSA vers l'emploi*
	Lutter contre les impayés de pensions alimentaires*
	Proposer des petits déjeuners gratuits dans les écoles des quartiers et la cantine à 1 €*
Secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé	Prévenir l'exposition des enfants à la pornographie*
	Accompagner les femmes et les enfants à domicile après un accouchement
Ministre de l'économie et des finances	Développer la participation et l'intéressement
	Assurer la diffusion du nouveau plan d'épargne retraite
Secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances	Accompagner la transformation numérique des TPE/PME
Secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics chargé du numérique	Offrir à tous les citoyens une identité numérique sécurisée*
	Assurer le déploiement du <i>pass</i> numérique
	Protéger les citoyens contre les agressions et la haine en ligne
Ministre du travail	Déployer les emplois francs
	Assurer l'ouverture de l'assurance chômage pour les travailleurs indépendants et démissionnaires
	Garantir l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes*
	Développer l'apprentissage
	Déployer le programme d'investissement dans les compétences
	Garantir un accompagnement des jeunes sans emploi ni formation (NEETS)*
	Déployer le compte personnel de formation
Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse	Offrir une scolarisation inclusive et adaptée à tous les enfants handicapés*
	Déployer le programme « devoirs faits »
	Assurer le remplacement des enseignants absents
	Limiter les effectifs des classes à vingt-quatre en grande section, CP, CE1
	Dédoubler les classes en REP (grande section, CP, CE1)
	Évaluer le niveau d'apprentissage en fin de CP/CE1
	Déployer la réforme du bac
Secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse	Assurer la montée en charge du service national universel (SNU)*
	Soutenir les petites associations

Ministre compétent	OVQ
Ministre de l'action et des comptes publics	Déployer le droit à l'erreur dans l'administration
	Assurer la transparence des résultats dans les services publics
	Déployer le prélèvement à la source
Secrétaire d'État chargé de la fonction publique	Améliorer les processus de recrutement dans la fonction publique
Ministre de l'intérieur	Réduire le délai d'instruction des demandes d'asile
	Améliorer la prévention routière
	Baisser le coût du permis de conduire*
Secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur	Déployer la police de sécurité du quotidien
	Renforcer la lutte contre les trafics de stupéfiants*
Ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation	Déployer Parcours Sup
Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales	Déployer l'action Cœur de ville
	Déployer une offre France Services dans tous les territoires
Ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ville et du logement	Offrir un logement aux sans-abris (logement d'abord)
	Adapter des logements aux personnes âgées dépendantes*
	Assurer la couverture du territoire en Très Haut Débit*
Ministre de la culture	Déployer le <i>pass</i> culture
	Offrir à chaque enfant une éducation artistique et culturelle*
Ministre de l'agriculture et de l'alimentation	Sécuriser les paiements des aides PAC*
	Garantir 50 % de produits bio ou locaux dans les cantines*
Ministre des sports	Prévenir les noyades et développer l'aisance aquatique

Source : circulaire du Premier ministre du 3 octobre 2019 relative au suivi des priorités de l'action gouvernementale.

*Ces OVQ relèvent également d'autres ministres.

ANNEXE N° 4

EXEMPLE DE RÉSULTATS D'UNE CONSULTATION ORGANISÉE PAR UN DÉPUTÉ DANS SA CIRCONSCRIPTION

Enquête préparatoire au projet de loi « 3D »

Enquête réalisée par internet du 29 janvier au 8 février 2020 auprès de 65 élus (présidents et vice-présidents des EPCI, maires et maires délégués des communes)



Les réponses par EPCI



Les réponses par communes

42

Réponses

dont 21 réponses d'élus des EPCI et 21 réponses de maires et maires délégués.

	Elus EPCI	Elus communes
Anjou Bleu Communauté (ABC)	4 réponses	9 réponses
Angers Loire Métropole (ALM)	8 réponses	7 réponses
Communauté de Communes des Vallées du Haut Anjou (CCVHA)	9 réponses	5 réponses

1 Opportunité du projet de loi

Elle est mesurée en invitant les participants à noter entre 0 et 10 le bien fondé d'un projet de loi visant à rendre l'action publique plus efficace, plus lisible, plus proche des réalités locales et à permettre aux territoires de disposer de lois et de réglementations adaptées à leur spécificité.



Globalement, toutes réponses confondues, le projet de loi est perçu comme une opportunité.

2 populations se distinguent. La première (10% des réponses) note l'opportunité du projet de loi en dessous de 4. La seconde (60% des réponses) utilise des notes supérieures à 7. La première exprime un avis négatif qui fait écho au contexte législatif (impacts de la loi NOTRE et des réformes en cours); elle appelle à plus de stabilité. La seconde, majoritaire, voit dans le projet de loi l'occasion d'apporter des solutions à certaines de ses difficultés et de ses contraintes.

Des différences territoriales sont révélées dans l'appréciation de l'opportunité du projet de loi : selon les répartitions des compétences entre EPCI et communes, l'opportunité du projet de loi est perçue différemment.

Note moyenne		Note moyenne	
ABC	8,3	Communes	7,8
ALM	7,6	EPCI	7,3
CCVHA	6,8		

Pour toute information sur cette enquête et sur ses résultats, coordonnées de contact : www.philippe-bolo.fr



2 Priorisation des « 3D »

Elle est mesurée en invitant les participants à classer les « 3D » (**D**écentralisation, **D**éconcentration et **D**ifférenciation).

Globalement, toutes les réponses confondues, la décentralisation est classée en tête puis suivie de la déconcentration, en troisième position.

Des différences territoriales sont notées selon le caractère rural (ABC et CCVHA) ou urbain (ALM) des territoires, associés aux réponses et selon le schéma de répartition des compétences.

ABC	ALM	CCVHA
1 Différenciation	1 Décentralisation	1 Décentralisation
2 Déconcentration	2 Différenciation	2 Déconcentration
3 Décentralisation	3 Déconcentration	3 Différenciation

4 Autres attentes exprimées

Alors que le projet de loi « 3D » est présenté comme n'étant pas le « grand soir » des compétences des collectivités, les réponses libres des participants soulignent des attentes fortes dans la prise en compte de nombreuses compétences, en contradiction avec le cadrage ministériel.

Des compétences sont citées à plusieurs reprises dans les réponses libres comme des sujets à évoquer par le projet de loi « 3D ». Les compétences pour lesquelles les attentes sont fortes sont l'aménagement du territoire, la santé, les services à la population (services de proximité et démarches administratives) et le numérique (zones blanches et accès à internet dans les zones rurales).

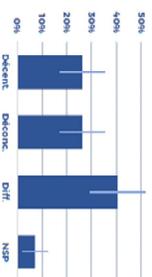
3 Perception des 3 priorités

Le projet de loi identifie 3 priorités thématiques : le logement, la mobilité et la transition écologique. L'enquête invite les participants à indiquer, pour chacun de ces 3 thèmes, s'ils relèvent davantage de la décentralisation, de la déconcentration ou de la différenciation.



Logement

Globalement, le sujet du logement est associé à la différenciation (à noter que la marge d'erreur de l'enquête reste importante).

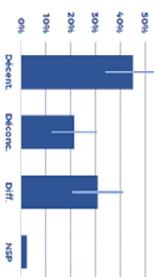


Cette association, logement-différenciation est plus marquée pour les réponses issues des élus communaux et pour les réponses issues des élus d'Anjou Bleu Communauté (qui se distingue à nouveau des autres EPCI pour cette question de l'enquête).



Mobilité

Globalement, le sujet de la mobilité est associé à la décentralisation (à noter que la marge d'erreur de l'enquête reste importante).

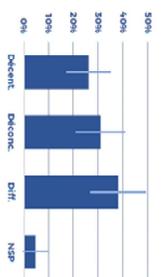


Cette association, mobilité-décentralisation est plus marquée pour les réponses issues des EPCI ALM et CCVHA. Les réponses issues des élus d'Anjou Bleu Communauté associent mobilité et différenciation.



Transition écologique

Globalement, le sujet de la transition écologique est associé à la différenciation (à noter que la marge d'erreur de l'enquête reste importante).



Cette association du sujet avec la différenciation est plus marquée pour les réponses issues des EPCI ALM et CCVHA, alors que les réponses du territoire d'ABC l'associent à la déconcentration.

ANNEXE N° 5 CONTRIBUTION DU CLUB DES JURISTES

Mission d'information sur la concrétisation des lois
Contribution du Club des juristes
L'interpellation des administrations par les assemblées

I. Introduction

Au plan général, le sujet est presque aussi vieux que le Parlement de la Ve République, puisque celle-ci a entendu mettre fin à un système de suprématies parlementaires caractéristiques des textes et des pratiques des Républiques précédentes. Mais il est aujourd'hui renouvelé par l'altération de l'identification des citoyens à leurs institutions : le taux d'abstention, le désaveu, ou du moins l'indifférence de plus en plus accentuée de l'opinion publique vis-à-vis de la classe politique et des institutions, l'inflation législative, etc.

Au gré des révisions successives, en termes de procédures, ce qui bridait le Parlement en 1958 s'est largement estompé : ordre du jour, rôle et nombre des commissions, durée des sessions, commissions d'enquête, résolutions, contrôle des opérations militaires extérieures et des nominations, etc.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui a modifié ou introduit 45 articles dans la Constitution a renouvelé l'approche générale en faisant apparaître trois notions :

- celle de l'opposition, appréhendée à travers la reconnaissance des groupes, avec également la mention de groupes minoritaires ;
- celle de la notion de « pluralisme des courants d'opinions »¹ qui, si elle n'est pas corrélée à la vie parlementaire, mais au rôle dévolu aux partis politiques, n'en trouve pas moins une expression naturelle dans la vie parlementaire, et dans l'exigence constitutionnelle de « sincérité du débat » ;
- celle de l'affirmation de « l'évaluation des politiques publiques » au rang des missions du Parlement ; la démarche de performance des services publics introduite par la LOLF du 1^{er} août 2001 trouve ainsi une généralisation constitutionnelle. C'est cette compétence qui appelle de nouvelles possibilités pour le Parlement de s'adresser à l'administration.

Il ne s'agit donc plus seulement, à travers le travail parlementaire, de confronter une majorité et une opposition, mais également d'affirmer la compétence des assemblées en matière de contrôle et d'analyse de la gestion publique, selon des modalités qui ne seraient pas seulement la résultante des clivages entre majorité et opposition, même si chacun sait que ces clivages existent.

Cette volonté est nettement concrétisée à travers la mise en place de nouvelles structures, techniques et procédures : Mission d'Évaluation et de Contrôle, et Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale, missions de la Conférence des présidents, rapports d'évaluation d'application de la loi votée, Comité d'évaluation et de

¹ Article 4 de la Constitution de 1958

contrôle, études d'impact des projets de loi, droit de tirage en matière de commissions d'enquête (art 141 RAN, art. 6 bis R. Sénat), étendu à d'autres formes de contrôle, etc. ne sont pas des outils entre les mains de la seule majorité parlementaire, mais sont des vecteurs parlementaires d'évaluation.

II. Les limites au développement de l'interpellation

Outre d'éventuelles logiques politiques, quels sont les freins au développement de nouvelles perspectives ?

1. Le statut des parlementaires : « une parcelle d'autorité publique » contrebalancée par les restrictions d'intérêt à agir devant les juridictions administratives.

La Cour de cassation (Chambre criminelle, 27 juin 2018) a donné la définition suivante au mandat parlementaire : « votant la loi, participant au contrôle de l'action du Gouvernement, détenant donc à ce titre et à raison de sa mission une parcelle d'autorité publique [...] La chambre de l'instruction, après avoir constaté que les parlementaires sont autorisés à visiter à tout moment les locaux de garde à vue, les établissements pénitentiaires et les centres éducatifs fermés ainsi que les lieux de rétention administrative et les zones d'attente, en application de l'article 719 du code de procédure pénale qui permet aux élus de la Nation de vérifier que les conditions de détention répondent à l'exigence de respect de la personne humaine, retient que le texte susvisé suffit à caractériser, pour le sénateur, la qualité de personne chargée d'une mission de service public » .

Quoiqu'on pense de cette qualification judiciaire en termes de séparation des pouvoirs, la reconnaissance par la Cour de cassation d'une « mission de service public » au profit de chaque parlementaire ouvrira nécessairement des perspectives nouvelles au contrôle, au moins au plan de la réflexion générale. Une mission de service public peut s'inscrire dans un contrôle parlementaire renforcé.

Pour autant cette qualification est difficilement conciliable avec **les restrictions touchant à l'intérêt pour agir devant le juge administratif**, qui n'est pas reconnu par le juge administratif es qualité au parlementaire. Cette reconnaissance lui a été déniée encore récemment par une décision du Conseil d'Etat du 9 juillet 2010 Fédération nationale de la libre pensée (n° 327663), au motif général que le parlementaire « fait partie d'un cercle d'intérêt trop vaste pour que son action ne se confonde pas avec l'action populaire », pour citer Jean Massot (concl., 2 févr. 1987, Joxe et Bollon : RFDA 2004, p. 1103) ; cette considération aboutit fréquemment à refuser la reconnaissance d'un intérêt pour agir des parlementaires es qualité, ce qui conduit à rechercher d'autres qualifications. **Mais cette limitation ne semble plus cohérente au regard de la mission de service public qui leur est reconnue du fait de leur mandat par la Cour de cassation.**

Elle ne cadre pas davantage avec l'article 40 du code de procédure pénale : « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ». Pour le moment, ce dispositif ne concerne, en droit parlementaire, que les seules instances d'enquête, qui sont au sens de ce texte des autorités constituées, la saisine du procureur de la République faisant partie des suites possibles d'une commission d'enquête (CEDH 19 mars 2015 Corbet) laquelle ne dispose pas de pouvoirs de sanction.

2. Toute restriction aux pouvoirs de contrôle des parlementaires heurte spécialement le principe du consentement à l'impôt. En effet dans la décision du 18 juin 2010 n° 2010-5 QPC, le Conseil constitutionnel a jugé que ce principe ne figure pas en lui-même au rang des droits et libertés.

Aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures... Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique... » les dispositions de l'article 14 de la Déclaration de 1789 sont mises en œuvre par l'article 34 de la Constitution et n'instituent pas un droit ou une liberté qui puisse être invoqué, à l'occasion d'une instance devant une juridiction, à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ».

C'est donc au seul Parlement de mettre en œuvre ce principe. En la matière, les restrictions à l'action parlementaire sont donc difficilement compréhensibles.

3. Si l'évaluation est devenue une mission de portée générale qui incombe au Parlement au même titre que le vote de la loi, elle demeure naturellement une compétence d'attribution qui ne s'exerce qu'en vertu de textes dévolutifs.

Ainsi par exemple en est-il du droit à communication. Il n'existe pas un droit général de tout parlementaire, ou des commissions permanentes à se faire communiquer tout document administratif. Il est reconnu dans le cadre des commissions d'enquête par l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 : « Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs. ». Il l'est aussi par l'article 57 de la LOLF, par l'article LO 111-9 du code de la sécurité sociale, etc. Cette même logique prévaut d'agissant des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place, parfois prévus par plusieurs textes à la fois (IV de l'ordonnance n° 58-1774 du 30 décembre 1958, LIF 1959 et article 57 de la LOLF), voire par des textes ponctuels : musée d'Orsay (loi du 11 juillet 1978). Tel est également le cas général pour des pouvoirs contraignants d'audition, qui ne sauraient exister sans texte.

Ces pouvoirs résultent seulement d'une compétence d'attribution. Mais, en définitive, même si elle ne correspond pas à l'attribution à chaque député d'une « parcelle d'autorité publique », cette compétence spécifique d'attribution paraît aujourd'hui suffisamment large quant aux champs couverts par les différents textes. Les textes législatifs successifs couvrent progressivement les insuffisances constatées. Tel est le cas de la délégation parlementaire au renseignement, créée par la loi du 9 octobre 2007, qui a vu ses pouvoirs étendus par la loi n° 2015-912 du 26 juillet 2015 relative au renseignement (article 6 nonièm de l'ordonnance du 17 novembre 1958). Le pragmatisme domine largement le mouvement d'engendrement du droit parlementaire, et, en matière de contrôle, le mouvement constaté sous la Ve République a consisté à lever les obstacles au contrôle.

Elle poserait en outre de nombreuses difficultés ponctuelles : l'autorité de sûreté nucléaire, dont on peut juger la communication publique exemplaire, devrait-elle répondre, au-delà de l'information due au public, aux demandes des parlementaires sans égard aux conséquences

d'une divulgation incontrôlée. Comment garantir le secret-défense ? La divulgation d'un rapport administratif ou d'inspection sur l'état des ponts, sur la sécurité d'un hôpital, sur des stratégies industrielles ou financières, etc. pourrait avoir des répercussions locales, boursières etc. Si l'administration était toujours tenue de donner les renseignements, cela aurait incontestablement des incidences sur bien des secteurs ou des « marchés ».

4. Reste en toute hypothèse l'écueil principal : celui de l'objet même de l'action de l'administration et des principes dans lesquels elle s'insère, qui emportent des conséquences en matière de respect du principe hiérarchique et d'obligations statutaires.

- a. Un fonctionnaire ne saurait « obéir » à un parlementaire.** Une administration, un corps d'inspection ne dépendent que du ministre sous l'autorité duquel ils agissent. Les données personnelles recueillies par l'administration ou les AAI échappent logiquement au droit à la communication au profit de tiers, fussent-ils parlementaires. Le principe hiérarchique ne connaît pas d'exception liée au contrôle parlementaire : un fonctionnaire pourra toujours s'abriter derrière l'ordre reçu, sauf à faire jouer le devoir de désobéissance - voir en ce sens Conseil d'Etat, 10 novembre 1944, Langneur : « les actes dont s'agit présentaient de toute évidence un caractère illégal et que le requérant n'a pu ignorer qu'ils compromettaient gravement le fonctionnement du service public... bien qu'il ait exécuté les instructions qui lui avaient été données par le maire, son supérieur hiérarchique, et qui avaient été confirmées par celui-ci, est demeuré responsable de ses actes et a commis une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire », voir également dans le même sens Conseil d'Etat, 3 mai 1961, Pouzelgues : « Un policier qui remplace une pierre précieuse sous un scellé par une autre commet une faute de nature à justifier une sanction même s'il obéit à l'ordre d'un supérieur hiérarchique»). Mais il faut avouer que cette exception, qui pourrait conduire un fonctionnaire à devenir lanceur d'alerte devant une instance parlementaire ne parvient pas à éroder le barrage principal : un fonctionnaire ne viendra devant une instance parlementaire, commission, rapporteur, mission d'information, commission d'enquête, OPECST, etc. qu'avec l'autorisation et sous le contrôle de son supérieur hiérarchique, en pratique toujours avec l'aval du cabinet ministériel, ou du président de l'autorité dont il dépend s'agissant d'une autorité administrative indépendante ; la remise d'écrits ne pourra se faire qu'après validation, etc. **Ceci est incontournable au regard de la Constitution elle-même : c'est, aux termes de l'article 20, non le Parlement mais seulement le gouvernement qui « dispose » de l'administration, et le pouvoir réglementaire est reconnu aux ministres « comme à tout chef de service » (C.E. 7 février 1936, Jamart).**
- b. Un fonctionnaire ne peut se départir de son statut.** De même un fonctionnaire ne peut dans un cadre parlementaire apporter une expérience souvent précieuse à l'évaluation que dans le respect de règles déontologiques. Si un fonctionnaire est tenu de répondre à une convocation d'une commission d'enquête, ou d'une commission permanente dotée de pouvoirs d'enquête (article 5 ter de l'ordonnance du 17 novembre 1958), la jurisprudence a maintenu, pour les agents publics, les obligations d'impartialité, de neutralité et de respect de la laïcité de l'État, ainsi qu'une possible action en responsabilité en cas de faute de l'agent (CAA Paris, 10 mars 2011, no 10PA011353, Fédération chrétienne des témoins de Jéhovah de France). Il faut admettre que même dans ce cadre, la parole de l'agent public n'est pas libre.

5. La séparation des pouvoirs implique un autre type de limitation : le contrôle parlementaire ne peut empiéter sur la compétence de l'autorité judiciaire.

On en connaît la principale illustration, qui tient à l'impossibilité de mener des enquêtes sur les sujets précis relevant d'une enquête pénale en cours, qui implique une possible réserve de la part des personnes auditionnées.

Mais on peut en voir une autre marque : la Cour des comptes se situe à mi-chemin entre le Parlement et le gouvernement, et ses procédures, donc son assistance au Parlement, sont liées à sa nature juridictionnelle. L'article 58 de la LOLF a été validé par le Conseil constitutionnel en tenant compte d'une réserve considérant que ses dispositions doivent être interprétées au regard de l'équilibre entre le Parlement et le gouvernement, établi par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution. En conséquence, « il appartiendra aux autorités compétentes de la Cour des comptes de faire en sorte que l'équilibre voulu par le constituant ne soit pas faussé au détriment de l'un de ces deux pouvoirs », en particulier dans l'application du délai de huit mois imposé aux réponses aux demandes d'enquête (décision du 25 juillet 2001, considérant 107). Cette même décision a censuré le dispositif prévoyant que la Cour transmettrait son projet de programme de contrôle. Reste que la Cour peut largement être saisie par les commissions parlementaires (voir, outre les dispositions précitées, l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières) mais que le caractère collégial des rapports et la procédure contradictoire créent des pesanteurs.

Il n'est donc pas possible au Parlement, ou aux parlementaires d'entendre à leur guise préfets, recteurs, directeurs d'administration centrale, chefs de bureaux etc. en dehors d'un accord de leur ministre, même si dans leur activité en circonscription, ou dans le cadre d'activités législatives, les contacts sont naturels et fréquents. C'est politiquement sur le ministre, et budgétairement sur celui-ci et les directeurs de programme que repose la responsabilité politique de l'action publique.

III. Les pistes existantes pour renforcer le contrôle parlementaire

Piste nécessitant une révision de la Constitution

1. Si l'on voulait passer d'un contrôle mosaïque à un contrôle généralisé – sous les réserves habituelles du secret de la défense, du respect de la vie privée, du secret professionnel, etc. – cela ne serait possible qu'en reconnaissant un droit de communication ou de contrainte d'audition à chaque commission permanente dans son champ de compétences. Cette réforme, radicale, nécessiterait une révision de la Constitution, laquelle ne permet pas en l'état une telle extension.
2. **La liste des personnes soumises au contrôle parlementaire des nominations pourrait être étendue**, mais ce point nécessite sans doute une modification de l'article 13 de la Constitution. En effet la liste des personnes soumises à la procédure de vote des commissions permanentes compétentes a été considérée comme close par le Conseil constitutionnel (à propos de l'inclusion du président de l'INA dans la liste : Conseil constitutionnel n° 2013-677 DC du 14 novembre 2013, cons 10), seules des fonctions nouvellement créées pourraient en relever. Or ce mécanisme a prouvé son utilité, puisqu'il permet à la personne auditionnée de présenter sinon son programme, du moins ses objectifs. Ceci impose à terme une restitution et permet donc un contrôle marqué par une certaine régularité.

Pistes ne nécessitant pas une révision de la Constitution

3. La création de structures d'évaluation indépendantes de l'exécutif et dépendantes de la commande parlementaire, notamment pour l'évaluation fiscale ou du coût des mesures. Mais celles-ci se heurtent à un accès à l'information statistique actualisée, à la fiabilité de telles études indépendantes, à la possibilité pour tout parlementaire d'y accéder rapidement. L'exploitation des résultats et leur fiabilité feraient vite partie de la confrontation parlementaire plus qu'elles n'assureraient les conditions de sincérité du débat. Sans doute vaut-il **mieux multiplier les contrats d'études, à condition que les appels d'offre garantissent l'objectivité des organes ou des experts choisis et la qualité des évaluations produites**, ou encore permettre à des entités parlementaires d'obtenir des données techniques de la part des directeurs d'administration centrale, ce pouvoir devant être encadré par la loi.
4. Eu égard aux limites inhérentes aux études d'impact montre ses limites : il pourrait être envisagé d'**offrir à l'opposition la possibilité de poser des questions aux services**.
5. **Renforcer les modalités de réponse aux questions écrites.** Les réponses aux questions écrites ont fait l'objet d'une évolution récente et bienvenue. L'article L. 312-3 du code des relations entre le public et l'administration, dans sa version résultant de la loi du 10 août 2018 prévoit l'opposabilité des documents mentionnés à l'article L. 312-2 du code des relations entre le public et l'administration. Sont ainsi visées les instructions, circulaires ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives – lorsque ces documents émanent des administrations centrales et déconcentrées de l'État et ont été « publiés sur des sites internet désignés par décret ». L'opposabilité des réponses, jusqu'alors limitée à la doctrine fiscale, est désormais étendue à toute réponse. Mais d'une part l'administration peut toujours refuser de répondre et d'autre part cela n'est pas étendu à des documents non publiés. Ces deux obstacles peuvent être levés :
 - a. le premier par un mécanisme semblable à celui des questions signalées, qui obligerait l'administration à une réponse rapide ;
 - b. **le deuxième en prévoyant une plus large publication des textes administratifs à la simple demande d'une commission permanente ou d'un groupe d'au moins 30 députés ou sénateurs.** Ainsi cette transparence, sous les réserves évoquées ci-dessus tenant à la nature des documents diffusés, notamment à l'absence de toute indication nominative serait-elle assurée.
6. **Prévoir que toute loi créant un organisme public puisse organiser des modalités de contrôle parlementaire spécifiques**, sans porter atteinte aux pouvoirs de contrôle des rapporteurs spéciaux des commissions des finances.