

## Réflexion sur les remèdes aux difficultés d'application des lois

Perrine PREUVOT<sup>1</sup>

*« A bien des égards, le retard dans l'application des lois témoigne de nos jours d'une attitude désinvolte à l'égard de la volonté du législateur et s'inscrit peut-être dans un mouvement général tendant à l'abaissement du Parlement<sup>2</sup> » ; « Le respect de la loi est un des fondements de la tradition républicaine. Pourtant, aujourd'hui, la loi n'est pas bien appliquée<sup>3</sup> » ; « pour l'heure, force est de constater que le caractère quelque peu « virtuel » qui s'attache au quart des lois votées depuis 1981 et dépourvues de textes réglementaires d'application, représente une entrave de fait au plein exercice par le Parlement de son pouvoir législatif, et, partant, constitue une remise en cause substantielle de l'équilibre des institutions<sup>4</sup>. »*

Dressés respectivement en 1974, 1995 et 2004, ces constats interpellent tant sur la l'importance des problèmes que pose l'application des lois en France que sur leur récurrence. Rares sont les lois d'applicabilité directe. « Pour déployer ses effets, une loi ne doit pas seulement être votée et promulguée mais doit aussi, le plus souvent, être complétée par des décrets d'application<sup>5</sup> ». L'adoption de ces décrets relève de la compétence du Premier ministre qui, en vertu de l'article 21 de la Constitution, « assure l'exécution des lois ». L'inaction du pouvoir exécutif ou sa lenteur de réaction s'apparenteraient alors à un droit de véto<sup>6</sup> (qui serait un véto suspensif en cas de retard) qu'opposerait le pouvoir exécutif à la Loi, expression de la volonté générale. De nombreux arguments militent en faveur d'une prompte et complète application des lois. Le Premier ministre, dans la circulaire du 29 février 2008<sup>7</sup>, expliquait que cela « répond à une triple exigence de démocratie, de sécurité juridique et de responsabilité politique. » Le respect de l'institution parlementaire implique que le pouvoir exécutif agisse rapidement. Améliorer le taux et la rapidité de l'exécution des lois correspond

---

<sup>1</sup> Allocataire-moniteur, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Centre de recherche en droit constitutionnel. L'auteur remercie chaleureusement Jean MAÏA, chef du service de la législation et de la qualité du droit au sein du Secrétariat général du Gouvernement, pour les précieuses informations qui ont nourri la réflexion sur l'aspect gouvernemental de cette étude.

<sup>2</sup> M. Guibal, « Le retard des textes d'application des lois », *RDP*, 1974, n°4, p. 1043.

<sup>3</sup> Assemblée nationale, Mission d'information commune sur les problèmes généraux liés à l'application des lois, Jérôme Bignon, Président, François Sauvadet, Rapporteurs, Rapport d'information « *L'insoutenable application de la loi* », Paris, 1995, Les documents d'information Assemblée nationale, p. 5.

<sup>4</sup> Rapport n° 1409, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur la proposition de résolution (n° 1023) de M. Jean-Luc Warsmann, modifiant le règlement en vue d'informer l'Assemblée nationale sur la mise en application des lois.

<sup>5</sup> B. Seiller, « Précisions sur l'obligation d'exercer le pouvoir réglementaire », *AJDA*, 2004, p. 761 et s.

<sup>6</sup> A. Miaboula-Milandou, « Les moyens d'action du Parlement à l'égard de la loi votée », *RFDC*, 1998, n° 33, p. 63.

<sup>7</sup> Circulaire du Premier ministre du 29 février 2008 relative à l'application de la loi, *JORF* n° 0057 du 7 mars 2008, p. 4233.

également à un impératif de sécurité juridique ainsi qu'à une question de cohérence dans l'action gouvernementale.

Le pouvoir réglementaire est donc non seulement tenu d'agir, mais aussi de le faire dans un « délai raisonnable » conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat « Dame Veuve Renard » de 1964. Le Conseil d'Etat ne précise pas la durée de ce délai, mais un consensus politique s'est arrêté sur la durée de six mois<sup>8</sup>. Ce délai peut cependant être écarté par la loi, et ne lie pas la juridiction administrative qui apprécie le caractère raisonnable du délai au cas par cas. C'est toutefois en référence à la rapidité d'action qu'est mesurée la diligence des gouvernements. Les retards pris dans l'adoption des mesures d'application font l'objet d'études annuelles par le Sénat, qui publie depuis le début des années 1970 des statistiques en la matière<sup>9</sup>. Les différents rapports font état du non-respect fréquent du délai prescrit. Le rapport sénatorial exposait en 2000 que « seulement 25 % de l'ensemble des décrets prévus par les lois votées depuis trois ans ont été pris en moins de six mois. » Pour les lois adoptées en 2009, ce pourcentage avait connu une amélioration substantielle, se portant à 73% d'application, avant de redescendre à 38% pour les lois adoptées pendant l'année 2010. En définitive, si le taux global d'application des lois -sans tenir compte du délai- est en constante amélioration et se porte au 31 décembre 2010 à 81,08%<sup>10</sup>, des efforts restent nécessaires pour parvenir à un respect exigeant du délai de six mois.

Les causes de ces retards sont d'origines multiples et interviennent à des phases différentes du processus normatif : difficultés liées à la qualité même de la norme qu'il convient d'appliquer, retards générés par la lourdeur de la procédure d'adoption des décrets d'application, absence ou insuffisance de volonté politique. Cette diversité des problèmes impose de proposer des remèdes variés. L'institution parlementaire s'est saisie en premier lieu de cette question par le développement du contrôle parlementaire de l'application des lois. Celui-ci, bien que faisant peser une certaine pression sur le Gouvernement, est impropre à régler à lui seul le problème. Celui-ci doit donc être appréhendé par le Gouvernement, puisque c'est aussi dans le cadre de l'exercice du pouvoir réglementaire que des solutions devront être trouvées. L'action commune de ces acteurs dans le cadre de la procédure législative suppose enfin d'associer leurs efforts en vue de faciliter l'application de la loi.

Nous l'avons évoqué, le juge administratif est également susceptible d'intervenir sur le sujet par le contrôle qu'il opère de l'inaction du pouvoir réglementaire. Il peut ainsi, sur la base d'un recours en excès de pouvoir, annuler pour illégalité le refus de prendre les règlements<sup>11</sup>. En application de la loi du 8 février 1995, il peut assortir l'annulation d'une injonction adressée au Gouvernement d'adopter les mesures d'application, éventuellement sous la menace d'une astreinte<sup>12</sup>. L'intervention du juge administratif peut également être

---

<sup>8</sup> Ce délai est repris par le Premier ministre dans la circulaire du 29 février 2008.

<sup>9</sup> La convention de décompte utilisée par le Sénat est néanmoins critiquée par le Secrétariat général du Gouvernement : dans la mesure où le Sénat appréhende la totalité des lois votées pendant l'année, il intègre au décompte les lois de fin de législature pour lesquelles le délai de six mois n'est pas écoulé depuis leur promulgation. Le retard ne serait donc pas caractérisé de sorte que les statistiques en seraient faussées. Bien qu'il serait bon à l'avenir que Sénat et Secrétariat général du Gouvernement harmonisent leurs méthodes de décompte, les rapports du Sénat permettent néanmoins de percevoir les grandes tendances et les progrès ou régressions accomplis depuis une quarantaine d'année. Par ailleurs, le rapport du Sénat tient à présent compte de ce délai pour préciser certaines de ses statistiques.

<sup>10</sup> Pourcentage issu du Bilan semestriel de l'application des lois au 31 décembre 2010 élaboré par le Secrétariat général du Gouvernement et publié sur Légifrance.

<sup>11</sup> Conseil d'Etat, Arrêt Kevers-Pascalis, 13 juillet 1962.

<sup>12</sup> Voir par exemple l'arrêt Association France-Nature Environnement du Conseil d'Etat du 28 juillet 2000.

recherchée sur le terrain de la responsabilité<sup>13</sup>. L'intervention de ces décisions est cependant généralement très tardive, et ne constitue donc pas une solution à la prévention des retards. La présente analyse s'inscrit par conséquent dans le cadre des relations Parlement-Gouvernement.

Actions parlementaire et gouvernementale sont en effet complémentaires pour parvenir à remédier aux difficultés d'application des lois. Mais, une fois ces acteurs identifiés, la question qui nous semble devoir être posée concerne le temps de l'action, c'est-à-dire le moment où ces acteurs pourront apporter la contribution la plus efficace.

Les efforts doivent débiter très en amont du processus normatif. L'applicabilité de la loi doit être un objectif conjoint du Gouvernement et du Parlement dès le commencement de la procédure législative (I). La procédure réglementaire devra quant à elle faire l'objet d'une vigilance constante, tant de la part du Gouvernement qui la dirige, que de la part du Parlement qui la contrôle (II.)

## I. La préalable amélioration de l'applicabilité de la loi.

Pour cerner l'ensemble des causes génératrices des retards pris dans l'adoption des décrets d'application, il convient de ne pas isoler le texte d'application du texte à appliquer. Certaines difficultés trouvent en effet leur source dans la mauvaise qualité des lois. Il s'agit donc d'appréhender les défauts intrinsèques à la loi qui amenuisent son applicabilité (A) avant d'envisager les solutions qui pourraient conduire à l'améliorer (B).

### A. Appréhender l'origine des difficultés : des malfaçons législatives latentes.

Certains des défauts imputés à la loi<sup>14</sup> sont susceptibles de perturber l'exercice du pouvoir réglementaire dérivé. Nous constaterons le caractère contagieux des pathologies<sup>15</sup> de la loi (1) avant de nous interroger sur leur origine (2).

#### 1) L'impact des défauts législatifs sur l'applicabilité de la loi.

Première évidence : la mauvaise qualité rédactionnelle des textes, leur manque de clarté et d'intelligibilité<sup>16</sup>, se répercute sur l'office du pouvoir réglementaire. Un article de loi équivoque ou obscur, impliquera une opération de clarification au stade de sa mise en

---

<sup>13</sup> Conseil d'Etat, Dame Veuve Renard du 27 novembre 1964. Cet arrêt de principe concernait cependant la non adoption de règlements d'application d'un décret, et non pas l'absence d'adoption des décrets d'application d'une loi.

<sup>14</sup> Le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, résume ainsi lesdits défauts : « Des lois trop nombreuses, trop longues, trop peu appliquées et trop souvent modifiées », in Rapport « *Une Ve République plus démocratique* », Paris, Fayard, La Documentation Française, 2007, p.80.

<sup>15</sup> Nous reprenons ici la métaphore employée par Bertrand Mathieu dans son ouvrage sur la loi : B. Mathieu, *La loi*, Paris, Dalloz, 2<sup>ème</sup> édition, 2004, p. 71.

<sup>16</sup> Les défauts évoqués ont provoqué la réaction de différentes institutions. Le Conseil constitutionnel a défini un objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme dans sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999. Conseil d'Etat et Secrétariat général du Gouvernement, ont quant à eux œuvré pour la promotion des techniques issues de la légistique, en proposant par exemple Un « guide de la légistique » librement accessible sur légifrance.

application. Il incombera alors au pouvoir réglementaire de « percer le mystère » de la loi, et cette nécessité n'ira pas en faveur de la rapidité d'adoption de la disposition.

A ce premier obstacle s'ajoute « l'intempérance normative » - selon l'expression utilisée par le Conseil d'Etat<sup>17</sup> - qui englobe à titre principal l'intempérance législative. Celle-ci se manifeste tant par l'importance du nombre de lois que par l'augmentation de leur volume. L'argument arithmétique semble imparable : plus les lois sont nombreuses et denses, plus les décrets d'application nécessaires seront nombreux. L'importance de la tâche du Gouvernement n'en sera qu'augmentée. Cette symétrie pourrait pourtant ne pas être si évidente : il serait imaginable que l'augmentation du contenu des lois traduise une volonté de précision de la part du législateur, précision législative qui pourrait alléger la tâche du pouvoir réglementaire dérivé. Il est fréquent que les parlementaires, qui souhaitent avoir une vision concrète des implications de leur travail, en viennent à mépriser la distinction réalisée par les articles 34 et 37 de la Constitution. Celle-ci conçoit la loi comme vecteur de l'expression du substantiel, laissant à la charge du pouvoir réglementaire la concrétisation pratique. Les empiétements répétés du législateur dans le domaine réglementaire pourraient alors laisser croire à l'exhaustivité et l'applicabilité directe desdites dispositions. Il n'en est rien, ces dispositions requérant encore bien souvent des arbitrages réglementaires à la marge, pour la fixation d'un taux, d'un délai ou encore d'un champ d'application. En conséquence, l'augmentation de la masse législative implique l'augmentation de la masse réglementaire.

Corollaire de cette intempérance normative, la fréquence d'adoption des textes fragilise leur chance d'être appliqués. Le rythme législatif effréné conduit à revenir à des intervalles de temps trop réduits dans certains domaines, construisant par là un droit mouvant. Jean-Jacques Hiest dressait ce constat accablant, expliquant que « parfois, il ne faut pas trop vite prendre les textes d'application car on va changer la loi !<sup>18</sup> ». La frénésie législative bien connue dans le domaine du droit pénal, par exemple, pourrait dissuader le pouvoir réglementaire d'agir avec célérité pour appliquer un texte amené à être rapidement abrogé et remplacé par un autre. Ces propos nous conduisent à nous interroger sur la nécessité d'employer le vecteur législatif en pareille circonstance.

## 2) L'incertaine nécessité de la loi, motif de son incertaine application.

L'intempérance normative ne serait pas gênante si elle se concrétisait par l'adoption de lois toujours nécessaires. Ainsi que le remarque Guy Carcassonne, « les lois peuvent-être nombreuses sans cesser d'être utiles<sup>19</sup> ». S'il n'était question que de chiffres, des solutions pourraient être trouvées en renforçant par exemple le nombre de collaborateurs chargés de travailler à la mise en application des lois. Néanmoins, le comportement paradoxal des gouvernements successifs vient démentir cette hypothèse. L'ardeur mise par le Gouvernement en faveur de l'adoption de ses projets de loi peut étonnamment s'évanouir une fois la loi promulguée. Ce manque de vigueur de la part des membres du Gouvernement à mettre en application une loi qu'ils ont pourtant initiée puis soutenue avec ténacité durant toute la procédure législative ne laisse d'étonner. Manifestation d'une certaine incohérence politique,

---

<sup>17</sup> Conseil d'Etat, Rapport public annuel, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Paris, La documentation française, 2008, p. 254 et s.

<sup>18</sup> Jean-Jacques Hiest, intervention dans le cadre de la conférence « La réforme du Parlement », les mercredis de la Documentation française.

En ligne : [<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/entretiens/formats/flash/parlement.shtml>]

<sup>19</sup> Guy Carcassonne, « Penser la loi », *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 39.

cette inaction peut parfois trahir l'absence de nécessité au fondement de cette frénésie législative. Se pose alors la question des réelles causes de cette intempérance ?

Le Conseil d'Etat a déjà soulevé la question, évoquant cet attachement français au « tout législatif », qu'il attribue tant à « l'impératif de communication médiatique<sup>20</sup> » qu'à la demande sociale de lois. Les lois communicationnelles, motivées par le souhait du politique de réagir rapidement et de manière percutante à un fait marquant de l'actualité, ont ce défaut de ne pas s'inscrire dans le cadre d'une réflexion globale sur la nécessité de la loi et son contenu futur. Une fois l'opération médiatique réalisée, l'exercice du pouvoir réglementaire dérivé pourra alors paraître bien superflu à un ministre déjà préoccupé par les nouveaux dossiers brûlants de l'actualité. Si « légiférer est devenu un réflexe<sup>21</sup> », l'exercice du pouvoir réglementaire ne semble pas relever de l'inné.

Ces différentes problématiques ne concernent heureusement pas toutes les lois et se concrétisent, le cas échéant, selon divers degrés. Reste que si toutes les lois votées étaient absolument nécessaires à la mise en œuvre des réformes gouvernementales et faisaient l'objet d'une véritable réflexion tant sur leur contenu que sur leurs implications, elles feraient alors certainement l'objet de toutes les attentions du Gouvernement pour être rapidement mises en œuvre. Pour encourager pareille attitude, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 pose quelques principes qui pourraient s'avérer porteurs d'améliorations. Ils ont pour point commun de ménager un temps de la réflexion dans la procédure législative.

#### B. Imposer le temps de la réflexion : des avancées prudentes

La rapidité avec laquelle les lois sont adoptées contraste avec les délais pris pour les appliquer. Or, rythme d'adoption de la législation, qualité de la loi et applicabilité de cette dernière sont liés. L'élaboration de la loi devrait se dérouler selon un rythme lent, propice à une réflexion à même d'aboutir à l'adoption d'un texte clair. L'exercice du pouvoir réglementaire dérivé, ainsi facilité, devrait au contraire faire l'objet d'un rythme soutenu pour une entrée en vigueur rapide de la réforme. Pourtant, les retards répétés quant à l'adoption des décrets d'application, confrontés à l'accélération du rythme législatif, traduisent une inversion temporelle : agir d'abord, réfléchir ensuite.

Dans ce contexte, l'exercice du pouvoir réglementaire dérivé peut-être perçu comme une contrainte, imposant une nouvelle phase de réflexion qui pourra être jugée tardive par les gouvernements. Elle commande en effet de penser à nouveau ce qui ne l'a été qu'imparfaitement auparavant - la loi - et ce en dehors du temps politico-médiatique. L'invitation qu'adresse Guy Carcassonne au législateur à « penser la loi<sup>22</sup> » conserve alors toute sa pertinence. L'idée selon laquelle il faudrait imposer cette étape de la réflexion, et ce au moment où elle est le plus utile<sup>23</sup>, a été développée dans le cadre de la révision constitutionnelle de 2008 qui incite (1) et préserve (2) le temps de la réflexion, et ce à destination des deux acteurs que la procédure législative réunit : le Gouvernement et le Parlement.

---

<sup>20</sup> Conseil d'Etat, Op. cit., p. 254.

<sup>21</sup> G. Carcassonne, Op. cit., p. 40.

<sup>22</sup> Idem, pp. 39-52.

<sup>23</sup> A savoir avant, et pendant la procédure législative.

## 1) L'incitation à une réflexion préalable à l'engagement de la procédure législative

En 2008, le Conseil d'Etat insistait sur l'importance de la réflexion en amont du processus normatif, et expliquait qu'elle devait se faire selon un rythme binaire : « La pertinence d'une réforme implique qu'une réflexion soit menée : d'abord sur la nécessité d'une nouvelle législation ou réglementation, au regard de l'objectif recherché et des autres actions publiques, normatives ou non, envisageables (...) ensuite sur l'impact potentiel de la législation ou de la réglementation envisagée (...) »<sup>24</sup>.

Conformément à cette démarche, la 24<sup>ème</sup> révision constitutionnelle a inséré<sup>25</sup> dans la Constitution<sup>26</sup> l'obligation d'accompagner d'études d'impact le dépôt des projets de loi aux assemblées parlementaires<sup>27</sup>. Cette obligation est assortie d'un mécanisme coercitif maîtrisé par la Conférence des présidents qui peut s'opposer à l'inscription dudit projet à l'ordre du jour. En cas de désaccord du Gouvernement avec cet avis de la Conférence des Présidents, il appartient au Conseil constitutionnel de décider si l'obligation a été ou non respectée. Ce dispositif a pour ambition d'imposer une réflexion préalable à l'action pouvant aller jusqu'à aborder l'éventualité de ne pas légiférer<sup>28</sup>. Par ailleurs, l'étude d'impact aurait la vertu de fournir une meilleure information du Parlement sur les contours de la réforme envisagée<sup>29</sup>.

Malgré ces supposées vertus, l'agencement constitutionnel et organique de cette technique, dont l'équilibre fut délicat à déterminer<sup>30</sup>, fait l'objet de critiques et interrogations. Il en va ainsi du dispositif de contrôle : la conférence des Présidents n'aurait pas les moyens ou intérêts politiques de s'opposer au Gouvernement. Et, en cas de saisine, les moyens dont disposerait le Conseil constitutionnel pour analyser la suffisance de l'étude d'impact seraient

---

<sup>24</sup> Conseil d'Etat, *Rapport public annuel*, Op. cit, pp. 300-301.

<sup>25</sup> Le dispositif n'était cependant pas méconnu en France : la technique des études d'impact avait déjà été promue par voie de circulaire dès les années 1990 (voir par exemple, la circulaire du Premier ministre du 21 novembre 1995 ou celle du 26 janvier 1998). Ainsi que l'explique Jean Sirinelli, la réelle innovation de la révision constitutionnelle de 2008 réside dans « l'élévation de ces exigences à un rang constitutionnel » et dans la « mise en place d'un dispositif de sanction et de contrôle de ces études d'impact » opéré par « une autorité de contrôle autre que le destinataire de [la] règle ». Voir : Jean Sirinelli, « La justiciabilité des études d'impact des projets de loi », *R.D.P.*, 2010, n° 5, p. 1367.

<sup>26</sup> L'article 39 de la Constitution dispose que « la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. (...) ». Par un renvoi à la Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, le Gouvernement se trouve contraint d'assortir les projets de loi d'études d'impact dont les documents y relatifs « définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation ».

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 »

<sup>28</sup> Nous pouvons d'ailleurs remarquer que la nouvelle possibilité offerte aux parlementaires d'adopter des résolutions sur tout sujet (article 34-1 C) pourrait être un palliatif à l'adoption de loi motivées par un impératif de communication médiatique. L'adoption d'une résolution présenterait le double avantage de satisfaire à ce besoin de médiatisation – conforté par la solennité du vote des résolutions -, tout en évitant dans un second temps au Gouvernement les problèmes liés à l'application de lois qui n'ont pas de réelle utilité pratique compte tenu de l'arsenal juridique déjà existant.

<sup>29</sup> Laurence Baghestani, « A propos 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 », *LPA*, 26 juin 2009, n°127, p. 6.

<sup>30</sup> Xavier Vandendriessche, « L'initiative législative, garante de la qualité de la loi ? », in J.-P., Camby, P. Fraisseix, J. Gicquel (Dir.), *La révision de 2008 : une nouvelle Constitution ?*, Paris, LGDJ, 2011, p. 183. L'auteur soulève la difficulté de définition de l'équilibre à trouver au sujet des conditions imposées au Gouvernement : « trop restrictives, elles pourraient paralyser son pouvoir d'initiative ; trop laxistes, elles pourraient se satisfaire d'un exposé des motifs amélioré ».

limités. Le champ d'application du dispositif, qui exclut les propositions de loi, ignorerait quant à lui la question de leur qualité, et générerait un risque de contournement de l'obligation par le Gouvernement<sup>31</sup>. La concrétisation pratique de cette disposition fait également craindre son dévoiement en ce qu'elle suppose objectivité et expertise sur le sujet traité<sup>32</sup>. Or, rédigées par les personnes en charge du projet de loi au sein de l'administration, ces deux qualités pourraient être sujettes à caution<sup>33</sup>. L'étude risquerait d'être réalisée simultanément au projet de loi – voir a posteriori - pour en justifier l'opportunité et non pour en vérifier la nécessité. La démarche intellectuelle n'est pas la même, et l'ambition première du dispositif en serait dénaturée. La constitutionnalisation de l'obligation d'études d'impact génère donc un certain scepticisme dû à la perception d'un décalage entre le dispositif envisagé et sa mise en œuvre pratique. La rubrique « nécessité de légiférer » est ainsi systématiquement complétée en faveur de l'option législative. Quant au contrôle qui pourrait être opéré sur la qualité et l'exactitude des renseignements fournis par le Gouvernement, il est compromis par la technicité et la masse<sup>34</sup> de l'information délivrée.

Le recul est cependant peut-être encore trop limité pour appuyer un avis si négatif à l'égard d'une procédure en phase de rodage. En revanche, il en est un aspect, directement en lien avec la question de l'application des lois, sur lequel nous exprimerons un regret certain.

L'article 8 de la Loi organique, avant qu'elle ne soit soumise au Conseil constitutionnel, prévoyait que le contenu des documents qui doivent constituer l'étude d'impact exposent avec précision « la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires, leurs orientations principales et le délai prévisionnel de leur publication ». Cette disposition propre à imposer une réflexion sur la concrétisation de la loi future imposait d'anticiper la liste des décrets d'application qui seraient nécessaires, et de déterminer leur contenu potentiel. Une fois la procédure législative achevée, ce travail préparatoire aurait permis de gagner du temps sur la première phase de rédaction des décrets d'application. Certes, il est évident que les modifications apportées au texte durant la procédure législative auraient imposé d'ajuster ces projets de décrets, et d'en rédiger de nouveaux. Cependant, cette objection ne nous semble pas démentir l'intérêt qu'aurait présenté pareille disposition. Elle aurait pu provoquer une modification du rythme de travail en mobilisant les services administratifs en charge de la rédaction des décrets dès le début de la procédure normative. Cela aurait certainement accéléré l'enchaînement des étapes d'adoption des décrets, d'autant que la précision dans l'étude d'impact du « délai prévisionnel de publication » aurait guidé les services pour tenir ce calendrier préétabli. Ce mécanisme était ensuite à même de favoriser l'exercice du contrôle parlementaire qui aurait pu s'appuyer sur ce document pour demander au Gouvernement de remédier au non-respect des délais.

---

<sup>31</sup> Celui-ci pourrait passer par sa majorité parlementaire pour faire déposer le projet sous forme de proposition de loi.

<sup>32</sup> Voir sur ce point Pascal Mbongo, « La « constitutionnalisation » des études d'impact préalables à la loi. Un mirage légistique », *Recueil Dalloz*, 2009, p. 108 : « Le problème de fond avec les prescriptions de l'article 39 de la Constitution et de la loi organique subséquente est l'absence contemporaine dans l'appareil d'Etat français d'une intendance susceptible de se voir confier la réalisation d'authentiques études d'impact législatif ex ante, autrement dit des études satisfaisant à une double exigence d'indépendance et d'expertise ».

<sup>33</sup> Le Député Jean-Jacques Urvoas affirmait à cet égard en 2010 que « les premières études s'apparentent davantage à un exercice d'auto-justification mené par les auteurs des projets. J. de Clausade, X. Delcros, J.-J., Urvoas et J.-L. Warmann, « La qualité de la loi en débat », *Constitutions*, avr.-juin 2010, n°2, p. 203.

<sup>34</sup> L'étude d'impact ayant accompagné le projet devenu loi n°2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité comptait par exemple 229 pages.

Cette novation a néanmoins été censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2009-579 DC<sup>35</sup> au motif de la méconnaissance du « principe de séparation des compétences du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire », en tant qu'elle comporte une « injonction au Gouvernement d'informer le Parlement sur les orientations principales et le délai prévisionnel de publication des dispositions réglementaires qu'il doit prendre dans l'exercice de la compétence exclusive qu'il tient des articles 13 et 21 de la Constitution ».

La censure opérée nous semble être la manifestation d'une extrême prudence que le texte examiné ne justifiait peut-être pas. En effet, l'argument tiré d'un strict respect de la répartition des compétences législatives et réglementaires semble être nourri par une crainte ; L'indication, dans les études d'impact, de la substance des futurs décrets d'application, présenterait le risque que ces indications soient versées au débat parlementaire, au mépris de leur caractère réglementaire.

Pourtant, la disposition organique examinée par le Conseil n'autorise nullement de tels empiètements. Elle permet une meilleure information du Parlement, mais ne l'habilite aucunement à se saisir de ces informations pour les insérer, en les modifiant, dans la loi. L'objet de cette disposition n'était d'ailleurs pas tant de renforcer la position du Parlement que de rechercher un moyen contraignant pour que le Gouvernement se plie à cette réflexion nécessaire à l'amélioration de la qualité des textes. Au demeurant, la disposition organique ne conférait aucune portée à ces « orientations principales » qui n'étaient pas supposées lier pour l'avenir le Gouvernement, d'autant que les modifications opérées sur le texte au cours de la procédure législative auraient de ce seul fait impliqué une modification du contenu des décrets. L'indication des délais n'avait pas davantage de valeur contraignante, seul le « délai raisonnable » sanctionné par la jurisprudence du Conseil d'Etat<sup>36</sup> liant le Gouvernement. De plus, l'éventuel refus de la Conférence des Présidents d'inscrire le projet à l'ordre du jour au motif d'un mécontentement sur le contenu desdits projets de décrets n'aurait pu aboutir : Il aurait suffi au Gouvernement d'exprimer son désaccord pour que le Conseil constitutionnel soit saisi et rappelle le caractère purement indicatif de ces informations. Dès lors, l'existence d'un risque d'immixtion dans le domaine réglementaire devait-il conduire à en déduire une atteinte aux règles constitutionnelles? L'interprétation livrée par le Conseil constitutionnel nous semble excessive.

Dans les faits, il est vrai que le débat parlementaire est généralement assez peu respectueux de cette distinction des domaines. Le risque était donc avéré. Cependant il existait d'autres moyens de le neutraliser. D'abord, il convient de rappeler que le Gouvernement, qui d'ailleurs cautionne parfois de tels empiètements, dispose notamment<sup>37</sup> des procédures d'exception d'irrecevabilité de l'article 41 C et de délégalisation de l'article 37 alinéa 2 C pour défendre son domaine. Ensuite, le Conseil constitutionnel lui-même avait les moyens, au regard de sa jurisprudence antérieure<sup>38</sup>, d'intervenir en dernier lieu en cas d'adoption d'articles de loi caractérisant un empiètement sur le domaine réglementaire. La décision de censure nous semble donc revêtir un caractère particulièrement rigoureux. Le Conseil aurait pu adopter une solution ferme mais moins radicale consistant en l'énoncé d'une réserve d'interprétation réaffirmant le nécessaire respect de la distinction des domaines de la loi et du

---

<sup>35</sup> Décision n° 2009-579 DC du 09 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

<sup>36</sup> Voir infra

<sup>37</sup> Outre ces outils consacrés dans la Constitution, Dominique Rousseau rappelle que le Gouvernement a à sa disposition des « moyens plus « simples » pour défendre son domaine : l'appel à la discipline majoritaire, ou es multiples règles de la procédure législative – non-inscription à l'ordre du jour... ». D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 9<sup>ème</sup> édition, 2010, p. 330.

<sup>38</sup> Tandis que la jurisprudence « Blocage des prix et des revenus » précisait qu'il incombait au Gouvernement de défendre son domaine, la décision « Avenir de l'école » intervenue en 2005 était certes revenue sur cette conception en délégalisant d'office des dispositions de nature réglementaire.



règlement, et rappelant le caractère purement indicatif des informations jointes à l'étude d'impact. Le contenu de cette réserve aurait pu constituer un argument utile au Gouvernement en cas de débordements dans les débats, et aurait souligné la prise en compte, par le Conseil, de l'objectif de cette disposition qui était de dégager toutes les solutions utiles à l'amélioration de la qualité et de l'applicabilité de la loi. A défaut, cette décision ne semble appréhender le dispositif que sous l'angle du rapport de force entre Parlement et Gouvernement. Cette censure, qui s'inscrit dans le droit fil d'une jurisprudence protectrice des prérogatives gouvernementales, marque combien, pour reprendre les propos de Florence Chaltiel, il est exclu de revaloriser le Parlement « sans pour autant risquer la dévalorisation du Gouvernement »<sup>39</sup>.

Au final, cette constitutionnalisation de l'obligation d'assortir les projets de loi d'études d'impact reste en deçà des potentialités qu'elle offrait en vue d'une amélioration de l'application des lois. L'ensemble du dispositif, bien qu'imparfait, présente néanmoins l'intérêt d'imposer ce temps de la réflexion. La révision constitutionnelle de 2008 s'attelle dans un second temps à préserver le temps de cette réflexion.

## 2) La préservation du temps de la réflexion durant la procédure législative.

Inciter le Gouvernement à réfléchir très en amont de la procédure législative est une première étape déterminante. L'empêcher de mettre fin prématurément à la réflexion parlementaire une fois la procédure législative engagée en est une autre tout aussi importante. Il s'agit d'abord de donner le temps au Parlement de cerner les nuances d'un projet pour qu'il puisse entreprendre un débat éclairé, puis de préserver le temps de ce débat afin que le projet en sorte enrichi. En ce sens, le troisième alinéa de l'article 42<sup>40</sup> de la Constitution impose qu'un délai de six semaines soit respecté entre le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi sur le bureau de la première assemblée saisie et la discussion en séance publique, tandis que la discussion devant la seconde assemblée saisie ne pourra intervenir qu'après quatre semaines à compter de la transmission du texte. Ces conditions de délais sont d'autant plus nécessaires qu'en raison de l'article 42 révisé de la Constitution, l'examen en séance publique s'engage désormais sur le texte issu de la commission permanente saisie au fond<sup>41</sup>, et non plus sur le projet gouvernemental. Cette réforme impliquait que les commissions permanentes soient véritablement en mesure de se livrer à un examen approfondi du texte et disposent donc du temps nécessaire pour ce faire.

Ces dispositions pourraient être bénéfiques en vue d'aménager un cadre propice à une réflexion sereine du début à la fin du processus normatif. Il faudrait néanmoins pour cela que la procédure accélérée<sup>42</sup> ne fasse pas l'objet d'une utilisation immodérée qui viendrait contrarier les dispositions précitées. La procédure accélérée, prévue à l'article 45 de la

---

<sup>39</sup> Florence Chaltiel, « La loi organique relative aux articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution devant le Conseil constitutionnel : revalorisation du Parlement ou protection du Gouvernement ? », *LPA*, 28 mai 2009, n° 106, p. 4.

<sup>40</sup> Article 42 alinéa 3 : « La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission. »

<sup>41</sup> P. Bachschmidt, « La nouvelle procédure législative : une revalorisation des droits...du gouvernement ? », *Constitutions*, janv-mars 2010, n°1, p. 51.

<sup>42</sup> Article 42 alinéa 4 de la constitution : « L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise. »

Constitution, se substitue à l'ancienne procédure « d'urgence ». Cet article autorise le Premier ministre à réunir la commission mixte paritaire dès l'issue de la première lecture, et annule l'exigence des délais entre le dépôt (ou la transmission) et l'examen des textes prévue à l'article 42 C. Cette procédure accélérée est donc problématique puisqu'elle permet de ruiner les efforts menés en vue de préserver le temps parlementaire. Elle est d'autant plus contestable que les lois qui font l'objet de la procédure accélérée souffrent de délais plus importants que la moyenne pour être appliquées, faute d'adoption des décrets d'application.

Le bilan semestriel de l'application des lois au 31 décembre 2010 publié par le Secrétariat général du Gouvernement expose en ce sens des statistiques éloquentes. Sur les 38 lois appelant des décrets d'application, promulguées entre le 3 juillet 2007 et le 30 juin 2010 et examinées suivant la procédure d'urgence ou procédure accélérée<sup>43</sup>, le taux global d'application est de 80,42%, soit un taux légèrement inférieur à celui des lois votées selon la procédure de droit commun, qui est de 81,81%. La différence est mathématiquement tenue, mais symboliquement forte : s'agissant de lois prétendues urgentes, le citoyen pourrait s'attendre à ce qu'elles soient plus rapidement mises en application que les autres lois. Par ailleurs, ce taux global ne doit pas occulter les retards conséquents sur certaines de ces lois. Par exemple, la loi 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports n'était appliquée qu'à hauteur de 34,78% un peu moins d'un an après sa promulgation. Autre exemple, la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique n'était appliquée qu'à hauteur de 42,86% environ un an et demi après son adoption.

Ces statistiques appuient l'idée développée par Pascal Jan selon laquelle « l'urgence législative opportuniste est rarement une nécessité mais plutôt une commodité<sup>44</sup> ». Cette procédure a donc logiquement été assortie d'un dispositif tendant à l'encadrer. L'article 45-2 de la Constitution<sup>45</sup> offre la possibilité aux Conférences des présidents des deux assemblées de s'opposer conjointement à l'utilisation de la procédure accélérée, dans le but de limiter une utilisation gouvernementale excessive de cette facilité procédurale. Le choix de confier la maîtrise de cette procédure à l'action conjointe des Conférence des Présidents, organes « dont la composition est imprégnée d'une forte tonalité majoritaire »<sup>46</sup> a pu être critiqué comme n'étant pas le plus pertinent pour freiner radicalement le recours à cette pratique. Cette objection doit cependant être relativisée, car la seule existence de ce mécanisme constitue un argument de poids à disposition des Présidents des assemblées pour dissuader le Gouvernement d'y recourir. Le Président Accoyer a ainsi expliqué qu'il avait pu convaincre le Gouvernement de ne pas engager la procédure accélérée sur des textes touchant aux libertés publiques tels la réforme de la garde à vue, l'hospitalisation d'office ou encore l'immigration.

En dépit de leurs imperfections, ces procédures issues de la révision constitutionnelle de 2008 traduisent en droit positif la volonté d'améliorer la qualité des lois. Certes, les différentes « pathologies » sus-évoquées ne disparaîtront pas immédiatement et du temps sera nécessaire pour revenir sur des habitudes bien ancrées dans la pratique institutionnelle. Mais chaque amélioration, qui facilitera d'autant la fonction d'application des lois, devra être

---

<sup>43</sup> La période concernée couvre la fin de l'application de l'ancienne procédure d'urgence et le début de l'entrée en vigueur de la procédure accélérée.

<sup>44</sup> P. Jan, « La procédure accélérée : bilan de deux ans de mise en œuvre », *LPA*, 18 février 2011, n° 35, p. 6 et s.

<sup>45</sup> Article 45-2 de la Constitution: « Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée **sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées**, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre... »

<sup>46</sup> J.-E. Gicquel, « La nouvelle rédaction de l'article 45 de la Constitution », *LPA*, 19 décembre 2008, n° 254, p. 79.

soulignée. La problématique de l'applicabilité des lois n'épuisera pourtant pas celle de leur application. Ces efforts produits dans le cadre de la procédure législative doivent en effet être poursuivis au stade de la mise en application des lois. Pour cela, une vigilance constante portée sur le déroulement de la procédure réglementaire est nécessaire (II).

## II. Le maintien d'une vigilance constante au stade de l'application des lois.

Nous avons pu voir précédemment que les actions gouvernementales et parlementaires sont indissociables en vue de l'amélioration de l'applicabilité des lois. Cela ne surprend guère compte tenu de l'interaction constante entre Gouvernement et Parlement dans le cadre de la procédure législative. En ce qui concerne la procédure d'adoption des décrets d'application, cette complémentarité, bien que d'un degré différent, doit encore être observée. De ce point de vue, le cœur de l'action se situe à Matignon (A). Cependant un contrôle parlementaire continu et efficace n'en est pas moins nécessaire pour maintenir la diligence politique éveillée (B).

### A. De l'impulsion politique à la bonne gouvernance administrative : l'action de Matignon.

La référence à « Matignon » doit ici s'entendre au sens large du terme puisqu'il s'agit d'appréhender les actions conjuguées du Premier ministre et du Secrétariat général du Gouvernement. Le Premier ministre se doit de jouer un rôle moteur en vue de susciter chez ses ministres une volonté politique : celle d'accomplir avec efficacité la fonction d'exécution des lois (1). Cette impulsion politique doit ensuite trouver un relai effectué par le Secrétariat général du Gouvernement, qui organise le bon déroulement des différentes étapes de l'adoption des textes (2).

#### 1) Une impulsion primo-ministérielle diffusée dans la structure gouvernementale.

En application de l'article 21 de la Constitution, le Premier ministre « assure l'exécution des lois »<sup>47</sup>. Parler à l'égard de l'action du Premier ministre d'une seule « impulsion » politique pourrait donc surprendre. En pratique, cette qualification s'explique par la réalité des principes d'organisation du travail gouvernemental. La préparation des décrets d'application incombe en effet principalement au ministère désigné comme étant « porteur »<sup>48</sup> de la disposition adoptée. Ce dernier, qui aura généralement porté la réforme devant le Parlement durant toute la procédure législative, devra logiquement en assurer la concrétisation. Le texte ainsi élaboré devra ensuite cheminer dans les services des autres ministères afin d'engager la phase interministérielle de préparation du décret. Une volonté politique individuelle et collective sera donc nécessaire à la rapide édicton des décrets

---

<sup>47</sup> Philippe Ardant, *Le Premier ministre en France*, Paris, Montchrestien, 1991, p. 109 : « dans la tradition française l'autorité « chargée de l'exécution des lois » est considérée comme titulaire du pouvoir réglementaire ». Si, en 1958, le constituant estime nécessaire de le conformer expressément, c'est pour faire entrer dans les attributions du Premier ministre le pouvoir réglementaire autonome, c'est-à-dire non lié à l'exécution de la loi, auquel l'article 37, al. 1 de la constitution donne, en apparence au moins, une extension nouvelle et considérable. »

<sup>48</sup> Cette appellation fait référence aux « ministres responsables » contresignataires en application de l'article 19 de la Constitution. Le terme « porteur » permet néanmoins de mettre l'accent sur l'idée qu'il s'agit là du ministre ayant « porté » la réforme depuis son commencement jusqu'à son aboutissement.

d'application. Le Premier ministre, en tant que chef du Gouvernement<sup>49</sup>, aura alors pour rôle d'agir à ces deux niveaux : susciter la volonté politique, et imposer la collaboration politique.

Le Premier ministre peut d'abord mettre à profit son autorité pour susciter au sein de l'équipe gouvernementale une prise de conscience forte quant à l'importance d'une bonne application des lois. Cette impulsion s'est par exemple concrétisée dans des circulaires adressées par les Premiers ministres aux membres du Gouvernement<sup>50</sup>. Le respect de ces circulaires est toutefois largement tributaire de l'intensité du suivi primo-ministériel de ces questions, et l'élan donné est ainsi trop souvent retombé une fois l'affichage des bons principes effectué<sup>51</sup>. L'action du Premier ministre sera ensuite nécessaire quant au bon déroulement de la collégialité. « En sa qualité de coordonnateur, il gère l'interministérialité : il impulse, arbitre, pour l'essentiel, et contrôle l'exécution de ses décisions par les ministres<sup>52</sup> ». Il appartient donc au Premier ministre d'effectuer les arbitrages induits par les désaccords entre ministères sur le contenu d'un texte d'application.

Pour soutenir cette impulsion primo-ministérielle, l'un des grands chantiers débuté sous la XIIème législature, et renforcé depuis, consiste à promouvoir un meilleur pilotage de la procédure réglementaire au sein des ministères.

Ce pilotage est d'autant plus nécessaire que l'organisation administrative française repose sur une décentralisation de la fonction normative, ce qui signifie que chaque ministère a sa part d'initiative dans l'élaboration des textes (contrairement à certains pays<sup>53</sup> où la fonction normative est très concentrée).

Or, cette organisation est naturellement génératrice de lenteurs dans la procédure, et ce principalement pour trois raisons : Elle suscite d'abord le développement d'une culture du « fire and forget » : chaque intervenant n'étant responsable que d'une étape dans l'élaboration du texte, il aura tendance à se désintéresser des étapes ultérieures qui se dérouleront en dehors de son ministère une fois son office rempli. Elle génère ensuite des dysfonctionnements dans l'instruction des dossiers notamment dans les ministères où le principe hiérarchique est très développé. L'habitude prise par certains cabinets ministériels de renvoyer le dossier dans les services lors de la phase de recueil des contre-seings, alors même que ces services ont souvent déjà validé le dossier, constitue un exemple de dysfonctionnement chronophage. Enfin, cette organisation donne prise à une certaine compétition entre ministères, ou du moins à une hiérarchisation des priorités qui seront évidemment données aux textes initiés par le ministère concerné.

---

<sup>49</sup> « Le Premier ministre est le chef du Gouvernement puisqu'il en dirige l'action, conformément à l'article 21 de la Constitution. C'est, à ce titre, qu'il organise le travail gouvernemental, donne des instructions et assure les arbitrages entre les différents ministères, notamment en matière budgétaire (...) ». L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2009, 12<sup>ème</sup> édition, p. 693.

<sup>50</sup> C'est par exemple suite à une initiative de Raymond Barre que fut instauré en 1977 l'examen semestriel d'avancement des décrets d'application en conseil des ministres. C'est également par voie de circulaire générale du 2 janvier 1993 que fut posé le principe du délai de six mois pour la publication des décrets d'application.

<sup>51</sup> Voir sur ce point : ENA, Promotion René Char, Dir. Dominique Laurent et Marc Sanson, *Le travail gouvernemental*, tome II, Paris, La documentation française, 1996, p. 836.

<sup>52</sup> J. Gicquel et J.E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2010, 24<sup>ème</sup> édition, p. 630.

<sup>53</sup> A Londres, le Parliamentary Council réunit auprès du premier ministre une équipe d'une trentaine de personnes dotée du monopole de la production des normes de niveau législatif. Cette équipe rédige les projets de textes sur mandat des ministres.

Partant de ce constat, une solution introduite en 2003<sup>54</sup> a consisté en la désignation au sein des ministères de « hauts fonctionnaires chargés de la qualité de la réglementation ». Ces derniers sont investis de la charge de piloter les procédures d'adoption des décrets dont leur ministère est porteur. Ils ne se substituent pas aux services pour la rédaction des textes, mais opèrent un suivi des procédures et prennent contact avec les collaborateurs si un retard particulier a été constaté sur un dossier. Si le pilotage est correctement effectué, les difficultés dans le cheminement du dossier seront repérées précocement et permettront une action rapide. Au contraire, l'absence de pilotage fera reposer la fonction de suivi sur le seul Secrétariat général du Gouvernement, qui pourra sans doute agir moins en amont, et n'aura pas la même autorité politique qu'un haut responsable au sein d'un ministère porteur pour faire accélérer la procédure.

L'enjeu consiste alors à trouver un relai à l'impulsion primo-ministérielle dans les différents rouages du fonctionnement gouvernemental. La création récente<sup>55</sup> d'un Comité de suivi de l'application des lois vient consacrer cette volonté politique. Ce comité, initié et présidé par le Ministre en charge des relations avec le Parlement<sup>56</sup> est rattaché aux services du Premier ministre. Il présente l'avantage et la particularité d'être une structure mixte qui combine approche politique et administrative. Le comité<sup>57</sup>, dont le vice-président est le Secrétaire général du Gouvernement, s'appuie en effet à la fois sur des correspondants administratifs désignés au sein des ministères<sup>58</sup>, et sur les directeurs des cabinets ministériels. Sur le plan politique, l'investissement personnel du Ministre sera un atout permettant une interpellation plus énergique de ses collègues réfractaires. Par ailleurs, la participation des plus proches collaborateurs des ministres que sont les directeurs de cabinets ministériels devrait également contribuer à créer une certaine dynamique sur la question de l'application des lois. Quant à la dimension administrative, la présence des correspondants administratifs au sein des ministères permettra une identification rapide des problèmes. L'implication du Secrétariat général du Gouvernement sera ensuite un soutien utile à leur résolution.

La périodicité des réunions<sup>59</sup> du Comité et la publicité des résultats obtenus constituent également un élément déterminant en vue de la progression du taux d'application des lois. Le premier bilan élaboré depuis la création du Comité a été présenté lors du Conseil des ministres du 7 juillet 2011 et annonce des résultats positifs. Il fait état d'une progression du taux global d'application des lois de 71% à 75% en un an, les progrès étant toutefois variables selon les ministères. Ce bilan peut d'ailleurs être perçu en lui-même comme un facteur de motivation pour les ministères puisque pour la première fois, le bilan de l'application des lois est présenté sous forme de tableau faisant apparaître les statistiques par ministères classés par ordre de « mérite ». La publicité de ces informations devrait inciter les ministères inscrits en bas de tableau à augmenter leurs efforts en vue d'une plus prompte application des lois. Un autre tableau répertorie également les ministères en fonction de leur « taux d'effort » qui correspond au « ratio du nombre de décrets pris depuis le 1er janvier 2011 sur le nombre de décrets qui étaient à prendre au cours de ce semestre ». Ce taux d'effort correspond en réalité

---

<sup>54</sup> Circulaire du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation, JORF n°199 du 29 août 2003 page 14720.

<sup>55</sup> Cette création a été officialisée le 10 mars 2011

<sup>56</sup> Le ministre Patrick Ollier était député avant de devenir ministre, ce qui a sans doute encouragé cette volonté d'action en la matière.

<sup>57</sup> Le comité comprend soixante membres au total.

<sup>58</sup> Ces « correspondants » sont en général les mêmes personnes que les « hauts fonctionnaires chargés de la qualité de la réglementation ».

<sup>59</sup> La formation plénière se réunit une fois par trimestre, et une formation d'instruction technique se réunit entre les formations plénières.

au taux d'application limité à une période de six mois, et présente donc le défaut de ne pas intégrer au calcul une pondération liée à l'importance du nombre de mesures qui étaient à prendre par le ministère concerné. Or, une inégalité de fait existe puisque le nombre de textes d'application à la charge des différents ministères varie considérablement en fonction des lois adoptées durant la législature<sup>60</sup>. Ces données chiffrées figurent dans le tableau, mais ne sont pas intégrées au pourcentage du « taux d'effort », ce qui peut fausser la représentation de l'investissement réel des ministères. En dehors de ces considérations techniques, la structure ainsi créée semble être une réponse adaptée pour inscrire dans la durée les efforts que souhaitaient le Premier ministre afin d'améliorer l'application des lois. Les objectifs du Comité sont d'ailleurs ambitieux puisque le dernier bilan affiche un nouvel objectif qui serait d'atteindre fin janvier 2012 l'adoption de 100% des décrets pour toutes les lois de la législature adoptées jusqu'au 13 juillet 2011, ce qui impliquera de poursuivre les efforts engagés.

En complémentarité de l'impulsion politique donnée, il est nécessaire de prendre en considération les obstacles liés au déroulement même de la procédure d'adoption des décrets d'application, et de rechercher les moyens de les limiter. Le Secrétariat général du Gouvernement a beaucoup œuvré ces dernières années pour introduire un impératif de bonne gouvernance administrative dans la conduite de cette procédure réglementaire.

## 2) Un impératif de bonne gouvernance administrative intégré dans la procédure réglementaire.

Qu'il s'agisse du cheminement du dossier dans les différents services des ministères, des contraintes liées à l'obligation de consultation ou encore des désaccords survenus lors de la phase interministérielle, le déroulement de la procédure réglementaire offre de nombreuses occasions de blocages ou ralentissements.

Pour anticiper pareils problèmes, le Secrétariat général du Gouvernement veille au déroulement régulier – au sens procédural et temporel du terme - de la procédure d'adoption des décrets d'application. Il en opère pour cela un suivi en temps réel. Conformément à la circulaire du 29 février 2008, lorsqu'une loi nouvelle est publiée, le Secrétariat général du Gouvernement provoque une réunion interministérielle de programmation afin d'organiser administrativement la procédure d'adoption des textes. Cette réunion permet d'abord de fixer la liste des articles de la loi nécessitant l'intervention du pouvoir réglementaire<sup>61</sup>. Puis, pour chaque disposition, cette réunion permet de déterminer quel sera le ministère porteur, ainsi que l'enchaînement des différentes étapes de la procédure à mener (par exemple les consultations obligatoires) et les échéances auxquelles elles doivent être faites. L'ensemble de ces informations, regroupées dans un tableau et validées sous forme d'un bleu sera intégré dans l'outil de suivi de l'adoption des dispositions réglementaires dont dispose le Secrétariat

---

<sup>60</sup> Le tableau classe ainsi le Ministère des sports en première position avec un taux d'effort de 100% sur la période allant du 1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> juin 2011, puisque les quatre dispositions en attente d'un décret d'application qui étaient à sa charge ont été appliquées au cours du semestre. Certains ministères moins bien classés avaient quant à eux une masse conséquente de décrets à adopter, comme par exemple le Ministère du travail, de l'emploi et de la santé, qui était tenu d'appliquer 187 dispositions et en a appliqué 78, ce qui lui attribue un taux d'effort de 41,71%.

<sup>61</sup> Même si les articles de loi opèrent des renvois express à l'intervention du pouvoir réglementaire, cette réunion de programmation est l'occasion de procéder à la refonte de la liste des dispositions nécessitant l'adoption de décrets d'application. Il pourra être décidé qu'en dépit de la loi, certains articles ne nécessitent pas l'adoption de tels décrets compte tenu des normes réglementaires déjà existantes. A l'inverse, il sera parfois considéré face au silence la loi que l'intervention du pouvoir réglementaire est nécessaire.

général du Gouvernement. Ce document, communiqué aux assemblées parlementaires, au Conseil d'Etat ainsi qu'aux ministres constituera un programme de travail minuté qui permettra de repérer les étapes de la procédure. Le rôle crucial du Secrétariat général du Gouvernement consiste à opérer un suivi quotidien de l'avancement de ces travaux, afin de repérer en amont le risque de non-respect des échéances finales<sup>62</sup>. Il peut ainsi réagir en temps réel pour procéder à la relance des ministères, régler les difficultés organisationnelles ou susciter l'arbitrage du Premier ministre en cas de survenue d'un désaccord<sup>63</sup>. Lorsque le pilotage est correctement effectué au sein des ministères, le Secrétariat peut utilement s'appuyer sur le réseau de hauts fonctionnaires chargés de la qualité de la réglementation précédemment évoqué. Le travail ainsi effectué permet donc de minimiser le risque de stagnation des dossiers. Toutefois certains retards sont parfois imputables à des difficultés logistiques. En raison du suivi opéré, le Secrétariat général du Gouvernement dispose de l'expertise lui permettant de cerner les difficultés récurrentes, et d'y répondre par des solutions concrètes. En collaboration avec le Premier ministre il a ainsi travaillé à l'instauration de divers outils à même de simplifier la procédure réglementaire.

Le Secrétariat général du Gouvernement a d'abord œuvré pour le développement des études d'impact sur les projets de textes réglementaires. L'idée déjà exposée à propos des études d'impact législatives demeure valable : il s'agit d'encourager le Gouvernement à une réflexion sur la nécessité d'adopter un texte et sur son contenu futur. L'obligation a été posée dans un premier temps pour les projets de textes réglementaires ayant un impact sur les collectivités territoriales<sup>64</sup>. Motivée par l'objectif d'une meilleure maîtrise de la dépense publique au niveau local<sup>65</sup>, cette obligation issue de la circulaire du 22 septembre 2008<sup>66</sup> prévoit la consultation obligatoire de la « commission consultative d'évaluation des normes » sur les projets de textes réglementaires. Cette saisine impose que ces projets soient accompagnés d'un rapport de présentation et d'une analyse de ses incidences financières, ce qui peut s'analyser en une obligation d'étude d'impact. Le champ de cette obligation a ensuite été étendu par la circulaire du 17 février 2011<sup>67</sup> aux textes concernant les entreprises<sup>68</sup>.

Autre innovation introduite par la circulaire du 24 mai 2011<sup>69</sup> : l'établissement d'un principe de « dates communes d'entrée en vigueur des normes concernant les entreprises ».

---

<sup>62</sup> Pour faciliter cette fonction, le « Système d'Organisation en Ligne des Opérations Normatives » dit « SOLON » créé en 2007 constitue un outil de suivi de la procédure normative interne au Gouvernement, qui offre une visibilité sur l'avancement des travaux au sein des ministères.

<sup>63</sup> Le travail de suivi du Secrétariat général du Gouvernement est ensuite synthétisé chaque semestre dans les « bilans d'application des lois » communiqués par le Premier ministre aux Présidents des assemblées, et en partie publiés sur Légifrance<sup>63</sup>.

<sup>64</sup> Ainsi que leurs groupements et établissements publics.

<sup>65</sup> Le constat tiré de l'accroissement des charges des collectivités territoriales, résultant en partie de l'inflation des textes les concernant, a conduit à la volonté de maîtriser la production normative en ce domaine.

<sup>66</sup> Circulaire du 22 septembre 2008 relative à la mise en place de la commission consultative d'évaluation des normes, JORF n° 0222 du 23 septembre 2008, p. 14663.

<sup>67</sup> Circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, JORF n° 0041 du 18 février 2011, p. 3025.

<sup>68</sup> Cette circulaire introduit une obligation « d'évaluation préalable approfondie » qui doit permettre de rechercher les « solutions induisant la moindre charge pour les entreprises et les collectivités territoriales, et écarter (...) toute mesure allant au-delà de ce qu'implique strictement la mise en œuvre de la norme de rang supérieur ». Ces évaluations préalables seront transmises au commissaire à la simplification placé auprès du Secrétariat général du Gouvernement qui devra s'assurer de la qualité des évaluations et « de rechercher avec les ministères les solutions les plus simples dans la mise au point des projets de mesure ». Le commissaire signalera au Premier ministre les difficultés apparentes dans la réglementation en vigueur.

<sup>69</sup> Circulaire du Premier ministre du 24 mai 2011 relative aux dates communes d'entrée en vigueur des normes concernant les entreprises, JORF n° 0120 du 24 mai 2011, p. 8937.

Cette mesure préconise que l'entrée en vigueur des dispositions nouvelles applicables aux entreprises intervienne à un nombre réduit d'échéances fixes dans l'année<sup>70</sup>. Les décrets d'application devront comprendre un différé d'entrée en vigueur. Cette disposition vient donc imposer une contrainte forte –mais qui a le mérite de la clarté - quant au calendrier d'adoption des décrets d'application. Pour être respectée, elle devrait imposer aux ministères porteurs de mener un pilotage particulièrement rigoureux afin de parvenir à l'entrée en vigueur des textes aux quelques dates prévues.

Nous pouvons remarquer que la motivation commune de ces réformes réside dans une association des impératifs économiques et de sécurité juridique. Le Conseil d'Etat, dans son rapport public annuel de 2006 intitulé « Sécurité juridique et complexité du droit »<sup>71</sup> avait relevé les conséquences de l'insécurité juridique sur l'« insécurité des opérateurs économiques », génératrice d'un coût réel pour l'économie ainsi que d'une « image détériorée dans la compétition mondiale ». De fait, la multiplicité et l'instabilité des normes posent des problèmes particuliers pour les entreprises qui n'ont pas les moyens d'anticiper les évolutions de leur environnement normatif, ce qui peut nuire, à terme, à l'attractivité et à la compétitivité économique. Il serait toutefois souhaitable que l'instauration de ces nouveaux modes de travail s'étendent aux autres domaines, pour une amélioration de la sécurité juridique y compris en dehors de la sphère économique.

Par ailleurs, il appartient aux services de s'approprier pleinement ces outils pour qu'ils aient une réelle effectivité. Or, certains d'entre eux demeurent sous-utilisés, comme c'est par exemple le cas en matière de consultations. Pour éviter que l'obligation de consultation d'une multitude d'instances ne fasse perdre un temps excessif, le décret 2006-672 du 8 juin 2006<sup>72</sup> autorise en effet l'autorité compétente à imposer aux instances concernées des délais raccourcis pour rendre leurs avis. Ces clauses d'urgence d'un intérêt réel ne sont pourtant que très rarement employées, en dépit du fait que la multiplication du nombre de consultation à mener est souvent un argument brandi par les ministères pour expliquer les retards pris.

En conséquence, l'intensité du travail fourni par le Secrétariat général du Gouvernement et la fermeté de l'intention Primo-ministérielle ne sont pas toujours suffisantes au bon accomplissement par les ministres de leur office. L'obligation qu'ils tiennent de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de présenter au Parlement un rapport sur la mise en application de chaque loi dans le délai de 6 mois suivant sa date d'entrée en vigueur n'est par exemple que très aléatoirement respectée. C'est donc par un contrôle parlementaire efficace de l'application des lois que se trouve l'ultime source d'incitation du Gouvernement à traiter avec le plus grand sérieux cette problématique.

## B. L'évolution du contrôle parlementaire d'application des lois : vers plus d'efficacité

La nécessité d'un contrôle parlementaire de l'application des lois est une évidence fondée sur trois arguments. Elle découle d'abord naturellement de l'article 24 de la Constitution qui

---

<sup>70</sup> Les dates du 1<sup>er</sup> janvier et du 1<sup>er</sup> juillet seront les dates de principe d'entrée en vigueur de ces textes. L'annexe de la présente directive prévoit néanmoins l'hypothèse d'une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> avril ou au 1<sup>er</sup> octobre lorsque, compte tenu des difficultés particulières d'adoption des décrets d'application par exemple, les dates du 1<sup>er</sup> janvier et du 1<sup>er</sup> juillet ne pourront être respectées.

<sup>71</sup> Conseil d'Etat, Rapport public annuel, Op. cit., pp. 276-277.

<sup>72</sup> Article 15 du décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif, tel que modifié par le Décret n°2009-613 du 4 juin 2009.



dispose que « le Parlement contrôle l'action du Gouvernement. » L'action gouvernementale tendant à l'application des lois entre donc dans le champ du contrôle. Elle émane ensuite de l'objet de ce contrôle : la loi. Œuvre du Parlement, on peut supposer que celui-ci sera plus intéressé que quiconque à veiller à sa mise en œuvre. Elle complète ensuite les impulsions en provenance de Matignon, qui se trouveraient bien affaiblies si ce dernier ne pouvait brandir l'argument – la menace - du contrôle parlementaire. De ce point de vue, contrôle parlementaire et suivi gouvernemental de l'application des lois sont complémentaires.

Si le principe du contrôle est acquis, ses conditions de réalisation ont donné lieu à plus d'hésitations. Les premières actions parlementaires en la matière consistaient principalement dans le développement d'un contrôle information. Les bilans d'application des lois réalisés par le Sénat depuis les années 1970 ont présenté l'avantage d'attirer l'attention sur les difficultés avérées. Cependant, comme bien souvent lorsqu'il est question d'aborder la question du contrôle parlementaire sous la Vème République, la question posée est celle de son effectivité. Tout l'enjeu du contrôle, en matière d'application des lois, est précisément d'obtenir une réaction rapide du gouvernement pour mettre fin aux dérives. Dans la mesure où la question des retards pris est sujet à discussion depuis quarante ans, force est de constater que le contrôle parlementaire en la matière n'a pas immédiatement suscité cette réaction. Les efforts ont donc été entrepris selon deux axes : systématiser le contrôle (1), et renforcer son effectivité (2).

#### 1) Les tentatives de systématisation du contrôle.

Sans procéder à un rappel historique exhaustif du développement du contrôle de l'application des lois, nous remarquerons que le premier mouvement a reposé sur l'utilisation des moyens traditionnels de contrôle, mais que leur utilisation souffrait d'un manque d'automatisme. En 1996, la Mission d'information commune sur les problèmes généraux liés à l'application des lois constatait qu'en la matière les résultats s'étaient révélés plutôt décevants<sup>73</sup>. Elle expliquait d'abord que les questions parlementaires, fréquemment utilisées, ont une efficacité largement tributaire de la volonté du ministre de répondre à la question posée, de produire une réponse argumentée, d'agir conformément à la réponse donnée. Le recours aux rapports extra-parlementaires d'application des lois ne convainquait pas davantage en raison de leur caractère non systématique, et en raison de l'absence de dispositif de contrôle pour garantir leur transmission au Parlement. En revanche, la possibilité ouverte par l'article 145<sup>74</sup> du Règlement de l'assemblée nationale de confier à un ou plusieurs de ses membres une mission d'information temporaire portant, notamment, sur les conditions d'application d'une législation, présente une certaine efficacité. Néanmoins la Mission constatait l'impossibilité pratique de procéder ainsi pour l'ensemble des lois.

Au fil du temps, des améliorations ont permis de rendre ce contrôle plus systématique, en le faisant reposer pour une large part sur l'action des commissions permanentes.

Les commissions permanentes sénatoriales sont ainsi en charge, depuis 1972, de contrôler l'adoption des textes réglementaires par le Gouvernement. Ces commissions présentent depuis 1993 « un bilan quantitatif et qualitatif de l'application des lois que la commission a eu à examiner<sup>75</sup> ». Ces bilans publiés par le secrétariat des commissions permettent de recenser les difficultés intervenues, et de vérifier que les textes d'application

---

<sup>73</sup> Rapport Op. cit., p. 25-27.

<sup>74</sup> Résolution n° 288 du 18 mai 1990

<sup>75</sup> P. Türck, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Vème République*, Paris, Dalloz, 2005, p. 430.

adoptés respectent la volonté exprimée par la loi. Ces bilans font également l'objet d'une présentation en Conférence des Présidents, en présence du Ministre chargé des relations avec le Parlement qui peut donc ensuite relayer l'information auprès de ses collègues.

L'appropriation de ce champ du contrôle par les commissions permanentes de l'Assemblée nationale fut moins évidente. L'expérience « Jacques Chaban-Delmas<sup>76</sup> » reposait sur les commissions permanentes. En vertu d'une décision du bureau de l'Assemblée nationale du 31 mai 1979, celles-ci étaient tenues d'informer la Conférence des présidents deux fois par an des difficultés rencontrées dans l'application des lois votées. Les rapports remis ont fait l'objet d'une publication et d'une transmission au Gouvernement. Cette pratique est néanmoins tombée en désuétude dès le changement de législature. L'initiative suivante, qui intervint le 20 décembre 1988 suite à une décision de la Conférence des Présidents, s'inscrivait dans une approche différente. Le contrôle devait alors reposer sur la nomination, au sein de chaque commission, d'un député investi de la mission de surveiller l'application de l'ensemble des lois relevant de la commission. L'importance de la charge de travail aboutit à un nouvel échec. C'est finalement en affinant le dispositif que l'Assemblée nationale parvint à dégager une solution. Introduit dans le règlement de l'Assemblée nationale en 2004, l'article 145-7 du RAN prévoit que dans les six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi, deux députés, un de la majorité, un de l'opposition, présentent un rapport sur l'application de la loi. Ce binôme parmi lequel doit figurer le rapporteur de la loi est ainsi à même de produire un contrôle équilibré et informé. La disposition réglementaire a néanmoins été interprétée avec une certaine souplesse. L'utilisation du présent de l'indicatif et l'objectif de la résolution pouvaient laisser penser à l'institution d'une obligation, et au caractère systématique de la rédaction de tels rapports. En pratique, force est de constater que la portée obligatoire du dispositif n'a pas été retenue. Ainsi, depuis le début de la législature, 38 rapports de toutes natures confondus<sup>77</sup> concernant l'application des lois<sup>78</sup> ont été déposés à l'Assemblée nationale. Ce chiffre ne couvre donc pas la totalité des lois adoptées<sup>79</sup>. Quant au délai de six mois prévu par le règlement, il n'est quasiment jamais respecté<sup>80</sup>. Mais ces retards sont eux-mêmes souvent imputables aux retards du pouvoir réglementaire lui-même : les rapporteurs jugent généralement plus constructif d'attendre que l'application de la loi soit suffisamment avancée pour établir un bilan plus complet. Ce dispositif n'a donc pas abouti à une complète systématisation du contrôle, mais le contrôle semble toutefois s'intensifier dans le cadre de l'orientation qui lui est donné, à savoir mener un contrôle approfondi, mais limité aux lois les plus importantes de la législature.

Il ressort de ces dispositions qu'une assez bonne complémentarité dans le contrôle opéré par les deux Assemblées s'est finalement instaurée. Le Sénat continue la publication des rapports annuels généraux qui ont de longue date prouvé leur qualité et permettent d'avoir

---

<sup>76</sup> Cette expérience fut ainsi dénommée en référence à l'impulsion que ce dernier avait souhaité donner en ce domaine

<sup>77</sup> C'est-à-dire en incluant les rapports adoptés sur le fondement de l'article 145-7 du Règlement de l'assemblée nationale et les rapports d'information qui ont pour objet l'application d'une loi.

<sup>78</sup> Sur ces 38 rapports, trois ont été réalisés par le rapporteur général de la Commission des finances, Gilles Carrez, et portent non sur l'application d'une loi en particulier mais sur l'ensemble des dispositions fiscales contenues dans les lois dont il a été le rapporteur.

<sup>79</sup> Le nombre de lois faisant l'objet de rapports portant sur leur application varie. Ainsi, les années 2009 et 2010 n'ont suscité qu'un nombre restreint de rapports (six chaque année), chiffre en régression par rapport à l'année 2008 (13 rapports déposés). Le contrôle semble cependant être en recrudescence puisque pour l'année 2011, 10 rapports ont déjà été déposés au 6 juillet 2011.

<sup>80</sup> En 2011, le délai de dépôt des rapports depuis la promulgation de la loi étudiée varie entre 8 mois pour le Rapport n° 3629 du 6 juillet 2011 relatif à l'application de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, et 23 mois pour le Rapport n° 3531 du 15 juin 2011 relatif à la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques.

un vue globale des difficultés liées à l'application des lois, tandis que le dispositif en vigueur à l'Assemblée nationale permet un contrôle plus ciblé sur chaque législation, et plus personnalisé, ce qui facilite certainement le dialogue avec le Gouvernement.

Si des améliorations sont à noter pour ce qui concerne l'automatisation du contrôle, des avancées restent souhaitables quant au suivi gouvernemental des recommandations parlementaires.

## 2) La recherche d'une plus grande effectivité du contrôle.

Privés de l'effectivité de la menace d'un « contrôle-sanction » que le Gouvernement sait peu probable en raison du fait majoritaire, et frustrés des moyens de « contrôle-information » facilement mobilisables mais aux conséquences souvent décevantes, les parlementaires se sont rapidement interrogés sur les moyens d'augmenter l'effectivité du contrôle. Sur ce thème, deux propositions développées dans les années 1970 par des parlementaires qui ne manquaient pas d'imagination, et relatées par M. Guibal<sup>81</sup>, méritent d'être citées. En 1972, le député Poniatowski déposait une proposition de loi constitutionnelle<sup>82</sup> prévoyant que les décrets d'application de lois non publiés un an après promulgation feraient l'objet d'un procès-verbal de carence dressé par le Conseil constitutionnel. Le Conseil commanderait ensuite au Premier ministre d'adopter lesdites dispositions dans un délai de deux mois. La proposition ne prévoyait cependant pas de solution en cas d'absence de réaction du Gouvernement suite à la décision du Conseil. Solution plus radicale encore, et plus à l'avantage du Parlement, la proposition de loi constitutionnelle déposée par le député Gerbet prévoyait quant à elle le dessaisissement du Premier ministre à l'expiration du délai de publication des textes d'application, la compétence d'édiction des textes d'application revenant alors à la commission permanente saisie au fond ! Trop radicales, ces dispositions ne furent pas suivies d'effet. Une proposition plus récente visant cette fois à faire intervenir le Conseil d'Etat a pourtant été rapportée<sup>83</sup> au Sénat en ce début d'année. Celle-ci visait à établir une présomption d'intérêt à agir des parlementaires en matière de recours pour excès de pouvoir notamment contre « le refus du Premier ministre de prendre dans un délai raisonnable les mesures réglementaires d'application d'une disposition législative ». La Commission des lois s'est cependant interrogée sur la constitutionnalité du dispositif, et le texte n'a pas été inscrit à l'ordre du jour de la Haute assemblée. Ces différentes propositions expriment la volonté des parlementaires de trouver les solutions à leur impuissance face au Gouvernement.

En effet, la question de l'effectivité du contrôle parlementaire en général est récurrente. La multiplication des rapports parlementaires<sup>84</sup> est un bon signe de la vivacité du contrôle, mais conduit inévitablement à s'interroger sur les suites, jugées trop faibles, données par le Gouvernement aux recommandations parlementaires. L'instauration en 2009 d'un comité d'évaluation et de contrôle, ou encore la loi 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 illustrent la volonté de réforme en la matière. Ce mouvement de promotion des effets du contrôle parlementaire devrait donc profiter à celui de l'application des lois.

---

<sup>81</sup> M. Guibal, Op. cit, p. 1072.

<sup>82</sup> Proposition de M. Poniatowski n° 2.431 du 13 juin 1972.

<sup>83</sup> Rapport n°278 du 2 février 2011

<sup>84</sup> Pour la seule session 2010-2011 qui s'étend du 1<sup>er</sup> octobre 2010 au 22 juin 2011, 79 rapports d'information et d'évaluation ont par exemple été déposés.

En fait, les moyens existants permettent déjà un contrôle de l'application des lois. La question doit donc se porter sur leur utilisation pratique. Les parlementaires doivent faire l'effort d'une utilisation plus fréquente et interactive des moyens à leur portée. Les rapporteurs intéressés par l'application d'une loi qui jugeraient la poursuite des efforts nécessaire de la part du Gouvernement devraient personnellement s'investir dans le suivi de leurs recommandations, par le biais des questions parlementaires par exemple.

Par ailleurs, la révision constitutionnelle de 2008 a ouvert de nouvelles perspectives pour valoriser au mieux les résultats du contrôle. Les semaines de contrôle aménagées par le nouveau partage de l'ordre du jour permettent d'organiser des débats. Or, le débat en séance publique portant sur les résultats d'un rapport d'application d'une loi ne manquerait pas d'avoir des effets positifs. En effet, prodiguer une plus forte publicité aux résultats du contrôle parlementaire devrait inciter le Gouvernement à s'en préoccuper davantage. En ce sens, Alain Delcamp<sup>85</sup> remarque que « le passage en séance publique auquel invite la révision constitutionnelle peut-être porteur d'un profond changement ».

Pour conclure, les améliorations récentes du taux d'application des lois peuvent être imputées à une meilleure interaction des moyens parlementaires et gouvernementaux. Aujourd'hui, les instruments existent. Reste à faire en sorte qu'ils soient pleinement utilisés, et que s'introduise cette culture de la prévention : Prévenir les retards reste le meilleur moyen de les éviter.

---

<sup>85</sup> A. Delcamp, « La perception du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, 2010, n° 134, p. 117.