

LE BILAN ANNUEL DE L'APPLICATION DES LOIS AU 31 MARS 2023

Présenté par Mme Pascale Gruny, Vice-président du Sénat, président de la délégation du Bureau en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances, le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2023 porte sur les lois adoptées lors de la session 2021-2022. Il s'appuie sur le suivi, par les commissions permanentes, des textes pris en application des lois relevant de leur compétence, ainsi que sur les statistiques générales calculées par le logiciel APLEG.

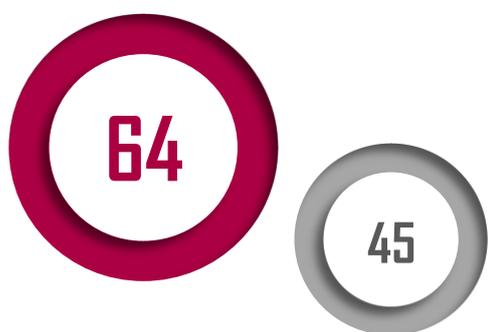
1. LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES LORS DE LA SESSION 2021-2022

A. L'APPLICATION DE LA LOI : UNE OBLIGATION JURIDIQUE À FORTE RÉSONANCE POLITIQUE CONTRÔLÉE PAR LE SÉNAT

Depuis maintenant cinquante ans, le Sénat s'attache à vérifier que les mesures d'application appelées par les lois votées par le Parlement sont bel et bien prises, et dans un délai raisonnable. Alors que nos concitoyens croient parfois que les lois sont appliquées dès leur passage en conseil des ministres, une lenteur excessive dans la prise des textes réglementaires requis peut susciter, à l'heure des réseaux sociaux et de l'information en continu, des incompréhensions d'autant plus grandes que la médiatisation des projets du Gouvernement aura été forte. Or l'exécutif, qui semble chercher à rapprocher le temps du législateur du temps de l'information, **ne s'astreint pas toujours à la même rigueur** lorsqu'il s'agit de s'assurer de l'application complète des dispositions législatives votées par le Parlement. Le suivi exercé de longue date par le Sénat apparaît, dans ces conditions, toujours plus nécessaire.

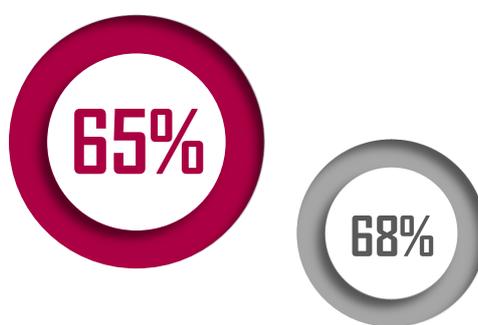
Chiffres clés de la session 2021-2022

Nombre de lois promulguées



dont en procédure accélérée

Taux global d'application des lois



hors mesures différées

Délai moyen de prise des textes d'application



Établi à la date du 31 mars 2023, le présent bilan se concentre sur les lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2021 et le 30 septembre 2022. Il tient ainsi compte du délai de six mois que s'est fixé le Gouvernement pour prendre les textes réglementaires prévus par la loi dans la **circulaire du Premier ministre du 29 février 2008 relative à l'application des lois**, en accord avec l'obligation consacrée par le Conseil d'État de prendre les mesures réglementaires

nécessaires à l'application des lois dans un délai raisonnable¹. Cet objectif a été réaffirmé par la circulaire de la Première ministre du 27 décembre 2022 relative à l'application des lois. **Là où le Gouvernement ne suit que les décrets, le Sénat contrôle également la prise des arrêtés**, tout aussi indispensables à la mise en œuvre de la loi.

Comme chaque année, **ce bilan a été effectué en lien avec les services du Secrétariat général du Gouvernement**, avec lesquels les échanges se sont montrés fluides et fructueux.

B. DES LOIS PLUS NOMBREUSES EXAMINÉES RAPIDEMENT ET DES ORDONNANCES EXIGEANT DÉSORMAIS UN SUIVI À PART ENTIÈRE

Hors ratification de conventions internationales, **64 lois ont été adoptées lors de la session 2020-2021**, contre 51 lors de la session précédente. 18 étaient d'application directe et **46 nécessitaient des mesures d'application**. Parmi celles-ci, au 31 mars 2023, 14 lois étaient pleinement applicables, 25 appelaient encore de nombreuses mesures d'application et, pour 7 lois, aucune des mesures nécessaires à leur application n'était encore adoptée.

Sur ces 64 lois, et si l'on exclut les textes pour lesquelles elle est de droit, **45 ont été examinées selon la procédure accélérée**. Par ailleurs, 41 des 64 lois adoptées étaient issues de propositions de loi.

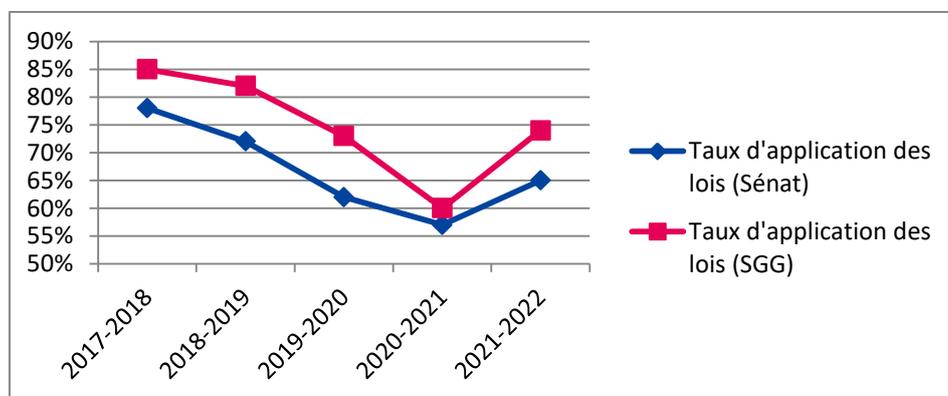
Enfin, face à la systématisation du recours aux ordonnances, et dans la continuité des conclusions du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat de mars 2021, **un suivi particulier des ordonnances, et distinct du bilan annuel de l'application des lois, a été mis en place**. Un débat sur les ordonnances est désormais organisé, dont la première version s'est tenue le 1^{er} février 2022. **Il ne signifie toutefois pas que, dans le cadre du présent bilan, les commissions se soient abstenues de vérifier la publication des ordonnances et de leurs textes d'application.**

2. UN BILAN EN AMÉLIORATION MAIS QUI CACHE DE GRANDES DISPARITÉS

A. UN TAUX GLOBAL D'APPLICATION DES LOIS EN PROGRÈS MAIS TRÈS VARIABLE SELON LE PÉRIMÈTRE RETENU ET L'ORIGINE DES TEXTES

Le taux global d'application des lois calculé par le Sénat enraye sa baisse, pour s'établir à 65 % des mesures attendues, contre 57 % pour 2020-2021. Si l'on exclut les mesures dont le législateur a prévu une entrée en vigueur différée, il atteint **68 %**. Cette amélioration reste cependant **relative** : le taux global d'application des lois pour 2021-2022 est de plus de 10 points inférieur au niveau de la session 2017-2018 (65 % contre 78 %).

Taux d'application des lois depuis la session 2017-2018



¹ Conseil d'État, 13 juillet 1962, *Sieur Kevers* *Pascalis*, n° 45 891 et Conseil d'État, Assemblée, 27 novembre 1964, *Dame Veuve Renard*, n° 59 068

Cette amélioration globale cache de grandes disparités. Ainsi, une loi emblématique de la session comme la loi « 3DS »¹ du 21 février 2022 n'affiche un taux d'application que de 52 %, avec encore 42 mesures manquantes sur les 90 mesures d'application prévues. Plus d'un an après sa promulgation, la loi du 7 février 2022 sur la protection de l'enfance souffre, elle aussi, d'une application très insuffisante, avec 37 % des mesures réglementaires prises.

Par ailleurs, les taux d'application des lois d'origine parlementaire apparaissent particulièrement insuffisants. Leur taux moyen s'établit à 56 % contre 65 % pour le taux global d'application des lois, toutes origines confondues. Ainsi, pour la loi d'origine sénatoriale visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France, dite loi « REEN 1 », seulement 2 mesures sur les 6 prévues étaient prises au 31 mars 2023. Ce faible taux de 33 % apparaît particulièrement insatisfaisant dans le contexte actuel qui impose des efforts accrus pour faire face à la crise climatique.

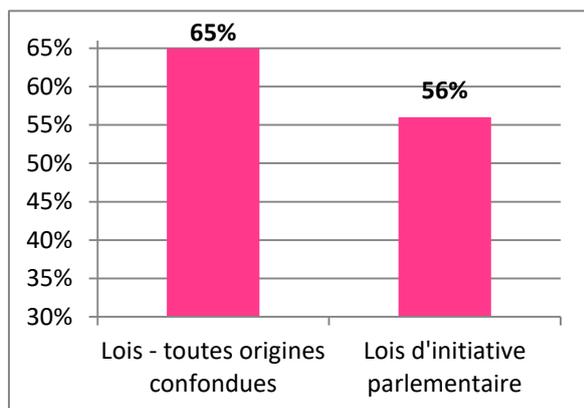
Enfin, des disparités s'observent suivant que les mesures d'application sont des décrets ou des arrêtés. Le taux de parution des décrets s'établit à 72 % contre 42 % pour les arrêtés. Non pris en compte dans le taux calculé par les services du Gouvernement, les arrêtés devraient pourtant faire l'objet d'un suivi, d'autant que leur proportion au sein des mesures réglementaires d'application des lois augmente (20 % contre 18 % en 2020-2021).

Une application des dispositions législatives à deux vitesses

Les différences de taux d'application sont notables selon que la disposition provienne d'un amendement sénatorial ou d'un amendement de l'Assemblée nationale ou du Gouvernement. Ainsi, près de 70 % des mesures issues d'un amendement de l'Assemblée nationale ou du Gouvernement ont été appliquées, contre un taux de 57 % pour les mesures issues d'un amendement du Sénat. Ce différentiel de plus de 10 points est d'autant plus frappant que le Sénat reste un pourvoyeur raisonné de nouvelles mesures réglementaires (15 % du total des mesures). Une nouvelle fois, ces chiffres ne manquent pas d'interroger quant au respect effectif du législateur quand celui-ci siège au Palais du Luxembourg.

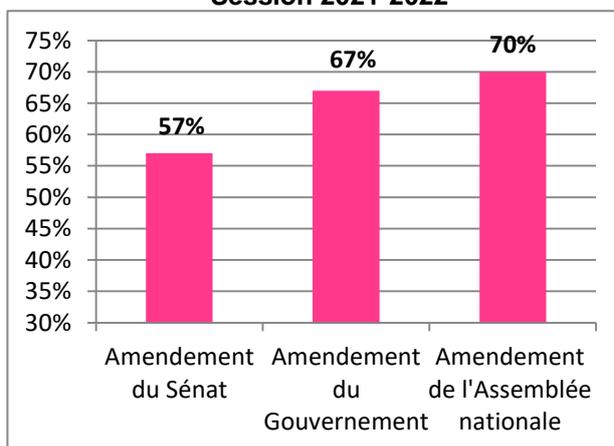
Taux d'application des lois selon leur origine

Session 2021-2022



Taux d'application des dispositions législatives selon leur origine

Session 2021-2022



B. UNE REMISE DES RAPPORTS TOUJOURS INSUFFISANTE ET TARDIVE

Le taux de remise des rapports du Gouvernement au Parlement s'améliore pour s'établir à 36 %, contre 21 % lors de la session 2021-2022. Il n'en demeure pas moins que presque 2/3 des rapports demandés ne sont pas rendus. En outre, certaines commissions comme celle des affaires sociales et des affaires économiques n'ont reçu aucun des rapports prévus. Surtout, sur 21 demandes de rapport issues d'un amendement sénatorial, aucune n'a abouti. Ce constat

¹ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

est d'autant plus remarquable que la doctrine bien installée du Sénat consiste à faire preuve de parcimonie dans ses demandes de rapport et de s'appuyer sur les siens propres. Malgré cet effort, la réserve du Sénat – comme l'année dernière – continue à ne pas être récompensée.

Les rapports prévus par l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, qui doivent être remis six mois après la promulgation de la loi et comporter des éléments de justification de la non-publication de certaines mesures d'application, font l'objet d'une **remise variable selon la commission dont le texte relève**. Si la commission des finances, celle des affaires sociales et celle des affaires économiques observent des progrès notables, tel n'est pas le cas pour les autres commissions. La commission de la culture, de l'éducation et de la communication n'a ainsi reçu que 4 rapports de l'article 67 sur les 14 attendus, soit un taux de remise de moins de 30 %.

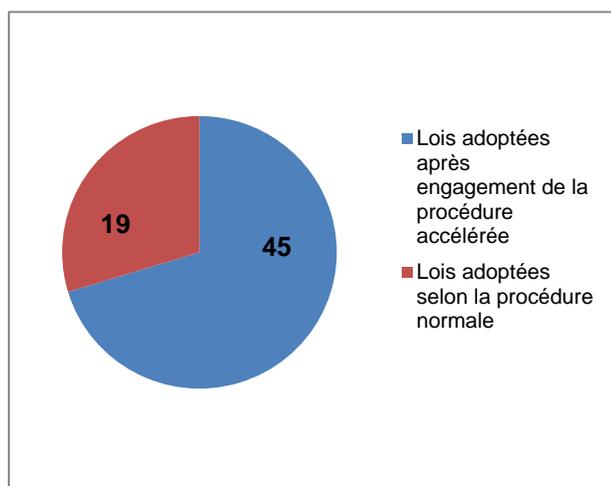
C. UNE GÉNÉRALISATION DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, EN CONTRADICTION AVEC LE TEMPS DE MISE EN APPLICATION DE LA LOI

En moyenne, les mesures réglementaires d'application des lois ont été publiées **5 mois et 20 jours après la promulgation de la loi**. Ce délai moyen diminue par rapport à la session précédente (6 mois et 9 jours) et est désormais inférieur à la **limite de six mois que s'est fixé le Gouvernement**.

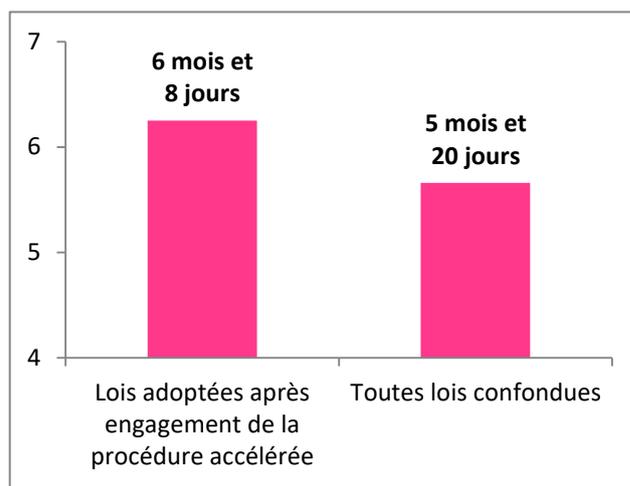
Ce délai s'allonge cependant paradoxalement pour les mesures issues de **lois adoptées après engagement de la procédure accélérée** : il atteint alors **6 mois et 8 jours**. Même s'il n'est pas exorbitant, il est étonnant de **constater un tel écart** alors même que l'engagement de la procédure accélérée pourrait porter à croire que l'entrée en pleine application de la loi discutée est considérée comme particulièrement **urgente par le Gouvernement**. Le constat s'impose d'une **célérité imposée au Parlement, à laquelle le Gouvernement quant à lui ne s'astreint pas pleinement**.

Cela est d'autant plus frappant que le Gouvernement **recourt massivement à la procédure accélérée (45 lois sur 64, soit un taux de 70 % comparable à celui de l'année dernière)**. 17 de ces 45 lois (soit près de 40 %) sont encore seulement partiellement mises en application et 4 sont encore non appliqués (contre 1 seule la session précédente).

Lois promulguées en 2021-2022



Délai moyen de prise des mesures d'application



Pascale Gruny

Vice-président du Sénat, président de la délégation en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances

Sénateur (Les Républicains) de l'Aisne

Le présent document et le rapport complet n° 636 (2022-2023) sont présents sur le site du Sénat :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2022/r21-636-notice.html>