

MERCREDI 8 NOVEMBRE 2017

SÉANCE DE VINGT HEURES TRENTE

COMPTE RENDU N°7

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-NOËL BARROT, PRÉSIDENT

Audition de M. Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État.

La réunion commence à vingt heures trente.

M. le président Jean-Noël Barrot. Nous avons l'honneur et le plaisir d'accueillir M. Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État. Nous le remercions de s'être rendu disponible pour éclairer nos travaux : c'est un fin connaisseur des questions sur lesquelles nous avons commencé à travailler.

Monsieur le Vice-président, dans les diverses fonctions que vous avez occupées, vous avez fait l'expérience concrète des forces et des limites du pouvoir de contrôle et d'évaluation du Parlement.

La première étape de nos travaux, qui nous occupera jusqu'au mois de décembre, porte sur l'amélioration des pouvoirs et des méthodes de contrôle et d'évaluation susceptible de s'inscrire dans la révision constitutionnelle à venir – au premier semestre 2018.

Il s'agit d'évaluer la mise en œuvre des procédures existantes et de proposer les évolutions nécessaires, étant entendu que certaines d'entre elles se heurtent à des obstacles qu'une révision constitutionnelle pourrait opportunément aplanir : nous devons tout envisager, quitte à en tirer les conclusions en matière constitutionnelle et faire des propositions au Bureau de notre assemblée pour la préparation d'une éventuelle révision de la Constitution.

Nous connaissons l'attention que porte le Conseil d'État à la qualité de la loi et les critiques qu'il a souvent adressées à ses auteurs. Nous savons aussi qu'il a parfois dénoncé l'insuffisance des études d'impact, dont nous avons nous-mêmes pu évaluer la qualité lors des débats sur le projet de loi de finances et sur celui de financement de la sécurité sociale. Nous sommes désireux de vous entendre sur ces questions, qui relèvent tant du contrôle que de la législation.

Votre institution est le premier conseiller juridique de l'État et donc, au premier chef du Gouvernement, mais aussi, depuis 2009, du Parlement sur les propositions de loi qui vous sont soumises.

Au moment où nous devons identifier les obstacles constitutionnels que je viens d'évoquer, votre expertise nous a paru essentielle. Quelles sont notamment les limites posées par le principe de séparation des pouvoirs et par la jurisprudence du Conseil constitutionnel ?

M. Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État. Je voudrais d'abord vous remercier de m'avoir invité à m'exprimer sur l'évaluation et le contrôle des politiques publiques par le Parlement. Je salue l'initiative prise par le Président de l'Assemblée nationale d'avoir créé ce groupe de travail sur les moyens d'évaluation et de contrôle du Parlement. Ils sont, je le crois, essentiels au bon fonctionnement de la démocratie et à l'équilibre des pouvoirs.

Avant d'entrer dans le vif de ma présentation, je souhaiterais partager avec vous mon point de vue. Cela fait longtemps que l'on a dressé le constat de l'inflation, de l'instabilité et de la dégradation de la norme. Le Conseil d'État – même s'il n'est pas le seul à l'avoir fait – a déjà souligné ce problème. Il a sonné le tocsin, si j'ose dire, à trois reprises : dès 1991, agissant en précurseur, puis en 2006, lorsqu'il a traité de la sécurité juridique, et enfin dans sa dernière étude, celle de 2016, qui était consacrée à la simplification et à la qualité du droit. En ce qui me concerne personnellement, j'ai dénombré huit prises de parole sur ce sujet depuis que je suis Vice-président du Conseil d'État – cela fait maintenant onze ans.

Le diagnostic et les propositions qui ont été faites n'ont pas encore été suivis d'effets concrets. Des dispositifs normatifs complexes, peu efficaces ou redondants continuent d'être massivement adoptés par le Parlement, largement à l'initiative du Gouvernement. À cet égard, nous sommes tous responsables, tous, et le Conseil d'État ne s'exonère pas de sa part de responsabilité. Pour avancer et faire face à ce problème, nous devons agir ensemble, en faisant preuve collectivement d'imagination, de volonté et de constance.

Le Conseil d'État, après la modification de l'article 39 de la Constitution, en 2008, qui lui a permis d'examiner les propositions de loi, reste disponible vis-à-vis des saisines

du Parlement, sans volonté de puissance, bien sûr, ni appel du pied, ni messages subliminaux aux présidents des assemblées, mais aussi sans peur ni crainte particulière d'un dévoiement de son rôle. Notre mission est de servir, et nous sommes heureux de le faire, chaque fois que nous pouvons être utiles.

Je structurerai mon propos liminaire autour de deux axes extrêmement simples : je reviendrai d'abord sur les instruments qui permettent l'évaluation *ex ante* des projets de textes et sur la manière dont ils pourraient être renforcés pour assurer un contrôle plus effectif de la part du Parlement ; je développerai ensuite plus brièvement les outils d'évaluation *ex post* des politiques publiques par le Parlement – et vous comprendrez que j'aborde ce sujet avec plus de prudence, puisque le Parlement est alors plus directement en première ligne.

L'évaluation *ex ante* repose principalement sur deux outils : la réalisation d'études d'impact et la saisine du Conseil d'État pour avis.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et la loi organique du 15 avril 2009, les projets de loi, c'est-à-dire uniquement les textes à l'initiative du Gouvernement, doivent obligatoirement être accompagnés d'une étude d'impact, conformément d'ailleurs à ce que le Conseil d'État avait proposé dans son étude de 2006 à laquelle je faisais référence tout à l'heure.

L'objet des études d'impact est d'exposer les objectifs poursuivis, de recenser les options possibles en dehors de l'adoption de règles de droit nouvelles et d'indiquer le motif du recours à une nouvelle législation. Ce document doit, normalement, exposer avec précision l'articulation du projet de loi avec le droit européen, son impact sur l'ordre juridique interne, l'état actuel du droit dans le domaine concerné, les modalités d'application du texte dans le temps, ses effets économiques, financiers, sociaux ou environnementaux, ainsi que leur mode de calcul, les conséquences éventuelles sur l'emploi, la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires et, enfin, les conséquences que le texte est susceptible d'avoir sur les procédures et les démarches administratives. Les effets et les bénéfices escomptés existent-ils vraiment ? Ne sont-ils pas contrebalancés par les charges occasionnées ? Tout texte dont le bilan coûts-avantages n'est pas établi de manière sincère et complète devrait être écarté sans faiblesse.

Depuis l'entrée en vigueur des études d'impact, le Conseil d'État exerce un contrôle aussi attentif que possible sur la qualité de ces études. Il veille en particulier à leur caractère complet et suffisant. Il vérifie qu'elles comportent le résultat des consultations menées, l'ensemble des éléments nécessaires à l'examen du bien-fondé du projet, notamment les méthodes de calcul utilisées, ainsi que les effets du texte proposé sur l'ordonnancement juridique et ses conséquences financières, économiques, sociales et procédurales.

Le cas échéant, le Conseil d'État invite le Gouvernement à procéder à des régularisations adaptées et proportionnées, afin d'améliorer l'information du Parlement. En cas d'absence d'études, ou de carences graves, le Conseil d'État peut procéder au rejet pur et simple du texte. Il l'a fait à propos d'un projet de loi de ratification d'une ordonnance relative à certaines installations classées pour la protection de l'environnement. Ce texte comportait des dispositions législatives additionnelles par rapport à l'article de ratification, mais le Gouvernement n'avait pas présenté d'étude d'impact sur ces points.

Le Conseil d'État s'est engagé, dans son étude annuelle de 2016, à se montrer plus exigeant quant au contenu et à la qualité des études d'impact qui lui sont soumises. Il entend ne plus se borner à identifier les lacunes, mais exiger aussi qu'il y soit effectivement remédié. Lors de l'examen de la loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, en juillet 2016, le Conseil d'État a ainsi relevé de très nombreuses lacunes et insuffisances dans l'étude d'impact. Ce texte regroupant des dispositions distinctes les unes des autres quant à leur objet, chacune d'entre elles aurait dû faire l'objet d'une véritable justification : nous avons donc invité le Gouvernement à compléter l'étude d'impact avant le dépôt du texte au Parlement. À ma grande surprise, l'avis du Conseil d'État – rendu public depuis le 1^{er} mars 2015 – a été remarqué et commenté alors qu'il s'agissait d'un texte essentiellement technique.

L'intérêt de ces études tient à trois éléments. Elles devraient permettre au Gouvernement de réfléchir en amont à l'ensemble des conséquences et des implications d'une législation nouvelle, ou d'un changement de législation, et d'en jauger l'opportunité et la faisabilité. Elles rendent par ailleurs plus aisé le travail juridique sur la loi, notamment celui du Conseil d'État. Enfin, elles permettent une information plus complète et plus sincère du Parlement.

Ces études ne sont toutefois obligatoires que pour les projets de textes à l'initiative du Gouvernement. Pour une meilleure évaluation *ex ante*, le champ d'application pourrait être étendu aux propositions de loi émanant des membres du Parlement, et leur contenu pourrait être enrichi, notamment lorsque la complexité ou la nature du projet de texte le justifie.

Le deuxième outil d'évaluation *ex ante* des projets de textes est la saisine pour avis du Conseil d'État.

Conformément à l'article 39, alinéa 2, de la Constitution, cette saisine est obligatoire pour les projets de textes à l'initiative du Gouvernement, c'est-à-dire les projets de loi, et les projets d'ordonnances au titre de l'article 38.

Les principaux projets de décrets sont par ailleurs soumis au Conseil d'État, sur habilitation du législateur, avant leur délibération ou non en Conseil des ministres – ce sont les « décrets en Conseil d'État ».

L'objet de cette saisine est que le Conseil d'État fournisse aux pouvoirs publics chargés de l'élaboration des lois, mais aussi plus largement des normes, une information précise, sincère et complète pour leur permettre de mener à bien leur mission.

En premier lieu, il appartient au Conseil d'État de vérifier que le texte qui lui est soumis, en particulier celui d'un projet de loi, n'est entaché d'aucune ambiguïté sérieuse et qu'il ne méconnaît ni le principe de clarté de la loi ni les objectifs à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi. Le Conseil d'État veille par conséquent à la clarté et à la précision des termes employés. Il s'attache à déceler les sources d'ambiguïté qui pourraient ensuite faire naître des difficultés d'interprétation susceptibles de nourrir des problèmes d'application ou des contentieux.

Le Conseil d'État veille aussi, et de plus en plus, à la régularité juridique des projets qui lui sont soumis, c'est-à-dire au respect de la hiérarchie des normes, en particulier les principes constitutionnels et conventionnels qui s'imposent au législateur et au pouvoir réglementaire.

Enfin, si le Conseil d'État s'abstient de se prononcer sur les choix politiques qui ont présidé à l'élaboration d'un projet de loi, il en vérifie cependant l'opportunité administrative. À ce titre, il s'assure que le texte proposé est utile et nécessaire au regard des objectifs poursuivis, il contrôle son insertion dans l'environnement juridique existant, et il s'interroge sur la manière dont les textes seront appliqués, sur la pertinence ou déficience des moyens juridiques proposés au regard des buts poursuivis, ainsi que sur la capacité des services administratifs à appliquer les nouvelles dispositions. Il en existe qui sont souvent remarquables, mais totalement inapplicables parce que nous n'en avons pas les moyens.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 39, alinéa 5, de la Constitution prévoit aussi que le Parlement peut saisir le Conseil d'État pour avis. Dans ce cas, la saisine est facultative et le membre du Parlement qui a déposé une proposition de loi peut s'y opposer. Depuis l'entrée en vigueur de cette réforme, le Conseil d'État a été saisi de 22 propositions de loi, dont 15 émanant de l'Assemblée nationale.

Le contrôle s'effectue très différemment dès lors que le Conseil d'État est saisi de textes déjà cristallisés, à la différence des projets de loi qui ne sont arrêtés qu'après sa saisine. Le Conseil d'État s'abstient donc de réécrire les propositions de loi,

comme il le fait systématiquement pour les projets de loi. Il se borne à rédiger un avis contenant ses observations et des propositions pour surmonter les difficultés qu'il a identifiées, le cas échéant. Il peut aussi, dans certains cas, suggérer des rédactions à même d'atteindre les objectifs poursuivis tout en évitant certains écueils, notamment juridiques.

Ainsi, le statut des sapeurs-pompiers volontaires est issu d'une proposition de loi du député Pierre Morel-À-Huissier qui pouvait être regardée comme mort-née, car absolument contraire au droit de l'Union européenne, mais qui a ressuscité à l'issue des travaux du Conseil d'État : on a trouvé la « martingale » permettant au parlementaire d'atteindre les objectifs qu'il s'assignait, dans le respect du droit de l'Union européenne.

Comme pour les projets de loi, l'avis rendu sur les propositions de loi est purement consultatif.

Quatre pistes d'amélioration pourraient être explorées pour accroître la qualité des projets de textes.

D'abord, il pourrait être envisagé que le Conseil d'État soit systématiquement saisi pour avis de l'ensemble des propositions de loi ayant vocation à être inscrites à l'ordre du jour du Parlement – ce qui ne signifie donc pas toutes les propositions de loi. Cela permettrait d'évaluer avec la même rigueur les propositions et les projets de loi. Je précise qu'il ne s'agit pas d'une proposition, mais d'une piste de réflexion.

Il pourrait aussi être envisagé de compléter les propositions de loi par des études d'impact, de telle sorte que le Parlement soit complètement éclairé sur la nécessité et les conséquences des textes dont il délibère, quelle qu'en soit l'origine – projets ou propositions de loi.

En troisième lieu, il pourrait être instauré une procédure, au moins facultative, d'évaluation de certains amendements parlementaires ou gouvernementaux, qui sont débattus en cours de discussion parlementaire et conduisent à accroître sensiblement le volume des textes.

Le coefficient multiplicateur entre le dépôt et l'adoption d'un texte était compris entre 1,1 et 1,3 lorsque je faisais mes premiers pas à l'Assemblée nationale comme conseiller technique du garde des Sceaux, il y a plus d'un tiers de siècle ; ce coefficient multiplicateur est ensuite passé à 2, puis à 3, puis à 5 au cours de la dernière année de la précédente législature.

Ces amendements ne sont soumis à aucune consultation préalable – ni du Conseil national d'évaluation des normes, ni du Conseil d'État, ni d'aucune autre instance



consultative –, ce qui est susceptible, parfois, de fragiliser leur cohérence et de les mettre en péril juridiquement. Sans faire de mise en cause, ce qui serait totalement déplacé, je voudrais souligner que la grande majorité des censures opérées par le Conseil constitutionnel porte sur des dispositions issues d'amendements en cours de débat parlementaire. Je ne mets pas en cause le Parlement : cette censure concerne aussi bien des amendements gouvernementaux, lesquels sont d'ailleurs plus nombreux que les amendements parlementaires.

Il ne s'agit nullement de critiquer le droit d'amendement parlementaire : c'est un principe cardinal qui ne saurait être contesté ou méconnu. Mais il pourrait être envisagé que les amendements les plus importants soient assortis d'études d'impact et puissent être soumis au Conseil d'État ou à toute autre instance compétente afin d'en apprécier la régularité juridique et l'opportunité administrative.

Une telle faculté, qui serait subordonnée à une révision de la Constitution, devrait demeurer exceptionnelle, me semble-t-il. Compte tenu des milliers d'amendements examinés et délibérés par le Parlement, il ne peut s'agir que de cas particuliers, notamment lorsque l'on introduit dans un texte des questions à la fois nouvelles et substantielles qui n'auraient pas fait l'objet d'un examen suffisant en amont.

Dernière piste d'amélioration, il pourrait être utile de créer auprès du Gouvernement une instance d'évaluation des études d'impact. Trop souvent, elles constituent non pas de réelles justifications *a priori* de la nécessité de légiférer, mais des documents rédigés *a posteriori*, à la seule fin de satisfaire à des obligations procédurales. Dans son étude de 2016, le Conseil d'État a recommandé que les études d'impact rédigées par les bureaux, après qu'ils ont écrit les projets de loi, puissent faire l'objet non pas d'une expertise par une autorité indépendante – on ne va pas encore en créer une – mais d'une réelle contre-expertise par une instance représentant un certain nombre d'intérêts publics et privés, qui serait placée auprès du Premier ministre, afin de valider ou d'invalider l'étude d'impact avant sa transmission au Conseil d'État.

La Constitution prévoit un troisième outil qui n'a pas vraiment été mobilisé jusqu'à présent : le pouvoir de blocage par le Parlement d'un projet de loi non conforme à la procédure prévue par la loi organique du 15 avril 2009 sur les études d'impact. Le quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution prévoit que 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. Cette procédure, qui intervient très en amont du cycle d'élaboration des lois, permet de purger très tôt les projets de loi de tout vice de procédure. Ces dispositions n'ont été appliquées qu'une seule fois et le Conseil constitutionnel a fait

montre d'un faible niveau d'exigence, ce qui a contribué à affaiblir l'effet des dispositions constitutionnelles de 2008 sur les évaluations préalables.

Je serai plus bref sur le second axe de mon propos, relatif aux moyens de contrôle *ex post* des politiques publiques par le Parlement.

Ce contrôle repose principalement sur les pouvoirs d'information des Assemblées, qui ont été renforcés et solennisés par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Depuis cette révision, la fonction de contrôle du Parlement est expressément reconnue par l'article 24 de la Constitution : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. »

Plusieurs moyens d'information du Parlement sont d'ores et déjà reconnus par la Constitution. L'article 13, alinéa 5, prévoit un contrôle sur les nominations par le Président de la République, avec la possibilité d'une opposition des commissions compétentes dans les deux Assemblées, à la majorité des trois cinquièmes. L'article 47-2 dispose que le Parlement peut s'appuyer sur la Cour des comptes. Comme vous avez entendu le Premier président Migaud, je ne m'étends pas sur ce sujet. L'article 48, alinéa 4, réserve une semaine de séance par mois au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. L'article 48, alinéa 6, réserve par ailleurs une séance par semaine, au moins, aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. Chacun mesure cependant, depuis 1974, que cette séance ne peut pas être le lieu d'un travail d'évaluation des lois – je pense que personne dans cette commission ne me démentira. Enfin, l'article 51-2 de la Constitution autorise le Parlement à créer des commissions d'enquête chargées de recueillir des éléments d'information. Ce n'est toutefois que la constitutionnalisation de dispositions législatives remontant à 1958, en particulier l'ordonnance du 17 novembre 1958.

Je souhaiterais également souligner qu'en dehors de toute obligation constitutionnelle un nombre accru de lois prévoient expressément l'information systématique du Parlement, ou encore la présentation de rapports, sur la manière dont des lois sont appliquées ou sur les mesures prises sur leur fondement. Par exemple, c'est le cas de la loi du 3 avril 1955 modifiée, relative à l'état d'urgence, et de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. De plus en plus de dispositions doivent faire l'objet d'une communication en temps réel au Parlement afin qu'il exerce son contrôle.

Il existe ainsi plusieurs outils susceptibles d'être mobilisés par le Parlement, même s'ils ne confèrent pas aux députés et aux sénateurs la possibilité d'émettre des injonctions à destination du Gouvernement ou de le contraindre. L'analyse de la pratique des dernières années révèle que certains de ces outils font l'objet d'une utilisation sans doute encore trop limitée.

À titre d'exemple, la possibilité de réserver une semaine par mois au contrôle et à l'évaluation n'est pas systématiquement utilisée. L'évaluation des lois votées n'est pas entrée dans notre culture politique – moins encore que l'évaluation *ex ante* que j'ai évoquée tout à l'heure.

L'utilisation des pouvoirs de contrôle existants dépend, il est vrai, des moyens mis à la disposition du Parlement et de la possibilité pour celui-ci de disposer du temps nécessaire à l'examen des informations dont il est destinataire. Cela dépend aussi de la possibilité pour le Parlement de faire appel à des instances extérieures pour renforcer sa capacité d'expertise.

Indépendamment des réformes constitutionnelles qui devraient alors s'imposer, il est nécessaire que le Parlement se saisisse de l'ensemble des possibilités qui lui sont offertes, et notamment que les groupes d'opposition puissent effectivement leur pouvoir de contrôle sur l'action du Gouvernement.

Il pourrait aussi être utile que le Parlement se dote de moyens lui permettant d'évaluer plus systématiquement *ex post* les lois entrées en vigueur. L'étude annuelle de 2016 du Conseil d'État insistait ainsi sur la nécessité de ne pas seulement s'intéresser à la globalité d'une politique publique, mais aussi aux effets précis des différents textes qui la mettent en œuvre.

Le Conseil d'État suggérait ainsi – c'est à vous de juger s'il est sorti de son office – que ce contrôle se fasse en plusieurs étapes. Dans un premier temps, le contrôle déjà institué de la publication des décrets d'application, à l'horizon de six mois ou d'un an, permettrait d'identifier les premières difficultés d'application et pourrait être l'occasion de fixer le calendrier de l'évaluation proprement dite. Dans un deuxième temps, une évaluation à l'horizon de deux ans viserait à mesurer les premiers résultats d'une réforme. Dans un troisième temps, enfin, une évaluation à l'horizon de trois à cinq ans servirait à dresser un bilan complet de la réforme, avec le recul nécessaire.

En revanche, le Conseil d'État a écarté l'idée d'une clause dite de « guillotine » selon laquelle, en l'absence d'évaluation, une loi deviendrait caduque. Compte tenu de l'insécurité juridique et de l'instabilité normative que cela créerait, il faut s'en défier, comme de toute idée trop brillante et trop simple.

Le contrôle *ex post* des politiques publiques devrait être coordonné avec celui des autres acteurs dont c'est aussi la mission. Il existe dans notre pays de très nombreux évaluateurs qui effectuent un travail remarquable. Je pense notamment aux inspections générales, ministérielles ou interministérielles, mais aussi à la Cour des comptes, au Conseil économique, social et environnemental, voire au Défenseur des droits, qui procèdent à des évaluations. Leurs travaux constituent une somme

conséquence qui mériterait d'être davantage exploitée. Cela suppose, d'une part, que le Parlement ait accès à ces informations et, d'autre part, qu'il ait les moyens et le temps de les exploiter. Cela implique, en outre, une meilleure coordination entre ces instances afin d'éviter les redondances, à savoir la multiplication de rapports sur le même sujet, ce qui peut conduire à noyer les informations pertinentes.

L'élaboration d'un programme d'évaluation *ex post* concerté, commun et structuré, autour d'échéances régulières d'évaluation des textes et d'une méthodologie elle-même concertée, serait une perspective à envisager.

Voilà quelques pistes que je souhaitais ouvrir, dans cet exposé liminaire qui ne doit pas être regardé comme une mise en cause de la séparation des pouvoirs. Chacun a ultimement ses responsabilités.

Un certain nombre de moyens existent déjà. Il s'agit pour le Parlement de s'en saisir et de pouvoir exploiter l'information dont il est destinataire. Ces moyens doivent être structurés, coordonnés et renforcés. Il faut passer du mythe à la réalité de l'évaluation. En effet, l'enjeu n'est pas simplement décoratif. Si la loi n'est pas davantage mûrie et réfléchie, en amont de la délibération politique, en commission et dans l'hémicycle, si l'on ne cherche pas à mesurer les effets prévus – ou pervers – des lois votées au regard des objectifs poursuivis, ni la concordance ou la discordance entre ces derniers, on nourrira la crise de la représentation et de la démocratie. Nous continuerons aussi à alimenter la crise du droit et de la loi.

Pour dire le fond de ma pensée, l'évaluation ne doit pas brider l'inspiration et les projets politiques, mais son absence ou son insuffisance sont l'une des sources, nombreuses il est vrai, du populisme qui nous ronge, sans nous avoir encore emportés. Il est toujours temps de se mettre sérieusement à l'ouvrage.

Je me tiens maintenant à votre disposition pour prolonger la réflexion à partir de vos questions.

M. le président Jean-Noël Barrot. Merci pour cet exposé liminaire et lumineux. Je voudrais vous poser quelques questions avant de donner la parole au rapporteur et aux autres membres du groupe de travail.

S'agissant de l'évaluation *ex ante*, vous avez notamment évoqué la possibilité que les propositions de loi soient accompagnées d'études d'impact. Quelle procédure ou quels moyens envisageriez-vous pour que cela puisse devenir une réalité ? Il faudrait mobiliser des moyens, tels que ceux dont disposent les bureaux pour réaliser les actuelles études d'impact.

Vous avez souligné que la censure du Conseil constitutionnel porte sur des textes augmentés d'amendements qui n'ont pas fait l'objet d'un contrôle *ex ante*. Je crois que nous serons tous d'accord pour dire qu'il sera difficile de mobiliser de l'expertise, notamment celle du Conseil d'État, sur tous les amendements. Quel filtre peut-on imaginer ? Vous avez indiqué que les amendements les plus substantiels devraient être concernés. Y a-t-il une manière juridique, ou concrète, de procéder ?

Enfin, j'aimerais savoir quel était le texte rejeté par le Bureau d'une des Assemblées, dont je comprends qu'il s'agissait du Sénat.

M. Jean-Marc Sauvé. Il s'agissait d'un texte relatif aux collectivités territoriales.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur. Je vous remercie, monsieur le Vice-président, pour la clarté de votre exposé. Notre groupe de travail a pour objet d'étudier les éventuelles modifications, même mineures, de la Constitution qui permettraient d'améliorer le contrôle et l'évaluation, *ex ante* et *ex post*, des politiques publiques par le Parlement. Les personnes que nous avons auditionnées nous ont indiqué, pour une partie d'entre elles, que, pour rééquilibrer les pouvoirs, il suffirait, dans la plupart des cas – mais c'est, au fond ce qu'il y a de plus difficile –, de changer les mentalités et les habitudes car, en définitive, tous les outils juridiques et constitutionnels nécessaires existent déjà. Je souhaiterais avoir votre sentiment sur ce point.

Par ailleurs, l'une des propositions avancées par un universitaire que nous avons reçu récemment consiste à distinguer l'évaluation du Parlement, en particulier de l'Assemblée nationale, de la censure que celui-ci peut exercer vis-à-vis du Gouvernement. De fait, dans la société civile, l'évaluation d'une action n'est pas péjorative ; il s'agit de donner un avis en vue d'une amélioration sans que la personne ou l'institution soient pour autant mises en cause. Pensez-vous que ces principes d'évaluation soient transposables dans la relation entre le Parlement et l'exécutif ?

Mme Sophie Beaudouin-Hubiere. Je suis particulièrement sensible, de par mon parcours professionnel, à la question de l'évaluation *ex post* et au contrôle, puisque j'ai exercé des activités d'audit dans une vie précédente. Monsieur le Vice-président, vous qui connaissez bien la façon de penser de la haute administration et ses schémas de réflexion, pouvez-vous nous dire comment nous, qui avons été récemment élus et qui, pour beaucoup, avons une expérience de l'évaluation et du contrôle tels qu'ils se pratiquent dans l'entreprise, nous pourrions travailler conjointement avec la haute administration sur l'évaluation des politiques publiques et partager une vision commune ? Un changement de mode de pensée est sans doute nécessaire, mais comment parvenir à ce changement ?

M. Régis Juanico. M. Sauvé a participé activement, il y a deux ans de cela, à la



réflexion que Laure de La Raudière et moi-même avons menée dans le cadre de notre rapport d'information sur l'amélioration de la « fabrique de la loi ». De mon côté, j'avais été auditionné par le Conseil d'État dans le cadre de ses travaux sur la simplification administrative. Je souhaiterais donc, monsieur le Vice-président – même si ce n'est pas l'objet de notre réunion –, que vous reveniez sur la question de l'inflation législative. Le Parlement vote trop de lois, et des lois souvent trop bavardes. Qu'en est-il du stock de lois actuel et du volume de ces textes que les amendements, d'origine gouvernementale ou parlementaire, adoptés lors de leur examen contribuent souvent à doubler, voire à tripler ou à quadrupler.

En ce qui concerne l'évaluation *ex ante*, nous avons proposé de renforcer et d'enrichir les études d'impact. Leur définition actuelle, établie par le Conseil constitutionnel, est en effet assez restrictive. Pensez-vous, par exemple, qu'il conviendrait d'indiquer, dès le départ, les critères de l'évaluation *ex post* ainsi que les données dont le législateur devra disposer pour réaliser une évaluation satisfaisante du texte ?

Vous avez également évoqué la possibilité de soumettre les études d'impact à la contre-expertise d'une instance placée sous l'autorité du Premier ministre. Nous envisageons plutôt, quant à nous, de confier cette contre-expertise à une autorité administrative indépendante. Quels en seraient, selon vous, les avantages et les inconvénients ?

Par ailleurs, depuis mars 2015, les avis du Conseil d'État sur les projets de loi sont rendus publics. Serait-il souhaitable que la partie de ces avis qui concerne la qualité des études d'impact le soit également ?

Vous avez évoqué l'extension de l'obligation de réaliser une étude d'impact aux propositions de loi inscrites à l'ordre du jour – et je souscris tout à fait à cette recommandation – ainsi que la possibilité pour les parlementaires de saisir une instance chargée d'expertiser les amendements dits « substantiels ». Cette tâche doit-elle être confiée au Conseil d'État ou l'Assemblée doit-elle se doter de ses propres moyens d'expertise juridique ?

S'agissant de l'évaluation *ex post*, nous avons prévu, lors de la dernière modification du règlement de l'Assemblée, que les présidents des commissions permanentes aient la possibilité d'inscrire à leur ordre du jour, trois ans après l'entrée en vigueur d'un texte de loi, une évaluation de celui-ci, en sus du travail effectué tous les six mois sur les décrets d'application. Vous estimez, avez-vous dit, que la première évaluation d'un texte pourrait être réalisée deux ans après son entrée en vigueur. Or, beaucoup de spécialistes nous ont indiqué que, dans certains, cas, un tel délai était trop court pour disposer des éléments nécessaires. Cela dit, je suis *a priori* très favorable à cette procédure.

Mme Aurore Bergé. Je vous remercie, monsieur le Vice-président, pour la clarté de votre exposé, qui nous sera particulièrement utile.

Ma première question rejoint celle de notre rapporteur. Pensez-vous que nous disposons d'ores et déjà, à Constitution constante, de l'ensemble des moyens juridiques qui nous permettent d'évaluer les politiques publiques et de contrôler l'action du Gouvernement de manière efficace ?

Par ailleurs, l'Assemblée doit-elle pouvoir saisir des autorités indépendantes ou doit-elle se doter des moyens de réaliser, en interne, des évaluations *ex ante* et *ex post* de la loi, des politiques et de la dépense publiques ?

Enfin, la principale difficulté que nous rencontrons est, je crois, liée à la nécessité pour le Parlement de changer de culture. En effet, le primat est actuellement accordé à sa fonction législative, c'est-à-dire au vote de la loi. Pouvez-vous nous donner votre sentiment sur la manière dont nous pouvons faire en sorte que, dans la vocation du législateur, le contrôle de l'efficacité des politiques et de la dépense publiques apparaisse comme au moins aussi utile que le vote de la loi ?

M. Jean-Marc Sauvé. Comment imposer que les propositions de loi soient assorties d'études d'impact ? La question qui se pose est celle du recours soit au règlement des assemblées, soit à une modification constitutionnelle. Je ne voudrais pas improviser une expertise, mais je pense que c'est l'un des rares sujets sur lesquels le règlement pourrait suffire. Je le dis avec beaucoup de prudence, car il n'est pas impossible que l'on vienne soutenir *a posteriori* qu'il s'agit d'un encadrement tel de l'initiative législative des membres du Parlement qu'il requiert une base constitutionnelle. Il faut donc réfléchir de manière approfondie à la base normative appropriée.

Par ailleurs, je crois utile que certains amendements fassent l'objet, devant le Conseil d'État ou toute autre instance, d'une évaluation approfondie non seulement de leur qualité juridique, mais aussi de leur pertinence, de leur cohérence et de leur applicabilité. Un filtre est nécessaire, car tous les amendements ne pourraient pas être soumis au Conseil d'État : cela paralyserait la discussion parlementaire et provoquerait une embolie du Conseil d'État. Au demeurant, ce serait totalement inutile dans 90 % de cas. Si un mécanisme de ce type est institué, il doit avoir une base dans la Constitution et, à mon avis, il doit reposer, que l'amendement soit d'origine gouvernementale ou parlementaire, sur l'initiative d'autorités parlementaires. Celle de l'auteur de l'amendement ? J'imagine mal que celui-ci, le Gouvernement par exemple, soit spontanément très enclin à entreprendre une telle démarche. Celle du président de la commission saisie au fond ? Du Président de l'Assemblée nationale ? Il faut réfléchir à l'une ou l'autre de ces possibilités. En tout état de cause, cette procédure doit être facultative, optionnelle et réservée aux

amendements les plus lourds, et il faut que les autorités du Parlement – président de la commission saisie au fond, président de l'assemblée concernée – jouent un rôle central dans cette sélection.

Il est, certes, nécessaire de changer de culture et d'habitudes, mais je ne suis pas pour autant persuadé que tous les outils soient disponibles. Nous avons des outils mais, d'une part, ils ne servent pas suffisamment et, d'autre part, ils devraient être développés, accrus. Je tiens donc un double discours – mais pas au sens vulgaire du terme. Il faut vraiment que nous adoptions la culture de l'évaluation, c'est-à-dire, en fait, que nous nous interrogeons sur les effets concrets ou l'absence d'effets des mesures qui sont votées. Pour ma part, je suis fonctionnaire depuis environ quarante-cinq ans. Après avoir été directeur d'administration centrale pendant onze ans, j'ai voulu changer de métier et être préfet, car l'une de mes préoccupations était de comprendre comment ce que l'on faisait à Paris, dans les ministères, s'appliquait et pourquoi ce que l'on voulait changer ne changeait pas. Hélas ! je n'ai été préfet que quatorze mois et dix jours. L'expérience a donc été trop brève pour apporter une réponse définitive à cette question, mais elle me préoccupe depuis longtemps.

Certes, évaluer une personne ou un résultat n'est pas péjoratif. Dès lors, pourquoi ne pas transposer cet état d'esprit au Parlement ? Je rappelle tout de même que celui-ci est chargé de contrôler le Gouvernement ; il peut même le renverser. Depuis 1958, cela ne s'est produit qu'une seule fois, en octobre 1962. Ce n'est donc pas une habitude, mais l'on s'inscrit dans ce cadre historique. Même si tout gouvernement est soutenu par une majorité, il y a inévitablement, sinon un antagonisme, du moins une dialectique entre le Gouvernement et le Parlement. Compte tenu de cette dialectique, entre Parlement et Gouvernement et entre majorité et opposition – mais en évoquant cela, je m'élève au-dessus de ma condition –, l'évaluation, me semble-t-il, ne peut pas être aussi irénique que celle qui peut exister dans une entreprise – encore qu'il ne faut pas se faire d'illusions : des évaluations peuvent être tout aussi violentes dans une entreprise. Dans un régime de séparation des pouvoirs, il y a à la fois une tension et une collaboration, toute une dialectique, entre ces pouvoirs. En tout cas, selon moi, il est sûr que le secteur privé, c'est le secteur privé, et les pouvoirs publics, ce sont les pouvoirs publics. Des choses doivent certainement être développées dans le secteur public, mais on ne peut pas pour autant y transférer les réalités de l'entreprise.

Mme Beaudouin-Hubiere me demande comment faire travailler conjointement le Parlement et le Gouvernement et parvenir à une vision commune. J'ai évoqué une tension, une dialectique, mais le Parlement a une double fonction : il soutient le Gouvernement dans sa majorité, et il est un lieu de discussion et de critique dans lequel l'opposition fait valoir son propre point de vue. J'ai une certaine expérience des affaires publiques, mais je n'ai pas de recette magique qui permettrait de

favoriser cette coopération. Ce que je crois, en réalité, c'est qu'il n'y a pas d'obstacle insurmontable. Si, chacun dans son ordre – exécutif, Parlement, instances indépendantes telles que le Conseil d'État –, nous sommes conscients de la nécessité du contrôle et de l'évaluation, si nous en tirons les conséquences et si nous savons en parler entre nous, dans le respect de notre identité constitutionnelle, nous avancerons.

M. Juanico m'a interrogé sur l'inflation législative. Je ne peux parler que de ce que je calcule moi-même, sur un coin de mon bureau, avec tel collaborateur ou chargé de mission. Nous sommes actuellement confrontés, dans ce domaine, à une situation inacceptable. Je pourrais citer de multiples exemples concrets mais, au-delà de ces exemples, nous parlons d'un mal, d'une fièvre, que nous ne pouvons mesurer, faute de thermomètre. C'est pourquoi la première recommandation qu'a faite le Conseil d'État dans son étude annuelle de 2016 sur la simplification et la qualité du droit était de créer un instrument de mesure de l'inflation législative et des coûts qu'elle induit. Cette étude a été rendue publique en septembre 2016 ; nous sommes en novembre 2017, et la question n'a pas progressé... Il est vrai qu'un certain nombre d'événements se sont produits entre-temps et que l'on a eu d'autres préoccupations. En tout cas, il me reste deux cent deux jours pour faire décoller sérieusement cette question, et je suis tout à fait résolu, en ce qui me concerne, à aller de l'avant.

S'agissant de l'expertise et de la contre-expertise des études d'impact, le Conseil d'État n'a pas proposé de recourir à une autorité indépendante car celles-ci sont lourdes, coûteuses et de plus en plus mal vues par le Parlement après avoir été un temps portées aux nues. Ce qui importe, c'est que ces études soient soumises à un regard extérieur, à un tiers, car l'auteur du projet trouvera toujours son idée formidable, de sorte que son étude d'impact sera toujours un plaidoyer *pro domo*. J'ajoute que nous rendons d'ores et déjà publics nos avis sur la qualité de ces études.

En ce qui concerne l'évaluation *ex post*, j'ai évoqué des délais, mais mon propos était un peu simplificateur. Il s'agit d'une piste de réflexion ; je ne veux absolument pas cristalliser ces choses. Cela demanderait une expertise plus approfondie.

Pour répondre aux questions de Mme Bergé, je considère qu'à Constitution constante nous avons des outils qui ne servent pas assez mais que nous pouvons nous doter utilement d'outils additionnels. J'ai évoqué la question des études d'impact des propositions de loi, ainsi que celle de la saisine du Conseil d'État sur les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour et sur certains amendements parlementaires. J'ai également évoqué cursivement l'appel du Parlement à des autorités publiques indépendantes ou relevant du pouvoir exécutif. S'agissant de l'évaluation *ex post*, il ne faut pas courir trop de lièvres à la fois. La priorité est que

les assemblées parlementaires renforcent – sans pour autant doubler leurs effectifs et leur budget – leurs moyens d'évaluation et prennent véritablement au sérieux leur fonction d'évaluation. Car, je le dis avec modération, je ne suis pas persuadé que, jusqu'à présent, les ambitions politiques aient été réellement à la hauteur des discours.

Il faut, par ailleurs, que le Parlement utilise, bien entendu, toutes les sources d'information extérieures disponibles et fasse appel, comme il fait appel à la Cour des comptes, à un certain nombre d'instances extérieures, qu'il faut définir. Une révision de la Constitution sera nécessaire pour donner au Parlement un droit de tirage sur telle ou telle institution publique, mais il faut rester dans un régime de séparation des pouvoirs et éviter que tout soit dans tout, perpétuellement. Indépendamment de ce droit de tirage, il faut que nous apprenions à travailler ensemble, à partager l'information qui peut l'être. On doit absolument éviter, par exemple, une espèce de droit de tirage généralisé du Parlement sur toutes les inspections générales et un droit d'accès à toutes les études, enquêtes et contrôles qu'elles réalisent. L'exécutif est responsable devant le Parlement ; celui-ci vote la loi et contrôle le Gouvernement. Il faut éviter, dans cette vaste reconfiguration à laquelle je pense, la confusion des pouvoirs.

Oui, il faut que nous changions de culture. Le Parlement ne doit pas, je le dis presque avec une pointe d'outrecuidance excessive – mais puisque je suis à deux cent deux jours de la fin de ma mission, je peux me le permettre – le Parlement, disais-je, ne doit pas se satisfaire de voter la loi. Il doit toujours, au moment où il la vote, dresser un état des lieux effectif des lois applicables dans le domaine concerné et, une fois la loi votée, se préoccuper réellement de son application. Si l'on veut le faire et si on le fait vraiment, ce sera une révolution copernicienne. Il y a eu un grand changement, au cours des quinze ou vingt dernières années : nous avons appris à prononcer les bons mots, mais nous ne leur avons pas encore donné vie et changé les pratiques. Changeons les pratiques et, sur quelques points bien choisis, les règles du jeu, le cas échéant en modifiant la Constitution. Ensuite, apprenons à travailler ensemble, plus encore que nous ne le faisons actuellement. Grâce à tous ces ingrédients, on peut certainement accomplir de grands progrès.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur. Vous appelez de vos vœux un changement de pratique, une modification de notre façon de travailler. Pensez-vous que le Parlement, dans le cadre de la contradiction constructive – j'insiste sur ce terme – que vous avez décrite, puisse saisir, pour la réalisation d'une évaluation *ex post*, par exemple, les mêmes instances d'évaluation – je pense aux corps d'inspection – que celles auxquelles l'exécutif fait appel ? Ces moyens d'évaluation ne doivent-ils pas être indépendants ?

M. Jean-Marc Sauvé. Sans doute n'ai-je pas suffisamment souligné ce point. Si le Parlement bénéficiait d'un droit de tirage généralisé sur l'exécutif qui lui permettrait de faire appel à tout service administratif, à toute inspection, comment ceux-ci pourraient-ils produire, à sa demande, des papiers qui, ministère par ministère, pourraient embarrasser ou perturber le Gouvernement ou un ministre ? On voit bien là la limite de l'exercice. Il y a énormément de documents publics, et ils doivent être systématiquement explorés. Mais il est bien clair que, si l'on s'orientait vers une sorte de droit de tirage généralisé du Parlement sur les services administratifs, on créerait beaucoup de confusion et beaucoup de contradictions. C'est la raison pour laquelle j'ai indiqué que le Parlement devait pouvoir faire appel à un nombre limité de ressources externes. Cela évitera la confusion et des situations de malaise, dans lesquelles des fonctionnaires relevant du pouvoir exécutif seraient conduits à donner au Parlement de manière régulière ou systématique des informations, des analyses et des évaluations qui pourraient embarrasser le Gouvernement. Je crois qu'il faut tout de même faire preuve de retenue. C'est la raison pour laquelle j'ai d'abord évoqué, à propos de l'évaluation *ex post*, un renforcement des moyens propres des assemblées parlementaires. Mais évitons de recréer la Cour des comptes au sein de ces assemblées ! Nous avons trouvé, avec la révision de 2008, un point d'équilibre globalement satisfaisant : le Parlement peut disposer de moyens d'expertise importants sans porter atteinte à l'indépendance de la Cour des comptes, qui doit avoir sa propre autonomie et son propre programme de travail.

M. le président Jean-Noël Barrot. Merci beaucoup, monsieur le Vice-président, de nous avoir consacré cette soirée.

La réunion s'achève à vingt-et-une heures quarante-cinq.

Présences en réunion :

- *M. Jean-Noël Barrot*
- *Mme Sophie Beaudouin-Hubiere*
- *Mme Aurore Bergé*
- *M. Jean-François Eliaou*
- *M. Régis Juanico*