

**//DEBAT SUR LE BILAN DE L'APPLICATION DES LOIS//****##Mercredi 12 juin 2019##**

- Présidence de M. Gérard Larcher, président du Sénat -

*La réunion est ouverte à 8 heures.*

**M. Gérard Larcher, président.** – Nous sommes réunis pour notre rendez-vous annuel sur le bilan de l'application des lois. Je salue M. Marc Fesneau, ministre chargé des relations avec le Parlement, qui participe pour la première fois à ce débat. Je suis certain qu'il répondra aux questions du Sénat avec la précision et la concision qui le caractérisent.

Le contrôle de la mise en œuvre des lois est au cœur des missions du Parlement. C'est le Sénat qui, dès 1971, a pris l'initiative d'un tel dispositif afin de veiller à l'effectivité de la loi. Il a récemment adopté, à l'initiative du groupe socialiste et républicain, une modification de son Règlement pour consacrer et renforcer les capacités de contrôle de l'application des lois. Ce texte, déclaré conforme à la Constitution la semaine dernière par le Conseil constitutionnel, vise notamment à confier au rapporteur d'un projet ou d'une proposition de loi la responsabilité d'en assurer le suivi, après la promulgation du texte. La résolution que nous avons adoptée consacre également l'existence du bilan annuel de l'application des lois.

En effet, il semble inacceptable aux yeux des parlementaires et de nos concitoyens que la loi votée ne soit pas appliquée dès que promulguée. Parfois elle l'est avec retard, parfois jamais. Nous venons d'adopter un projet de loi sur la santé, qui vient après deux autres lois, celle de Mme Bachelot et celle de Mme Touraine : or sur celles-ci, tous les décrets n'ont pas encore été pris...

Mme Valérie Létard, présidente de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle, nous présente le bilan de l'année parlementaire 2017-2018 et des 41 lois votées lors cette première session de la législature. Je la remercie pour la qualité de son rapport d'information sur le bilan au 31 mars 2019, ainsi que pour l'ensemble de son travail.

**Mme Valérie Létard, 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 s'attache à vérifier que les textes réglementaires prévus par le législateur sont pris en temps et en heure. Ce travail est le fruit d'un suivi minutieux par chaque commission permanente compétente ; et d'un dialogue de qualité avec les administrations et le Secrétariat général du Gouvernement.

Le présent bilan porte sur les lois adoptées lors de la session 2017-2018 ; il s'arrête à la date du 31 mars 2019. Sur les 41 lois adoptées, hors conventions internationales, 28 nécessitaient des mesures d'application. Le taux d'application cette année est de 78 %, et même de 86 % si l'on exclut les mesures exigées par des articles dont l'entrée en vigueur est différée. Il s'agit du plus haut niveau atteint depuis que le Sénat procède à cet exercice. L'an dernier, le taux s'était ainsi établi à 73 %, et à 65 % en 2014. Cette progression témoigne de la volonté commune du Sénat et du Gouvernement, et de l'utilité de notre exercice annuel. Tous types de texte réglementaire inclus, ce sont ainsi 453 mesures qui ont été prises sur les 589 attendues.

Un premier regret toutefois : le Gouvernement ne comptabilise que les décrets, non les arrêtés. Or, les lois votées en exigeaient plus de 90 sur la session 2017-2018, représentant tout de même 15 % des mesures.

Des progrès ont également été accomplis sur le délai moyen de publication des textes d'application : les décrets pris le sont en moyenne en 4 mois et 17 jours, ce qui est particulièrement court au regard du processus d'élaboration de ces textes : concertation, réunion interministérielle, consultation et avis obligatoires d'organismes, notification à la Commission européenne, passage en Conseil d'État le cas échéant. Or 84 % des mesures d'application prises cette année l'ont été dans un délai inférieur à 6 mois : le Gouvernement est pleinement mobilisé.

Toutefois, une moyenne peut cacher de fortes disparités : 11 mesures d'application de lois votées lors de la session 2017-2018 ont été prises plus d'un an après la promulgation. Deux décrets concernant une loi votée en 2010 ont enfin été pris en décembre 2018, sous la pression d'une sanction de la part du Conseil d'État.

Ces délais excessifs sont d'autant plus difficiles à accepter que la loi est votée de plus en plus rapidement : en trois ans, la durée moyenne de l'examen parlementaire a diminué de 2 mois et 8 jours. Le délai de vote est aujourd'hui de 177 jours. La procédure accélérée est du reste devenue la procédure privilégiée : 83 % des lois votées en 2017-2018, hors conventions internationales. Il faut plus de temps aux ministères pour rédiger un décret qu'il n'en faut au Parlement pour voter la loi ! Notre groupe de travail sur la révision constitutionnelle propose un contrôle juridictionnel : les présidents des deux assemblées, ou soixante députés ou soixante sénateurs pourraient saisir le Conseil d'État lorsque l'exécutif ne publie pas les textes d'application.

J'en viens à nos points de vigilance, voire d'insatisfaction. Le taux de remise des rapports de l'article 67 reste désespérément faible. Seuls 10 rapports inscrits dans les 28 lois votées en 2017-2018 ont été remis, certains avec un retard très important. Ainsi le rapport relatif à la mise en application de la loi Maptam a été déposé 48 mois après la promulgation :

il a perdu une grande partie de son intérêt ! Pourtant sa rédaction ne présentait pas de difficulté particulière. En effet 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 ». Un tel rapport nous permet de comprendre pourquoi telle ou telle mesure n'a pas été prise. Bien souvent les raisons sont légitimes : problème juridique, négociations en cours avec les acteurs concernés, consultation obligatoire en cours, avis négatif ou réservé du Conseil d'État sur une première version du texte... Il s'agit finalement des informations que nous vous demandons dans le cadre du bilan annuel d'application des lois.

En outre, le taux de remise des rapports demandés au Gouvernement et dont l'échéance est dépassée est à peine de 54 %. Ces non-transmissions concernent parfois des rapports que le Gouvernement a lui-même proposés ! Les rapports sont remis avec retard dans 85 % des cas. Or ils participent à la bonne information des parlementaires. Je prendrai un seul exemple : l'article 32 de la loi ALUR prévoit un rapport concernant le statut unique pour les établissements et services de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accompagnement. Nous l'attendons depuis début 2017... Je note toutefois que trois rapports nous ont été transmis depuis notre réunion avec le Secrétaire général du Gouvernement à la mi-mai, signe de l'utile stimulation que constitue notre exercice annuel !

Chacun d'entre nous a pu être tenté de demander un rapport pour contourner une irrecevabilité financière. Nous devons collectivement utiliser cet outil à bon escient, pour obtenir des informations utiles au Parlement, qu'il s'agisse de légiférer, d'évaluer les politiques publiques ou de contrôler l'action du Gouvernement. Du reste, le Sénat est beaucoup plus strict depuis quelques années sur les demandes de rapports - nous n'en attachons que plus d'importance à la remise des rapports que nous choisissons de solliciter.

Les habilitations à légiférer par ordonnances sont souvent présentées au motif qu'il faut aller vite. Comme l'an dernier, l'argument de la célérité est pourtant à relativiser, puisque le délai moyen pour prendre l'ordonnance est de 455 jours. Seules trois ont été prises en moins de 177 jours, le délai moyen de vote de la loi. Entre la demande d'habilitation et la finalisation de l'ordonnance, il s'écoule en moyenne 725 jours. On peut regretter que les consultations des acteurs concernés interviennent si rarement en amont de la demande d'habilitation. Cela accélérerait la rédaction des ordonnances et surtout, permettrait au Gouvernement de fournir, au moment où il sollicite l'habilitation, les grands axes issus de la concertation. Nous gagnerions en efficacité, mais aussi en transparence.

L'importance du nombre d'ordonnances et les sujets traités sont à prendre en considération. L'agenda législatif est chargé, tout ne trouve pas de place dans l'ordre du jour de nos travaux. Il y a peut-être à identifier et hiérarchiser les sujets, pour garder en projet de loi les thèmes majeurs et qui relèveraient normalement d'un débat avec le Parlement.

Enfin, je regrette que la ratification des ordonnances se fasse souvent par amendement, au détour d'un véhicule législatif. Cela limite le débat parlementaire. L'embouteillage de l'ordre du jour n'est pas selon moi un argument pertinent, puisque le Gouvernement détermine au moins la moitié de notre programme de travail.

Mes collègues vous interrogeront sur les lois relevant de leurs compétences. Votre prédécesseur avait lors du débat de l'année dernière pris un certain nombre d'engagements. C'est le rôle du Parlement de vérifier qu'ils ont été respectés. J'ai donc procédé à un droit de suite sur les points mis l'an dernier en avant pour leur importance particulière, leur sensibilité, ou la récurrence du problème évoqué.

Si dans de nombreux cas, les textes d'application ont été pris, plusieurs mesures mises en avant sont toujours attendues. J'en évoquerai une : la liste des États non coopératifs

pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. Cette liste doit normalement être actualisée tous les ans. Or la dernière version date de 2016. Lors du débat l'année dernière, votre prédécesseur avait indiqué que cette liste serait, le plus vite possible, « actualisée sur la base de l'adoption du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude » - qui était alors en cours d'examen. Six mois après l'adoption de ce texte, la liste n'a pas été mise en jour...

Nous serons donc très vigilants sur les engagements que vous allez prendre aujourd'hui.

**M. Gérard Larcher, président.** – Les habilitations sont demandées généralement pour des motifs de complexité et de célérité. Soit le Parlement ne sert à rien, soit la situation n'est plus acceptable en l'état. Les ordonnances se multiplient, elles sont le moyen de contourner le Parlement. Mais lorsque l'exécutif a ensuite besoin de 455 jours en moyenne pour prendre ces ordonnances, il convient de s'interroger sur l'argument de célérité ! Va-t-on continuer à se réunir chaque année pour savoir si le délai moyen a diminué ou augmenté, 452 jours une année, 470 la suivante ? Les équilibres avec le Parlement doivent être respectés !

**M. Marc Fesneau, ministre chargé des relations avec le Parlement.** – Exécutif comme législatif, nous partageons le constat : il importe que la loi ne demeure pas au stade de l'incantation. C'est incompréhensible pour nos concitoyens et occasionne une déception légitime dont nous sommes ensuite tous comptables. Ce bilan annuel est donc une « utile stimulation » pour reprendre l'expression de Mme Létard. Je tiens donc à la remercier ainsi que les présidents de commission, pour le travail de recensement sur la base duquel nous allons échanger.

Je me félicite du satisfecit décerné au Gouvernement par la présidente Létard dans son propos liminaire. Un travail considérable, réalisé par les administrations sous l'impulsion des ministres et grâce à la coordination du Secrétariat général du Gouvernement,

nous permet aujourd'hui d'afficher un taux d'application des lois de 85 %. C'est dix points de plus que l'an passé. J'ajoute que plus de 90 % des textes sont publiés en moins de six mois.

Le taux d'application des projets de loi et celui des propositions de loi sont proches, 81 et 85 %, alors que le Gouvernement ne peut, par définition, anticiper l'écriture des textes d'application sur les textes d'initiative parlementaire comme il le fait lorsqu'il prépare les projets de loi.

Parmi les sujets d'insatisfaction exprimés par Valérie Létard, il y a d'abord les rapports au Parlement. Le taux de dépôt des rapports « article 67 » est de 45 % au 31 mars 2019. Si ce taux a progressé par rapport à il y a quelques années, ou il était de 40 %, il est encore très insuffisant et en retrait par rapport aux années passées : 48 % en 2017, 49 % en 2016, 48 % en 2015. Le constat est également insatisfaisant s'agissant des rapports *ad hoc* prévus par le législateur.

Mme Létard l'a dit, on a pu constater par le passé un certain dévoiement de ces demandes de rapport, moyen de contourner une irrecevabilité financière. Il s'agit souvent d'amendement d'appel destiné à ouvrir un débat plus qu'à obtenir des informations détaillées. Je partage donc le constat que vous faites. Cette pratique tend à être contenue ; les commissions, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, encouragent des demandes plus parcimonieuses. Ce qui renforce l'exigence pour le Gouvernement d'y répondre !

Mme Létard et le président Larcher à l'instant invitent à relativiser l'argument de la célérité parfois utilisé pour justifier le recours aux ordonnances. Il est parfois employé à bon escient : ainsi le 22 septembre 2017 furent adoptées les cinq ordonnances prises sur le fondement de la loi pour le renforcement du dialogue social promulguée quelques jours auparavant, le 15 septembre.

Mais l'urgence n'est pas le seul critère. Dialogue social, consultations préalables obligatoires, notification préalable à la Commission européenne de certaines dispositions liées aux services, en particulier sur internet, définition des caractéristiques de certaines machines ou engins qui nécessite ensuite le respect du délai de *stand still* : autant d'éléments qui font obstacle à un débat parlementaire sur le fond au moment du vote de la loi d'habilitation.

L'agenda parlementaire n'offre pas toujours la possibilité d'inclure dans les débats des textes techniques, produits pour la transposition des directives européennes ou pour une codification à droit constant. L'ordonnance est un élément de gestion du temps normatif. J'ai entendu les éléments d'écueils soulevés par les uns et les autres. L'Assemblée nationale et le Sénat ne pourraient du reste délibérer de la totalité de ces dispositions durant la session parlementaire : de 2012 à 2018, pour 346 lois votées, 350 ordonnances ont été publiées. Cet élément de souplesse demeure sous le contrôle du Parlement, qui définit et vote le champ et la durée de l'habilitation et qui ratifie l'ordonnance - il peut à ce moment-là modifier un texte qui lui ne paraîtrait pas conforme à son intention initiale.

Enfin, Mme Létard m'a interrogé sur l'actualisation de la liste des États et territoires non coopératifs prévue à l'article 238-0 A du code général des impôts. Les critères régissant la liste française ont été modifiés par la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude : au critère de l'effectivité de l'échange de renseignement avec la France a été ajouté celui de la présence sur la liste des pays non coopératifs établie par l'Union européenne. La France est un des premiers pays qui, conformément aux recommandations du Conseil de l'Union européenne, est susceptible d'appliquer des contre-mesures à la suite d'une inscription sur cette dernière liste. Nous sommes donc tributaires et dans l'attente d'une stabilisation, au préalable, de la liste noire européenne, avant une actualisation. Le Gouvernement s'engage à une mise à jour très prochaine.



**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** - Le taux d'application moyen des lois suivies par la commission des affaires économiques s'établit autour de 90 %, soit au-dessus de la moyenne évoqué par le Ministre. Ce taux est satisfaisant. Mais, l'analyse des statistiques réserve aussi des surprises. La loi ALUR a vu son taux d'application brusquement augmenter à la suite de la promulgation de la loi ELAN : c'est que 17 mesures d'application de la garantie universelle des loyers dans la loi ALUR sont devenues sans objet sans jamais avoir été appliquées en pratique. L'application de la loi est aussi un problème politique.

Autre exemple, l'article 12 de la loi « Hydrocarbures » du 30 décembre 2017 habilitait le Gouvernement à légiférer par ordonnances avant le 30 décembre 2018, notamment sur l'extension du mécanisme d'interruptibilité à des clients raccordés aux réseaux de distribution et le fait de rendre optionnelle la compensation financière versée aux consommateurs finaux. L'unique ordonnance parue ne traite pas de ces deux points. Le fait que le Gouvernement ne fasse pas usage des habilitations qu'il a sollicitées conforte notre commission dans le contrôle très vigilant qu'elle exerce sur l'opportunité du recours aux ordonnances : elle continuera, chaque fois qu'il est possible, à leur préférer une législation directe et, à défaut, à encadrer strictement les délais comme le champ de l'habilitation.

Monsieur le Ministre, nous entendons régulièrement des remarques sur le temps parlementaire et sa lenteur : le délai pour le vote d'une loi serait trop long, alors même que la procédure accélérée est désormais devenue la norme. Pourtant le recours aux ordonnances ne rime pas toujours avec rapidité ou efficacité, ni même avec respect de la chose votée, d'où notre prudence face aux demandes d'habilitation.

**M. Marc Fesneau, ministre.** – Sur les ordonnances, j'ai indiqué dans quelles circonstances le Gouvernement est conduit à solliciter une demande d'habilitation.

L'argument de l'urgence est parfois invoqué, à juste titre - j'ai cité un exemple récent. D'autres contraintes rendent également la demande d'habilitation indispensable, je les ai mentionnées.

La loi interdisant la recherche et l'exploitation des hydrocarbures habilitait le Gouvernement à prendre des mesures relatives à la contractualisation de capacités interruptibles. L'ordonnance est devenue inutile, car lors des discussions parlementaires, la modification des articles L. 431-6-2 et L. 431-6-3 du code de l'énergie a produit les mêmes effets que le champ de l'habilitation. Voilà pourquoi l'ordonnance n'a pas été prise.

S'agissant de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, le gouvernement a été autorisé à légiférer par ordonnance dans un délai deux ans pour deux sujets. L'ordonnance n'a pas été publiée, car l'habilitation pour procéder à la nouvelle rédaction du livre IV du code de la construction et de l'habitation, qui porte sur les HLM, est intervenue à quelques semaines des élections présidentielles.

**M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères.** –

La commission des affaires étrangères et de la défense est globalement satisfaite du taux d'application des lois qui relèvent de sa compétence. Trois remarques cependant. D'abord, les rapports que nous demandons au Gouvernement sont indispensables à notre travail de contrôle et nous les exploitons pleinement. Celui d'avril 2019 sur le rythme de livraison des équipements militaires, que nous avons réclamé à grands cris et avons finalement obtenu, montre un retard de livraison des blindés Griffon, sur lequel nous interrogerons la ministre des armées et les industriels dès la semaine prochaine. La bonne information est la condition d'un bon contrôle !

Je regrette vivement, comme chaque année, que le Gouvernement ne respecte pas son obligation de présenter un rapport portant bilan politique et financier des opérations extérieures. Elles représentent tout de même un coût de 1,1 milliard d'euros, et nous voyons

chaque jour le prix payé par nos armées sur le terrain. La situation sur certains théâtres se dégrade, je pense au Mali. Le respect par le Gouvernement de ses engagements est la moindre des choses. Nous avons déjà regretté qu'il n'y ait pas de débat sur ces opérations.

Ensuite, j'aimerais attirer votre attention sur un cas particulier d'application de la loi de programmation militaire du 13 juillet 2018, ou plutôt de non application. Une disposition introduite par le Sénat tendant à rendre plus agiles les procédures d'achat de certains équipements militaires a été - un pur hasard... - supprimé par le Gouvernement lors de la codification par ordonnance dans le code de la commande publique. Les motivations du Gouvernement seraient juridiques : la rédaction du Conseil d'État serait plus lisible que les amendements du Sénat, avance-t-on. Mais le Gouvernement, très opposé à cet amendement, a pu donner l'impression qu'il se satisfaisait de la rédaction du Conseil d'État. Je ne sache pas, cependant, que la Constitution donne au Conseil d'État un rôle de « chambre d'appel » des débats parlementaires. Certes, nous avons obtenu une vaste réforme de la procédure d'achats engagée par instruction ministérielle, mais il serait souhaitable que cela ne se reproduise pas. En outre, nous vous donnons rendez-vous à la ratification de cette ordonnance, car nous ne lâcherons pas sur ce sujet.

**M. Marc Fesneau, ministre.** – Comme vous venez de le rappeler, le Conseil d'État, vous venez de le rappeler, a validé l'abandon des précisions introduite par le Sénat à l'occasion du vote de la LPM. Il a considéré que le retour à cette rédaction n'excédait pas le champ de l'habilitation dès lors qu'il s'agissait de revenir sur la rédaction exacte des directives. Surtout, il a estimé que cette solution était la mieux à même d'éviter une interprétation trop restrictive des exclusions autorisées pour ces marchés très spécifiques. Le Conseil d'État ainsi pleinement validé la position du Gouvernement consistant à considérer que les illustrations insérées dans le texte de l'ordonnance n'apportaient pas de plus-values et étaient contrairement

à l'objectif poursuivi plutôt de nature à encourager une lecture restrictive de la disposition en cause.

Une telle lecture *a contrario* était en contradiction effectivement avec l'objectif poursuivi par le Sénat qui était plutôt de laisser plus de marges de manœuvre aux acheteurs du ministère des armées, notamment pour les achats supposant une certaine rapidité ou une grande confidentialité.

Conformément aux engagements pris devant le Parlement lors de l'examen de la LPM, le ministre des armées a pris plusieurs initiatives visant à fluidifier les achats notamment par une instruction du 28 janvier 2019 relative à la politique d'achat du ministère des armées. Les services acheteurs du ministère disposent désormais d'instructions précises les astreignant à exploiter pleinement les marges de manœuvre offertes par les directives européennes, notamment en ne minorant pas le champ d'application et les souplesses offertes par le recours aux marchés dits « exclus ».

Par ailleurs, la direction des affaires juridiques et la direction générale pour l'armement termineront fin juin la rédaction d'un projet de décret visant à mettre fin à l'ensemble des surtranspositions en matière de marchés de défense et de sécurité et à simplifier autant que le permet le droit européen, les procédures d'acquisition. Le ministre des armées a donc pleinement repris à son compte l'esprit des mesures souhaitées par le Parlement, et en l'occurrence par le Sénat.

Enfin, en ce qui concerne le rapport relatif aux OPEX, j'entends votre demande. Je crois me souvenir qu'il y avait en son temps un débat sur ce sujet. Je transmettrai votre demande au ministre concerné.

**M. René-Paul Savary, vice-président de la commission des affaires sociales.** –

Au nom d'Alain Milon, président de la commission des affaires sociales, je voudrais interroger le Gouvernement sur son calendrier et ses intentions en matière d'assurance chômage, à travers l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2018 et 2019, ainsi que de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Les deux lois de financement de la sécurité sociale ont modifié en profondeur le financement de l'assurance-chômage pour substituer aux contributions salariales une part de CSG. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 21 décembre 2017, n'avait admis la présence de ces dispositions dans un projet de loi de financement de la sécurité sociale que « dans les circonstances particulières de l'espèce », considérant que « si les dispositions relatives aux contributions salariales d'assurance chômage sont étrangères au domaine de la loi de financement de la sécurité sociale, le législateur a entendu procéder à une réforme d'ensemble consistant à diminuer les cotisations sociales des actifs».

La suite de cette réforme d'ensemble nous a été annoncée par un amendement du Gouvernement déposé *in extremis* sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, devenu l'article 56 de la loi. Il prévoyait une remise en cause de la convention d'assurance-chômage, pourtant conclue quelques mois plus tôt, et une nouvelle procédure de négociation avec une lettre de cadrage. Le texte ouvrait par ailleurs le droit à l'assurance chômage pour les démissionnaires et les travailleurs indépendants. Cette nouvelle négociation, comme chacun sait, n'a pas abouti et il appartient désormais au Gouvernement de présenter ses propositions. Quelle sera donc la traduction donnée par le Gouvernement à l'article 56 de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, et selon quel calendrier ?

**M. Marc Fesneau, ministre.** – Je crains de ne pouvoir vous apporter de réponse satisfaisante. Après l'échec des négociations entre partenaires sociaux, le Gouvernement a, en

effet, repris en main le dossier de l'assurance-chômage, avec deux objectifs : lutter contre la précarité et inciter au retour à l'emploi. Muriel Pénicaud a engagé de très larges consultations auprès des différents acteurs du marché du travail. Les résultats de ces consultations et les décisions prises par le Gouvernement feront l'objet d'annonces par le Premier ministre dans les jours ou les heures à venir.

**M. Gérard Larcher, président.** – Éventuellement cet après-midi ?

**M. Marc Fesneau, ministre.** – Sans doute. Vous comprendrez que je n'anticipe pas sur ces annonces.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.** – Au cours de la session écoulée, trois lois ont été promulguées dans les secteurs de compétence de la commission de la culture, plus précisément dans les domaines de l'enseignement supérieur et de l'enseignement scolaire. Deux d'entre elles étaient d'origine parlementaire : la loi visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat, dont notre collègue Françoise Gatel était à l'initiative, et la loi relative à l'encadrement de l'utilisation du téléphone portable dans les établissements d'enseignement scolaire, proposée par nos collègues députés. Le troisième texte était d'origine gouvernementale : il s'agit de la loi d'orientation et de réussite des étudiants, dite loi « ORE ».

Sur ces trois textes, deux d'entre eux nécessitaient des mesures réglementaires. Je ne m'attarderai pas sur la loi dite « Gatel » qui a fait l'objet d'un travail de mise en application rapide et complet. Nous nous en félicitons.

Je serai en revanche plus diserte sur la loi « ORE » dont les premiers décrets et arrêtés sont parus le 9 mars 2018, jour de publication au Journal officiel de la loi elle-même.

C'est suffisamment rare pour être souligné ! Il ne peut néanmoins s'agir d'un motif de satisfaction, cet empressement traduisant l'urgence dans laquelle se trouvait le Gouvernement de donner une base juridique à la procédure d'inscription universitaire « Parcoursup » à quelques jours de la date limite fixée aux lycéens pour formuler leurs vœux.

D'après nos calculs, cette loi est à présent aux trois-quarts applicable. Parmi les mesures manquantes, deux dispositions revêtent toutefois une importance particulière à nos yeux, ayant été introduites par le Sénat. Ainsi le fonctionnement et l'organisation de l'observatoire national de l'insertion professionnelle, créé à l'article 7 du texte, n'ont toujours pas été précisés par arrêté. Cet observatoire serait pourtant chargé de produire des statistiques sur l'insertion professionnelle des étudiants afin de guider ces derniers dans leurs choix d'orientation. Ensuite, le cadre national fixant les conditions de scolarité et d'assiduité applicables aux étudiants, introduit à l'article 10, n'a fait l'objet d'aucune mesure réglementaire.

Le Gouvernement envisage-t-il de donner à ces deux dispositions pour nous importante une traduction concrète dans les semaines à venir ?

**M. Marc Fesneau, ministre.** – Concernant la loi dite « ORE », les sept mesures renvoyant à des décrets ont été appliquées dans un délai moyen de trois mois, permettant d'obtenir un taux de 100% au 31 mars 2019, pour ce qui est de notre décompte. Nous avons une légère divergence avec la commission sur le taux de mise en application de la loi : la commission attend en effet la publication de deux arrêtés pour l'application de deux dispositions adoptées sur l'initiative du Sénat. Le premier concerne le fonctionnement et organisation de l'observatoire national de l'insertion professionnelle. L'arrêté de création de cet organisme est en cours de finalisation et devrait pouvoir être publié à l'horizon de la fin de l'année 2019, à la faveur d'une discussion en cours avec les universités sur le fonctionnement

de ce nouveau dispositif et la représentation des établissements en son sein. En pratique, s'agissant du 1er cycle, les données propres à l'insertion professionnelle de chaque formation sont déjà renseignées sur Parcoursup (pour les 14 500 formations présentes). La finalité de cet observatoire sera de mesurer, à l'horizon de la montée en puissance de Parcoursup, les évolutions en cours en matière d'insertion professionnelle. Les premiers résultats sont donc attendus pour la fin de l'année universitaire 2020/2021, c'est-à-dire une fois que les premières cohortes d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur via Parcoursup auront atteint le niveau L3 ou l'obtention de leur BTS ou de leur DUT.

L'autre arrêté concerne le cadre national fixant les conditions de scolarité et d'assiduité applicables aux étudiants. Une concertation est en cours avec les organisations étudiantes et les universités. Le texte de l'arrêté devrait ainsi pouvoir être édicté dans les toutes prochaines semaines, avant la rentrée prochaine dans la mesure du possible. Il s'agit d'un sujet sensible et il fallait prendre le temps de la concertation.

**M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Comme chaque année, la commission de l'aménagement du territoire a malheureusement constaté le taux encore insuffisant d'application des lois relevant de son champ de compétence, aussi bien pour les décrets – 60 % seulement des décrets de la loi ferroviaire votée il y a un an ont été publiés – que pour les rapports : à peine la moitié des rapports demandés au Gouvernement sont rendus en moyenne.

Le Gouvernement recourt aux ordonnances de plus en plus souvent et sur des sujets de plus en plus importants, comme nous avons pu le constater pour la loi pour un nouveau pacte ferroviaire. Or, à l'occasion d'échanges avec le Conseil d'État, nous avons constaté que le Gouvernement ne savait pas toujours lui-même, dans bien des cas, quel



périmètre lui serait utile au moment de la demande d'habilitation. Dans certains cas, les lois d'habilitation ne sont pas suivies d'ordonnances ; dans d'autres cas, l'ordonnance excède le périmètre de l'habilitation consenti par le Parlement. Cette situation est d'autant plus regrettable que le Parlement est fréquemment contraint de ratifier les ordonnances au détour d'amendements.

Une réflexion est-elle menée au niveau interministériel sur l'opportunité de recourir aux ordonnances, parfois utilisées pour réduire artificiellement la taille des textes et obtenir une inscription à l'ordre du jour, comme ce fut le cas du projet de loi initial relatif à l'économie circulaire ?

Peut-il être envisagé de rendre publics les avis que le Conseil d'État adresse au Gouvernement sur les projets d'ordonnance, notamment lorsque le champ de l'habilitation n'est pas respecté ?

Alors que quatre ordonnances très importantes ont été prises sur le fondement de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire de juin 2018, quel véhicule législatif prévoyez-vous d'utiliser pour leur ratification, et selon quel calendrier ?

Je souhaite aussi vous interpellier sur l'application « qualitative » de la loi : nous avons été nombreux, en commission, à déplorer que bien souvent les décrets d'application ou les circulaires ne respectent pas les lois que nous votons. Comment comptez-vous y remédier ?

**M. Gérard Larcher, président.** – Il apparaît que la question des ordonnances est très fréquemment soulevée.

**M. Marc Fesneau, ministre.** – Les ordonnances sont souvent utilisées pour des raisons techniques ou pour accélérer le calendrier, même si je reconnais volontiers que cette

dernière raison évoquée n'a pas toujours été justifiée. Le Gouvernement n'entend pas publier les avis du Conseil d'État sur les projets de loi d'habilitation, car il faut séparer la question de la législation et celle de l'élaboration des mesures réglementaires.

Quatre ordonnances ont été prises sur le fondement des habilitations figurant dans la loi pour un nouveau pacte ferroviaire : l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs – un projet de loi de ratification a été déposé devant le Parlement le 27 février 2019 ; l'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 relative au cadre de fixation des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ainsi qu'à l'élaboration et à l'actualisation du contrat entre l'État et SNCF Réseau – un projet de loi de ratification a été déposé devant le Parlement le 29 mai 2019 ; l'ordonnance n° 2019-397 du 30 avril 2019 portant transposition de la directive du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne et de la directive du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire – un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement au plus tard le 1er août 2019 ; l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF – un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement au plus tard le 3 septembre 2019. Le Gouvernement étudiera ensuite les modalités de ratification de ces ordonnances.

Enfin sur l'application qualitative de la loi, ne généralisons pas. Parfois la loi n'est pas applicable. Dans tous les cas, nous devons approfondir la collaboration avec le Parlement pour améliorer l'applicabilité de la loi, y compris sur l'aspect qualitatif.

**M. Gérard Larcher, président.** – La procédure accélérée systématique empêche d'approfondir la réflexion et parfois la loi votée s'avère inapplicable...

**M. Vincent Éblé, président de la commission des finances.** – J'évoquerai trois sujets de préoccupation de la commission des finances. Le premier point concerne l'application de l'article 68 de la loi de finances pour 2018, pris à notre initiative, qui prévoyait un dispositif de plafonnement des frais et commissions payés lors de l'acquisition d'un logement faisant l'objet du dispositif de défiscalisation « Pinel ». Le décret n'est toujours pas pris. Le secrétaire général du Gouvernement (SGG) nous a indiqué que le retard s'expliquait par la nécessité de consulter le conseil national de la transaction et de la gestion immobilière. Le ministre de la ville et du logement, entendu la semaine dernière, a réitéré cet argument. Le Gouvernement peut-il désormais, 18 mois après le premier vote du Sénat, s'engager sur une date de parution de ce décret ?

Le deuxième point concerne l'article 171 de la loi de finances pour 2018 qui prévoyait de rendre gratuite la circulation sur autoroute pour les véhicules d'intérêt général prioritaires en opération. Le SGG nous a répondu que les sociétés concessionnaires devaient se rapprocher des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), afin de prévoir dans les conventions elles-mêmes la prise en charge, par ces sociétés, de ces frais. Comptez-vous assurer la pleine mise en œuvre des mesures ou laissez-vous finalement la main aux sociétés d'autoroutes et *in fine* au financement par les départements ?

Enfin, nous regrettons que seulement six des seize textes d'application de la loi relative à la lutte contre la fraude aient été pris. Concernant la responsabilité solidaire des plateformes en ligne en matière de TVA, introduite par le Sénat, le ministre Gérard Darmanin s'est engagé, en réponse à une question que je lui posais en séance le 29 mai dernier, à ce que la mesure d'application soit publiée pour le 1er août. Cette même date peut-elle être tenue pour les autres dispositions du projet de loi comme la publication des sanctions administratives pour les personnes morales, le « *name and shame* », et les nouvelles modalités

de fonctionnement de la commission des infractions fiscales suite à la réforme du « verrou de Bercy » ?

**M. Marc Fesneau, ministre.** – Sur l'article 68 de la loi de finances pour 2018, une réunion interministérielle de validation du projet de décret a été organisée le 19 avril 2019. Le Conseil national de la transaction et de la gestion Immobilières désormais au complet, se prononcera sur le projet de décret relatif au plafonnement des frais le 19 juin prochain, ouvrant la voie à la publication du décret intervenir durant l'été 2019.

Sur l'article 171, afin de trouver une solution permettant d'assurer la gratuité des péages aux véhicules des pompiers lors d'une intervention, une négociation a été conduite par le ministère des transports avec l'ensemble des sociétés concessionnaires d'autoroutes, qui a permis de faire progresser le sujet : la gratuité serait traitée par des mesures commerciales que les concessionnaires accorderaient aux véhicules des SDIS qui empruntent le réseau autoroutier afin d'intervenir sur des sinistres, quel que soit le lieu de l'intervention, sans facturation aux conseils départementaux ni compensation financière de la part de l'État. Le périmètre de l'accord couvre 90 % du réseau autoroutier concédé et les concessionnaires rendront compte d'ici à l'été de l'actualisation des conventions qui les lient aux SDIS.

En ce qui concerne la loi relative à la lutte contre la fraude, le projet d'arrêté sur le paiement solidaire des plateformes en ligne en matière de TVA a été mis en consultation auprès des professionnels le 7 juin dernier. Après cette consultation, qui s'achèvera le 5 juillet prochain, la Commission européenne sera saisie conformément à la directive européenne 2015/1535. La durée de cette consultation, obligatoire du fait de l'impact du texte sur les services numériques, est de trois mois. Dans ces conditions, la publication de l'arrêté interviendra au second semestre. Cependant, à la suite de la consultation des professionnels, le projet d'arrêté devrait être stabilisé pour une présentation des modalités de mise en œuvre aux

parlementaires avant l'examen du projet de loi de finances, quand bien même l'arrêté n'aura pas encore été publié.

Sur le fonctionnement de la commission des infractions fiscales, le décret n° 2019-567 du 7 juin 2019 relatif à la procédure applicable a été publié au Journal officiel. Ce décret applique également le dispositif *name and shame*.

**M. Gérard Larcher, président.** – Que d'avancées en juin ! Est-ce l'effet de notre réunion d'aujourd'hui ?

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** – La commission des lois constate, s'agissant des mesures réglementaires prises pour l'application des textes de lois qu'elle a examinés au fond et dont le nombre est important, une amélioration du ratio entre le nombre de mesures attendues et le nombre de mesures prises : au 31 mars 2019, 91 % des mesures d'application étaient prises, contre 72 % l'an dernier.

Toutefois certains textes importants manquent : ainsi les décrets relatifs à l'expérimentation des caméras mobiles pour les sapeurs-pompiers et les surveillants de l'administration pénitentiaire n'ont toujours pas été pris. Or, ce texte est destiné à les protéger.

Ensuite, les délais dans lesquels les mesures d'application des lois sont publiées sont parfois plus longs que les délais d'adoption des lois elles-mêmes, alors même que la procédure accélérée est devenue le mode habituelle du vote de la loi. Ce n'est pas normal. 12 mesures d'application publiées en 2017-2018 portent application de mesures législatives qui ont de plus de deux ans.

L'argument, soulevé par de nombreux gouvernements, selon lequel le recours aux habilitations à légiférer par voie d'ordonnance permettrait de gagner du temps se heurte à ce que nous constatons ces dernières années : le record de lenteur est détenu par les ordonnances.

À titre d'exemple, neuf mois après la promulgation de la loi sur l'immigration, et 18 mois après son dépôt, on attend encore certains textes ! Enfin, quatre habilitations à légiférer par voie d'ordonnance ont été demandées par la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer du 28 février 2017. Il n'y a eu aucune suite. Lorsque nous devons vous habiliter à prendre des ordonnances, nous le faisons à regret. Je formule ainsi le vœu que ces dispositions soient au moins prises et relativement vite.

**M. Marc Fesneau, ministre.** – Le projet de décret concernant l'expérimentation de l'usage des caméras mobiles par les sapeurs-pompiers a été transmis au Conseil d'État le 31 mai 2019. Son examen par la section de l'intérieur est prévu le 9 juillet 2019.

Le projet de décret concernant l'expérimentation de l'usage des caméras mobiles par les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire est en cours de finalisation, ainsi que la doctrine qui fixe le cadre de l'expérimentation, avant la saisine de la CNIL puis du Conseil d'État.

J'ajoute que la mesure portant application de l'article L. 241-2 du code de la sécurité intérieure, et relative à la mise en oeuvre de traitements de données à caractère personnel provenant des caméras individuelles des agents de la police municipale, a été appliquée par le décret n° 2019-140 du 27 février 2019.

Concernant le recours aux ordonnances, vous avez prolongé les propos de Mme Valérie Létard. L'argument de la célérité n'est pas le seul qui justifie le recours à l'article 38 de la Constitution mais, je le rappelle, la comparaison de l'activité législative du Parlement avec le nombre d'ordonnances votées démontre bien que l'Assemblée nationale et le Sénat ne pourraient pas délibérer de la totalité de ces dispositions durant la session parlementaire.

Enfin, si le Gouvernement n'a pas pris les ordonnances que vous évoquez et qui figuraient dans la loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, c'est parce que les termes des habilitations sont fixés au 9 septembre 2020 et au 9 mars 2020. Je prends note de vos remarques sur l'écart entre la rapidité du vote de la loi et la lenteur de la prise des décrets et je les transmettrai aux ministres.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Le suivi des résolutions européennes adoptées par le Sénat sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution mérite d'être évoqué. Du rapport d'information que j'ai présenté à ce sujet, pour la quatrième année consécutive, il ressort que le Sénat est vigilant sur les affaires européennes et entendu à Bruxelles. Nos résolutions européennes ont des conséquences directes sur les négociations qui conduisent à l'élaboration de la législation européenne et donc sur la législation française. Dans plus de la moitié des cas, nos résolutions ont été prises totalement ou très largement en compte. Je peux citer celles relatives au filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne, aux directives de négociation en vue d'accords de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, à la cybersécurité en Europe ou encore au détachement des travailleurs. Dans plus de 25 % des cas, les positions du Sénat ont été partiellement suivies, par exemple sur le programme de travail de la Commission pour 2018, la réforme de l'initiative citoyenne européenne, la convergence sociale dans l'Union européenne ou encore la politique régionale au service de la cohésion territoriale. Ces deux points particuliers reposent sur le socle européen des droits sociaux.

Nos résolutions constituent l'instrument efficace d'un dialogue avec le pouvoir exécutif. Je me félicite de la réelle amélioration de l'information délivrée par le secrétariat général aux affaires européennes et de la disponibilité du ministre en charge des affaires européennes pour une audition interactive dédiée au suivi des résolutions européennes. Notre

commission considère cette audition annuelle comme un moment essentiel du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en matière européenne.

Enfin, nous sommes très attachés à la procédure permettant à notre commission de formuler des observations sur les projets ou propositions de loi contenant des dispositions visant à intégrer en droit national le droit de l'Union européenne. Cette procédure, que nous avons utilisée à cinq reprises jusqu'à présent, doit permettre de mieux lutter contre les surtranspositions.

**M. Marc Fesneau, ministre.** – Vous avez fait un bilan plutôt positif du travail mené avec l'exécutif sur ces sujets. Si l'on peut encore améliorer les choses, je pense que l'on est sur la bonne voie.

Le Gouvernement veille à éviter les phénomènes de surtranspositions. Le Premier ministre a ainsi signé, dès le 26 juillet 2017, une circulaire relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leurs impacts, qui proscrit, en principe, toute mesure de transposition allant au-delà des exigences minimales d'une directive et qui a strictement encadré les dérogations susceptibles d'être aménagées. C'est pourquoi nous suivrons avec intérêt le travail que vous menez au sein de votre commission.

**M. Guillaume Chevrollier, pour le groupe Les Républicains.** – Ce débat me semble particulièrement nécessaire en raison de la remise en cause croissante de l'action législative dans notre société. L'amélioration de la qualité de la loi et la rapidité de son application constituent l'un des moyens pour restaurer la confiance et l'intérêt des Français pour la chose publique. Les Français attendent du Parlement qu'il rende la loi plus lisible, plus percutante, plus efficace et surtout plus simple.



Avant d'envisager une nouvelle loi, il faut donc s'assurer que la précédente est appliquée. Il faut aussi que le politique résiste, à tout prix, à la tentation de fabriquer la loi comme un simple effet d'annonce. Ne faisons pas de la loi un outil de la communication ! Enfin, je constate que nos politiques publiques souffrent souvent d'un manque de cap clair, courageux et réaliste, entraînant ainsi contradictions et incohérences. Un exemple symptomatique est celui de nos politiques publiques environnementales. Les Français ont le sentiment que ces grandes lois sur l'environnement, depuis la loi sur la transition énergétique de 2015, sont inconsistantes : soit les objectifs fixés sont sur le très long terme et ne nous engagent pas réellement ; soit ils sont de court terme et donc irréalistes discréditant la parole politique. L'objectif de réduire de 50% la part du nucléaire dans l'électricité produite d'ici 2025 était intenable. La programmation pluriannuelle de l'énergie va repousser l'échéance à 2035 et entrer ainsi en contradiction avec la loi de 2015. La première victime de ces incohérences, c'est l'environnement, et en second lieu le porte-monnaie des Français ! Pour que la loi devienne crédible et efficace, veillez à l'impératif de cohérence et de réalisme, pour davantage de stabilité législative.

**M. Marc Fesneau, ministre.** – Je partage vos remarques. Il est nécessaire de rétablir la confiance entre les citoyens et la loi, de veiller à l'effectivité de la loi, de résister à la tentation de l'urgence ou aux effets d'affichage et de tenir des caps. Sur la transition énergétique – je pense à la loi Grenelle –, on a fixé des caps mais on n'a pas explicité les horizons. Nous avons décidé de reporter de 2025 à 2035 l'objectif concernant la part du nucléaire pour des raisons de cohérence et de mise en pratique concrète : la loi de 2015 sur la transition énergétique avait un caractère un petit peu incantatoire, et l'on savait à l'avance que les objectifs ne pourraient être tenus. Or les acteurs économiques ont besoin, en effet, de lisibilité et de stabilité pour effectuer les transitions nécessaires. Les objectifs doivent donc être crédibles et cohérents. C'est ce que nous essayons de faire avec la loi sur l'énergie.

**M. Jean-Pierre Sueur, pour le groupe Socialiste et républicain.** – Monsieur le Président, je vous remercie tout d'abord d'avoir cité la résolution, due notamment à notre collègue Franck Montaugé, qui a été validée par le Conseil constitutionnel et qui permettra aux rapporteurs de poursuivre leur travail après la promulgation des lois.

Le Gouvernement compte-t-il rompre avec cette habitude néfaste de déposer tous les textes en procédure accélérée ? Si la procédure est accélérée, c'est que les textes sont urgents, mais alors on ne comprend pas pourquoi il faut attendre plusieurs années pour prendre les décrets !

Ensuite, 68 % des propositions de loi adoptées par le Sénat restent en instance à l'Assemblée nationale, et comme, dans le sens inverse, le taux doit être sans doute du même ordre, il y a une grande déperdition de temps législatif. Ainsi, nous avons adopté à l'unanimité une proposition de loi garantissant une plus juste représentation des communes au sein des intercommunalités. Une partie de ce texte s'inspire d'une proposition de loi déposée par Madame Jacqueline Gourault quand elle était sénatrice. Pour être applicable aux prochaines élections, il faut que cette proposition de loi soit adoptée avant le 30 septembre. Le Gouvernement entend-il faire en sorte que l'Assemblée nationale puisse adopter ce texte avant cette date ?

**M. Gérard Larcher, président.** – Il me semble qu'un texte est en préparation...

**M. Marc Fesneau, ministre.** – Je partage votre sentiment, parce que c'est une réalité, que la procédure accélérée est devenue une procédure de droit commun. Mais reconnaissons que cela ne date pas de ce quinquennat ! Le quinquennat précédent et parfois même avant avait déjà fait de cette procédure la procédure habituelle du vote de la loi.

Le tableau de bord statistique, en ligne sur le site du Sénat, indique qu'entre le 1<sup>er</sup> octobre 2018 et le 26 mai 2019, 46 textes ont été définitivement adoptés : 17 conventions internationales, 14 projets de loi et 15 propositions de loi, dont 6 du Sénat. L'absence d'obligation pour le Gouvernement d'inscrire sur son ordre du jour prioritaire dans une assemblée des propositions de loi adoptée par une autre assemblée n'empêche donc pas les initiatives parlementaires de prospérer. Le Gouvernement contribue grandement à ce que les propositions de loi sénatoriales soient inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Sous réserve de la parution du décret du Président de la République convoquant le Parlement en session extraordinaire, l'Assemblée nationale devrait ainsi être saisie cet été de cinq propositions de loi sénatoriales, comme celle visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires. Au Sénat devrait être inscrite à l'ordre du jour en deuxième lecture celle créant un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse. Depuis 2008, le gouvernement ne dispose plus que de la moitié du temps parlementaire, les assemblées ayant la main sur l'autre moitié. Elles ont donc la possibilité d'inscrire à leur ordre du jour les propositions de loi transmises par l'autre chambre, tout comme d'ailleurs les groupes d'opposition minoritaires dans le cadre de leurs journées réservées. Cela relève aussi du dialogue entre les groupes politiques. J'observe que certains groupes veillent à ce que leurs textes puissent poursuivre leur parcours législatif jusqu'à leur terme dans les deux assemblées. Les règles relatives à l'ordre du jour sont souples : le Gouvernement peut inscrire dans son ordre du jour des propositions de loi, tout comme les Assemblées peuvent inscrire dans le leur des projets de loi.

Enfin, s'agissant de la proposition de loi que vous évoquez, un texte est en préparation qui rassemblera un certain nombre d'éléments, et c'est sans doute dans ce texte que les dispositions de votre proposition de loi pourront prendre place...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il faut qu’elles soient adoptées avant le 30 septembre, sinon le texte sera sans portée !

**M. Marc Fesneau, ministre.** –J’ai bien noté les contraintes d’agenda.

**M. Jean-François Longeot, pour le groupe Union Centriste.** – Régulièrement dénoncée, l’inflation législative reste néanmoins forte alors que la procédure accélérée tend à devenir la procédure habituelle : ainsi 83 % des lois adoptées l’ont été en urgence en 2017-2018, contre 77 % l’an dernier. Cette accélération rend difficile l’application des lois, même s’il faut se féliciter du fort taux d’application des lois qui continue à augmenter, signe, comme le souligne Valérie Létard, de la mobilisation du Gouvernement sur la question et du respect du travail parlementaire.

Alors que l’on nous impose en amont la procédure accélérée, il est toutefois paradoxal qu’il faille attendre des mois et des mois, 4 mois et 11 jours exactement, pour voir les textes d’application publiés. La mise en application des lois est parfois plus longue que leur adoption, dont le délai moyen, en constante diminution, s’élève à 177 jours en 2017-2018, soit un raccourcissement du délai de plus de deux mois en seulement trois ans. Le Parlement légifère rapidement et l’expérimentation du Sénat avec la procédure de législation en commission illustre les efforts du Parlement pour légiférer rapidement et dans de bonnes conditions. Monsieur le ministre, comment le Gouvernement compte-t-il s’y prendre pour publier les décrets en temps et en heure ?

**M. Marc Fesneau, ministre.** – L’un de mes prédécesseurs, Roger Karoutchi, a pu juger que « quand on est parlementaire, on veut du temps ; quand on est au gouvernement, on veut aller plus vite. » Il arrive que nous nous heurtions à certaines difficultés, qui peuvent retarder la prise d’un décret. Le cas de l’application de l’article 68 de la loi de finances pour 2018 est révélateur : le décret n’a pu être pris pour les raisons évoqués plus tôt On peut

également se heurter à des difficultés de mises en application pratique ou à des problèmes de compatibilité avec le droit communautaire qui n'avaient pu être anticipés. Mais je souligne toutefois que plus de 85 % des décrets d'application sont publiés dans un délai de 6 mois et que le délai moyen de prise des textes d'application est en diminution. Outre l'organisation régulière de réunions interministérielles pour chaque loi nouvelle, le suivi de l'application des lois fait toujours l'objet de communications en Conseil des ministres. J'effectuerai ainsi une communication le 10 juillet prochain. Enfin, j'organise régulièrement, avec le Secrétaire général du Gouvernement, des comités interministériels de l'application des lois, qui rassemblent l'ensemble des directeurs de cabinet des membres du Gouvernement pour accélérer le processus.

Cette mobilisation permet ainsi au Gouvernement non seulement de publier la grande majorité des décrets en temps et en heure, mais aussi d'assurer une application uniforme des textes de loi qu'ils soient d'initiative gouvernementale ou parlementaire. Il s'agit d'un effort tout à fait considérable car certains textes doublent ou triplent de volume à l'issue de l'examen parlementaire. Par définition, le travail d'écriture réglementaire ne peut commencer en amont. Je le dit au Sénat, mais il est vrai que ce n'est pas ici que l'inflation législative est la plus criante.

**M. Alain Richard, pour le groupe La République En Marche.** – Je note le parallélisme : alors que le Gouvernement annonce un taux d'application de 90 %, le débat se concentre pour l'essentiel sur les 10% restants, mais c'est la loi du genre dans la confrontation d'opinions entre l'exécutif et le législatif...

Parfois une loi opère une réforme. Or l'expérience montre que les réformes sont difficiles dans ce pays et qu'elles sont généralement conflictuelles, ce qui se traduit par des manifestations bruyantes lors du débat, mais se prolonge aussi ultérieurement dans la phase

réglementaire puisque les éléments du conflit sont toujours là et que les protagonistes sont toujours aussi difficiles à convaincre. La prolongation des délais est donc aussi liée à la réunion d'organismes consultatifs qui ont la vertu de représenter les corps intermédiaires. On fait parfois au Gouvernement le reproche de négliger les corps intermédiaires. Mais on le critique aussi parce qu'il prend le temps de les écouter...

Les ordonnances sont un élément important de la Constitution de 1958. Personne n'a proposé depuis 61 ans d'abroger l'article 38 car il est bien utile. En effet, on renvoie aux ordonnances des sujets techniques très complexes, souvent en lien avec la législation européenne, ou des dispositifs qui ne sont pas encore prêts. La durée de l'habitation fait toujours l'objet de négociations complexes. J'ai vu plus d'une fois des projets d'ordonnance échouer parce qu'on avait dépassé le délai d'habilitation imprudemment fixé trop court. Il me semble donc important que l'exécutif et le législatif apprennent à travailler ensemble à cette occasion et je note que les gouvernements successifs n'ont jamais proposé de méthode de concertation avec le Parlement pendant l'élaboration des ordonnances.

**M. Marc Fesneau, ministre.** – Vous l'avez rappelé, les réformes sont parfois difficiles. La phase réglementaire est aussi une phase très importante, qui est très observée désormais et qui peut susciter autant d'inquiétudes que la phase législative elle-même, sinon plus... C'est pour cela qu'il faut prendre soin de consulter un certain nombre d'organismes, tout en respectant les délais et l'esprit de la loi. Il est difficile d'atteindre le taux d'application de 100 % mais plus on s'en rapproche, mieux c'est. Le Gouvernement utilise les ordonnances comme les précédents, dans le respect de la Constitution de 1958. L'essentiel est que les équilibres soient maintenus et que l'esprit justifiant le recours aux ordonnances soit respecté.

**Mme Josiane Costes, pour le groupe du RDSE.** – Depuis 1972, le Sénat a inscrit dans son règlement un dispositif au terme duquel chaque président de commission

dresse annuellement un bilan de l'application des lois relevant de la compétence de sa commission. Sous l'égide du Bureau du Sénat un bilan est publié chaque année. Cela témoigne de l'importance qu'accorde notre Assemblée à cette question qu'elle considère comme un impératif démocratique.

Depuis plusieurs années, le taux d'application des lois est en nette hausse. Néanmoins, l'année passée ce taux était de 73% et le délai moyen de prise des décrets d'application était de plus de cinq mois. Plus de 30% des décrets était pris plus de six mois après la promulgation de la loi. Ces chiffres, bien qu'ils soient meilleurs que les années précédentes, ne peuvent nous satisfaire. Dans une période marquée par une défiance des Français envers le pouvoir politique, il est nécessaire de tout mettre en place pour que les textes produisent des effets rapidement afin que nos concitoyens ressentent concrètement les conséquences des mesures que nous prenons.

Cela passe évidemment par la prise des décrets d'application mais également par une coopération de tous les acteurs publics : gouvernement, élus et préfets. En 2010, le groupe RDSE avait déposé une proposition de loi tendant à reconnaître une présomption d'intérêt à agir des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat en matière de recours pour excès de pouvoir, notamment dans le cas où l'exécutif ne prend pas les mesures réglementaires nécessaires dans un délai raisonnable, rendant de fait la loi inapplicable. Il serait souhaitable de remettre ce sujet sur la table dans le cadre des débats sur la réforme constitutionnelle. Est-ce envisagé ? La crise de la représentativité que traverse notre pays n'est pas une fatalité. Un moyen d'y remédier est de veiller à une bonne applicabilité de la loi sur notre territoire.

**M. Marc Fesneau, ministre.** – Le Conseil d'État a jugé que l'exercice du pouvoir réglementaire comporte non seulement le droit, mais aussi l'obligation, de prendre dans un

délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi. Il reconnaît que les destinataires de la loi puissent contester le refus d'édicter des mesures d'application et accepte également d'ordonner sous astreinte l'édiction des décrets dans un délai de six mois. Cela a été dit lors du débat de l'an dernier au sujet de la loi Grenelle II. En revanche, le Conseil d'État a fermé cette voie de droit aux parlementaires ; ainsi a-t-il rejeté, le 23 novembre 2011, le recours formé par le sénateur Masson, estimant qu'un parlementaire qui forme un recours pour excès de pouvoir contre le refus implicite de prendre un décret d'application de la loi ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité à agir. Le groupe de travail du Sénat sur la révision de la Constitution propose de reconnaître aux présidents des assemblées et à 60 députés ou sénateurs un intérêt à agir. Je ne suis pas convaincu que l'immixtion de la juridiction administrative dans les relations entre les pouvoirs publics constitutionnels constitue une évolution positive ou nécessaire. Le contrôle politique exercé par les assemblées sur l'exécutif a démontré son efficacité, comme le prouve ce débat, et plus de 90 % des mesures d'application des lois sont prises dans les délais. Mieux vaut privilégier le contrôle politique continu à une régulation juridictionnelle, les désaccords persistants trouvant leur solution dans les mécanismes de contrôle et de responsabilité prévus par la Constitution.

**M. Pierre Ouzoulias, pour le groupe Communiste, républicain, citoyen et écologiste.** – La loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information visait à agir sur l'écosystème numérique lors d'une campagne électorale nationale. Nos deux commissions avaient douté de la nécessité, de l'efficacité et de l'utilité de ce dispositif. Le Sénat avait voté à une large majorité la question préalable. Aussi je voudrais savoir comment ce texte a été appliqué lors des élections européennes ? Comme la loi a été promulguée le 22 décembre 2018, je comprendrais que vous n'ayez pas tous les éléments pour me répondre, mais je vous reposerai la question l'année prochaine...



**M. Marc Fesneau, ministre.** – Votre question dépasse le cadre temporel de cette réunion qui concerne l’application des lois promulguées depuis plus de six mois. Elle ne porte d’ailleurs pas sur l’application de la loi mais sur son utilité. Les élections venant d’avoir lieu, nous manquons encore de recul sur la manière dont la loi a été mise en œuvre, mais je m’efforcerai de trouver des éléments et de vous les transmettre.

**M. Franck Menonville, pour le groupe Les Indépendants – République et territoires.** – Le temps de l’application des lois est un temps particulièrement nécessaire au bon fonctionnement de notre démocratie. Il concourt à l’équilibre des pouvoirs. Si le Parlement vote les lois, il est crucial qu’il s’assure qu’elles sont effectivement appliquées, mais également appliquées conformément au texte qu’il a adopté. Je salue à cet égard le travail remarquable de Valérie Létard qui nous permet de procéder à cette évaluation. Suivre l’application des textes votés, c’est l’exercice de contrôle de l’exécutif par le Parlement. C’est aussi le moyen de s’assurer qu’aucun territoire n’a été laissé pour compte.

La loi de programmation relative à l’égalité réelle outre-mer promulguée le 28 février 2017 n’est toujours que partiellement applicable. Seules 16 des 30 mesures d’application prévues par la loi ont été prises. En outre, trois habilitations à légiférer par ordonnances n’ont pas été suivies d’effet. Voilà plus de deux ans que cette loi a été promulguée, et plus de la moitié des mesures d’application n’ont pas été prises. L’égalité des outre-mer avec la métropole est essentielle à l’unité et à la cohésion de notre République. Pourquoi toutes les mesures d’application de cette loi n’ont-elles pas encore été prises ? Que compte faire le Gouvernement pour y remédier ?

**M. Marc Fesneau, ministre.** – Par rapport aux chiffres que vous annoncez, quatre mesures – l’une à l’article 23, trois autres à l’article 27 – sont désormais applicables, ce qui porte à 69 % le taux d’application de cette loi, même s’il reste, en effet, inférieur au taux

d'application moyen des autres lois. Sur les neuf dernières mesures en attente d'application, trois mesures sont portées par le ministère de la transition écologique et solidaire, aux articles 83 et 138. Concernant la mise en place d'un permis de chasser en Guyane, le calendrier reste à préciser, sachant que le projet de texte avait fait l'objet d'un avis défavorable du Conseil national de la chasse en octobre 2017.

Les deux mesures relatives à l'acquittement d'une redevance par les centrales géothermiques au profit des communes et des régions sur les territoires desquelles elles sont implantées ne pourront être appliquées car l'article 138 a omis de préciser les modalités de recouvrement qui sont, selon l'article 34 de la Constitution, de nature législative. De plus, en métropole, ce dispositif contrevient au mécanisme européen de l'accise sur l'électricité. Pour y remédier, le ministère envisage d'autres pistes.

Trois mesures, qui concernent Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, sont portées par le ministère des solidarités et de la santé, qui doit apporter des informations complémentaires sur l'état d'avancement de leur mise en œuvre. J'y veillerai.

Le texte consacré à la composition de la commission sur la pluriactivité du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle sera publié avant la fin de l'été 2019. La mesure concernant la direction des ressources humaines uniques pourrait être prochainement abrogée. Enfin, le projet de décret relatif aux fonds de mutualisation et aux modalités d'indemnisation des exploitants agricoles est en cours de préparation.

Cette dernière question montre bien l'utilité de l'échange de ce matin et de la nécessité du travail du Sénat, pour nous pousser à faire en sorte que les lois votées soient appliquées. Dans cet exemple précis, il y a encore du chemin à parcourir.

**Mme Valérie Létard, présidente de la délégation du Bureau.** – Pour conclure, je voudrais reprendre quelques éléments significatifs. Le ministre a donné un chiffre révélateur : pour 346 lois votées entre 2012 et 2018, 350 ordonnances ont été publiées ! Un texte sur deux a fait l'objet d'une ordonnance. Cela ne permet pas au Parlement de participer de façon satisfaisante à l'élaboration de la loi et on peut légitimement considérer qu'il s'agit d'une forme de contournement qui prend de plus en plus d'ampleur.

Les présidents de commission ont aussi rappelé qu'il convenait d'être vigilants pour éviter que les ordonnances ne concernent des sujets centraux des textes de loi et que la nature des textes qui font l'objet d'ordonnances devait être regardée avec beaucoup d'attention. Il importe aussi de s'assurer que le point de vue du législateur est respecté dans les textes d'application.

Le quantitatif ne doit pas cacher le qualitatif : un taux d'application satisfaisant peut masquer des difficultés à mettre en œuvre la loi si des décrets essentiels n'ont pas été pris. Ce débat a, une nouvelle fois, été très utile. Le ministre nous a rassurés sur des mesures réglementaires qui seront prises prochainement ou qui viennent d'être prises. Cet échange entre le Gouvernement et le Parlement constitue ainsi une saine stimulation. Je veux remercier le ministre de se prêter à cet exercice.

Enfin, je veux souligner toute l'importance du travail de suivi et d'alerte en cas de risque de surtransposition de la commission des affaires européennes.

**M. Gérard Larcher, président.** – L'an prochain entreront en vigueur les nouvelles dispositions de notre règlement sur le suivi des textes et le rôle accru du rapporteur. Nous devons aussi en faire une analyse.

Je voulais vous faire part de quelques chiffres. Normalement on a recours aux ordonnances pour des raisons de célérité et de complexité. Entre 2010 et 2014, d'une part, et 2014 et 2017, d'autre part, le nombre d'ordonnances a en moyenne doublé. En 2010, 27 ordonnances ont été publiées, pour un record de 79 ordonnances en 2016. Cette réalité méritera une analyse.

Très attaché à la Constitution de 1958, je sais que les ordonnances ont leur utilité. Néanmoins, il ne faudrait pas qu'elles deviennent une procédure habituelle, au même titre que la procédure accélérée. Nous devons être vigilants. C'est toute l'utilité de ce débat et je tiens à remercier Valérie Létard pour son travail. Ce débat nous permettra d'attirer l'attention du Premier ministre, en lien avec vous, Monsieur le ministre – et j'en profite pour réaffirmer publiquement la qualité de nos relations –, sur un certain nombre de points.

Outre la question des ordonnances, il faut aussi parler des délais : on attend parfois 700 jours un décret... On ne peut pas parler de célérité ! Certains vins ont besoin d'un long vieillissement en fût, mais gare à l'oxydation !

Je vous remercie.

*La réunion est close à 9h35.*

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).