

# LE BILAN ANNUEL DE L'APPLICATION DES LOIS AU 31 MARS 2022

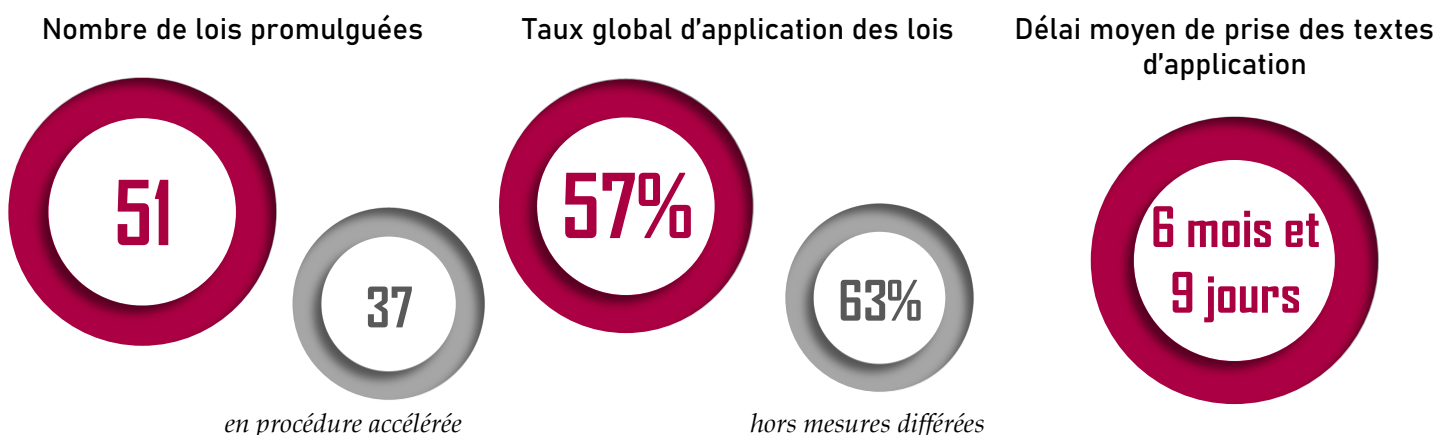
Présenté par Mme Pascale Gruny, Vice-président du Sénat, président de la délégation du Bureau en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances, le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2022 porte sur les lois adoptées lors de la session 2020-2021. Il s'appuie sur 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 2020-2021

### 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 2020-2021



Établi à la date du 31 mars 2022, le présent bilan se concentre sur les lois adoptées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2020 et le 30 septembre 2021. 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 raisonnable<sup>1</sup>. 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, **51 lois ont été adoptées lors de la session 2020-2021**, contre 43 lors de la session précédente. 18 étaient d'application directe et **33 nécessitaient des mesures d'application**. Parmi celles-ci, au 31 mars 2022, 12 lois étaient pleinement applicables, 17 appelaient encore de nombreuses mesures et, pour quatre lois, aucune des mesures nécessaires à leur application n'était adoptée.

Sur ces 51 lois, et si l'on exclut les textes pour lesquelles elle est de droit, **37 ont été examinées selon la procédure accélérée**. 19 des 51 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 annuel est désormais organisé, dont la première version s'est tenue le 1<sup>er</sup> 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 TRÈS MITIGÉ MALGRÉ LA SORTIE DE LA CRISE SANITAIRE**

### **A. UN TAUX D'APPLICATION DES LOIS EN BAISSÉ POUR LA SECONDE ANNÉE REFLÉTANT UNE LÉGISLATURE AU BILAN EN DEMI-TEINTE**

#### **1. Un taux décevant s'expliquant par un rattrapage par rapport à la session précédente et par la trop faible applicabilité de certaines lois emblématiques**

**Le taux global d'application des lois calculé par le Sénat poursuit sa baisse entamée l'année précédente, pour s'établir à 57 % des mesures attendues**. Si l'on exclut les mesures dont le législateur a prévu une entrée en vigueur différée, il atteint **63 %**.

L'explication de cette nouvelle baisse n'est pas univoque. Si le Sénat se félicite du **rattrapage dans la publication des mesures « en stock » appelées par les lois votées durant la session 2019-2020**, ce phénomène a mécaniquement pesé sur le rythme de prise des mesures pour la session 2020-2021 et a affecté le taux d'application des lois.

Cependant, **la cause principale de ce taux décevant demeure la très faible application de la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 – 10 % au 31 mars 2022 – avec seulement 14 mesures prises sur les 142 attendues**. Si un **rattrapage conséquent, auquel la saine pression exercée par le présent bilan n'est probablement pas étrangère**, a été engagé par le Gouvernement depuis le 31 mars, le contenu des mesures prises n'est pas toujours fidèle à l'intention du législateur, en témoignent, selon la commission des affaires économiques, les décrets du 29 avril 2022 visant à appliquer le volet relatif à la lutte contre l'artificialisation des sols.

**Les niveaux d'application perfectibles de la loi « ASAP » du 7 décembre 2020 – 68 % – et surtout de la loi Bioéthique du 2 août 2021 – 42 % – contribuent également à expliquer la**

<sup>1</sup> 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

**dégradation du taux global.** À titre d'exemple, au 31 mars, aucun décret n'était publié pour appliquer les dispositions relatives à l'accès aux origines d'une personne conçue dans le cadre d'une assistance médicale à la procréation par recours à un tiers donneur, rendant la perspective du 1<sup>er</sup> septembre 2022, date à partir de laquelle le droit d'accès aux origines pourra effectivement s'exercer dans les conditions prévues par la loi, illusoire.

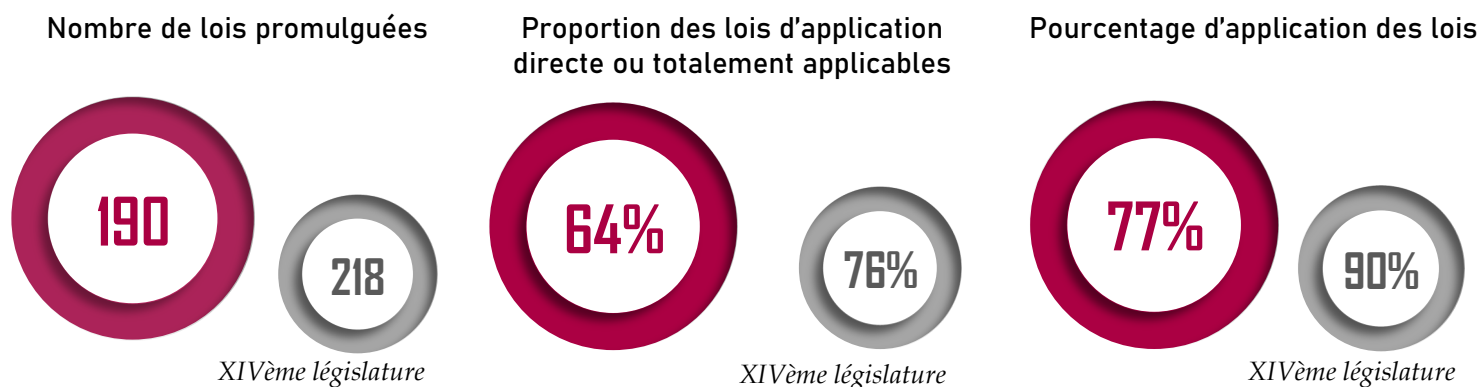
### Une application des dispositions législatives à deux vitesses

Alors que le taux global de mise en application des mesures prévues s'établit à 57 %, on constate un différentiel très important selon la provenance des mesures : 77 % des mesures prévues par le texte initial ont été prises, taux qui tombe à 52 % lorsque les mesures sont issues d'un amendement du Gouvernement ou de l'Assemblée nationale, et chute encore davantage à **33 % pour celles issues d'un amendement sénatorial**. Cet écart de près de 20 points entre l'application de mesures induites par les apports du Sénat et celles requises par des ajouts du Gouvernement ou de l'Assemblée nationale ne manque pas d'interroger.

## 2. La XV<sup>ème</sup> législature : un bilan en demi-teinte

À l'approche du début de la XVI<sup>ème</sup> législature, les données de la XV<sup>ème</sup> permettent d'établir que, sur les 190 textes votés entre le 21 juin 2017 et le 30 septembre 2021, **trop de lois demeurent non applicables ou partiellement applicables**. En dehors des 72 lois d'application directe et des 50 complètement applicables – soit un total de 64 % de l'ensemble des lois – neuf lois demeurent non applicables tandis que 59 (31 %) ne sont, au 31 mars 2022, que partiellement applicables. Concernant le taux d'application des lois, il s'établit à 77 % pour la XV<sup>ème</sup> législature alors qu'il s'élevait à 90 % à la fin de la XIV<sup>ème</sup> et à 78 % au terme de la XIII<sup>ème</sup>.

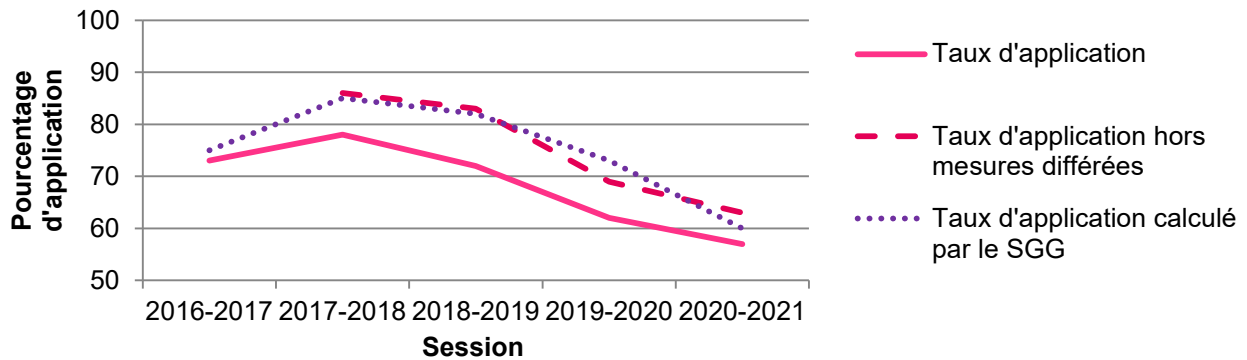
### Chiffres clés de la XV<sup>ème</sup> législature au 31 mars 2022<sup>1</sup>



Au total, le taux d'application des lois votées lors de la session 2020-2021 s'inscrit dans une **dynamique tangible de dégradation à l'œuvre depuis la session 2017-2018**.

<sup>1</sup> Les chiffres utilisés dans le tableau pour la XIV<sup>ème</sup> législature sont établis au 31 mars 2017, permettant une meilleure comparaison entre les deux législatures.

## Taux d'application des lois depuis la session 2016-2017



*Note de lecture : au 31 mars 2020, le taux d'application des lois votées au cours de la session 2018-2019 tel que calculé par le Sénat s'élevait à 72 %.*

### B. UNE REMISE DES RAPPORTS TOUJOURS INSUFFISANTE ET TARDIVE

Après une progression saluée l'année précédente, **le taux de remise des rapports demandés au Gouvernement au détour d'un article de loi décline de nouveau, s'établissant à 21 %**. Certaines commissions, comme celle des affaires sociales, affichent année après année des taux proches des 0 % de remise. **Le peu de diligence dont fait preuve le Gouvernement** conforte la doctrine bien installée du Sénat, qui consiste à faire preuve de parcimonie dans ses demandes de rapports, et préférer s'appuyer sur les siens propres. Malgré cet effort, **le Gouvernement n'a remis aucun des 19 rapports demandés par le Sénat lors de la session 2020-2021**.

**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 les commissions des lois, de la culture et de l'aménagement du territoire et du développement durable n'ont enregistré aucun dépôt de rapport pour cette session, la commission des finances a bien reçu, souvent avec retard, les rapports relatifs à la mise en application de la loi de finances pour 2021.

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

**Le délai moyen de prise des textes réglementaires d'application demeure supérieur à la limite de six mois fixée par la circulaire de 2008**, mais de neuf jours seulement. Cependant, à la différence de la session 2019-2020, où ce rythme atteignait sept mois et un jour, la crise sanitaire, dont l'essentiel semble dernière nous, peine à justifier ce délai. **Le rattrapage du stock de mesures de la dernière session** et, pour certaines mesures, de **longues phases de concertation** ou encore les **procédures de notification à la Commission européenne** ont pu générer des retards. C'est alors souvent l'anticipation qui, dans les ministères, a fait défaut.

**Cette lenteur contraste avec la rapidité exigée du législateur pour légiférer**. Pour la session 2020-2021, et en plus des textes pour lesquels elle est de droit, ce ne sont pas moins de **37 lois**, soit **73 % du total**, qui ont été **examinées après engagement de la procédure accélérée**. Dans le périmètre de la commission des lois, cette proportion atteint le niveau exceptionnel de **92 % – un record sur dix ans**.



**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° 658 (2021-2022) sont présents sur le site du Sénat :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2021/r21-658-notice.html>