



BILAN ANNUEL D'APPLICATION DES LOIS AU 31 MARS 2018

Rapport d'information n° 510 (2017-2018) 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 1971, le Sénat procède au contrôle de l'application des lois. Comme le soulignait le Président Gérard Larcher dans sa conférence de presse du 24 janvier 2018, « le retard pris dans l'application des lois est un des principaux dysfonctionnements de notre République ». Le présent bilan, 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 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.

Un taux d'application des lois en augmentation

UNE SESSION 2016-2017 ATYPIQUE

- Pour la première fois depuis le début de la Vème République, une même session parlementaire a vu se succéder les élections présidentielle, législatives et sénatoriales, impactant les travaux parlementaires
- Hors conventions internationales, **48 lois ont été votées lors de la session 2016-2017**, contre 55 lors de la session précédente.
- **35 de ces textes** - hors procédure accélérée de droit - ont été examinés selon la **procédure accélérée**. Cette proportion - 77% des textes - est en augmentation par rapport

à la session précédente. **L'ensemble des projets des lois ont été votés selon cette procédure.**

- **21 lois votées lors de la session sont d'origine parlementaire** dont 9 sénatoriale. Le pourcentage des textes d'origine parlementaire est ainsi en diminution par rapport à la session précédente, mais reste largement supérieur à celui des années antérieures.

UN TAUX D'APPLICATION DES LOIS EN AUGMENTATION MAIS VARIANT FORTEMENT EN FONCTION DES LOIS

- Pour la session 2016-2017, **26 lois appelaient des mesures réglementaires d'application**, les 22 autres étant d'application directe.
- Le taux moyen d'application des lois du Sénat - calculé comme le rapport entre le nombre de mesures réglementaires prises et celles attendues - est **de 73% au 31 mars 2018**. Il est en cela en augmentation par

rapport à celui des lois votées lors de la session précédente à la même période, et **confirme l'engagement du Gouvernement pour la prise des mesures d'application**. Ce sont ainsi 384 mesures sur les 527 attendues qui ont été prises.

- Ce taux moyen cache toutefois des **disparités importantes**.

*Répartition des lois votées lors de la session 2016-2017
en fonction de leur taux d'application*

0%	0<T≤10	10<T≤25	25<T≤50	50<T≤75	75<T<90	≥ 90	100%
2 lois	0 loi	1 loi	4 lois	7 lois	5 lois	1 loi	6 lois

UN TAUX D'APPLICATION DE LA XIVE LÉGISLATURE ÉLEVÉ

- Le taux d'application des lois de la législature **dépasse les 90 %**. Hors lois votées lors de la dernière session, **il atteint 94%**.
- Ce taux élevé d'application des lois de la XIV^{ème} législature s'explique notamment

par la parution **d'un nombre important de décrets en mars et avril 2017 et dans les 10 premiers jours de mai 2017** : près de 400 mesures. A titre de comparaison, 147 mesures avaient été prises sur la même période en 2016.

UN DÉBUT DE XVEME LÉGISLATURE ENCOURAGEANT

- La période de référence (session 2016-2017) contient également **deux lois de la nouvelle législature appelant des mesures d'application** - les deux lois de septembre 2017 relatives à la confiance dans la vie politique. **L'ensemble des décrets d'application de ces lois ont été pris.**

■ Les éléments transmis par M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement sur les lois votées après le 1^{er} octobre 2017 semblent également aller dans ce sens. Ainsi, il ne reste qu'un décret d'application à prendre pour la loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants.

UN DÉLAI MOYEN DE PRISE DES TEXTES D'APPLICATION EN DIMINUTION, MAIS QUI RESTE SUPÉRIEUR À L'OBJECTIF FIXÉ PAR LE GOUVERNEMENT

- Le **délai moyen** de prise des décrets pour les lois votées lors de la session 2016-2017 est en diminution : il est de **5 mois et 10 jours**, contre 6 mois et 22 jours pour la session 2015-2016 et 5 mois et 26 jours pour la session 2014-2015.
- S'agissant d'une moyenne, **il ne reflète pas les écarts importants pouvant exister**. Ainsi, **30% des décrets pris le sont plus de 6 mois après la promulgation de la loi** - objectif retenu par le Gouvernement -, dont 6% supérieur à 1 an.
- Le **délai moyen de prise des décrets est à peine inférieur pour les lois votées selon la procédure accélérée** : 5 mois et 2 jours pour les textes dont l'urgence est de droit ; 5 mois et 6 jours pour les autres

textes votés après engagement de la procédure accélérée.

■ En moyenne, **le délai de prise des décrets d'application est supérieur à celui du vote de la loi selon la procédure accélérée** : 5 mois et 6 jours, soit 158,5 jours en moyenne nécessaires pour les décrets d'application contre **145 jours pour l'adoption de la loi selon la procédure accélérée**.

■ Le Sénat **s'interroge sur le recours toujours plus accru à la procédure accélérée**, face à une lenteur supposée de la procédure législative, alors qu'au final le Gouvernement a **besoin d'un délai supérieur pour prendre les textes d'application** - et encore seulement une partie d'entre eux.

Des points noirs qui perdurent

UN TAUX DE REMISE DES RAPPORTS QUI CONTINUE À ÊTRE FAIBLE

■ Lors du bilan de l'application des lois de l'année dernière, le Secrétaire général du Gouvernement avait indiqué « *la nécessité de faire un effort sur ce point* ». Or, aucun progrès notable n'est à noter.

■ **Les rapports de l'article 67**, devant être déposés 6 mois après la promulgation de chaque loi et permettant de suivre son application **sont très peu remis : seuls 5 sur les 26 lois** de la session appelant des mesures d'application ont été déposés.

M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement, a indiqué qu'il allait rappeler aux directeurs d'administration centrale la nécessité de remettre ceux-ci, dans les délais.

■ **La remise des rapports demandés par le Parlement au Gouvernement** dans le cadre d'une loi est également très faible.

Au cours de la session 2016-2017, près de 70 rapports au Gouvernement ont été

demandés, dont 48 devaient être remis avant le 20 mai 2018. Or, **leur taux de remise n'est que de 25%**.

Le Sénat ne demande pas systématiquement des rapports et se **prononce souvent contre ceux** non susceptibles de lui apporter des informations substantielles. **Dans ces conditions, il souhaite pouvoir disposer de ceux qui ont été prévus par la loi.**

■ Certains rapports sont remis avec un **retard important**. Dans d'autres cas, sans aucune explication, **ces rapports sont prêts mais ne sont pas transmis**. Par ailleurs, **certains rapports ne sont pas transmis officiellement au Parlement, au motif qu'ils sont rendus publics**. Or, le processus de transmission établi permet notamment de veiller à une information rapide des parlementaires sur l'existence de ces rapports.

UN DÉLAI DE RÉPONSE AUX QUESTIONS PARLEMENTAIRES QUI RESTE ÉLEVÉ

■ **156 questions écrites relatives à l'application d'une loi** ont été déposées lors de la session 2016-2017. 63 ont obtenu une réponse, soit **un taux de 40%**.

■ **Le délai des réponses obtenues est long**. Il est en effet en moyenne de **3 mois et 17 jours**, et ne reflète pas les écarts importants relevés. Ainsi, hors questions rappelées, le délai oscille entre 21 et 273 jours.

Délai moyen de réponse	Moins de un mois	Entre 1 et 2 mois	Entre 2 et 4 mois	Entre 4 et 6 mois	Plus de 6 mois
Nombre de réponses	8	16	21	11	7
Pourcentage	12,7%	25,4%	33,3%	17,5%	11,1%

VERS LA FIN D'UN POINT NOIR : LA REVUE DES CIRCULAIRES LANCÉES PAR LE PREMIER MINISTRE

■ Dans de précédents bilans d'application des lois, le Sénat avait appelé l'attention du Secrétariat général du Gouvernement sur le nombre important de circulaires risquant d'« obscurcir » les efforts conjoints des deux institutions pour suivre le travail réglementaire.

■ Le Premier ministre a demandé aux ministères de revoir l'ensemble de leurs

circulaires. A partir du 1er juillet 2018 ne seraient opposables que celles redéposées sur le site internet circulaire.gouv.fr.

■ Le toilettage réalisé par le Secrétariat général du gouvernement, pour les circulaires du Premier ministre, a ainsi permis la suppression de 67% d'entre elles.



Le recours aux ordonnances n'entraîne pas une effectivité plus rapide de la norme

■ Au cours de la session parlementaire 2016-2017, 81 ordonnances ont été publiées. **L'argument de la célérité de l'ordonnance comme véhicule normatif est à relativiser.**

■ Le délai moyen de prise de l'ordonnance calculé comme le temps constaté entre la date de demande d'habilitation et la prise de l'ordonnance - est de **571,5 jours**. Quatre ont nécessité un délai supérieur à 1000 jours.

Ce délai est ainsi trois fois plus élevé que le délai moyen de vote d'une loi pendant la session 2016-2017 (196 jours). Il reste également supérieur au délai théorique

nécessaire dont dispose une loi pour être applicable, en intégrant les six mois dont dispose le Gouvernement pour atteindre son objectif d'application des lois.

■ Lors de la session 2016-2017, le **délai moyen d'habilitation demandé par le Gouvernement pour prendre les 42 ordonnances est de 11 mois et 9 jours (344 jours)** - 10 mois et 4 jours (309 jours) si l'on fait abstraction des quatre habilitations les plus longues pour codification.

■ **Enfin, l'ordonnance peut elle-même nécessiter des décrets d'application.**

Les propositions du groupe de travail du Sénat en matière de suivi de l'application des lois, dans le cadre de la révision constitutionnelle

■ **La proposition n°30** du groupe de travail du Sénat constitué dans la perspective de la révision constitutionnelle **visé à renforcer l'application des lois en obligeant** le Gouvernement à prendre les mesures générales d'application des lois en créant **un nouvel article 37-2.**

Sur le modèle de la saisine du Conseil constitutionnel, elle propose en outre de permettre aux présidents des deux assemblées ainsi qu'à soixante députés ou soixante sénateurs, « *ce seuil devant être*

modifié en fonction de l'évolution du nombre des parlementaires », de **saisir le Conseil d'État en l'absence de publication des mesures réglementaires** d'application d'une loi dans un délai raisonnable. En effet, le Conseil d'État ne reconnaît pas actuellement aux parlementaires d'intérêt à agir (CE, 2011, Masson, n° 341258) en cas de carence du Gouvernement dans la prise des décrets d'application.



Le présent document et le rapport complet n° 510 (2017-2018) sont disponibles sur le site du Sénat :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2017/r17-510-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)

