



BILAN ANNUEL DE L'APPLICATION DES LOIS AU 31 MARS 2019

Rapport d'information n° 542 (2018-2019) 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

Depuis près de cinquante ans, le Sénat procède chaque année au contrôle de l'application des lois, en s'assurant que les textes réglementaires prévus par les lois soient bien pris en temps et en heure. Le présent bilan d'application des lois, dirigé par Mme Valérie Létard s'appuie sur l'examen détaillé présenté par chaque commission permanente du Sénat sur la mise en application des lois de son ressort, et les statistiques récapitulatives de l'application des lois, calculées par le logiciel ad hoc APLEG.

Sur les 41 lois votées lors de la session 2017-2018, hors conventions internationales, 28 lois nécessitaient la prise de mesures d'application. C'est sur celles-ci que porte le présent bilan.

I. LES PRINCIPALES DONNÉES DE LA SESSION 2017-2018

• Un taux élevé d'application des lois

Le taux d'application des lois votées lors de la session 2017-2018 au 31 mars 2019 est **le plus élevé jamais atteint** depuis que le Sénat procède à ce contrôle : **78 %, et même 86 %** si on exclut les mesures portant sur des articles de loi dont l'entrée en vigueur est différée. A titre de comparaison, il était de 65 % en 2014 et de 73 % l'année dernière.

Ce taux doit toutefois être pris avec un certain recul, car il résulte **d'un calcul mathématique**. L'effectivité d'une loi peut être fortement impactée si le décret manquant porte sur le cœur même de la loi. En outre, l'abrogation des articles de loi demandant des mesures d'application non prises fait mécaniquement augmenter le taux d'application de la loi.

Enfin, ce taux ne doit pas faire oublier l'absence de textes d'application de lois plus anciennes.

• Des délais moyens de prise des textes réglementaires plus courts

Le délai moyen de prises des textes réglementaires **continue à décroître**. Il est désormais de **4 mois et 17 jours**. Il était de 5 mois et 10 jours l'année dernière. **84 %** des

mesures d'application prises l'ont été cette année dans un délai inférieur à 6 mois, témoignant de la pleine mobilisation du Gouvernement pour l'adoption de ces mesures.

• Des délais parfois excessifs

11 mesures d'application de lois votées lors de la session 2017-2018 ont été prises avec un délai supérieur à un an. De manière symptomatique ont été prises en décembre 2018 et suite à l'injonction du Conseil d'État sous astreinte, deux mesures d'application de la loi Grenelle II votée en 2010 : 8 ans ont ainsi été nécessaires pour la prise de ces textes. Ces délais sont d'autant plus durs à accepter qu'il est demandé au Parlement d'être de plus en plus rapide dans le vote de la loi.

• La procédure accélérée, désormais procédure privilégiée du vote de la loi

Près de **83 %** des lois de la session 2017-2018 hors conventions internationales ont été adoptées selon la procédure accélérée. Cette proportion est encore en augmentation par rapport à la session précédente (70 % des lois).

Le délai moyen de vote de la loi est désormais de **177 jours**. En trois ans, le délai moyen de vote de la loi a **diminué de 2 mois et 8 jours**.

- **Un nombre de proposition de loi d'origine sénatoriale en forte diminution**

Seules deux des 12 propositions de loi devenues lois lors de la session 2017-2018 sont d'origine sénatoriale, soit à peine 16,7 %. C'est le plus faible taux de ces cinq dernières années.

II. POINTS DE VIGILANCE RELEVÉS DANS LE BILAN DE L'APPLICATION DES LOIS

- **Un taux de remise des rapports demandés par le législateur au Gouvernement demeurant trop faible**

Le taux de remise des rapports dont le terme est passé reste faible. Il est à peine de **54 %** pour les rapports concernés demandés dans les lois votées lors de la session 2017-2018. Ces non-transmissions concernent parfois **des rapports que le Gouvernement a lui-même demandé**.

En outre, ces rapports sont souvent remis avec du **retard**, de quelques jours à plusieurs années. Ainsi, 85 % des rapports remis l'ont été avec du retard. Or, ces rapports participent à **la bonne information des parlementaires et sont utiles au travail législatif et de contrôle du Parlement**. Ainsi, le bilan annuel politique, opérationnel et financier des opérations extérieures n'a pas été remis - comme les autres années - alors même qu'il s'agit de la contrepartie de la prééminence de l'exécutif dans le déclenchement des opérations militaires en application de l'article 35 de la Constitution.

Certains rapports sont transmis **en dehors de la procédure de transmission officielle** : aucune publicité n'est donc faite par le Journal officiel privant les parlementaires de cette information.

Enfin, le contenu ne respecte pas toujours ou que partiellement à la volonté du législateur.

Face à ce constat et depuis quelques années, **le Sénat est beaucoup plus strict sur les demandes de rapports**.

- **Un taux de remise des rapports de « l'article 67 » d'à peine 35 %**

Comme les années précédentes, le taux de remise des rapports de l'article 67 de la loi n°2004-1343 de simplification du droit reste trop faible. Seuls 10 rapports sur les 28 lois votées lors de la session 2017-2018 et nécessitant des mesures d'application ont été déposés.

Certains sont remis avec **un retard très important** : le rapport relatif à la mise en application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a été remis **48 mois après sa promulgation**.

Or la rédaction de ces rapports **ne semble pas présenter de difficultés particulières** : ce document mentionne seulement « *les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet de textes d'application nécessaires et en indique les motifs* ».

- **Le recours aux ordonnances perdue, y compris sur des sujets politiques**

Entre le 1er octobre 2017 et le 30 septembre 2018, **27 ordonnances ont été prises**. Comme l'année dernière, **l'argument de la célérité est à relativiser**, puisque le délai moyen pour prendre l'ordonnance, une fois la loi donnant l'habilitation promulguée est de **455 jours**. Seules trois ordonnances ont été prises dans un délai inférieur à 177 jours - délai moyen de vote de la loi.

Si la technicité de la matière peut expliquer ces délais, il est regrettable que **les consultations en vue de la rédaction des dispositifs ne commencent souvent qu'une fois l'habilitation obtenue** et non avant. Le délai constaté entre la date de demande de l'habilitation et la prise de l'ordonnance est en moyenne de 725 jours.

De même, l'utilisation des ordonnances devrait se limiter à **des sujets techniques**, laissant au Parlement les débats sur les sujets politiques, de société ou sensibles.

Plusieurs habilitations sont devenues caduques, le Gouvernement ayant *in fine* renoncé à prendre une ordonnance.

Enfin, la **ratification des ordonnances par amendement est regrettée**, ce procédé limitant le débat parlementaire. Le Parlement ne peut se satisfaire de l'explication selon laquelle ce processus est utilisé en raison de l'encombrement de l'ordre du jour, le Gouvernement disposant au moins de la moitié de celui-ci (article 48 de la Constitution).

III AU-DELÀ D'UN DÉCOMPTE QUANTITATIF DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES, UN CONTRÔLE QUALITATIF DE L'APPLICATION DES LOIS

• Les limites d'un contrôle quantitatif centré sur les seuls décrets

A la différence du Sénat, **les statistiques du Gouvernement ne prennent pas en compte les arrêtés nécessaires** et demandés par les articles législatifs. Pour les lois de la session 2017-2018, **plus de quatre-vingt-dix d'arrêtés** d'application sont prévus et nécessaires à une pleine effectivité de la loi.

Il peut arriver que les textes réglementaires soient pris, **mais que dans les faits, le dispositif ne soit pas applicable, faute de prise de l'ensemble des mesures d'application**. Ainsi, si les décrets d'application de la loi relative à l'exploitation commerciale de l'image des sportifs viennent d'être pris, les dispositions ne seront toutefois totalement opérationnelles que lorsque les conditions de versement de la redevance auront été définies dans le cadre d'une convention ou d'un accord collectif au sein de chaque discipline sportive.

Si le bilan de l'application des lois constitue **depuis de nombreuses années un rendez-vous annuel permettant de vérifier, article après article**, la prise des mesures d'application, le travail quotidien du Sénat, à travers ses groupes de travail, ses rapports d'information, ses rapports législatifs est l'occasion pour les sénateurs

de vérifier l'effectivité de la loi votée, ainsi que son efficacité et de procéder si besoin à des modifications législatives.

• Les questions au Gouvernement, outil de suivi de l'application des lois

Lors de la session 2017-2018, 84 questions écrites et 5 questions orales portaient sur l'application d'une loi. **Le taux de réponse reste trop faible et souvent en hors délai** : 20 % des questions n'ont pas reçu à ce jour de réponse, et moins de 20 % des réponses obtenues l'ont été dans un délai respectant le règlement du Sénat.

• **Trois initiatives intervenues en 2018 et 2019** témoignent de la volonté tant du Sénat que du Gouvernement de rendre le droit plus lisible et de renforcer le suivi de l'application des lois.

- La proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes

Issue du bureau d'abrogation des lois anciennes inutiles – **la mission B.A.L.A.I** –, cette proposition de loi sénatoriale propose **l'abrogation de 49 mesures obsolètes** contenues dans des lois adoptées en 1800 et 1940. Le texte a été rédigé en concertation avec **l'ensemble des ministères, ainsi que le conseil d'État, saisi par le président du Sénat en application de l'article 39 de la**

Constitution. Ce texte a été adopté par le Sénat le 13 mars 2019 avec un large consensus dans les rangs du Sénat et l'avis favorable du Gouvernement.

- La proposition de révision du règlement du Sénat

Le 19 mars dernier a été déposée une proposition de résolution visant à modifier le règlement du Sénat afin de renforcer les capacités de contrôle de l'application et d'évaluation des lois. Elle prévoit notamment que le rapporteur d'un texte soit chargé de suivre l'application de la loi après sa promulgation et jusqu'au renouvellement du Sénat. Enfin, la

proposition de résolution inscrit dans le règlement du Sénat l'élaboration du bilan annuel de l'application des lois.

- La revue par le Gouvernement de l'ensemble des circulaires

Le Premier ministre avait demandé aux ministères de revoir l'ensemble de leurs circulaires : à partir du 1^{er} juillet 2018 ne seraient opposables que les circulaires redéposées sur le site internet circulaires.gouv.fr. **La totalité des circulaires en application - 30 000 - ont été reprises, et les deux tiers ont été abrogés.**

IV. DROIT DE SUITE DU BILAN D'APPLICATION DES LOIS DE L'ANNÉE DERNIÈRE

Le débat en séance sur le bilan de l'application des lois au 31 mars 2018 s'est déroulé selon **un schéma inédit et plus interactif** que les années précédentes. Le ministre en charge des relations avec le Parlement s'était engagé sur un certain nombre de points. M. Gérard Larcher, Président du Sénat avait alors déclaré « *bien évidemment, et conformément à notre mission de contrôle, nous vérifierons l'an prochain que les engagements pris auront été tenus* ».

Dans leurs communications en commission ou en séance publique, les présidents de commission ont évoqué un certain nombre de points mis en avant **pour leur importance particulière, leur sensibilité,**

ou la récurrence du problème évoqué. Dès lors, et bien que toutes les mesures attendues doivent être prises, ils appellent une **attention particulière** du Gouvernement.

Si dans de nombreux cas, les textes d'application ont été pris, plusieurs mesures mises en avant sont toujours attendues. Tel est notamment le cas de l'actualisation de la liste des États et territoires non coopératifs (ETNC) pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, qui doit en principe être actualisée chaque année. La dernière actualisation date de l'affaire des Panama Papers en avril 2016, alors même que la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale est une priorité du Gouvernement.



Le présent document et le rapport complet n° 542 (2018-2019) sont disponibles sur le site du Sénat :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-542-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)

