



BILAN ANNUEL D'APPLICATION DES LOIS AU 31 MARS 2020

Rapport d'information n° 523 (2019-2020) de Mme Valérie Létard, Vice-Présidente du Sénat, présidente de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle

Le présent bilan est dirigé par Mme Valérie Létard, Présidente de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle. Il s'appuie sur l'examen continu effectué par les commissions permanentes du Sénat sur la mise en application des lois de sa compétence, ainsi que sur les statistiques récapitulatives de l'application des lois calculées par le logiciel APLEG.

Le contrôle de l'application des lois lors de la session 2018-2019

■ Le bilan de l'application des lois porte sur les lois adoptées **entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019**. Il est arrêté à la date du 31 mars 2020. Ce délai de six mois correspond à celui que le Gouvernement s'est fixé comme objectif dans la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008 relative à l'application des lois.

■ Hors conventions internationales, **49 lois ont été votées lors de la session 2018-2019**, contre 41 lors de la session précédente. **22 étaient d'application directe**.

■ **31 de ces textes**, hors lois de finances et de financement de la sécurité sociale, ont été examinés selon la **procédure accélérée**. Celle-ci tend à devenir la procédure générale d'adoption de la loi.

■ Le pourcentage de lois résultant d'une initiative parlementaire est nettement supérieur à celui des années précédentes. **Près de la moitié des lois votées lors de la**

session sont ainsi issues de propositions de loi.

■ **La résolution modifiant le Règlement du Sénat et renforcent les capacités de contrôle de l'application et de l'évaluation des lois** a été adoptée le 6 juin 2019. Cette réforme confie au rapporteur d'un projet ou d'une proposition de loi la responsabilité du suivi de son application. Il est trop tôt pour tirer les conséquences de cette évolution, qui doit permettre d'améliorer le contrôle de la publication des mesures réglementaires.

■ **La crise sanitaire n'a que peu perturbé la prise des mesures d'application**, car celle-ci n'aura pas eu un impact sur les textes prévus par les lois adoptées au cours de la dernière session. Le délai de six mois après la dernière loi votée sur la session 2018-2019, qui est l'objectif du Gouvernement, était déjà écoulé au début de la crise sanitaire.

UN TAUX D'APPLICATION DES LOIS EN LÉGER RETRAIT

■ Le **taux global d'application des lois calculé par le Sénat est de 72 %, légèrement en baisse par rapport à l'année précédente, où il était de 78 %**. En exceptant les mesures dont l'entrée en vigueur est différée, le

pourcentage de décrets d'application parus en 2019 était de 86 %. Il n'est que de 82 % sur la dernière session, malgré un nombre particulièrement important de mesures différées.

■ Ce taux est inférieur à celui constaté sur l'ensemble de la XV^e législature (où il est de 78 %) et rompt avec la dynamique de progrès constatée dans le bilan 2019 de l'application des lois.

■ Ce taux moyen s'inscrit dans un contexte de hausse du nombre de mesures d'application attendues. **918 mesures réglementaires** étaient prévues sur l'ensemble de la session 2018-2019 et seules **660** d'entre elles ont été publiées, contre 460 l'année précédente à la même date. **Depuis**

le début de la XV^e législature, près de 1600 mesures d'application sont attendues.

■ Le bilan de l'application des lois ne peut se limiter à une approche statistique, car le taux global d'application **ne prend en compte que le nombre de décrets et non leur importance** respective. Il masque également de **grandes disparités selon les textes et les commissions concernées au fond**. Ainsi, la commission des lois déplore un taux d'application de 49 % sur les lois de son ressort, tandis que la commission des finances se félicite d'un taux de 88 %.

État d'application au 31 mars 2020 des lois nécessitant au moins un texte d'application et votées lors de la session 2018-2019

| Taux d'application | < 10 % | 10 % < x < 50 % | 50 % < x < 90 % | 90 % < x < 100 % | 100 % |
|--------------------|--------|-----------------|-----------------|------------------|-------|
| Nombre de lois | 0 | 4 | 10 | 1 | 6 |

DES DÉLAIS VARIABLES ET EN LÉGÈRE AUGMENTATION MALGRÉ UN RECOURS GÉNÉRALISÉ À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE

■ Le délai moyen de prise des textes est légèrement supérieur à celui constaté sur la session précédente et revient à celui observé lors de la session 2017-2018.

■ En moyenne, les mesures réglementaires ont été publiées cinq mois et 12 jours après la promulgation de la loi, soit près d'un mois de plus qu'en 2019 (quatre mois et 17 jours).

■ Il reste toutefois inférieur à la limite de six mois que s'est fixée le Gouvernement depuis 2008, et ce y compris pour les propositions de lois, pour lesquelles le délai s'élève à cinq mois et 27 jours.

■ Au cours de la XV^e législature, aucun décret d'application n'a été pris au-delà de deux ans après la promulgation de la loi, et seuls 5 % d'entre eux ont été pris entre un an à deux ans après celle-ci. Une fois ce délai passé, il est peu probable que les décrets manquants soient un jour publiés.

■ La procédure accélérée concernant deux-tiers des lois votées lors de la session, la mise en application complète des lois doit être à la hauteur de la rapidité qui est attendue du législateur.

Des lacunes récurrentes

LA FAIBLESSE PERMANENTE DES REMISES DE RAPPORTS AU PARLEMENT

■ L'insuffisance des remises de rapports d'application est une constante et est régulièrement déplorée dans le bilan de

l'application des lois. Malgré les efforts du Sénat pour adapter la demande de rapports aux seuls cas strictement

nécessaires, **le taux de remise des rapports est cette année encore très faible.**

■ Il est en baisse par rapport au bilan précédent, où il était déjà très inférieur aux attentes. Sur la XV^e législature, seulement **27 % des rapports** demandés par le Parlement au Gouvernement ont été remis. Cette proportion diminue encore sur la session et se situe à **12 %, contre 35 % l'année passée.** Ce taux diminue encore nettement dans certaines commissions. Il n'est que de **6 % pour la commission des affaires sociales depuis 2017.**

■ La faiblesse de ce taux est d'autant moins compréhensible s'agissant des rapports demandés par le Gouvernement ; or **seuls 8 % des rapports dont la publication a été introduite dans la loi par un amendement**

gouvernemental ont été remis sous la XV^e législature.

■ Par ailleurs, **seuls 11 % des rapports demandés par le Sénat ont été déposés,** contre 69 % des rapports demandés par l'Assemblée nationale.

■ Les **rapports « de l'article 67 »** sont très peu utilisés, alors qu'il s'agit d'un outil indispensable au suivi de l'application des lois et de dialogue avec le Gouvernement.

■ Au-delà du faible taux de remise des rapports, la question est également celle de la **qualité de leur contenu.** Souvent limité en ce qui concerne les rapports prévus par une loi, celui-ci est parfois insuffisant pour les rapports de l'article 67.

Un recours accru et continu aux ordonnances qui n'est pas toujours gage d'efficacité

■ L'accroissement du recours aux ordonnances en lieu et place de la navette législative ordinaire se poursuit. **Sur la période 2012-2018, le nombre d'ordonnances publiées dépasse celui des lois adoptées selon la procédure ordinaire.**

■ Si une décrue a été constatée en 2018, année pendant laquelle seules 28 ordonnances avaient été prises contre 81 en 2017, leur nombre a de nouveau augmenté.

■ De nombreuses habilitations demeurent non utilisées. **27 habilitations, prévues dans dix lois différentes adoptées pendant la session 2018-2019, n'ont pas encore donné lieu à la publication d'une ordonnance.**

■ **L'argument selon lequel le recours aux ordonnances entraîne un gain de temps doit être relativisé.** Le délai entre la demande d'habilitation d'une part, c'est-à-dire le dépôt au Parlement du projet de loi contenant l'habilitation, et la prise de l'ordonnance ou le vote de l'amendement

véhiculant la demande d'habilitation, d'autre part, est **bien supérieur au délai moyen de vote d'une loi sur la même session.** Ainsi, le délai moyen est de 539 jours entre le début de l'examen au Parlement et la prise de l'ordonnance par le Gouvernement. **Le délai entre la promulgation de la loi d'habilitation et la prise des ordonnances est de près d'un an.**

■ Par ailleurs, **la ratification des ordonnances n'est pas toujours effective,** faute d'inscription des projets de loi de ratification à l'ordre du jour des Assemblées. La décision du Conseil constitutionnel n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020 indique qu'une ordonnance non ratifiée acquiert rétroactivement valeur législative à compter de la fin du délai d'habilitation, dès lors que le projet de loi de ratification a été déposé dans le délai imparti. **L'absence d'inscription du projet de loi de ratification prive donc le Parlement d'un débat sur la conformité de l'ordonnance à la volonté du législateur.**

Les expérimentations, un outil fréquemment utilisé mais dont la mise en application est souvent incomplète

- Les expérimentations sont autorisées à l'**article 37-1 de la Constitution** et ne doivent pas être confondues avec les expérimentations législatives locales prévues à l'article 72.4 de la Constitution.
- Les expérimentations contribuent à une norme plus souple. Le suivi qualitatif des expérimentations permet d'effectuer un retour d'expérience et de **mieux adapter la norme aux circonstances et aux spécificités des territoires**. Ces avantages expliquent leur utilisation croissante.
- Elles **ne doivent pas permettre de contourner la procédure législative**, ni constituer une voie de dérogation au droit. Le champ et l'étendue de l'expérimentation doivent être strictement encadrés et définis en amont.
- Des insuffisances récurrentes peuvent être notées dans la mise en place et la conduite des expérimentations. De nombreuses expérimentations sont ainsi **pérennisées et généralisées sans être pleinement évaluées**.
- **Plus d'un quart des expérimentations sont abandonnées en cours de mise en œuvre** et par conséquent non menées à terme, ce qui est un facteur d'insécurité législative.
- La publication rapide des mesures d'application est d'autant plus nécessaire, s'agissant des expérimentations prévues par la loi, que ces mesures sont indispensables à leur mise en œuvre. Leur **suivi est rendu plus difficile du fait des rapports non remis au Parlement**.



Le présent document et le rapport complet n° 523 (2019-2020) sont disponibles sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2019/r19-523-notice.html>

Valérie Létard

*Présidente de la délégation du Bureau chargée
du travail parlementaire, de la législation en
commission, des votes et du contrôle
Sénatrice du Nord
(Groupe Union centriste)*

