

LE CONTROLE DE L'APPLICATION DES LOIS EN EUROPE

Dans les régimes parlementaires européens, le contrôle du Gouvernement est, avec l'exercice du pouvoir législatif, une des deux fonctions essentielle des Assemblées. Le contrôle de l'application des lois y apparaît comme un prolongement de l'activité législative.

Toutefois, les modalités de contrôle varient très sensiblement d'un Etat à l'autre. L'étude suivante résulte d'une enquête menée auprès des Parlements européens et synthétise les réponses transmises par une vingtaine de pays.



Allemagne
Danemark
Italie
Portugal
Slovénie

Autriche
Estonie
Lituanie
République tchèque
Suède

Belgique
Finlande
Luxembourg
Royaume Uni
Suisse

Bulgarie
Irlande
Malte
Slovaquie



1) ALLEMAGNE

Le contrôle de l'application des lois y revêt des caractères spécifiques tenant pour une large part à l'organisation en **État fédéral**.

Ni le Bundestag, ni le Bundesrat ne comportent d'organe transversal spécialisé dans le contrôle de l'application des lois ou dans leur évaluation.

La Loi fondamentale (article 84) assigne au Gouvernement fédéral la mission de contrôler que les Länder exécutent les lois fédérales conformément au droit en vigueur. Si les carences relevées par le Gouvernement fédéral dans l'application des lois fédérales par les Länder persistent, le Bundesrat peut se prononcer sur la violation du droit par le Land, cette décision étant susceptible de recours devant la Cour constitutionnelle fédérale.

Pour entrer en vigueur, un certain nombre d'actes administratifs doivent toutefois être approuvés par le Bundesrat. Celui-ci participe en effet, à égalité de droits avec le Gouvernement, à la définition du contenu de règlements (*Rechtsverordnungen*) et de prescriptions administratives générales (*allgemeine Verwaltungsvorschriften*) émis par le Gouvernement fédéral (par exemple, le code de la route).

Le Bundesrat est également habilité à soumettre au Gouvernement fédéral des propositions de règlements lorsque ceux-ci requièrent son approbation.



2) AUTRICHE

Dans ce pays, il n'existe **pas d'organe spécialisé dans le suivi de l'application des lois**. Cependant, dans des matières importantes, le contrôle peut prendre la forme d'une participation du Conseil national à l'élaboration de certains actes administratifs.

Ainsi que le mentionne le rapport d'information n° 418 (2007) de MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet sur « *L'expérience des parlements nationaux au sein de l'Union européenne : quels enseignements pour le Sénat ?* », le Conseil national autrichien est habilité à participer à l'élaboration d'actes administratifs lorsque la loi le prévoit (article 55 de la Constitution fédérale). Il revient alors à la « commission centrale » (*Hauptausschuss*) de donner son accord à l'édiction de règlements.

A titre d'exemple, la loi a prévu que des actes réglementaires régissant l'organisation d'élections nécessitent une décision d'approbation de la commission centrale. La loi a également octroyé à cette commission un droit d'approbation, que l'on pourrait qualifier de droit de « codécision », pour les mesures relatives notamment à la participation à des opérations extérieures ou encore à la vente d'actifs du patrimoine de l'État.



3) BELGIQUE

La Belgique est un État fédéral dont le Parlement fédéral se compose d'une part de la Chambre des représentants (*Kamer van volksvertegenwoordigers*) et d'autre part du Sénat (*Senaat*). Il n'existe pas de fondement juridique spécifique pour le contrôle de l'application des lois en tant que tel.

3.1) Chambre des représentants

A la Chambre des représentants, il est néanmoins prévu qu'une « *liste des lois qui n'ont pas encore fait l'objet de toutes les mesures d'exécution requises* », doit être « *soumise à la Conférence des présidents tous les six mois* », sur le fondement juridique de l'article 154 de son Règlement.

Cette liste est elle-même établie sur la base d'une « *liste des dispositions qui, selon le membre du Gouvernement compétent pour le projet ou la proposition à l'examen, nécessitent des mesures d'exécution* » dont l'article 78-2, dernier alinéa, du même Règlement impose la publication à la fin du rapport relatif à l'examen du projet ou de la proposition en commission.

Le contrôle effectué par le biais de la liste susvisée porte uniquement sur l'existence des mesures d'exécution. Dans cette optique, les membres du Gouvernement, auxquels il est demandé de corriger et compléter, le cas échéant, la liste susvisée avant qu'elle ne soit transmise à la Conférence des présidents, sont invités à y indiquer, s'il y a lieu, le motif pour lequel telle ou telle mesure d'exécution n'a pas encore été prise ainsi que le délai dans lequel elle sera prise.

Il n'existe pas de commission ou de service administratif qui soit chargé spécifiquement et exclusivement du suivi de l'ensemble de l'exécution des lois. La liste susmentionnée est confectionnée, en étroite collaboration, par le Service de Documentation et le Service juridique de la Chambre. C'est ce service juridique qui en assure ensuite le suivi jusqu'à la transmission à la Conférence des présidents.

Avant d'être soumise à la Conférence des Présidents, la liste est d'abord communiquée au Premier ministre qui y apporte, le cas échéant, dans un délai fixé, les corrections et ajouts nécessaires, ainsi que les indications visées dans ladite réponse. Dans la pratique, les services du Premier ministre transmettent une copie de la liste à chacun des départements ministériels et centralisent ensuite les corrections, ajouts et indications que ceux-ci lui ont fait parvenir après avoir consulté, si nécessaire, leurs administrations respectives. Ils renvoient enfin la liste au service juridique de la Chambre, qui la transmet à la Conférence des Présidents après l'avoir soumise à un contrôle exclusivement formel.

Le contrôle parlementaire de l'application des lois ne donne pas lieu à des débats ou des interpellations en séance publique mais il peut y avoir occasionnellement de tels débats ou interpellations en commission, voire en séance plénière. La Chambre des représentants peut inviter le Gouvernement ou l'un de ses membres, par l'adoption d'une résolution ou d'une motion après interpellation, à prendre une mesure d'exécution donnée.

Le contrôle de l'application des lois existe donc au niveau de la Chambre des représentants mais essentiellement sous un aspect technique et quantitatif.

3.2) Sénat

Quant au Sénat, une loi du 25 avril 2007 a instauré un Comité parlementaire chargé du suivi législatif (Moniteur belge du 11 mai 2007). **Toutefois, bien que la création du Comité date de 2007, ce dernier n'a à l'heure actuelle toujours pas réellement démarré ses travaux.** Les crises Gouvernementales qui se sont succédées en Belgique depuis l'été 2007 expliquent en grande partie l'activité réduite du Comité.

Il faut noter enfin que de nombreuses lois contiennent des clauses d'évaluation. Ces dispositions imposent de procéder dans un délai déterminé à une évaluation de l'application de la loi en question. La loi détermine, au cas par cas, l'organe (administration, commission indépendante, ...) chargé de procéder à cette évaluation, ainsi que les critères d'évaluation. La plupart du temps, l'évaluation fait alors l'objet d'un rapport au Parlement.



4) BULGARIE

Le Parlement, *Narodno Sabranie*, **contrôle l'application des lois sur la base des procédures de contrôle parlementaire ordinaires.**

Il peut enjoindre au Gouvernement ou à l'administration de prendre les mesures d'application prévues par la loi. Ce contrôle parlementaire de l'application des lois peut ainsi donner lieu à des débats ou des interpellations en séance publique.

Les commissions permanentes assurent quant à elles, dans leur domaine respectif, un suivi de l'application des lois à l'occasion de l'examen d'un nouveau projet de loi ou en auditionnant le ministre concerné.



5) DANEMARK

La problématique du suivi de l'application des lois se pose dans des termes totalement différents au Danemark, du fait **de l'absence d'un pouvoir réglementaire autonome** et se rapproche plus de l'évaluation des politiques publiques que d'un suivi des actes réglementaires d'application.

Le Parlement monocaméral du Danemark, le *Folketing*, ne dispose **pas d'une commission spécialisée ou de procédures spécifiques** destinées au contrôle de l'application des lois. Mais les 26 commissions permanentes du Parlement danois ont deux tâches principales : la première est de participer à l'élaboration de la loi, la seconde d'effectuer un suivi de la législation. Les commissions sont plus ou moins libres de choisir les moyens de le faire.

En matière de contrôle, l'Assemblée a la possibilité **de demander l'organisation d'un « débat d'interpellation » ou demander au Gouvernement de produire un rapport qui sera débattu en séance plénière.**

Dans certains cas, le Parlement décide qu'une nouvelle loi doit comporter une « clause de revoyure », ce qui signifie que le Gouvernement est obligé de réaliser une étude évaluant l'impact de la loi après son adoption. Le « programme de surveillance de la loi » est une façon plus formelle de contrôler l'impact de la législation. Cela consiste pour le Gouvernement à envoyer un rapport au Parlement (c'est-à-dire à la commission concernée) pour l'informer sur l'impact de la loi.



6) ESTONIE

Le Parlement estonien, le *Eesti Riigikogu*, **ne contrôle pas l'application des lois au sens strict**. Il n'existe pas de commission parlementaire spécifique dédiée au contrôle de l'application des lois.

Néanmoins, il est possible pour **un parlementaire d'interpeller un représentant du pouvoir exécutif**. Cette procédure est celle qui se rapproche le plus du contrôle de l'application des lois. Différents types de contrôle entrent en compte dans cette procédure d'interpellation :

- un contrôle quantitatif concernant les mesures d'application ;
- un contrôle technique concernant le contenu ;
- un contrôle qualitatif concernant les effets.

Les rapports des commissions ainsi que les rapports au Parlement des ministères ou d'autres autorités exécutives peuvent également être considérés comme une forme de contrôle. Cette information peut-être prise en compte par le Gouvernement.



7) FINLANDE

Le Parlement finlandais, l'*Eduskunta*, **ne contrôle pas l'application des lois**.

Toutefois, il a pour responsabilité de contrôler les activités du Gouvernement. Dans ce cadre, il peut émettre des observations.

Lorsque l'*Eduskunta* adopte une loi, il peut demander au Gouvernement de lui soumettre un rapport sur l'application de cette loi.



8) IRLANDE

Une législation dite secondaire peut être arrêtée par le Gouvernement, quand la loi lui en donne le pouvoir. Le Gouvernement irlandais ne peut en effet prendre de textes réglementaires de sa propre décision. Ces actes réglementaires sont nommés *Statutory instruments*, conformément à la définition du *Statutory Instruments Act* de 1947.

Sur cette législation secondaire, il n'existe pas de contrôle organisé. Certaines catégories de *Statutory instruments* doivent être soumises devant les chambres après leur rédaction, mais il s'agit d'une procédure essentiellement formelle. Par ailleurs, l'application des lois ne fait pas l'objet d'un examen formalisé par la quinzaine de commissions parlementaires existantes.

En revanche, **certaines lois prévoient parfois les conditions du suivi de leur application**. Il en va ainsi pour certains textes considérés comme particulièrement importants ou pour lesquels il existe une volonté politique forte. Cela fut le cas, par exemple, de la loi du 14 juillet 2003 sur l'égalité des langues officielles, qui a institué une commission pour veiller à l'application de ses dispositions. Ce type de procédures ressortit cependant plus à l'évaluation des politiques publiques qu'au suivi de l'application des lois.



9) ITALIE

En Italie, les deux chambres (Chambre des députés et Sénat) disposent de **services administratifs spécifiquement dédiés à la qualité de la production normative et au contrôle parlementaire en la matière**. Il est à noter que ces services, s'ils appartiennent aux assemblées parlementaires, ne font intervenir aucun parlementaire, et sont uniquement composés de fonctionnaires de ces assemblées. Ils produisent des rapports et rassemblent des informations qui sont ensuite fournis aux parlementaires.

9.1) Sénat

L'administration du Sénat italien comprend, au sein de la direction générale liée aux missions institutionnelles (Area 1), un **service de « Qualité des actes normatifs »**. Ce service est composé de quatre bureaux :

- « Révision des textes législatifs et des documents »
- « Vérification de la faisabilité administrative et analyse d'impact des actes en cours »
- « **Observatoire de l'application des actes normatifs** »
- « Prédiction technique et impression des projets de lois et des documents ».

L'Observatoire de l'application des actes normatifs, qui a été créé en 2009, est en particulier chargé de vérifier si :

- le Gouvernement a pris les décrets législatifs prévus et les actes réglementaires en application des lois ;
- les rapports, dont les lois prévoient que le Gouvernement les présente au Parlement, lui ont bien été présentés.

L'Observatoire sénatorial de l'application des actes normatifs

a. Assure le recensement et l'analyse technique des actes normatifs ayant force et valeur législative, y compris ceux pris par le Gouvernement ainsi que les règlements publiés au Journal officiel.

b. Fournit le matériel et les analyses techniques nécessaires aux obligations prévues par l'article 73-bis du Règlement du Sénat italien, en préparant les documents dont il assure également la mise en ligne informatique (*L'article 73 bis fixe les délais pour l'entrée en vigueur ou la publication des lois, la présentation des projets de lois et d'adoption de mesures réglementaires*).

La présidence du Sénat établit la liste des lois qui fixent un délai pour leur entrée en vigueur ou pour la publication d'autres lois ou pour la présentation de projets de lois ou l'adoption de mesures réglementaires de la part du Gouvernement.

Elle en assure le signalement au Président du Conseil des ministres et aux commissions permanentes compétentes en la matière, au moins deux mois avant le terme fixé.

c. Effectue des études et des recherches sur la production normative dans son ensemble, ainsi que sur l'application des actes normatifs spécifiques et de leurs effets, en collaboration avec les bureaux compétents du service des études et en faisant appel aux universités et centres de recherche et aux experts. En cas de recherche où doivent collaborer des entités et des personnes extérieures à l'administration, il prépare les plans de recherche et en suit l'application.

d. Assure les publications périodiques sur la production normative, y compris celle dont l'origine n'est pas directement parlementaire.

e. Procède à l'analyse de la documentation nationale, communautaire et étrangère en matière de production normative.

9.2) Chambre des députés

La Chambre des députés dispose d'un « **service de contrôle parlementaire** », qui est chargé :

- en lien avec le service juridique de la Chambre, de la vérification technique de l'application des lois, sur la base des données fournies par le Gouvernement et des autres institutions compétentes ;
- de la vérification et du contrôle du suivi des délibérations et des initiatives parlementaires non législatives ;
- de la vérification des obligations que les lois lui imposent au Gouvernement vis-à-vis du Parlement (en particulier les rapports au Parlement).



10) LITUANIE

Au Parlement lituanien *Seimas*, **l'application des lois** n'est définie ni dans la Constitution, ni dans aucun règlement, mais relève de ses activités courantes.

Les contrôles techniques et qualitatifs de l'application des lois relèvent du Parlement alors que le contrôle quantitatif fait l'objet d'un suivi régulier par l'administration.

Il n'existe pas de commission particulière exclusivement dédiée à cette tâche. Les commissions permanentes sont compétentes pour étudier les rapports des ministères et autres institutions sur l'application des lois ainsi que les autres actes adoptés. Chaque commission peut s'assurer du contrôle de l'application des lois dans son champ de compétence si elle le juge nécessaire. Mais en pratique, cela arrive peu fréquemment.

En revanche, la commission des affaires européennes exerce un contrôle approfondi et systématique de l'application de la législation européenne.

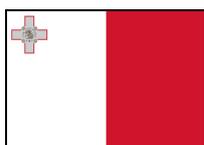
Enfin, si le *Seimas* en fait la demande, le Gouvernement dans son ensemble, chaque ministre individuellement, ou encore le responsable d'une institution étatique doivent lui rendre compte de son activité.



11) LUXEMBOURG

Le rapport d'information n° 418 (2007) de MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet fait référence à certaines modalités d'association de la Chambre des députés à l'élaboration de textes d'application des lois.

Une loi peut, en effet, prévoir la nécessité d'un accord de la Conférence des présidents sur les projets de règlements (article 26 du Règlement de la Chambre).



12) MALTE

Le Parlement maltais, *Malta* et *Repubblika ta' Malta*, **ne contrôle pas l'application des lois** et il n'existe pas de commission parlementaire spécifique dédiée au contrôle de l'application des lois.

Cependant, **une commission** a récemment été mise en place afin **d'examiner les lois existantes**. **Si son travail ne concerne pas au sens strict l'application des lois**, la commission est néanmoins chargée de faire un rapport au Parlement sur :

- toute loi jugée obsolète et qui peut donc être supprimée ;
- les lois qui devraient être codifiées dans des codes existants ou nouveaux (comme le code civil, le code de commerce, etc) ;
- les lois qui peuvent être fusionnées, de manière à en rendre les dispositions plus claires pour le public ainsi que pour les professions juridiques.



13) PORTUGAL

Le Parlement portugais peut contrôler l'application des lois en vérifiant, d'une part, que le Gouvernement et l'administration respectent les lois et résolutions adoptées par le Parlement, en s'assurant, d'autre part, de l'adoption des mesures prévues dans ces textes de lois et du respect des délais réglementaires pour ce faire.

Ce contrôle est prévu à l'article 162a de la Constitution et l'article 35g du Règlement intérieur de l'Assemblée de la République. Chaque début de session parlementaire, un rapport, établi par un service de l'Assemblée de la République, la Division de l'information législative et parlementaire, informe les parlementaires du nombre de lois qui ont été appliquées.

Cette activité de contrôle peut aussi être exercée directement par les parlementaires, individuellement ou en groupe, et par les commissions permanentes. Un député peut ainsi interroger le Gouvernement sur les raisons d'un défaut de mise en application d'une loi. Les commissions permanentes ont compétence pour s'assurer que le Gouvernement et l'administration appliquent les lois et résolutions du Parlement. Elles peuvent suggérer à

l'Assemblée de la République les mesures qu'elles jugent appropriées. Elles peuvent demander des auditions des membres du Gouvernement ou leur adresser des questions écrites.

Alors que le rapport « administratif » fournit un contrôle quantitatif, les compétences politiques de contrôle des parlementaires leur permet d'exercer un contrôle qualitatif de l'application des lois.

Il n'existe pas de commission particulière exclusivement dédiée au contrôle de l'application des lois au Parlement portugais. Les services administratifs de l'assemblée fournissent annuellement un rapport retraçant l'activité législative ainsi que l'activité réglementaire d'application des lois. Il est de la responsabilité de la Division de l'information législative et parlementaire de traiter et diffuser la législation résultant de l'activité parlementaire. Dans les faits, c'est cette division qui établit au début de chaque session le rapport sur le suivi de l'adoption et de l'entrée en vigueur des lois et de leurs textes d'application dans le respect des délais réglementaires.

Les fonctionnaires responsables de la préparation du rapport appliquent des critères formels : le nombre et la date de la loi, le nom donné à la loi, la commission dont elle relève. Le contrôle porte aussi sur les articles, les contraintes de délai et la législation réglementaire. Une analyse plus détaillée de la loi commence alors avec la collecte de données objectives, l'identification des articles de loi pour lesquels il manque un règlement, une comparaison et une vérification des données collectées. Le rapport est ensuite envoyé au Gouvernement, au ministre des Affaires parlementaires et aux présidents de commission afin qu'ils puissent présenter leur avis.

Les différents commentaires et suggestions sont ensuite analysés et insérés dans le rapport. Celui-ci est alors présenté à la conférence des Présidents pour approbation, avant d'être publié dans le *Diário da República* (journal officiel parlementaire).



14) REPUBLIQUE TCHEQUE

La Chambre des députés, *Poslanecká sněmovna*, **ne contrôle pas l'application des lois.**

Cependant, le Gouvernement informe la Chambre de ses activités en matière d'application de la législation grâce à des rapports. Toutefois, la publication de ces rapports n'est pas régulière. Ils sont réalisés en fonction d'une situation donnée.

Les commissions peuvent également enclencher ce type de procédures par l'adoption de résolutions.



15) ROYAUME-UNI

Le Parlement britannique marque, depuis de nombreuses années, un intérêt croissant pour le suivi de la mise en œuvre des textes votés. Comme le soulignait, en effet, le rapport d'information n°43 (2006) de MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet sur « *L'expérience des Parlements nationaux au sein de l'Union européenne : quels enseignements pour le Sénat ?* », la nécessité d'instaurer un véritable contrôle de l'application des lois ne cesse d'y être mise en avant depuis les années 1970.

Il est à noter que le Parlement ne dispose pas de commissions permanentes qui participent à l'élaboration de la loi. La législation est adoptée dans le cadre d'un système de commissions ad hoc établies pour chaque loi.

Seules les commissions de contrôle, de surveillance ou d'enquête peuvent dans leur domaine de compétence contrôler les lois. C'est à elles de décider si elles ont besoin d'un *mémoire* d' « *évaluation post-législative* » de la part du Gouvernement pour approfondir leur travail. Elles peuvent choisir de ne rien faire, ou se contenter d'une réponse écrite, organiser des auditions, ou encore conduire une véritable investigation. La procédure selon laquelle le Gouvernement soumet un mémoire d'évaluation post-législative s'applique 3 à 5 ans après que la loi a été adoptée.

En pratique, la part de travail correspondant directement à l'examen post-législatif dans ces commissions n'est pas très importante. C'est peut-être lié au fait que, dans la mesure où elles n'étaient pas responsables de l'examen de la loi au moment de son adoption, elles se sentent moins impliquées.

Dans le cadre de la procédure de contrôle positif (voire infra), depuis juillet 2010, une commission mixte paritaire regroupant 14 membres de la Chambre des Communes et de la Chambre des Lords, et généralement présidée par un parlementaire de l'opposition, est chargée d'examiner les textes d'application des lois. Il s'agit du *Joint Committee on Statutory Instruments (JCSI)* ou *Commission commune des règlements d'application*. Elle se réunit chaque semaine lorsque le Parlement est en session.

Cette commission a pour mission de porter l'attention des Chambres sur les règlements ne respectant pas un certain nombre de critères techniques, détaillés aux articles 151 du règlement de la Chambre des Communes et 73 du règlement de la Chambre des Lords. **Le *Joint Committee* n'est en revanche pas compétent pour porter un avis sur l'opportunité ou les effets de la politique menée. Sa compétence est purement technique. Il contrôle également le respect des délais de publication des textes réglementaires.**

Le *Joint Committee* décide d'attirer l'attention des chambres sur un texte d'application selon les critères techniques suivants :

- si le texte crée ou aggrave une charge publique ;
- s'il est écrit que le texte ne peut être contesté devant les tribunaux ;
- s'il apparaît qu'il produit des effets rétroactifs sans que la loi dont il est issu ne l'ait expressément prévu ;
- si le délai de publication ou de présentation au Parlement a été trop long ;
- s'il y a un doute sur la compétence de l'autorité administrative pour prendre cet acte, ou si l'acte va au-delà de ce qui est nécessaire et envisagé par la loi ;

- si la forme ou le sens de certaines dispositions ont besoin d'être explicitées ;
- si sa rédaction semble déficiente ;
- ou pour tout autre motif technique jugé important par la commission, sans jamais porter d'appréciation sur l'opportunité ou les effets de la politique en cause.

Contrôle de l'application des lois au Parlement britannique

1. Le cadre

Le droit britannique ne connaît pas la séparation effectuée, en France, entre la loi et le règlement ; il distingue entre la loi (*bill*) et la législation déléguée (*delegated legislation* ou *secondary legislation*). Cette législation déléguée se définit comme une loi faite par le Gouvernement sur habilitation du Parlement. Elle intervient après la promulgation de la loi. Elle peut autoriser le Gouvernement à modifier des lois existantes. Elle peut prendre différentes formes d'actes Gouvernementaux. Le type d'acte est, en général, précisé par l'habilitation.

Il existe trois niveaux de délégation :

- **délégation complète** : le Gouvernement établit le texte sous sa seule autorité (environ 2 200 textes par an) ;
- **délégation soumise à contrôle négatif** (*negative instrument*) : le texte doit être soumis au Parlement et peut faire l'objet d'une motion de rejet (environ 1 000 textes par an) ;
- **délégation soumise à contrôle positif** (*affirmative instrument*) : le texte ne peut prendre effet qu'après que les deux Chambres en aient débattu et l'aient approuvé (environ 200 textes par an).

Pour la part de la législation déléguée soumise à contrôle, si le Parlement n'accepte pas un texte il peut le rejeter mais il ne peut pas l'amender.

Cette législation déléguée est tout sauf négligeable puisqu'elle conduit à la production de plus de 3 000 textes par an pour quelques dizaines de lois (de 30 à 40). Elle est contrôlée avant et après le vote de la loi.

Avant le vote de la loi, la demande d'habilitation est soumise, dans chaque Chambre, à une « commission des pouvoirs délégués » qui fait part de son avis, en séance, avant la commission législative désignée pour examiner le projet de loi. Le plus souvent, le Gouvernement suit cet avis. Ce filtre conduit, par exemple, à écarter les habilitations trop peu précises ou celle qui autorisent des textes modifiant des lois existantes sans que soit prévu un examen préalable suffisamment approfondi desdits textes par le Parlement.

2. Les modalités

Après la publication de la loi, le contrôle de la mise en œuvre de la volonté du législateur peut, comme en France, porter sur la prise effective d'un texte prévu par la loi. Tout parlementaire peut demander le dépôt d'un tel texte s'il tarde à intervenir.

Mais, pour l'essentiel, ce contrôle est un contrôle de fond des textes établis. Il est réparti entre les services des deux chambres selon la nature de la délégation :

- les textes soumis à contrôle négatif (*negative instrument*) sont examinés par les services de la Chambre des Communes ;
- ceux soumis à contrôle positif (*affirmative instrument*) sont étudiés par ceux de la Chambre des Lords.

Pour effectuer ces contrôles, le Parlement dispose notamment des éléments fournis par le Gouvernement lors du dépôt de son texte. Celui-ci remet systématiquement **un mémorandum expliquant le dispositif et précisant les raisons ayant conduit à le retenir**. S'y trouve joint, en tant que de besoin, **une étude d'impact** en termes de coûts et d'avantages. Les textes pris sur le fondement d'une directive ou d'un règlement de l'Union européenne sont, en outre, accompagnés d'une note de transposition.

Dans le cadre de la **procédure de contrôle négatif**, chaque Chambre dispose, en droit, d'un délai de 40 jours, à compter du dépôt d'un texte, pour prendre une motion interdisant sa publication en l'état. En pratique, il s'écoule rarement plus de 21 jours entre le dépôt du texte devant le Parlement et sa publication car, quand il n'y a aucun problème, les Chambres le font savoir avant l'expiration du délai. L'examen par les services et l'élaboration du rapport sont habituellement réalisés dans les 15 jours suivant le dépôt.

Normalement cette procédure conduit à la publication des textes sans débat au Parlement, dès lors que les observations ayant pu être faites sont prises en compte. Néanmoins, en cas de difficulté, chaque parlementaire peut déposer une motion visant à l'annulation de la mesure ou à la démonstration de son utilité. A la Chambre des Lords, ces motions sont alors débattues soit en séance plénière, soit en « *Grand Committee* ».

La procédure de contrôle positif, quant à elle, **englobe la vérification de la cohérence juridique** (conduite par des avocats sur le fondement d'un contrat de prestations de services) et de la conformité au mandat donné par le législateur (assurée par les services qui peuvent, le cas échéant, recourir à des consultations externes). Après cette instruction, une commission commune (*joint committee on statutory instruments*, couramment désignée sous l'acronyme JCSI) composée de manière paritaire de 7 Députés et 7 Lords se réunit et prend position. Aucun débat en séance ne peut intervenir sur un texte avant que cette commission l'ait examiné.

Ensuite, tous les textes suivant cette procédure sont débattus dans chaque Chambre :

- à la Chambre des Communes, devant la commission à la législation déléguée ;
- à la Chambre des Lords, en « *Grand Committee* » ou en séance plénière si les mesures sont controversées et/ou peuvent donner lieu à un vote.

En cas de rejet d'un texte dans l'une des Chambre, il ne peut pas être publié. Au cours des douze dernières années, la Chambre des Lords a ainsi rejeté deux textes importants.

Il est à noter également que la Chambre des Lords a développé une forme spécifique de contrôle de la transposition de la réglementation européenne autour d'une commission établie spécialement à cet effet (*Merits of Statutory Instruments Committee*). Composée de 11 Lords, celle-ci passe au crible les actes de transposition dans les 15 jours suivant leur dépôt et rédige un rapport dans un cas sur deux. Ses rapports traquent, tout particulièrement, les transpositions erronées ou inappropriées. Ils conduisent à faire des recommandations au Gouvernement avant la mise en œuvre de l'acte de transposition.

Il convient aussi de signaler que, depuis 2005, **le Gouvernement a l'obligation de dresser un bilan d'application effective des lois. Ce dernier doit notamment s'attacher à évaluer l'adéquation des impacts réels de la loi avec ceux escomptés au moment de son dépôt.** La Chambre des Communes commence à examiner ce bilan avec le souci de mettre en avant les adaptations législatives à envisager pour corriger des effets non souhaités. A la Chambre des Lords la question se pose de savoir s'il convient de s'engager dans cette voie.



16) SLOVAQUIE

Ainsi que le souligne le rapport d'information n° 418 (2007) de MM. Gélard et Peyronnet, le **Règlement du Conseil national slovaque prévoit, dans son article 45**, que l'une des missions prioritaires des commissions consiste dans le suivi de l'application des lois. L'article 45 du Règlement dispose en effet que les commissions « *surveillent la façon avec laquelle les lois sont respectées et exécutées, et vérifient également que les règlements adoptés pour leur exécution sont conformes aux lois afférentes* ».

Si la commission relève qu'une mesure réglementaire prescrite par la loi n'a pas été adoptée ou n'apparaît pas conforme à la loi, elle en informe le membre du Gouvernement compétent pour lui enjoindre de prendre immédiatement les dispositions qui s'imposent. En cas de carence persistante, la commission peut demander l'inscription à l'ordre du jour d'une séance exceptionnelle afin de proposer le vote d'une résolution.



17) SLOVENIE

L'Assemblée nationale, *Dravni Zbor*, **contrôle l'application des lois de façon indirecte, à travers le contrôle de la politique du Gouvernement.**

Elle peut demander au Gouvernement ou à un ministère en particulier de fournir un rapport sur l'application de lois et autres réglementations qu'elle a adoptée, ainsi que sur les mesures prises dans le cadre de celles-ci et leurs effets.

Le Gouvernement peut faire un rapport à l'Assemblée nationale sur ses activités par écrit ou par oral lorsque celle-ci siège. Si le Gouvernement transmet un rapport écrit à l'Assemblée nationale, le Président de l'Assemblée nationale en informe immédiatement les députés. Un représentant du Gouvernement peut être amené à présenter ce rapport et répondre aux questions sur celui-ci lors d'une session de l'Assemblée.



18) SUÈDE

La Suède est un modèle intéressant en matière **d'évaluation des politiques publiques**. Elle ne se situe pas dans la problématique du suivi quantitatif ou formel de l'application des lois, mais bien dans une analyse plus approfondie de l'impact des politiques, avec une dimension fortement prospective.

Le Parlement monocaméral suédois, ou *Riksdag*, comprend 15 commissions parlementaires. Ces dernières sont chargées du suivi et de l'évaluation des textes votés par l'assemblée. Chaque commission est responsable du suivi des mesures qu'elle a préparées, afin d'évaluer si les effets obtenus correspondent aux intentions initiales du *Riksdag*.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, cette mission de suivi et d'évaluation des lois par les commissions parlementaires est devenue une **obligation constitutionnelle**, inscrite dans l'une des quatre lois fondamentales du pays (*the Instrument of Government*, chap.4, art.8).

Dans les dernières années, le *Riksdag* a, à deux reprises, élaboré un guide de l'évaluation et du suivi des lois. Ce guide indique que pour chaque politique examinée, le *Riksdag* doit pouvoir obtenir toutes les informations nécessaires sur les résultats obtenus, sur la destination des dépenses réalisées et leur conformité avec la loi initialement votée, ainsi que sur l'efficacité des mesures prises. L'objectif affirmé de ce suivi des textes est clairement prospectif. Les rapports de suivi et d'évaluation réalisés sont, en effet, utilisés comme base de réflexion lors de l'examen des nouveaux projets de loi sur le même sujet.

Afin de réaliser leurs évaluations, les commissions parlementaires procèdent à des visites, des auditions, des rencontres régulières avec le Gouvernement et les agences Gouvernementales, et peuvent également exiger des différentes administrations la production de rapports de suivi sur le sujet de leur choix.

Par ailleurs, les commissions sont libres de réaliser des évaluations plus approfondies sur des sujets leur semblant mériter une attention particulière. Ainsi, la commission des transports et communications a récemment réalisé une évaluation de l'application et des conséquences de la loi sur les énergies renouvelables (*the Petrol Station Act*).



19) SUISSE

A l'Assemblée fédérale, le suivi de l'application et l'évaluation des lois font partie intégrante du travail des « commissions de gestion » qui assurent plus largement un contrôle du Conseil fédéral et de son administration dénommé « haute surveillance ».

Chacune des deux chambres, Conseil national et Conseil des Etats, possède une commission de gestion. Chaque commission de gestion est subdivisée **en sous-commissions permanentes**, auxquelles sont attribués les sept départements fédéraux, la chancellerie fédérale et les tribunaux fédéraux. Les sous-commissions effectuent ainsi leur travail d'enquête sur mandat des commissions de gestion.

Composées de parlementaires, ces sous-commissions permanentes ont notamment pour objectif d'identifier les problèmes que rencontre le Gouvernement dans l'application des textes législatifs et de faire des propositions en vue d'une application plus cohérente de la législation.

Dotées d'importants moyens (analogues à ceux des **commissions d'enquête**), les commissions de gestion assurent un **triple contrôle de la légalité, d'opportunité et d'efficacité sur les mesures arrêtées par l'État en vertu de la loi**. Elles sont susceptibles de s'appuyer, pour ce faire, sur un **comité permanent d'experts indépendants**, appelé « contrôle parlementaire de l'administration ».

En conclusion, cette étude permet de distinguer **quatre types de situation** :

- **les systèmes fédéraux, dans lesquels la question de l'application des lois se pose dans des termes spécifiques.** Par exemple, en Allemagne, ce sont les Länder qui sont chargés de l'application des lois. Si certains règlements doivent être approuvés par le Bundesrat, le contrôle de l'application des lois est surtout celui du Gouvernement fédéral vis-à-vis de l'action des Länder dans ce domaine ;
- **les pays dans lesquels le contrôle de l'application des lois est assuré par un service administratif au sein de l'Assemblée parlementaire :** division d'information législative (Assemblée de la République portugaise), service juridique (Chambre des représentants belge), service pour la qualité de la loi (Sénat italien) ou service pour le contrôle parlementaire (Chambre des députés italienne). Ce suivi, assuré par une **administration sans portage politique**, est alors généralement technique et quantitatif. Le plus souvent, ces services fournissent un rapport qui est transmis à un organe politique de l'Assemblée pour l'information des parlementaires : commission des lois, Conférence des présidents etc ;
- **les pays dans lesquels le contrôle de l'application des lois est assuré par les commissions permanentes**, chacune dans son domaine de compétence. Le règlement de l'Assemblée peut prévoir explicitement ce contrôle : il en est ainsi pour le Conseil national slovaque (article 45 du règlement), pour le *Riksdag* suédois, ou encore pour le *Folketing* danois ;
- **le Royaume-Uni**, seul pays à s'être doté d'une **commission parlementaire ad hoc**, commune aux deux chambres (Chambre des Lords et Chambre des communes). Chargée du suivi de l'application des lois et de l'approbation d'un certain nombre de mesures réglementaires, cette commission **fait figure d'exception**

Au regard de ce panorama européen, on mesure la portée symbolique et institutionnelle de la création en France de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.