

## Chapitre 3

### La transparence par la consultation publique et la communication

La transparence est l'un des principaux piliers d'une bonne réglementation ; elle préserve la confiance dans l'environnement juridique, rend la réglementation plus sûre et accessible, aide à la préserver de l'influence des intérêts particuliers, et ainsi de la rendre favorable à la concurrence, aux échanges et à l'investissement. Elle inclut diverses mesures, parmi lesquelles des processus normalisés pour élaborer ou modifier la réglementation, la consultation des parties intéressées, la communication et la rédaction en langage clair, la publication des textes, la codification afin de la rendre accessible, le contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'administration et l'existence de procédures de recours efficaces. La transparence peut s'appuyer sur une combinaison de processus formels et informels. Des techniques telles que les dates communes de commencement peuvent faciliter l'assimilation des obligations réglementaires par les entreprises. L'administration électronique joue aussi un rôle de plus en plus important pour promouvoir la transparence, notamment en matière de consultation et de communication.

Ce chapitre examine deux principales composantes de la transparence : la consultation publique et l'accès au droit (communication des normes). D'autres aspects de la transparence sont considérés dans d'autres chapitres du rapport<sup>1</sup>.

#### Évaluation et recommandations

##### *Consultation publique lors de l'élaboration des normes*

Depuis l'examen de l'OCDE de 2004, l'approche française de la consultation publique a connu des évolutions importantes, qui éloignent la France d'un modèle largement fondé sur le corporatisme tout en laissant une large place à la tradition. La voie choisie pour rénover cette approche n'a pas été de supprimer complètement les formes institutionnalisées traditionnelles (commissions consultatives) et d'adopter le « tout Internet », mais d'encadrer plus strictement les commissions consultatives, de diversifier les formes de consultation et de mieux associer les parties prenantes en amont de l'élaboration des politiques publiques. Ces directions traduisent la reconnaissance du besoin de réformer la consultation publique pour la rendre plus performante et d'adapter les modes de consultations aux évolutions de la société, tout en tenant compte de l'héritage institutionnel et d'une certaine circonspection parmi de nombreuses administrations quant à l'efficacité des consultations ouvertes sur Internet.

**Des avancées significatives ont été enregistrées au cours des dernières années pour rénover la consultation publique.** Premièrement, des règles de création et de fonctionnement ont été définies pour l'ensemble des commissions consultatives et près de

40 % de ces commissions consultatives ont été supprimées en juin 2009, au terme d'un processus d'examen et de « clause-couperet ». Cette rationalisation des commissions consultatives n'aura d'effets à long terme que si elle s'accompagne d'un suivi régulier des règles de création et fonctionnement de ces commissions. Deuxièmement, les ministères ont développé de nouveaux modes de consultation pour mieux associer les parties prenantes à l'élaboration des politiques publiques en amont du processus (« Grenelle », forums Internet sur les réformes ou grands projets en cours d'étude, mise en place d'un « Conseil des entrepreneurs »). Troisièmement, avec la loi de modernisation du dialogue social de janvier 2007, la rénovation de la consultation publique a aussi concerné les processus de consultation et négociation qui associent le gouvernement et les « partenaires sociaux » (syndicats et représentants d'entreprise).

**Le travail engagé doit s'inscrire dans une politique plus large et ambitieuse de rénovation de la consultation publique.** Ce besoin est reconnu par l'administration qui souhaite définir des lignes directrices plus claires, mais ne s'est pas (encore) traduit par une réflexion d'ensemble. La réforme des commissions consultatives, si elle peut réduire les lourdeurs du système, doit s'intégrer dans une vision plus stratégique de ce que l'on attend de la consultation publique. Bien que les avancées réalisées soient largement reconnues, une certaine frustration s'est également dégagée des entretiens. La consultation est avant tout un moyen de dégager tous les points de vue nécessaires à une prise de décision bien ancrée.

**Que souhaite-t-on tirer d'une consultation ? Cela permettrait de mieux identifier la (ou les) méthodes à suivre.** Par exemple, pour l'élaboration de nouvelles politiques en amont, il convient de veiller à ce que toutes les parties prenantes puissent s'exprimer, et faire des retours d'expérience, pour que le gouvernement puisse se saisir de l'étendue des arguments et de l'évidence, et laisser de la place aux idées novatrices. Deux points méritent une attention particulière. Tout d'abord, il convient de renforcer l'ouverture et la diversité des procédures de consultation, au-delà de l'expérimentation de nouvelles méthodes. Dans des sociétés plus complexes, il est en effet de plus en plus difficile de s'appuyer uniquement sur des groupes d'experts prédéfinis. Ensuite, le champ actuel de la consultation doit aussi être revu, puisque comme le notait déjà le rapport de l'OCDE, la consultation s'applique largement aux projets de loi et aux projets de décret intervenant dans le domaine réglementaire autonome du gouvernement, mais beaucoup moins aux décrets d'application ou aux propositions de loi.

---

**Recommandation 3.1. Engager une réflexion sur la rénovation de la consultation publique, qui pourrait s'appuyer sur des audits ciblés, par exemple sur les consultations ouvertes.**

---

**Il manque actuellement une méthodologie de référence de la consultation pour venir en appui à une stratégie plus claire, et pour renforcer leur visibilité.** Lors des entretiens conduits par l'OCDE, plusieurs intervenants (internes et externes à l'administration) ont mis en avant le besoin de mettre en place des procédures plus structurées et, plus généralement, de développer une pédagogie de la consultation. Ont été évoqués le manque fréquent de prise en compte des réflexions des parties prenantes et le rendu des consultations (point faible souvent soulevé, pas uniquement en France), en partie sous la pression du temps. Chaque ministère développe ses propres méthodes en matière de consultation (consultations informelles, consultations ouvertes sur Internet, forums), ce qui permet de prendre en compte les spécificités de chaque domaine et laisse du champ libre à

l'innovation. Des méthodologies de référence pourraient cependant faciliter le partage des expériences et accroître la visibilité des consultations.

**Recommandation 3.2. Établir un guide des procédures de consultation. Établir un portail de la consultation (dans lequel intégrer le portail forum). Partager les expériences entre ministères, pour dégager les bonnes pratiques, et les processus les plus utiles.**

**La consultation doit aussi être intégrée dans le processus d'études d'impact.** La loi organique instaurant le nouveau régime des études d'impacts, le prévoit alors que jusqu'à présent, l'étude d'impact et la consultation ont été considérées comme des processus distincts. On peut aussi noter que le Parlement a pris des dispositions récentes allant dans ce sens. Toutefois les bonnes pratiques, voire les exigences en la matière, ne sont pas (encore) clairement définies (chapitre 4).

### Encadré 3.1. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 : consultation publique

#### Recommandation

*Améliorer l'efficacité du processus de consultation en systématisant la consultation des tiers pour accroître la transparence.*

La multiplication des instances consultatives en France actuellement ne permet pas forcément d'assurer une efficacité optimale du processus de consultation. Or des processus de consultation publique transparents, systématiques, sont, dans de nombreux pays de l'OCDE, le gage d'une qualité accrue d'un processus réglementaire tenant compte de l'impact sur les citoyens et les entreprises. La disponibilité de l'outil Internet offre une opportunité intéressante. Par exemple, la France pourrait établir un registre unique sur Internet de tous les projets de dispositions en consultation. Pour assurer une plus grande efficacité et responsabilisation publique le registre devrait aussi incorporer les commentaires des parties avec l'argumentation et la réponse des autorités réglementaires. Ce processus pourrait en outre être intégré au cadre des études d'impact. L'association en amont des parties concernées sur un projet de texte ou sur la définition d'une politique est assez largement pratiquée dans le système administratif français, mais n'est ni systématique ni formalisée au niveau juridique sauf dans le domaine de l'environnement [...]. La liberté de proposition et de contre-proposition dont disposent les parties consultées sur une réglementation est assez développée lorsque cette réglementation est issue d'un projet de loi (sur l'initiative du Gouvernement) ou d'un projet de décret intervenant dans le domaine réglementaire autonome du Gouvernement. En revanche, et par nature, tant les propositions de loi que les amendements parlementaires échappent largement à la possibilité d'une consultation préalable réalisée par l'administration sur la proposition ou le projet de loi. De même, la liberté de proposition et de contre-proposition des parties concernées est assez étroite lorsqu'il s'agit d'un décret d'application d'une loi.

#### Évaluation

L'effort indéniable en matière de concertation aboutit cependant à une multiplication des instances consultatives. Cette prolifération et le manque de standardisation des procédures peuvent conduire à une situation complexe. Le nombre excessif d'organes de consultation est source de confusion et génère de l'opacité. En dépit d'une apparence pléthorique, le cadre général de la consultation reste souvent insuffisant. La loi d'habilitation adoptée en 2003 pour la simplification administrative envisage la rationalisation des organes consultatifs. La procédure de consultation des différents organismes n'est pas harmonisée, les règles étant définies au cas par cas. Certaines règles de procédure sont toutefois communes. Elles ont été dégagées par la jurisprudence administrative. L'efficacité du processus de consultation en France pourrait être améliorée par des processus de consultation plus transparents et plus systématiques.

Le développement de l'Internet constitue la principale innovation dans les modes d'association des administrés au travail de réglementation. Les ministères ont utilisé ce vecteur pour lancer plusieurs forums pour permettre au grand public de réagir à des projets concernant plusieurs sujets. Fin 2001, le Gouvernement a décidé que chaque site Internet public national diffusant des informations sur les politiques publiques devra être doté d'un dispositif de débat avec les citoyens sur des thèmes précis (EDG). Les sites locaux publics seront incités à développer ce type de fonctionnalité en lien avec les sites généraux *www.service-public.fr* et *www.vie-publique.fr*. La disponibilité de l'outil Internet offre une opportunité intéressante. Par exemple, la France pourrait établir un registre unique sur Internet de tous les projets de dispositions en consultation. Pour assurer une plus grande efficacité et responsabilisation publique le registre devrait aussi incorporer les commentaires des parties avec l'argumentation et la réponse des autorités réglementaires. Ce processus pourrait en outre être intégré au cadre des études d'impact.

En dépit de multiples possibilités de consultation formelle, il est arrivé sur certains sujets que les procédures de consultation et d'élaboration soient réduites. Dès lors, à côté de ce cadre général, les fuites par voie de presse jouent aussi un rôle significatif, et permettent de connaître en partie l'évolution du processus. En outre, quand la consultation n'a été que très partielle en amont, en aval le rôle du Parlement est d'être à l'écoute des divers intérêts et groupes de population, qui tentent de faire entendre leur voix par le jeu des amendements. Parfois, l'absence de consultation préalable déclenche des réactions spontanées de l'opinion publique et des syndicats, avec des mouvements de protestations publiques ou de grèves, qui obligent à une seconde phase de consultation.

L'association en amont des parties concernées sur un projet de texte ou sur la définition d'une politique est assez largement pratiquée dans le système administratif français, mais n'est ni systématique ni formalisée au niveau juridique sauf dans le domaine de l'environnement. La liberté de proposition et de contre-proposition dont disposent les parties consultées sur une réglementation est assez développée lorsque cette réglementation est issue d'un projet de loi (sur l'initiative du Gouvernement) ou d'un projet de décret intervenant dans le domaine réglementaire autonome du Gouvernement. En revanche, et par nature, tant les propositions de loi que les amendements parlementaires échappent largement à la possibilité d'une consultation préalable réalisée par l'administration sur la proposition ou le projet de loi. De même, la liberté de proposition et de contre-proposition des parties concernées est assez étroite lorsqu'il s'agit d'un décret d'application d'une loi.

(La même structure) se retrouve au niveau local, pour toutes les décisions relatives à l'urbanisme, l'agriculture ou l'environnement. La difficulté tient alors plutôt à la surabondance de commissions locales et d'instances consultatives. Ces commissions sollicitent tellement les élus locaux et les responsables syndicaux ou socio-professionnels au niveau local, au point qu'il peut devenir difficile de les faire fonctionner. Ceci génère donc un problème de « fatigue » de la consultation et des difficultés de recrutement pour les assemblées locales.

Source : OCDE (2004).

### *Accès au droit*

**Une grande attention est portée à l'accès au droit.** Des efforts importants ont été engagés et poursuivis pour développer des outils d'accès au droit, notamment à travers les sites *Légifrance* et *monservicepublic.fr*. Ces outils, qui continuent d'être enrichis, enregistrent des taux de fréquentation en hausse. Il semble que le site *Légifrance* a des possibilités d'évolution intéressante, qui renforcerait encore plus l'accès au droit, notamment pour la diffusion du droit local (Warsmann, 2009).

---

### **Recommandation 3.3. Évaluer les possibilités d'évolution du site *Légifrance*.**

---

## Présentation d'ensemble

### *Consultation publique sur l'élaboration des normes : contexte général*

La consultation publique en France est traditionnellement basée sur un large nombre de commissions consultatives institutionnalisées et des obligations inscrites dans des textes qui, si elles sont ignorées, peuvent entraîner l'annulation du texte par le juge administratif. On observe une évolution importante vers une approche plus étoffée et moderne. La consultation est l'un des grands « chantiers » mis en avant par la France en matière de gouvernance réglementaire. Selon le gouvernement français, un équilibre nouveau est en cours d'instauration entre des formes traditionnelles de consultation institutionnalisée (commissions consultatives) et des formes plus ouvertes (consultations ouvertes sur Internet). La « modernisation de la concertation des parties prenantes » a été consacrée comme un objectif explicite de l'action gouvernementale<sup>2</sup>.

Des réformes structurelles importantes ont eu lieu depuis le rapport OCDE de 2004 :

- Rationalisation des commissions consultatives institutionnalisées (« clause couperet » du décret du 8 juin 2006 qui a supprimé 40 % des commissions), et définition des règles de fonctionnement pour l'ensemble des commissions ;
- Développement de consultations ouvertes sur Internet ;
- Développement de nouveaux modes de consultation, parfois sur le mode expérimental (notamment le Grenelle de l'Environnement). On peut aussi citer le Conseil des entrepreneurs, une instance informelle qui a vocation de promouvoir les échanges et le débat entre les entreprises et l'administration ;
- Rénovation du dialogue social qui vise à promouvoir la concertation avec les partenaires sociaux pour les projets de réforme dans le domaine du travail et qui modifie les conditions de représentativité syndicale ;
- Ouverture à l'égard des citoyens pour renforcer la démocratie de proximité (voir le chapitre 8) ;
- Refonte du dispositif d'études d'impact (voir le chapitre 4), par lequel l'étude d'impact doit inclure la liste des organes consultés.

Si l'on prend en compte les approches classiques (commissions classiques formelles, dialogue sur les grands projets d'infrastructure), qui coexistent avec les formes nouvelles, la France dispose actuellement d'un large éventail de modes de consultation. Une obligation de consultation préalable s'applique à la plus grande part de la production normative, détaillée dans le guide *légistique* (voir aussi le chapitre 4). La logique de ces règles de consultation est de recueillir les avis des parties prenantes considérées comme les plus directement intéressées ou tout au moins de s'assurer que toutes aient eu effectivement l'occasion de s'exprimer. Dans la plupart de ces cas, cette forme de consultation s'organise sur la base d'un avant projet de texte préparé par le gouvernement. D'autres modalités peuvent toutefois être retenues dans certains domaines. Ainsi, dans le domaine social, la consultation s'organise désormais plus en amont du processus sur la base d'un document d'orientation, qui laisse intact le principe même de la réforme<sup>3</sup>.

Il convient de distinguer les modalités qui peuvent s'appliquer à un projet de texte et celles qui peuvent s'appliquer à l'élaboration d'une politique en amont, avant d'en venir (le cas échéant) à un projet de loi bien défini. Il convient également de souligner que l'association des parties prenantes peut se faire à partir de consultations officielles opérées dans le cadre officiel d'élaboration des textes de lois ou des décrets, prévues par la Constitution ou les lois organiques. Ceci oblige à consulter certains organes, tels le Conseil économique, social et environnemental. Ces consultations peuvent aussi se faire à partir de modalités plus informelles qui ne sont pas normalisées.

### ***Les modalités de consultation publique***

#### *Consultations formelles et commissions consultatives*

##### Les obligations de consultation

Le droit français comporte de nombreuses obligations consultatives, qui font intervenir divers organismes placés auprès des administrations centrales et dont le nombre dépassait récemment les 500 (encadré 3.2). Ces obligations ont une grande importance juridique, notamment pour les actes réglementaires puisque leur méconnaissance est de nature à entraîner l'annulation par le juge administratif pour cette seule raison. La consultation de ces organismes se distingue des concertations ou discussions qui peuvent être préalablement ou parallèlement engagées avec les parties prenantes, de manière moins officielle.

Le caractère obligatoire ou non de la consultation d'un organisme résulte soit du texte qui l'a institué (qui peut être de divers niveaux à savoir Constitution, loi, décret ou arrêté), soit plus souvent d'un texte prévoyant cette procédure. En dehors des cas très rares où un avis conforme est requis par un texte supérieur, les avis des organismes consultés ainsi rendus n'engagent pas le gouvernement, qui reste libre d'en tenir compte ou non. Dans le cas où la consultation est obligatoire, même si l'autorité administrative n'est pas liée par l'avis, elle ne peut pas prendre une décision traitant de questions nouvelles par rapport au projet soumis à consultation et aux observations éventuellement émises par l'organisme.

#### **Encadré 3.2. Les organismes à caractère consultatif**

Quelle que soit leur dénomination (conseil, commission, comité...), les organismes à caractère consultatif ont pour but d'éclairer l'autorité politique ou administrative et d'associer au processus de décision tous les acteurs concernés, auxquels se joignent parfois quelques parlementaires ainsi que, très fréquemment, des personnalités qualifiées.

Certains ont une vocation assez générale, tel le Conseil économique, social et environnemental (CESE), dont le fondement se trouve dans la Constitution et les missions précisées par voie de loi organique, et qui comprend des représentants de la société civile et des acteurs socio-économiques issus de différents horizons. La plupart des autres organismes consultatifs ont un champ de compétence spécialisé, à l'intérieur d'un même secteur tel l'environnement, le transport ou l'agriculture. Le gouvernement peut aussi former des commissions consultatives *ad hoc* lors de l'élaboration d'un projet de texte ou d'une réforme spécifique afin de réunir des catégories d'administrés représentant des intérêts différents qui ne sont pas toujours représentés dans les instances officielles de concertation.

Le CESE a fait l'objet de réformes. La révision constitutionnelle de juillet 2008 a étendu son champ de compétences aux questions environnementales et a institué un mode de saisine par voie de pétition citoyenne (la capacité de saisir le Conseil étant jusque là réservée au Premier ministre). Une réforme en profondeur du CESE, dont la composition<sup>4</sup> et l'utilité sont souvent contestées, est actuellement en

discussion au parlement. Un rapport d'étude, demandé par le Président de la République, met en évidence le positionnement incertain du CESE (conurrencé dans les faits par les multiples commissions consultatives spécialisées) et les déficiences dans son fonctionnement. Il insiste sur l'anachronisme de sa composition, non représentative de la société contemporaine, la nature trop généraliste de ses travaux et son manque de visibilité (Chertier, 2009). Certaines règles concernant la procédure à suivre devant les organismes que l'État doit obligatoirement consulter ont été fixées par un décret du 8 juin 2006<sup>5</sup>. Elles incluent l'obligation de convoquer les membres de l'organisme et de leur adresser les documents utiles cinq jours au moins avant la séance ; les conditions de quorum et les dispositions relatives au vote ; l'interdiction de participer à la délibération pour les membres qui ont un intérêt personnel à l'affaire ; l'obligation de dresser un procès-verbal écrit de la réunion. Ces règles générales peuvent être précisées au cas par cas dans le texte qui institue l'organisme à consulter. En pratique, si la durée de la procédure de consultation varie selon les organismes, les questions posées et l'urgence qui peut être demandée par le gouvernement, la consultation a généralement lieu dans les semaines qui précèdent la présentation du texte au Parlement ou, pour les textes réglementaires, leur signature par le Premier ministre ou les ministres, et le cas échéant avant consultation du Conseil d'État. Les règles relatives aux consultations obligatoires sont rappelées dans le Guide de *légistique*<sup>6</sup> (voir chapitre 4) qui recommande de les appliquer également dans le cas de consultations facultatives.

La même structure d'organismes à caractère consultatif se retrouve au niveau local, pour toutes les décisions relatives à l'urbanisme, l'agriculture ou l'environnement.

### Rationalisation des commissions consultatives

Au cours des dernières années, le gouvernement français a entrepris de rationaliser les commissions consultatives en supprimant certaines commissions peu utiles et en contenant l'expansion continue des commissions par la démonstration d'un réel besoin. Le gouvernement et l'administration considèrent que ce mode de consultation permet de confronter des intérêts différents et de conduire à une position collective, mais qu'il peut aussi ralentir de façon très significative la décision finale, notamment lorsque le domaine concerné est étroit et que la périodicité des réunions est assez espacée par voie de conséquence. Cet inconvénient s'est trouvé renforcé par la multiplication des instances consultatives depuis les années 1980. Dans de nombreux cas, les missions des nouvelles instances auraient pu être prises en charge par des instances déjà existantes<sup>7</sup>.

Concernant les commissions consultatives placées auprès des administrations centrales, le décret du 8 juin 2006 a établi que, sauf lorsque leur existence est prévue par la loi, ces commissions sont créées par décret pour une période de cinq ans. Leur création doit être précédée par une étude pour vérifier que la mission de la commission répond à une nécessité et n'est pas déjà assurée par une autre commission. Le décret a aussi inclus une « clause-couperet » par laquelle, dans un délai de trois ans, les commissions qui n'auraient pas été confirmées seraient supprimées. Après une phase de recensement, la mise en œuvre du décret a abouti à la suppression de 211 commissions sur un total de 545 commissions créées par voie réglementaire<sup>8</sup>. Le Premier ministre prévoit un exercice similaire pour les commissions établies par un texte de loi.

Les commissions au niveau déconcentré de l'administration ont aussi fait l'objet d'une réforme. L'ordonnance n° 2004-637 du 1<sup>er</sup> juillet 2004<sup>9</sup> a remplacé environ 70 commissions préexistantes au niveau déconcentré par un nombre restreint de commissions thématiques auprès des préfets, parfois désignées sous les termes de « commissions pivots ». Les attributions et les règles d'organisation et de fonctionnement de ces commissions sont désormais fixées par décret<sup>10</sup>.

### *Consultations ad hoc*

Aux consultations formelles s'ajoute la pratique de consultations informelles, très fréquentes lors de l'élaboration des réformes pour aider l'autorité réglementaire à appréhender les spécificités de telle ou telle dimension du problème à traiter. Le gouvernement peut ainsi engager des consultations bilatérales avec les représentants des parties concernées lors de l'élaboration du projet de norme.

De manière plus formelle, le gouvernement peut aussi confier des missions exploratoires à des parlementaires ou à des personnalités pour examiner un projet de réforme. Le rôle de la mission va être de consulter toutes les parties prenantes et de tester, le cas échéant, un avant-projet de norme. Les missions recourent généralement, pour une part significative, à des fonctionnaires et à des services administratifs qui en assurent le secrétariat et effectuent le travail de synthèse. Ces missions permettent d'associer des fonctionnaires, des syndicalistes, des représentants des milieux économiques et des experts du monde universitaire. Un autre exemple de consultations informelles mais structurées est le « Conseil des entrepreneurs », établi en juillet 2007 auprès du Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi en charge des entreprises et du commerce extérieur. Il s'agit d'une instance informelle qui a vocation de promouvoir les échanges entre les entreprises et l'administration, « de décloisonner le monde des entreprises et celui de l'administration afin d'être plus en prise avec la réalité des entrepreneurs et d'établir un contact permanent avec eux » (voir le chapitre 5).

### *Utilisation d'Internet*

Des consultations ouvertes sur Internet ont eu lieu de manière ponctuelle au cours des dernières années. Elles peuvent prendre la forme de mise en ligne d'avant-projets de texte, plus rarement de livres blancs et verts, et de forums sur des sujets de réforme. Ces consultations résultent d'initiatives des ministères individuels qui définissent le contenu de la consultation, son mode de diffusion et éventuellement la publication d'une synthèse des résultats (voir par exemple les initiatives de la DGME en matière de simplification administrative, chapitre 5, ou la consultation ouverte sur le livre blanc relatif à la taxe carbone en juin 2009). Les forums de discussion sur Internet portent sur des projets de réforme de portée large, plutôt que sur des textes spécifiques<sup>11</sup>. Elles viennent généralement compléter les consultations des commissions établies. La création en 2008 d'un portail dédié<sup>12</sup>, qui donne accès aux forums en cours et archivés (dont une synthèse des contributions au forum), a pour objectif de rendre plus facile l'accès à ces forums. *Vie-publique.fr* permet en outre de suivre l'ensemble des débats publics en cours ou programmés, y compris par une cartographie de ces débats sur l'ensemble du territoire national. C'est un dispositif récent, qui n'a pas encore fait ses preuves.

Les entretiens menés par l'OCDE ont fait apparaître des appréciations contrastées quant à l'efficacité des consultations par Internet, oscillant de manière classique entre approches conservatrices et approches innovantes. Certains intervenants ont pointé la faiblesse des résultats par rapport au temps nécessaire pour ce type de consultation et le besoin de s'appuyer sur des relais. Il peut ainsi exister une certaine circonspection, voire franche méfiance, vis-à-vis des consultations sur Internet. D'autres intervenants ont relevé des expériences réussies et la maturité de la société civile, notant que ces consultations ouvertes ont apporté des informations utiles et dans certains cas permis d'identifier des difficultés lors du processus d'élaboration de la norme.

## Les Grenelle

La pratique récente des consultations montre une tendance à consulter plus en amont de la préparation des projets tout en combinant différents types de consultation. La préparation du projet de loi sur le revenu de solidarité active (RSA)<sup>13</sup> offre un premier exemple de cette tendance. Elle a donné lieu à une consultation sur un « livre vert », assez inédite en France. Plus de soixante contributions, issues de structures d'horizons divers, ont été envoyées<sup>14</sup>. Le deuxième exemple est le « Grenelle de l'environnement », nom donné à la procédure de consultation sur le développement de la politique de l'environnement<sup>15</sup>. Lancé en juillet 2007, ce processus a associé des consultations dans le cadre de groupes de travail *ad hoc*, de commissions consultatives institutionnelles, des réunions organisées dans les régions et des consultations ouvertes sur Internet (encadré 3.3). Ce mode de consultation a depuis été repris sur d'autres thèmes sous l'appellation « Grenelle » (Grenelle de la mer, Grenelle de l'insertion, Grenelle des ondes) ou encore « états généraux » (états généraux de la presse écrite, états généraux de l'outre-mer).

### Encadré 3.3. Le Grenelle de l'environnement

Le « Grenelle de l'environnement » a réuni l'État et les représentants de la société civile afin de définir une feuille de route en faveur de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. L'objectif a été de définir un plan d'action de 15 à 20 mesures concrètes et quantifiables recueillant un accord le plus large possible des participants.

Le « Grenelle de l'environnement » a conduit le gouvernement à combiner plusieurs modes de consultation, de concertation ou d'appel à contributions, dans le cadre d'un processus coordonné :

- La première phase, de mi-juillet à fin septembre 2007, a été consacrée au dialogue et à l'élaboration des propositions au sein de six groupes de travail composés de 40 membres issus de cinq collèges de taille identique : État, collectivités locales, ONG, employeurs et salariés. L'objectif qui leur était assigné était de faire émerger non seulement un diagnostic, mais surtout des propositions opérationnelles permettant d'y répondre. Pour chaque proposition d'action, il convenait de préciser les obstacles de toute nature (juridiques, sociaux, budgétaires, techniques) à leur exécution ainsi que les moyens nécessaires pour les lever. Ces propositions ont été consignées par une série de rapports.
- La seconde étape du Grenelle, de fin septembre à mi-octobre 2007, a été consacrée à la consultation des publics sur les propositions d'action issues des groupes de travail, à travers différents canaux :
  - Le gouvernement a recueilli les avis des différentes commissions consultatives, institutions ou organismes, y compris le Parlement : 31 conseils et comités ont été consultés tandis que le Parlement en débattait le 3 octobre à l'Assemblée et le 4 octobre au Sénat.
  - Des réunions en région ont été organisées du 5 au 22 octobre 2007. Tout citoyen pouvait y participer, il suffisait pour cela d'adresser une demande à la préfecture du département. Dix-sept villes ont été retenues par le Gouvernement : Annecy-le-Vieux, Arras, Aurillac, Besançon, Bourges, Brest, Chalons en Champagne, Drancy, Épinal, Laval, Le Havre, Mulhouse, Nice, Périgueux, Perpignan, Saint-Denis de la Réunion, Saint Etienne. Ces rencontres ont souvent été précédées d'ateliers sous la présidence de personnalités locales afin de donner un premier avis sur les propositions et les

conclusions des groupes de travail nationaux. Ces réunions régionales ont réuni au total près de 17 000 participants : élus, acteurs économiques, sociaux et associatifs ou simples citoyens.

- Enfin, un autre mode de participation était proposé sur Internet : les citoyens disposaient de la faculté de commenter et proposer des amendements en ligne aux propositions élaborées par les groupes de travail sur le forum du site, du 28 septembre au 14 octobre.

Ce mode de participation en ligne a connu un succès certain, avec 72 000 visites et plus de 11 000 contributions publiées en 17 jours.

- La troisième étape, les 24, 25 et 26 octobre, a donné lieu à des négociations et des décisions. Au sein de quatre tables rondes associant les cinq collèges, 268 engagements ont été retenus.
- Dans la quatrième étape (décembre 2007), 33 chantiers opérationnels ont été lancés afin de décliner les propositions d'action permettant l'application des conclusions du Grenelle.

Les conclusions de ces chantiers ont alimenté le projet de loi de programmation sur l'environnement, qui a été adopté par le Parlement en juin 2009. Ce texte, dit « loi Grenelle 1 » définit de grandes orientations et expose les choix faits sans pour autant toujours prévoir leurs modalités concrètes d'application ou leur financement. Il traduit au plan législatif les engagements pris en octobre 2007. Les financements et les modalités précises d'exécution des dispositifs énoncés dans la loi Grenelle 1 ont été détaillés dans la loi de finances pour 2009 (décembre 2008) et dans une deuxième loi dite « Grenelle 2 » (en cours d'examen au Parlement). Les deux projets de loi issus du Grenelle ont fait l'objet d'une étude d'impact au plan économique, social et environnemental, qui ont été rendues publiques sur Internet dès leur envoi au Parlement.

### Procédure de débat public pour les projets d'aménagement ou d'équipement

Le débat public, procédure régie par la loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement, est une étape dans le processus décisionnel, s'inscrivant en amont du processus d'élaboration d'un projet d'équipement ou d'aménagement d'une certaine ampleur. Il constitue une phase d'ouverture et de dialogue au cours duquel la population peut s'informer et s'exprimer sur le projet en cause avant que les options définitives ne soient retenues. La loi du 27 février 2002 a transformé la Commission nationale du débat public (CNDP), créée par la loi du 2 février 1995, en autorité administrative indépendante et en élargit le champ de compétence. La loi « Grenelle 2 » (en cours d'examen au Parlement), qui vise notamment à favoriser une concertation élargie avant les décisions publiques dès qu'un impact significatif sur l'environnement est en jeu, apporte quelques compléments à cette procédure de débat public (encadré 3.4).

#### **Encadré 3.4. La Commission nationale du débat public**

La loi 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a transformé la Commission nationale du débat public (CNDP), créée en 1995 par la loi dite « Barnier », en autorité administrative indépendante et en a élargi le champ de compétence.

La Commission nationale du débat public (CNDP) est à présent chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. La participation du public peut prendre la forme d'un débat public sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet.

La CNDP est composé de 21 membres. Outre son président et deux vice-présidents, elle comprend des parlementaires, des élus locaux, des membres des juridictions administratives et civiles, de la Cour des comptes, des représentants d'associations de défense de l'environnement et de défense des consommateurs, des personnalités qualifiées. La Commission peut, soit organiser elle-même le débat public, soit en confier l'organisation, selon ses préconisations, au maître d'ouvrage concerné. Si elle estime qu'un débat public ne s'impose pas, elle recommande au maître d'ouvrage l'organisation d'une concertation et en propose les modalités. La participation du public est assurée pendant toute la phase d'élaboration du projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique.

La loi « Grenelle 2 » (en cours d'examen) inclut une modification de la composition de la CNDP en y ajoutant des représentants des organisations syndicales de salariés et des représentants des acteurs économiques. Elle élargit les thématiques sur lesquelles la CNDP peut être saisie. Elle introduit une obligation d'information du public sur les suites données au débat.

## Le dialogue social et sa réforme

Dans le système français, les syndicats et représentants des entreprises (dénommés « partenaires sociaux ») peuvent être associés par le gouvernement à la prise de décision à travers une phase de discussion ou « dialogue ». Ce dialogue peut revêtir la forme d'information sur les orientations et décisions gouvernementales ou la forme de consultation officieuse ou officielle sur une décision (de manière plus ou moins interactive). Enfin, la décision peut résulter directement d'un accord tripartite conclu entre gouvernement, organisations syndicales et patronales, ou d'un accord bipartite conclu entre les seuls partenaires sociaux. Les modalités de ce « dialogue social » ont fait l'objet de réformes avec l'adoption de la loi du 31 janvier 2007 (encadré 3.5).

### Encadré 3.5. La modernisation du dialogue social

La loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social a introduit, pour tout projet gouvernemental impliquant des réformes dans les domaines des relations du travail, de l'emploi ou de la formation professionnelle, une obligation de concertation préalable avec les partenaires sociaux (organisations syndicales de salariés et d'employeurs interprofessionnelles reconnues représentatives au niveau national) dans le but de permettre l'ouverture d'une négociation. Le gouvernement est tenu, en ce sens, d'adresser aux partenaires sociaux une « documentation d'orientation » exposant son diagnostic, ses objectifs et les modalités envisagées pour une éventuelle négociation. Il appartient aux partenaires sociaux de faire savoir aux pouvoirs publics s'ils veulent négocier et quels sont les délais qu'ils estiment nécessaires. Cette réforme fait notamment suite au rapport « Chertier » qui faisait un état des lieux des conditions structurelles de la négociation entre partenaires sociaux<sup>16</sup>.

Les projets législatifs éventuellement issus de ces négociations doivent ensuite être soumis pour avis à la Commission nationale de la négociation collective. La commission est formée par les ministres chargés de l'emploi, de l'agriculture et de l'économie, et par des représentants des syndicats nationaux de salariés et d'employeurs. Le cas échéant, le Conseil supérieur de l'emploi et le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie peuvent aussi être sollicités pour avis. Par ailleurs, le nouvel article L.2211-3 du Code du travail prévoit que « chaque année, les orientations de la politique du gouvernement dans les domaines des relations individuelles et collectives du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ainsi que le calendrier envisagé pour leur mise en œuvre sont présentés pour l'année à venir devant la Commission nationale de la négociation collective ».

Les négociations sur la modernisation du marché du travail ont été parmi les premières à s'inscrire dans ce nouveau cadre :

- Le 18 juin 2007, le Premier ministre a adressé aux partenaires sociaux deux documents d'orientation relatifs, d'une part, à la modernisation du marché du travail et la sécurisation des parcours professionnels et, d'autre part, à la démocratie sociale. À la suite d'une rencontre organisée le lendemain, les partenaires sociaux ont décidé d'ouvrir une négociation sur la modernisation du marché du travail portant sur la sécurisation des parcours professionnels, le contrat de travail et l'assurance chômage.
- Une série de réunions à partir du mois de septembre 2007, ont abouti en janvier 2008 à un accord, entre les trois organisations patronales (MEDEF, CGPME et UPA) et quatre des cinq organisations syndicales de salariés (CFDT, CGT-FO, CFTC et CFE-CGC). La loi du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail a transposé les dispositions de cet accord national interprofessionnel.

Les négociations engagées début 2008 sur la représentativité, le développement du dialogue social et le financement des syndicats constituent une deuxième application des nouvelles dispositions issues de la loi du 31 janvier 2007. À l'issue d'un processus analogue, la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail a transposé les dispositions de la « position commune » signée le 10 avril 2008 par deux organisations syndicales (CGT, CFDT) et deux organisations patronales (MEDEF et CGPME) en matière de représentativité des organisations syndicales et de financement du dialogue social. D'autres réformes en cours, notamment dans le domaine des conditions de travail et de la médecine du travail, ainsi sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et sur la formation professionnelle, font actuellement l'objet d'une négociation des partenaires sociaux en application de cette loi.

### *Le cas des autorités de régulation économique*

Comme leurs homologues dans les autres pays de l'UE, les autorités de régulation économique<sup>17</sup> ont mis en place leurs propres processus de consultations publiques lors de l'élaboration de leurs décisions. L'ARCEP (en charge de la régulation du secteur des télécommunications) en offre une illustration (encadré 3.6).

#### **Encadré 3.6. Autorités de régulation et consultation publique : l'exemple de l'ARCEP**

Depuis sa création en 1997, l'Autorité consulte régulièrement le secteur sur les projets de décision ayant un effet sur le marché, comme par exemple ceux relatifs aux analyses des marchés pertinents, à la portabilité des numéros fixes ainsi qu'à l'acheminement des communications à destination des numéros portés, qu'ils soient fixes ou mobiles, à l'encadrement tarifaire des terminaisons d'appel vocal mobile, à la qualité du service fixe, au partage des installations 3G, aux besoins futurs en numéros mobiles et à l'ouverture de la tranche 07, au service mobile, à l'accès aux boîtes aux lettres installées dans les immeubles équipés de systèmes de contrôle d'accès, etc. Il s'agit de recueillir les avis et les commentaires des acteurs intéressés, ce qui garantit le principe de transparence, auquel l'institution est attachée.

*Les groupes de travail.* L'Autorité anime de nombreux groupes de travail, sur des sujets techniques parfois pointus. Ces lieux d'échanges permettent de dialoguer, notamment avec les opérateurs, afin d'aborder certains problèmes et de réfléchir aux moyens d'y remédier. À titre d'exemple, le Comité d'experts pour l'introduction de nouvelles techniques dans la boucle locale, créé en 2002, a rassemblé des opérateurs dégroupant la boucle locale cuivre, les principaux équipementiers et l'opérateur historique France Télécom. Présidé par un expert reconnu de l'industrie, il a vocation à émettre des avis sur les questions techniques relatives à l'introduction de technologies nouvelles dans la boucle locale. En 2007, il a ainsi rendu des avis favorables concernant l'introduction de la technique ADSL2+

au sous-répartiteur, l'introduction de la technique VDSL2 dans la boucle locale de France Telecom et l'introduction de la technique E-SDSL au répartiteur. Dans le secteur postal, l'Autorité a animé, en 2007, un groupe de travail sur les aspects techniques et opérationnels susceptibles de faciliter la mise en œuvre du principe d'accès aux boîtes aux lettres particulières dans les immeubles avec les acteurs concernés (opérateurs, représentants de gestionnaires d'immeubles) avant de lancer une consultation publique sur le sujet.

*Les commissions consultatives spécialisées.* La Commission consultative des réseaux et des services de communications électroniques (CCRSCE) et la Commission consultative des radiocommunications (CCR), commissions consultatives placées auprès du ministre chargé des communications électroniques et de l'ARCEP par la loi du 26 juillet 1996, sont les lieux de la concertation institutionnelle en matière de télécommunications. Un décret détermine la composition, les attributions et les conditions de fonctionnement des deux commissions consultatives dont l'Autorité assure le secrétariat. Elles sont composées de représentants des fournisseurs de services, de représentants des utilisateurs de services, et de personnalités qualifiées, nommés pour trois ans par le ministre. Ces commissions sont spécifiquement chargées d'examiner les projets de textes réglementaires relatifs à la téléphonie mobile, d'une part, et aux réseaux et services de communications électroniques, d'autre part. Elles sont consultées par le ministre chargé des communications électroniques ou par l'ARCEP sur tout sujet entrant dans leur domaine de compétence.

*Le comité de l'interconnexion et de l'accès* est composé de représentants des opérateurs de réseaux, actifs sur le marché de l'interconnexion, de fournisseurs de services ainsi que d'associations de consommateurs, nommés par décision de l'ARCEP. Le président de l'Autorité en assure la présidence, l'ARCEP le secrétariat. Le comité de l'interconnexion et de l'accès est un lieu de discussion et d'échanges entre les acteurs du secteur sur les sujets d'actualité relatifs à l'interconnexion fixe ou mobile.

*Le comité des réseaux d'initiative publique (CRIP)*, créé par l'Autorité fin 2004, est un espace d'échanges, qui rassemble les collectivités territoriales, les opérateurs et les acteurs concernés par l'aménagement numérique du territoire. Des groupes et sous-groupes techniques associant acteurs publics et privés se réunissent régulièrement tout au long de l'année. Une fois par an, une séance plénière est l'occasion pour les élus qui le souhaitent et l'Autorité de dresser le bilan des travaux réalisés et de fixer le programme de travail de l'année à venir.

*Le comité des consommateurs* est une structure de travail, de dialogue et d'échanges mis en place fin 2007 pour apporter solutions aux problématiques liées aux consommateurs dans le cadre des compétences de l'ARCEP. Ce comité rassemble les associations de consommateurs ainsi que des institutions publiques (INC, DGCCRF, DGE, le médiateur des communications électroniques). Les opérateurs peuvent y être conviés, selon les sujets. Le comité des consommateurs se réunit une fois par an en séance plénière pour établir le bilan de son activité et fixer l'orientation du programme de travail pour l'année suivante. Des travaux sont conduits par des groupes et sous-groupes qui se réunissent régulièrement au cours de l'année.

## ***Accès au droit***

### *Publication des lois et décrets*

Les lois et les dispositions réglementaires émanant du gouvernement ou des ministres sont centralisées et publiées dans le *Journal officiel de la République française*, qui est intégralement accessible en ligne depuis 1990. Le droit français ne mettant pas de limite temporelle à la validité des textes, la direction des journaux officiels a mis au point une base de données incluant des textes anciens promulgués avant 1943, qui remontent à la fin du 18<sup>e</sup> siècle, et dont certains sont encore pour partie en vigueur<sup>18</sup>. Le Journal officiel est publié par la direction de l'information légale et administrative (DILA)<sup>19</sup> qui édite également environ 700 titres regroupant des ouvrages thématiques et une cinquantaine de

codes ou les conventions collectives (accords entre syndicats et patronat ayant valeur réglementaire par rapport aux relations de travail quand ils sont agréés). En plus du journal officiel, cette direction publie différents bulletins économiques et financiers (Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales, Bulletin des annonces légales obligatoires, Bulletin des annonces des marchés publics)<sup>20</sup>.

La publication des actes réglementaires conditionne non pas tant leur légalité par elle-même, mais leur opposabilité envers les destinataires de la norme. La loi du 17 juillet 1978 sur la transparence administrative fait obligation aux administrations de publier les directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives. La publication s'effectue au *Journal officiel de la République française* s'agissant des textes les plus importants, ou dans un bulletin officiel d'un ministère pour le reste<sup>21</sup>.

### *Publication des circulaires*

Un décret du Premier ministre de 2008<sup>22</sup> a rendu obligatoire la publication sur un site Internet des circulaires et instructions adressées par les ministres aux services et établissements de l'État, sous peine de non applicabilité. Les circulaires et instructions déjà signées avant l'ouverture du site sont réputées abrogées si elles ne sont pas reprises sur le site<sup>23</sup>. Le site dédié<sup>24</sup>, ouvert en mai 2009, répertorie ainsi l'ensemble des circulaires applicables par date et thème, qui restent par ailleurs incluses dans les bulletins officiels des ministères. La mise en place de ce site est destinée à promouvoir la cohérence de l'action des administrations à travers une actualisation régulière et une abrogation des circulaires obsolètes. La portée juridique pour les administrés est toutefois réduite dans la mesure où les droits et obligations des administrés découlent des dispositions législatives et réglementaires et non des circulaires qui consistent en des commentaires et interprétations qu'en font les circulaires. Ces dernières ne peuvent être opposables devant le juge administratif que si elles contiennent un impératif, ce qui se limite en pratique au domaine fiscal (voir chapitre 4).

### *Diffusion du droit et de l'information juridique sur Internet*

#### *Le site Légifrance*

La diffusion générale du droit par Internet est assurée par le site *Légifrance* qui offre un accès gratuit à l'ensemble du droit public accessible en ligne en France (encadré 3.7). Il diffuse tous les textes parus au Journal officiel de la République française, dont la version électronique est juridiquement opposable, et de nombreuses autres données, à caractère purement informatif. Cela inclut les textes consolidés et la jurisprudence constitutionnelle, administrative et judiciaire. Le site fournit aussi des liens vers les sites juridiques institutionnels nationaux, les bulletins officiels des ministères ainsi que les sites relatifs au droit européens et internationaux. Depuis qu'il est devenu un site gratuit (en 2002), la fréquentation du site *Légifrance* a crû continuellement. Le nombre de visites est passé de 31 millions en 2005 à 47 millions en 2008.

Le rapport *Warsmann* a souligné l'intérêt de faire évoluer le site *Légifrance* (« de nouvelles ambitions pour *Légifrance* »). Il a proposé d'enrichir l'information disponible et

d’y regrouper les actes des autorités administratives indépendantes. Il a aussi proposé de rendre plus accessibles les actes administratifs territoriaux. Le rapport a souligné l’inefficacité en pratique de la publication du recueil des actes administratifs (RAA), qui constitue un empilement chronologique des textes (les « actes administratifs territoriaux, tant ceux des collectivités territoriales que des administrations déconcentrées ne paraissent pas satisfaire aux critères minimaux d’une bonne accessibilité ». Il a préconisé une mise en ligne du droit local, permettant un accès thématique et la création de sites d’information à base départementale ou régionale. Une réflexion est engagée sur la diffusion du droit local par voie électronique, qui pourrait s’appuyer sur *Légifrance*.

### Encadré 3.7. *Légifrance*

Le site *Légifrance* ([www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)), régi par le décret n°2002-1064 du 7 août 2002, présente l’ensemble du droit public accessible en ligne en France. Il a remplacé le site payant *Jurifrance* lancé en janvier 1998 qui donnait accès aux principales données (journal officiel, codes et principales lois). Le site *Légifrance* s’en distingue par un champ beaucoup plus élargi et la gratuité de l’accès aux données.

Le site *Légifrance* est placé sous l’autorité des services du Premier ministre. Pour la gestion de ce service public, le Premier ministre s’appuie sur le comité du service public de la diffusion du droit par l’internet, au sein duquel siègent notamment de représentants des entreprises spécialisées dans le domaine de l’édition juridique. Le rapport annuel de ce comité est diffusé sur le site *Légifrance*.

Les principales caractéristiques de *Légifrance* sont les suivantes :

- Il met gratuitement à la disposition du public la plupart des actes normatifs en vigueur (Constitution, codes, lois, actes réglementaires émanant des autorités de l’État, et actes résultant des engagements internationaux de la France, dont les directives et règlements publiés au Journal officiel de l’Union européenne), présentés tels qu’ils résultent de leurs modifications successives. Une douzaine de codes sont disponibles en anglais et en espagnol. Le site donne aussi accès aux conventions collectives en vigueur, aux bulletins officiels des ministères.
- Il permet l’accès à plusieurs bases de jurisprudence, qu’il s’agisse de la jurisprudence constitutionnelle, judiciaire, administrative ou européenne ; un abonnement gratuit quotidien à la diffusion électronique par messagerie du Journal officiel de la République française est proposé aux utilisateurs du site.
- Il permet l’accès à des informations sur la production normative : guide *légistique*, suivi de l’application des lois, statistiques de production des lois, ordonnances et décrets.
- La conception du site repose sur la fédération de bases de données organisées le plus possible dans l’optique d’une facilitation de la recherche sur le site *Légifrance* ; le site fait également office de portail vers d’autres sites publics de référence, par exemple ceux des assemblées parlementaires, et propose à l’internaute des références de sites juridiques privés.

Des licences de réutilisation des données figurant dans les bases publiques sont accordées à titre gracieux aux personnes qui souhaitent faire usage de ces données dans le cadre de leur activité, que celle-ci ait ou non un caractère commercial.

## Les portails Vie publique et Service public

Le site *Légifrance* est complété par des portails d'information à destination du grand public, gérés par la DILA. Le portail *vie-publique.fr* offre des informations à destination du grand public sur les réformes en cours et l'évolution de la réglementation, avec par exemple des notices explicatives sur les lois en cours d'adoption (rubrique « Panorama des lois »<sup>25</sup>). Il est complété par le portail *service-public.fr* destiné aux particuliers et aux entreprises, qui facilite l'accès aux différents organismes publics et services en ligne, et recense l'ensemble des démarches administratives en fonction des sujets de préoccupation des particuliers (dont 600 démarches peuvent être effectuées en ligne). En 2007, le nombre moyen de visiteurs s'élevait à 2.1 millions par mois.

## Les sites destinés aux entreprises

Plusieurs autres sites publics proposent des rubriques sur le droit régissant et/ou intéressant les entreprises, notamment le ministère de l'économie et le ministère du travail ainsi que les chambres de commerce et d'industrie (encadré 3.8).

### Encadré 3.8. Les sites publics d'information destinés aux entreprises

Le site Internet du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi ([www.minefe.gouv.fr](http://www.minefe.gouv.fr)) propose des rubriques sur la vie des entreprises, incluant la comptabilité des entreprises, la formation dans le milieu professionnel, la création d'entreprise, le développement de l'entreprise, la normalisation ou encore les pôles de compétitivité et les marchés publics. Chaque section est elle-même subdivisée en sous-catégorie proposant le cas échéant des guides et fiches pratiques tel que « *Le Guide du créateur d'entreprise* ». De plus, la branche « professionnels » du site [www.impots.gouv.fr](http://www.impots.gouv.fr) fournit une aide aux entreprises dans l'accomplissement de certaines formalités fiscales (par exemple : impôt sur les sociétés, TVA ou taxe professionnelle) mais aussi en matière d'information et de droits des entreprises dans le domaine fiscal.

Le ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville a mis en ligne l'ensemble des formulaires nécessaires à la vie sociale d'une entreprise, ainsi que des fiches pratiques couvrant de nombreux champs du droit du travail (par exemple : congés et absence du salarié, contrats de travail, formation professionnelle, licenciement...) et les règles d'hygiène et de sécurité ([www.travail.gouv.fr](http://www.travail.gouv.fr)).

Le site [www.pme.service-public.fr](http://www.pme.service-public.fr), géré par la Documentation française, offre un éventail d'aides et conseils pratiques visant à faciliter et, le cas échéant, à accompagner, les entrepreneurs de PME dans les démarches inhérentes à la vie de leur entreprise. Le site propose différentes rubriques informant les entrepreneurs tant sur la création que la reprise d'une PME, sur la gestion (agrément, autorisations et obligations liés à l'activité, aides financières, environnement, fiscalité, gestion, comptabilité, litiges, logistique, ressources humaines), mais aussi sur le développement et l'innovation, et enfin la cession et l'arrêt d'activité.

Les Chambres de Commerce et de l'Industrie ([www.cci.fr](http://www.cci.fr)) apportent diverses informations sur la vie des entreprises. Plus particulièrement, le centre de formalités des entreprises sur le net ([www.cfenet.cci.fr](http://www.cfenet.cci.fr)) fournit des aides sur les principales formalités relevant de leur champ. Le site [www.enviroville.fr](http://www.enviroville.fr) présente quant à lui les règles et la jurisprudence applicables en matière de droit de l'environnement, de santé et de sécurité. Le système « Sémaphore » des Chambres de Commerce et de l'industrie ([www.semaphore.cci.fr](http://www.semaphore.cci.fr)) rassemble sur un site unique l'ensemble des aides financières et des aides techniques concernant tous les thèmes de la vie de l'entreprise (création, cession – reprise, emploi, innovation, international, environnement, implantation – immobilier). Enfin le réseau des chambres de Commerce et de l'Industrie offre un « Portail de la transmission et de la reprise d'entreprise » visant non seulement à recenser les offres et annonces mais aussi à fournir les outils et les conseils facilitant la transmission et la reprise des entreprises artisanales et commerciales.

### *Dates communes d'entrée en vigueur*

Comme dans la plupart des autres pays de l'Union européenne, la France n'utilise pas de dates communes d'entrée en vigueur des textes législatifs et réglementaires. Les règles d'entrée en vigueur des textes législatifs et réglementaires résultent de l'article 1<sup>er</sup> du code civil. Elles laissent la place à des mécanismes d'entrée en vigueur différée, qui sont monnaie courante, notamment dans le respect du principe de sécurité juridique pour la prise en compte du délai nécessaire aux destinataires de la norme pour s'adapter aux règles nouvellement adoptées.

## Notes

1. Procédures d'élaboration des normes (chapitre 5), codification (chapitre 6), voies de recours (chapitre 7).
2. Réponse de la France au questionnaire de l'OCDE.
3. Réponse de la France au questionnaire de l'OCDE.
4. Le Conseil économique, social et environnemental comprend 231 membres, qui sont désignés pour un mandat de cinq ans de deux manières: 163 d'entre eux sont désignés par les organisations dont ils sont les représentants (organisations syndicales représentatives, organisations professionnelles, organismes de la coopération et de la mutualité, associations familiales) ; 68 autres sont nommés par le gouvernement (dont certaines sont nommés sur proposition d'organismes).
5. Décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif. Les dispositions applicables aux commissions administratives lorsque leur consultation est obligatoire avaient déjà été définies dans un décret du 28 novembre 1983 (abrogé au 1<sup>er</sup> juillet 2007).
6. [www.legifrance.gouv.fr/html/Guide\\_legistique\\_2/212.htm](http://www.legifrance.gouv.fr/html/Guide_legistique_2/212.htm).
7. Réponse de la France au questionnaire.
8. Décret n° 2009-613 du 4 juin 2009 modifiant le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif. Chaque ministère a établi par décret la liste des commissions confirmées avec la référence du décret ou de l'arrêté qui les régit.
9. Ordonnance n° 2004-637 du 1er juillet 2004 relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et à la réduction de leur nombre.
10. Décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives.
11. À titre d'exemple, on peut citer un forum sur l'avenir du système de retraite en avril-mai 2008 et un forum relatif au dividende numérique en mai - juin 2008.
12. [www.forum.gouv.fr](http://www.forum.gouv.fr).
13. Le revenu de solidarité active est une prestation sociale, d'abord expérimentée entre 2007 et 2009, puis généralisée en juin 2009, destinée à réduire la complexité du système des minima sociaux, réduire la proportion des travailleurs pauvres et accroître les incitations à travailler.
14. [www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/livre\\_vert.pdf](http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/livre_vert.pdf).
15. Le terme « Grenelle » fait référence aux accords de Grenelle (négociés et signés en 1968 au ministère du Travail situé rue de Grenelle à Paris).
16. « Pour une modernisation du dialogue social », rapport remis au Premier ministre en 2006 par M Dominique-Jean Chertier. S'appuyant sur le modèle

communautaire de dialogue social ainsi que sur des exemples étrangers, le rapport regrettait l'absence d'un « langage commun » entre État et partenaires sociaux ainsi que la multiplication et la confusion des instances de concertation. Il émettait de nombreuses propositions, dont celle d'élaborer un agenda des réformes qui soit partagé et connu de tous les acteurs, puis régulièrement réexaminé et actualisé. Il recommandait également de prévoir, pour la conduite de la réforme, un temps réservé à la concertation, voire à la négociation et de s'appuyer sur des instances renouvelées et responsabilisées, telles que le Conseil économique et social.

17. Autorités chargées de la régulation de secteurs tels les télécommunications et autres secteurs à réseau, ainsi que d'autres secteurs à caractère économique tel le secteur financier.
18. Texte de 1566 sur l'inaliénabilité du domaine royal.
19. La Direction de l'information légale et administrative (DILA) est une direction d'administration centrale des services du Premier ministre, créée en janvier 2010. Elle est issue de la fusion de la direction de la Documentation française et de la direction des Journaux officiels, et placée sous l'autorité du Secrétariat général du Gouvernement.
20. En ce qui concerne les projets et propositions de loi, on peut aussi noter que les débats des assemblées parlementaires (Assemblée Nationale et Sénat) sont publiés au journal officiel des débats parlementaires. Les documents reprenant les projets et propositions de loi, les rapports et avis des commissions parlementaires sont également publiés et accessibles sur sites Internet des assemblées : [www.senat.fr](http://www.senat.fr) ; [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr).
21. Cf. articles 7 et 9 de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée portant diverses dispositions d'amélioration des relations entre l'administration et le public et le décret n°2005-1755 du 30 décembre 2005 pris en son application.
22. Décret n° 2008-1281 du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires.
23. Le décret n° 2009-471 du 28 avril 2009 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires a introduit une exception : « Les dispositions [...] ne s'appliquent pas aux circulaires et instructions publiées avant le 1er mai 2009 dont la loi permet à un administré de se prévaloir. ». Il s'agit essentiellement des instructions fiscales. Dans ce cas, les textes resteront opposables à l'administration, mais non applicables par elle. Ce décret a été adopté pour préserver les droits des contribuables qui se sont basés sur des instructions fiscales.
24. [www.circulaires.gouv.fr](http://www.circulaires.gouv.fr).
25. [www.vie-publique.fr/actualite/panorama/](http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/).



Extrait de :  
**Better Regulation in Europe: France 2010**

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264086968-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2010), « La transparence par la consultation publique et la communication », dans *Better Regulation in Europe: France 2010*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264087170-7-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).