

# SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mercredi 12 janvier 2011

(59<sup>e</sup> jour de séance de la session)



[www.senat.fr](http://www.senat.fr)



# SOMMAIRE

## **PRÉSIDENTE DE MME CATHERINE TASCA**

**Secrétaires :**

**MM. François Fortassin, Marc Massion.**

1. **Procès-verbal** (p. 71)
2. **Demande d'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution** (p. 71)
3. **Dépôt d'un avenant à une convention** (p. 71)
4. **Modification de l'ordre du jour** (p. 71)
5. **Débat sur l'édiction des mesures réglementaires d'application des lois** (p. 72)  
M. Yvon Collin, président du groupe du RDSE.  
M. Patrice Gélard, Mme Nathalie Goulet, M. Jean-Pierre Sueur, Mmes Françoise Laborde, Nicole Borvo Cohen-Seat, Alima Boumediene-Thiery.  
M. Patrick Ollier, ministre chargé des relations avec le Parlement.
6. **Ordre du jour** (p. 87)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE MME CATHERINE TASCA

**vice-présidente**

**Secrétaires :**  
**M. François Fortassin,**  
**M. Marc Massion.**

**Mme la présidente.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à quatorze heures trente.)*

1

## PROCÈS-VERBAL

**Mme la présidente.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

## DEMANDE D'INSCRIPTION À L'ORDRE DU JOUR D'UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**Mme la présidente.** En application de l'article 50 *ter* de notre règlement, j'informe le Sénat que M. Yvon Collin, président du groupe du Rassemblement démocratique et social européen, a demandé l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de résolution n° 204, présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution, relative à la coordination des politiques économiques au sein de l'Union européenne, déposée le 4 janvier 2011.

Cette demande a été communiquée au Gouvernement dans la perspective de la prochaine réunion de notre conférence des présidents, qui se tiendra le jeudi 20 janvier.

3

## DÉPÔT D'UN AVENANT À UNE CONVENTION

**Mme la présidente.** M. le Premier ministre a transmis au Sénat, en application de l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010, l'avenant à la convention « Valorisation – Instituts Carnot » publiée au *Journal officiel* le 30 juillet 2010.

Acte est donné du dépôt de ce document.

Il a été transmis à la commission des finances et à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Il sera disponible au bureau de la distribution.

4

## MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR

**Mme la présidente.** Mes chers collègues, je vous rappelle que la conférence des présidents réunie le mercredi 15 décembre dernier a prévu une séance de questions orales le mardi 18 janvier 2011.

La liste des questions inscrites ce jour s'établit comme suit :

- n° 996 de Mme Anne-Marie Payet à Mme la secrétaire d'État chargée de la santé ;

*(Le thermalisme de santé) ;*

- n° 1011 de M. René-Pierre Signé à Mme la secrétaire d'État chargée de la santé ;

*(Recrutement des médecins généralistes) ;*

- n° 1017 de Mme Maryvonne Blondin à M. le ministre du travail, de l'emploi et de la santé ;

*(Disparités de traitement existant entre les salariés pacés et mariés) ;*

- n° 1072 de M. Jean-Luc Fichet à M. le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative ;

*(Réforme du BAC STI) ;*

- n° 1084 de M. Bernard Piras à M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration ;

*(Financement d'une partie de la suppression de la taxe professionnelle par le contribuable ou la collectivité) ;*

- n° 1091 de Mme Nathalie Goulet à Mme la secrétaire d'État chargée de la santé ;

*(Dangers de l'aluminium dans l'alimentation) ;*

- n° 1099 de M. Robert Navarro transmise à M. le ministre de la culture et de la communication ;

*(Ratification de la charte européenne des langues minoritaires ou régionales) ;*

- n° 1114 de M. Marcel Rainaud à M. le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement ;

*(Renouvellement du dispositif des contrats d'accompagnement dans l'emploi) ;*

- n° 1115 de Mme Mireille Schurch à M. le ministre du travail, de l'emploi et de la santé ;

*(Conséquences de l'arrêt des aides de l'État aux CAE en cours d'année);*

- n° 1119 de M. Yves Daudigny à Mme la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement;

*(Inscription de la RN 2 au schéma national des infrastructures de transport);*

- n° 1124 de Mme Anne-Marie Escoffier à M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration;

*(Expérience professionnelle pour l'enseignement de la conduite);*

- n° 1127 de Mme Claudine Lepage à M. le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés;

*(Assimilation du mariage d'un couple homosexuel marié à l'étranger au Pacs en France);*

- n° 1135 de Mme Françoise Cartron à M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration;

*(Restructuration des zones de police et de gendarmerie en Gironde);*

- n° 1136 de M. Didier Guillaume à M. le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire;

*(Extension de la présence du loup sur le territoire drômois);*

- n° 1139 de M. Guy Fischer à M. le ministre du travail, de l'emploi et de la santé;

*(Regroupement des plateaux de qualification biologique des dons de l'Établissement français du sang);*

- n° 1141 de M. Alain Anziani à M. le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement;

*(Application du régime du mécénat aux sociétés de capitaux des collectivités territoriales);*

- n° 1143 de Mme Josette Durrieu à M. le ministre chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique;

*(Haut débit);*

- n° 1144 de M. André Trillard à M. le ministre du travail, de l'emploi et de la santé;

*(Désertification médicale dans les zones rurales).*

L'ordre d'appel des questions sera fixé ultérieurement.

5

## DÉBAT SUR L'ÉDICTION DES MESURES RÉGLEMENTAIRES D'APPLICATION DES LOIS

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle le débat sur l'édition des mesures réglementaires d'application des lois, organisé à la demande du groupe du Rassemblement démocratique et social européen.

La parole est à M. Yvon Collin, orateur du groupe ayant demandé le débat.

**M. Yvon Collin, président du groupe du Rassemblement démocratique et social européen, auteur de la demande.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, si le groupe du RDSE a souhaité que le Sénat débâte aujourd'hui de l'édition des mesures réglementaires d'application des lois, c'est qu'il nous est apparu qu'il existait un vrai décalage entre, à la fois, l'objectif de rééquilibrage des institutions en faveur du Parlement, la mise en application par le Gouvernement de la volonté exprimée par nos deux assemblées au travers du vote de la loi et, enfin, l'impératif d'amélioration de la qualité de la loi.

Soyons clairs : le droit ne peut être efficace et compris par nos concitoyens que s'il est correctement produit et mis en application. Or tel n'est assurément pas le cas aujourd'hui.

L'actualité toute récente nous fournit un exemple probant. Le Conseil d'État a transmis le 30 décembre dernier au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'application de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. La haute juridiction administrative a estimé dans son arrêt de transmission que, l'article 27 de cette loi créant un fonds national de financement destiné à compenser les charges nouvelles des départements selon des critères fixés par décret, dans la mesure où un tel décret n'avait jamais été pris par le Gouvernement, il existait un doute sérieux quant à la constitutionnalité de l'article en question.

Tout est dit : la carence du pouvoir réglementaire, qu'elle soit politique ou non, alimente l'insécurité juridique et finit par porter atteinte à la protection de l'intérêt général.

Mes chers collègues, l'office des législateurs que nous incarnons est d'abord et avant tout de voter la loi, c'est-à-dire une norme générale et impersonnelle fixant, selon les termes de l'article 34 de la Constitution, des « règles » et des « principes ».

Toujours selon la logique de nos institutions, il revient ensuite au pouvoir réglementaire de fixer les modalités d'application des lois par l'édition de normes réglementaires. Ce dernier pouvoir est une compétence du Premier ministre, à laquelle celui-ci associe par leur contreseing les ministres chargés de l'exécution de ses actes.

Il ressort de cette architecture institutionnelle que la volonté du législateur, expression de la volonté générale de la nation, est dépendante de la bonne exécution des lois par le pouvoir réglementaire, qui est constitutionnellement chargé de cette mission.

Or ce bel ordonnancement n'est que théorique. Notre assemblée met en œuvre, depuis maintenant près de quarante ans, un contrôle de la mise en application des lois. Le dernier rapport paru sur ce sujet en décembre dernier montre à quel point l'exécution des lois souffre de retards, voire de carences qui altèrent parfois gravement l'application concrète de la volonté du Parlement.

À cet égard, les chiffres ne font pas honneur à la célérité qui devrait pourtant mobiliser le Gouvernement; je sais que vous en êtes convaincu, monsieur le ministre.

Ainsi, sur les 1 605 lois promulguées depuis 1981, 243 – soit près de 15 % – sont toujours en attente d'une mesure réglementaire. La plus ancienne loi remonte à 1984! Pis, 26 de ces textes, dont le plus ancien date de 1997, n'ont encore reçu aucune des mesures réglementaires requises. Ne faisant pas mentir cette tendance, il apparaissait

au 31 décembre 2009 que seules 71 % des mesures réglementaires prévues depuis le début de la législature avaient été publiées.

S'agissant de la session 2009-2010, close le 30 septembre dernier, le Parlement avait définitivement voté 59 lois, dont 35 prévoyant un suivi réglementaire, soit près de 670 mesures d'application nécessaires. Seules 3 de ces 35 lois avaient reçu l'intégralité de leurs mesures réglementaires d'application, 19 étaient partiellement applicables et 13 étaient totalement inapplicables, soit pratiquement une loi sur quatre.

Monsieur le ministre, je concède que, parmi ces lois, figurent des textes qui avaient été votés durant la session extraordinaire et je vous en donne acte, mais il n'en demeure pas moins que ce taux d'inexécution n'est pas acceptable et qu'il illustre à l'évidence le décalage frappant entre le rythme de travail imposé au Parlement – il n'est pas prêt de s'atténuer, si j'ai bien compris – et le suivi assuré par le Gouvernement.

Un chiffre illustre d'ailleurs particulièrement ce propos : seules 12,5 % des mesures d'application des lois votées selon la procédure accélérée ont été publiées, contre 21 % en 2008-2009. En d'autres termes, monsieur le ministre, plus votre Gouvernement demande la procédure accélérée, moins il arrive à suivre le rythme qu'il impose, ce qui, vous le concéderez, n'est guère à son honneur.

De telles statistiques, que nous devons au remarquable travail de recension des commissions permanentes du Sénat, démontrent que la façon dont notre République produit ses normes n'est pas bonne et doit être changée.

**Mme Nathalie Goulet.** Très bien !

**M. Yvon Collin.** Mes chers collègues, la première cause de ces malfaçons juridiques, nous la connaissons tous : il s'agit de l'inflation normative. Entre l'édit de Villers-Cotterêts de 1539 et l'avènement de la Ve République, le nombre de normes promulguées est beaucoup moins important que le nombre de normes promulguées depuis seulement 1958.

En effet, le recueil des lois publié par l'Assemblée nationale est passé de 620 pages et 912 grammes en 1970 à 2 556 pages et 3 266 grammes – vous le voyez, les données sont précises ! – en 2004. Aux 9 000 lois et 120 000 décrets recensés en 2000 s'ajoutent chaque année presque une centaine de lois, plus de 50 ordonnances et 1 500 décrets.

Même l'œuvre de simplification du droit est devenue source de complexité. La récente proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit que nous avons discutée n'en est que le dernier exemple.

À cette inflation législative répond naturellement une inflation des mesures d'application : 670 mesures en 2009-2010, 615 en 2008-2009, 395 en 2007-2008 et 548 en 2006-2007. Corrélativement, le nombre moyen de mesures d'application demandées par loi était de 19 pour la dernière session, contre 11 en 2007-2008 et 24 en 2008-2009.

Dans le même registre, notons que la qualité rédactionnelle des lois a, elle aussi, considérablement pâti de cet état de fait. La logorrhée législative engendre souvent des lois mal rédigées, sujettes à plusieurs interprétations, ce qui affecte d'autant plus l'édiction de leurs mesures d'application.

Les mesures de nature réglementaire incluses dans la loi pullulent et tendent à abolir de fait la frontière entre le domaine de la loi et le domaine du règlement ; c'est ce que Pierre Mazeaud appelait d'ailleurs les « neutrons législatifs ».

Un tel problème est récurrent et nous y revenons sans cesse. Moins légiférer pour rendre notre droit plus lisible et mieux applicable, tel devrait pourtant être le credo de notre légistique !

Les retards de publication des décrets d'application ne sont pas nouveaux ; je le concède, monsieur le ministre. Ils ont même été à l'origine, voilà une trentaine d'années, de propositions de révision de la Constitution selon lesquelles, après expiration d'un délai déterminé, la commission permanente parlementaire compétente se serait substituée au Gouvernement pour prendre les mesures nécessaires.

Pourtant, la doctrine juridique, suivant les principes de Léon Duguit, a longtemps considéré que, même si la loi impartissait un délai pour l'édiction des décrets d'application, elle ne faisait naître aucune obligation à la charge du Gouvernement, qui gardait sa liberté d'appréciation et ne pouvait être considéré comme fautif juridiquement.

Monsieur le ministre, si votre Gouvernement n'a pas inventé la surproduction des lois ou les retards dans la prise de décrets d'application, il est en revanche un de ceux qui a le plus contribué à dévoyer la loi de son essence première de norme générale et abstraite. La révision constitutionnelle de 2008, qui devait – c'était un de ses objectifs principaux – revaloriser le rôle du Parlement en lui assurant une meilleure maîtrise des travaux législatifs, n'a pas eu, loin s'en faut, les effets escomptés.

« L'action politique a pris la forme d'une gesticulation législative. [...] La loi doit être solennelle, brève et permanente. Aujourd'hui elle est bavarde, précaire et banalisée » déclarait déjà en 2005 Renaud Denoix de Saint Marc, alors vice-président du Conseil d'État.

Cette gesticulation législative, c'est celle que votre majorité promeut chaque fois qu'un fait divers dramatique frappe l'opinion et auquel vous répondez par un projet de loi trop souvent bâclé, que vous voulez faire adopter au plus vite.

**Mme Nathalie Goulet.** Très bien !

**M. Yvon Collin.** Monsieur le ministre, l'émotion ne saurait remplacer la raison lorsqu'il est question de légiférer dans l'intérêt général.

Cette gesticulation, c'est encore celle que vous imposez au Parlement par la procédure accélérée, qui annihile tout débat, toute analyse et tout recul pourtant inhérents à la fonction législative.

C'est enfin celle qui vicie votre propre action et votre crédibilité dès lors que l'encre des textes n'ayant pas eu le temps de sécher, ces derniers sont déjà remplacés par d'autres, dont on ne sait pas s'ils seront davantage mis en application.

**Mme Nathalie Goulet.** *O tempora, o mores !*

**M. Yvon Collin.** Je ne peux accepter que la loi soit votée alors que le Gouvernement a toujours l'œil fixé sur les courbes des sondages ou les manchettes des journaux.

Or c'est bien parce que de telles conditions de travail sont imposées au Parlement que la qualité de la loi se dégrade et que les décrets d'application prennent autant de retard. Les services de l'administration sont aujourd'hui encombrés par les projets de décrets en raison de l'accumulation de textes toujours plus complexes et rédigés parfois dans la hâte. Ce n'est pas ainsi, monsieur le ministre, que nous concevons le souci de l'intérêt général.

Mes chers collègues, malgré ce constat désabusé, il existe heureusement des solutions pour remédier à cette situation.

La première d'entre elles, la plus évidente, consisterait à mieux réguler la production législative pour réduire le temps nécessaire à la publication des décrets d'application. Une telle mesure nécessiterait de revenir au précepte formulé par Portalis, qui nous observe (*L'orateur désigne d'un geste la statue qui surplombe l'hémicycle*): « La loi permet, ordonne ou interdit. » Mais je ne suis pas sûr que le mouvement actuel se tarisse rapidement, *a fortiori*, monsieur le ministre, après avoir lu l'interview que vous avez accordée pas plus tard qu'hier à un quotidien bien connu et dans laquelle vous annoncez « un ordre du jour plein à craquer » jusqu'à 2012. Vous confirmerez sans doute ces propos.

**M. Patrick Ollier**, *ministre chargé des relations avec le Parlement*. Il en sera ainsi jusqu'à la fin de 2011, monsieur le sénateur !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat**. Eh oui !

**M. Yvon Collin**. Le risque juridique est pourtant patent puisque le Conseil d'État a sanctionné, dès 1962, le refus d'édicter des règlements d'application et considère, depuis 1964, que ce refus est fautif et engage la responsabilité administrative. Il a même jugé, en 2000, 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, hors le cas où le respect des engagements internationaux de la France y ferait obstacle ».

La solution doit donc d'abord être politique et volontaire. La plus évidente à nos yeux – nous ne sommes pas les seuls à la formuler – consisterait par conséquent à ce que le Gouvernement s'astreigne à transmettre dès le dépôt d'un projet de loi les projets de décrets correspondants, à l'image des études d'impact désormais obligatoirement annexées aux projets de loi et qui imposent, en principe, une argumentation plus serrée et une meilleure justification des dispositions proposées.

C'est une telle initiative qu'avait prise, en 1990, Michel Rocard, alors Premier ministre, lorsqu'il imposa à ses ministres de préparer, avant même la présentation en conseil des ministres des projets de loi, les décrets d'application ainsi que les grandes lignes du calendrier de leur publication.

Cette solution, qui nous paraît tellement évidente, existe déjà en réalité. L'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit fait ainsi obligation au Gouvernement de publier des rapports sur la mise en application de chaque loi six mois après l'entrée en vigueur de celle-ci. Monsieur le ministre, qu'en est-il aujourd'hui de ces rapports ?

Je rappelle également que la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008 impose une obligation de résultat aux ministres quant à la mise en application des lois. Est ainsi demandé à chaque ministre de créer au sein de son administration une structure chargée de coordonner le travail de mise en application des lois, d'améliorer le travail de coordination interministérielle, de fixer des échéanciers transmis au Parlement et d'édicter, dans les six mois suivant la publication d'une loi, l'ensemble des mesures d'application nécessaires.

Or, si le Gouvernement a bien pris soin de transmettre depuis 2008 les échéanciers de publication des textes réglementaires, seules 79 % des mesures réglementaires adoptées en 2009 et 2010 ont été publiées dans un délai de six mois, au lieu de 82 % en 2008 et 2009. Il pourrait donc être envisagé

que le Gouvernement informe dans les meilleurs délais les commissions compétentes du Parlement des motifs de retard de publication.

Force est de constater, monsieur le ministre, que votre gouvernement a encore une lourde tâche à accomplir pour parvenir à une meilleure organisation de son travail et pour mieux informer le Parlement.

Il doit également échoir aux assemblées parlementaires de mieux déployer les moyens dont elles disposent pour accomplir leur mission de contrôle politique et informel de l'action du Gouvernement, rénovée depuis 2008.

C'est déjà ce que fait en partie l'Assemblée nationale : les députés qui rapportent un projet de loi sont également chargés d'assurer le contrôle de son exécution par la publication d'un rapport. Sans doute le Sénat pourrait-il s'inspirer de cette pratique, qui contribue à une meilleure information de tous, parlementaires comme grand public.

L'adoption de la proposition de loi du président Accoyer qui renforce les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement nous aidera aussi certainement.

Mais, au-delà de ce contrôle informel et politique, se pose la question du contrôle juridique dans la mesure où, comme je viens de le dire, la responsabilité administrative de l'État peut être engagée.

Si le retard excessif d'édition d'une mesure réglementaire peut être invoqué par toute personne y ayant intérêt, il est regrettable, selon nous, que les parlementaires ne puissent en qualité introduire un tel recours. Or l'inaction du pouvoir réglementaire, qui peut être tout à fait volontaire, revient à priver d'effet la volonté du Parlement souverain, qui exprime, je le rappelle, la volonté générale.

La jurisprudence administrative ne reconnaît pas l'intérêt à agir d'un parlementaire sur le seul fondement de sa qualité d'élu, quand bien même il contesterait l'inaction fautive du Premier ministre, ou encore le non-respect de la volonté du Parlement.

**M. Jean-Pierre Sueur**. Très bien !

**M. Yvon Collin**. C'est pourquoi, les membres du groupe du RDSE ont demandé l'inscription à l'ordre du jour réservé du 17 février prochain de leur 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.

**M. Jean-Pierre Sueur**. Très bonne initiative !

**M. Yvon Collin**. Au moment où s'engage le présent débat sur l'édition des mesures réglementaires d'application des lois, nous estimons tout à fait utile de porter notre réflexion sur les moyens qui pourraient être mis en œuvre par le Parlement pour s'assurer que sa volonté sera respectée par le pouvoir réglementaire.

À l'aube de cette nouvelle année, monsieur le ministre, soyez assuré que les membres du RDSE se montreront très vigilants quant à l'application par votre gouvernement des lois votées par le Parlement de la République. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, du groupe socialiste et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées de l'UMP.*)

**Mme la présidente**. La parole est à M. Patrice Gélard.

**M. Patrice Gélard.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai peu de chose à ajouter aux propos de M. Collin et je serai d'ailleurs amené à répéter un certain nombre de ses observations.

De surcroît, un grand quotidien du soir a repris presque *in extenso* les conclusions du rapport du Sénat sur l'application des lois, notamment les statistiques qui y figurent, en insistant en particulier sur la multiplication des décrets.

Dès lors, plutôt que de rappeler les chiffres, je soulignerai un certain nombre d'éléments de nature générale en essayant de dégager les facteurs qui expliquent la situation actuelle, avant d'exposer les solutions qui pourraient y être apportées.

Le bilan, peu satisfaisant, est en vérité pérenne : il pouvait déjà être fait sous les républiques précédentes. Si la situation ne s'améliore pas, c'est pour une raison relativement simple, qu'a énoncée M. Collin tout à l'heure : en France, le nombre de lois est excessif et notre pays n'est pas en mesure d'assurer le suivi des quelque soixante textes législatifs adoptés chaque année. Il y a là un élément important que nous devons garder à l'esprit.

Par ailleurs, les lois sont généralement insuffisamment préparées, et cela tient à plusieurs causes.

Guy Braibant, lorsqu'il était à la tête de la section du rapport et des études du Conseil d'État, avait déjà souligné que la formation juridique des hauts fonctionnaires laissait à désirer et qu'il convenait de la développer, tout en précisant que la France était l'un des rares pays où le niveau de cette formation était en baisse. Effectivement, rédiger un projet de décret ou un projet de loi ne s'improvise pas : il y faut un minimum de formation préliminaire.

N'oublions pas non plus qu'un certain nombre de textes adoptés par nos assemblées ne plaisent pas au Gouvernement et que, par conséquent, celui-ci « traîne » un peu les pieds avant de publier les règlements adéquats.

Je citerai à cet égard un exemple, celui de la proposition de loi, adoptée en 2002 par notre assemblée, portant création d'une Fondation pour les études comparatives, dont je fus le rapporteur. M. Schwartzberg, à l'époque ministre de la recherche, avait soutenu ce texte, qui, quelques jours après, avait été adopté conforme par l'Assemblée nationale. Or, alors que les décrets d'application n'ont jamais vu le jour et que cette loi n'a jamais eu le moindre début de commencement de mise en œuvre, l'un des articles de la proposition Warsmann relative à la simplification du droit en a décidé l'abrogation ; elle était en quelque sorte mort-née, et elle n'est pas la seule. Il est vrai qu'elle nécessitait de dégager des crédits, ce qui n'a jamais été fait par qui que ce soit.

Autre exemple – en l'espèce, le Gouvernement n'a fait preuve d'aucune mauvaise volonté caractérisée, mais les enjeux étaient si importants que les décrets ne pouvaient pas être pris brutalement : la loi Littoral, adoptée à l'unanimité par les deux assemblées. Il faut d'ailleurs se méfier comme de la peste des textes adoptés à l'unanimité : ils cachent généralement un certain nombre d'anomalies ou de dysfonctionnements.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Très bien !

**M. Patrice Gélard.** Il a fallu dix-huit ans pour que tous les décrets d'application de cette loi soient adoptés. Pendant ce temps, le Conseil d'État ainsi que les tribunaux administratifs ayant estimé que la loi, même sans les décrets, était d'appli-

cation directe, celle-ci, bien qu'incomplète, fut appliquée – c'est une spécificité bien française –, et le juge administratif fut transformé en législateur.

Un autre élément ressort du rapport rédigé par le Sénat : les lois anciennes, complètement oubliées, qui remontent à une précédente législature et dont les décrets d'application n'ont jamais vu le jour, sont progressivement abandonnées. Il faut attendre l'adoption de différents textes législatifs de simplification administrative pour qu'elles soient abrogées une par une, sans que quiconque se préoccupe des raisons pour lesquelles elles avaient été adoptées une dizaine d'années plus tôt.

Cette situation a entraîné une conséquence directe, que M. Collin a très bien relevée : nous insérons allègrement des dispositions réglementaires à l'intérieur des lois, alors que le Gouvernement devrait systématiquement opposer l'irrecevabilité à l'égard de tous les amendements qui empient sur le domaine réglementaire.

**M. Yvon Collin.** Très bien !

**M. Patrice Gélard.** En réalité, une telle façon de procéder arrange tout le monde :...

**Mme Nathalie Goulet.** Que fait M. Charasse ? (*Sourires.*)

**M. Patrice Gélard.** ... le Gouvernement, qui ne se sent pas obligé de compléter la loi par décret ; le Parlement, qui a ainsi l'assurance que figureront dans les textes les dispositions qu'il souhaite voir mises en œuvre.

Ce fréquent non-respect des dispositions de la Constitution, en particulier de ses articles 34 et 37, est d'ailleurs ancien puisqu'on le déplore depuis les débuts de la V<sup>e</sup> République.

Les solutions envisageables peuvent être présentées en deux volets : celles qui relèvent du Gouvernement et celles qui nous mettent nous, parlementaires, directement en cause. La situation actuelle, en effet, n'est pas le seul fait du Gouvernement, mais aussi celui du Parlement lui-même, qui, trop souvent, ferme les yeux et accepte des dérives.

Pour ce qui est de la responsabilité du Gouvernement, je ferai d'abord observer que les études d'impact sont, en règle générale, trop sommaires. Or une étude d'impact bien faite est souvent le signe d'une loi bien faite ; c'est l'indication que les projets de décret sont déjà établis et que leurs effets pris en compte. Or, trop fréquemment, les études d'impact se résument à deux ou trois pages et l'on n'y trouve pas ce qui devrait y figurer. Il y a là un premier remède à apporter.

Ensuite, la place du secrétariat général du Gouvernement, dont la mission est justement d'assurer la coordination du travail législatif et du travail réglementaire, devrait être renforcée.

En premier lieu, pour bien assurer son rôle de coordination entre les différents ministères ainsi qu'entre Gouvernement et Parlement, le secrétariat général du Gouvernement devrait être en mesure de préparer des calendriers d'adoption et des textes législatifs et des textes réglementaires.

En second lieu, j'estime que le secrétariat général du Gouvernement devrait être étoffé. Il dispose d'une bonne équipe, mais elle est insuffisante en nombre, et il mériterait de disposer de plus de collaborateurs pour mener à bien les travaux complexes qui relèvent de ses missions, notamment dans un domaine où le retard en matière d'adoption des décrets d'application est considérable mais que l'on oublie souvent, celui de l'outre-mer.

**Mme Nathalie Goulet.** C'est l'effet du décalage horaire! (*Sourires.*)

**M. Patrice Gélard.** Outre ces calendriers coordonnés et un secrétariat général du Gouvernement doté d'un peu plus de moyens, il faut aussi faire en sorte que les lois soient plus courtes!

**Mme Nathalie Goulet.** Eh oui!

**M. Patrice Gélard.** Un projet de loi comportant dix articles, cela veut dire, au minimum, cent amendements et le renvoi à trois décrets d'application; un projet de loi de cent articles, c'est donc, au minimum, mille amendements et trente décrets d'application!

À l'évidence, on ne peut pas poursuivre dans cette voie, où l'Assemblée nationale et le Sénat, exerçant – normalement – leur pouvoir d'amendement, augmentent le texte initial de lois qui se retrouvent de plus en plus longues et qui, en fin de parcours, ne sont pas toujours cohérentes.

Des textes de loi courts, comprenant quatre ou cinq articles, nous éviteraient de tomber dans ce genre d'écueil et, naturellement, la publication de leurs décrets d'application serait plus rapide.

J'en viens maintenant à ce qui relève de la responsabilité du Parlement.

Bien sûr, nous faisons des efforts sur le suivi de l'application des lois, comme en témoigne l'éventail des questions – questions écrites, orales, d'actualité, cribles – que les parlementaires adressent au Gouvernement. Cependant, à l'examen de cette pratique, plusieurs anomalies m'apparaissent.

Première anomalie: souvent, le Gouvernement ne répond pas aux questions écrites.

**M. Jean-Pierre Sueur.** C'est vrai!

**M. Patrice Gélard.** J'ai l'exemple de plusieurs questions restées sans réponse depuis six mois ou un an, et cela sans explication de la part du Gouvernement. Il me paraît donc nécessaire que le Gouvernement réponde un peu mieux aux questions écrites.

Deuxième anomalie: nous n'utilisons pas toujours la procédure des questions comme nous devrions le faire.

À cet égard, je regrette que nous ne pratiquions pas le système britannique, ce qui nous permettrait, au début de chaque séance, pendant environ une demi-heure, d'adresser systématiquement au ministre présent des questions portant précisément sur l'application des lois. Sans nous faire perdre beaucoup de temps, cela faciliterait notre mission de contrôle.

**Mme Nathalie Goulet et M. Jean-Pierre Sueur.** Très bien!

**M. Patrice Gélard.** J'approuve également la proposition de M. Collin consistant à charger le rapporteur d'un texte du suivi de son application une fois qu'il a été adopté, peut-être pas par le biais d'un rapport très formel mais au moins sous la forme d'un rapport oral devant sa commission.

Enfin, un point n'a pas été abordé: les lois s'accumulent, mais nous ne les « nettoions » pas.

**M. Jean-Pierre Fourcade.** Absolument!

**M. Patrice Gélard.** Le « nettoyage » des lois relève de notre mission et nous devrions pouvoir l'assurer.

En définitive, c'est peut-être parce qu'il y a trop de travail pour le Gouvernement comme pour le Parlement que nous en sommes arrivés à cette situation.

**Mme Nathalie Goulet.** Les 35 heures! (*Sourires.*)

**M. Patrice Gélard.** Par moments, il faut savoir souffler pour avancer! (*Nouveaux sourires et applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur les travées du RDSE et du groupe socialiste.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Nathalie Goulet.

**Mme Nathalie Goulet.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sommes un certain nombre dans cet hémicycle à avoir souhaité un jour, qui une loi « balai », qui quelques mois de pause dans le programme législatif aussi dense que varié auquel le Parlement est soumis depuis plusieurs années, et parfois, M. Collin l'a dit, au gré de l'actualité: les chiens qui mordent, les manèges qui tournent trop vite, les piscines qui, curieusement, sont remplies d'eau et qu'il faut maintenant transformer en autant de Fort Knox... (*Sourires.*)

Cette fougue législative – j'emploie d'habitude un mot moins noble – a pour conséquence une très grande incertitude juridique.

Monsieur le ministre, nous avons même assisté, au cours des dernières années, à une authentique innovation législative, voyant apparaître des dispositions applicables avant que la loi ne soit votée: la suppression de la taxe professionnelle, la fin de la publicité à certaines heures sur les chaînes publiques de télévision, la TVA dans la restauration... J'en oublie sûrement!

Ce débat vient donc à point nommé.

Mais je n'oublie pas que je suis membre de l'auguste commission des affaires étrangères et que, s'agissant de la ratification de textes internationaux, nous ne sommes pas mieux lotis. Ainsi, une vingtaine de projets de loi de ratification de traités et d'accords internationaux, ce qui n'est pas négligeable, ont été déposés à l'Assemblée nationale et au Sénat et sont en attente d'examen. En outre, une quarantaine de conventions sont signées et devront être examinées par le Parlement mais n'ont pas encore fait l'objet d'un projet de loi.

Je suis certaine, monsieur le ministre, que vous pourrez faire état de ce point à Mme le ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes... (*M. le ministre sourit.*)

L'objectif du Gouvernement est de parvenir à prendre toutes les mesures réglementaires requises dans un délai de six mois suivant la publication de la loi.

Au vu des statistiques fournies dans les rapports dont nous sommes destinataires, il est vrai que le « score » n'est pas très glorieux!

Cependant, monsieur le ministre, je ne m'intéresse pas aux statistiques: je suis un sénateur de terrain, qui plus est renouvelable, et je souhaite vous interroger sur un cas précis, qui concerne la loi de réforme des collectivités territoriales.

Le texte en question, qui a été adopté si sereinement dans cette maison, prévoit le renouvellement des CDCI, les commissions départementales de coopération intercommunale, dont le pouvoir est accru aux termes de l'article 53 de la loi.

Une circulaire d'information générale du 27 décembre 2010 retranscrit les dispositions légales en matière de calendrier de la refonte de l'intercommunalité. Le ministre y indique à l'intention des préfets de département:

« J'appelle votre attention sur le calendrier resserré de mise en œuvre des dispositions relatives à l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale.

« Par la suite, vous serez tenus informés de la publication des décrets d'application. »

En page 2, le ministre mentionne « un calendrier fortement contraint ».

La circulaire précise en outre, aux pages 6 et 7, que « le schéma sera arrêté au 31 décembre 2011 [...]. Ces délais sont resserrés. Aussi je vous demande de présenter votre projet à la CDCI dès le mois d'avril 2011. »

Il est également rappelé que la CDCI doit être renouvelée pour le 16 mars.

Mais voilà : les décrets ne sont pas sortis ! Ou alors ils viennent de sortir, mais n'ont pas été portés à la connaissance des intéressés... Et croyez bien que, avec ma collègue Jacqueline Gourault, je les surveille comme le lait sur le feu ! *(Sourires.)*

Voilà donc une commission qui va être essentielle au bon fonctionnement de la loi nouvelle, qui va en tout cas donner aux élus de toutes tendances l'occasion de s'exprimer et dont la composition est soumise à élection, mais les élus eux-mêmes, pas plus que les préfets, ne connaissent avec exactitude les dispositions réglementaires qui s'y rapportent !

Nous sommes le 12 janvier. D'ici au 16 mars, date fixée par la circulaire, les élus territoriaux doivent être informés et sollicités pour la composition de ou des listes ; à défaut, reconnaissez-le, monsieur le ministre, les jeux seront un peu faussés.

Je cite encore une fois la circulaire, en l'espèce la note 5 qui figure en bas de la page 7 : « Il est à noter qu'en raison des élections cantonales prévues les 20 et 27 mars, vous aurez à solliciter à nouveau la désignation des représentants du conseil général à la CDCI à l'issue du renouvellement cantonal. » Nous parlons de 10 % des membres de la CDCI... La CDCI nouvellement composée ne pourra, dès lors, être complètement opérationnelle que début avril, au mieux.

Je ne crois pas qu'il s'agisse là de conditions tolérables pour faire accepter des réformes importantes qui bousculent bien des départements

Comme l'a justement dit la présidente emblématique de la CDC du Pays de Camembert, non moins emblématique commune de mon modeste département, en commentant un projet de carte élaboré autour des bassins INSEE, « nous ne sommes pas des veaux qu'on change d'herbage ! » *(Sourires.)*

J'insiste, monsieur le ministre, sur l'importance de ce point. Si vous voulez que cette réforme soit acceptée sur le terrain et ne soit pas suicidaire pour les sénateurs renouvelables qui vous ont fait confiance, faites décaler ce calendrier intenable. Sinon, cette réforme ne sera qu'une parodie indigne de notre démocratie et des élus locaux qui la font vivre au quotidien.

Vous pourriez aussi, monsieur le ministre, retarder un peu les décrets qui imposent aux élus des contraintes insupportables en matière de normes environnementales et en matière de cantine scolaire. Pour le coup, vous nous rendriez un grand service !

Enfin, monsieur le ministre, j'évoquerai un sujet qui ne me préoccupe pas du tout et qui ne concerne absolument pas la moitié de cette assemblée : je veux parler du mode de calcul des grands électeurs. *(Nouveaux sourires.)*

Le pays a connu un certain nombre de recensements depuis 2001. Or, vous le savez, le nombre de grands électeurs varie mécaniquement. Une commune dont le nombre d'habitants augmente de 498 à 502, ce qui est certes dérisoire à l'échelle de Paris, passe ainsi d'un à trois grands électeurs et le nombre des grands électeurs des villes qui ont perdu des habitants peut également changer.

La circulaire fixant les règles de calcul doit, en principe, être publiée au mois de juin. Ne pensez-vous pas, monsieur le ministre, qu'il serait intéressant d'être en possession de ce document un peu plus tôt, pour que chacun d'entre nous puisse adopter les stratégies de campagne les plus appropriées ? La campagne sénatoriale, vous le savez, n'est pas un long fleuve tranquille. Je vous remercie donc, monsieur le ministre, des réponses que vous voudrez bien apporter à cette intéressante question. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et de l'UMP, ainsi que sur les travées du RDSE.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, je veux tout d'abord remercier Yvon Collin d'avoir suscité ce débat et lui dire combien j'approuve l'initiative particulièrement pertinente qu'il a annoncée.

Monsieur le ministre, je suis sûr, vous connaissant, que vous avez lu le rapport sur le « Contrôle de la mise en application des lois au 30 septembre 2010 » avec une grande attention. Je tiens d'ailleurs à rendre hommage à l'ensemble des administrateurs du Sénat qui ont accompli ce travail très précis, qui a dû demander beaucoup de temps. La meilleure façon de leur rendre hommage, au demeurant, est de faire bon usage de ce rapport.

Monsieur le ministre, il ne vous a pas échappé que la situation n'est pas bonne.

« D'une année parlementaire à l'autre, lit-on à la page 27, le taux de publication au 30 septembre des mesures réglementaires prescrites s'est nettement dégradé, pour atteindre 20,1 % en 2009-2010 », alors qu'il était de 27 % en 2008-2009.

Il y a déjà là quelque chose de profondément anormal, mais je voudrais, monsieur le ministre, insister sur une autre anomalie.

Cet excellent rapport montre que, si l'on se concentre sur les lois pour lesquelles le Gouvernement a demandé le recours à la procédure accélérée, le taux de publication des textes réglementaires est encore plus faible et a considérablement chuté entre les deux années parlementaires que je viens de citer.

En effet, monsieur le ministre, si j'exclus de ces lois celles qui, en vertu de la Constitution, donnent automatiquement lieu à la procédure accélérée, c'est-à-dire les lois de finances et de financement de la sécurité sociale, j'observe que le taux de publication des textes réglementaires est de 12,5 % pour l'année 2009-2010.

Il s'agit d'un véritable dévoiement de la procédure accélérée.

Le Gouvernement nous explique que, sur les questions urgentes, il faut aller vite et qu'il suffit d'une lecture dans chaque assemblée avant la réunion de la commission mixte paritaire. Mais, monsieur le ministre, si c'est aussi urgent que cela, comment se fait-il qu'à peine 12,5 % des textes réglementaires soient publiés ? S'il y a tellement urgence, on peut

imaginer que, au moment où il nous présente le projet de loi considéré, le Gouvernement a dans sa poche les textes réglementaires y afférents, ou au moins que, s'ils ne sont pas prêts, il s'attachera à les mettre définitivement au point et à les faire paraître dès que la loi sera promulguée. Or, ce n'est pas le cas !

Il faut en conclure que la procédure accélérée, qui devrait de toute façon être une exception, devient une procédure de facilité, sans rapport avec l'urgence du sujet, sauf dans quelques cas.

Je me permettrai d'évoquer ici, une nouvelle fois, un exemple qui me tient particulièrement à cœur.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, le Sénat a adopté en décembre 2004 une disposition relative à un médicament dont on a beaucoup parlé – d'ailleurs, on parle beaucoup de médicaments en ce moment ! –, le Distilbène.

Les femmes enceintes qui se sont vu prescrire du Distilbène ont connu des problèmes ; en particulier, leurs filles ont des grossesses difficiles. Après un débat, le Sénat a décidé à l'unanimité que ces femmes dont la mère avait été traitée au Distilbène, une fois qu'elles seraient elles-mêmes enceintes, devaient bénéficier d'un congé de maternité spécifique. Le Sénat a été suivi en cela par l'Assemblée nationale, qui s'est également prononcée à l'unanimité.

Or, entre le jour où la loi a été promulguée et celui où le deuxième des deux décrets nécessaires a été publié, il s'est passé exactement cinq ans, six mois et quatorze jours ! Rendez-vous compte, monsieur le ministre !

J'ai en ma possession des lettres de nombreuses femmes qui s'interrogent à peu près en ces termes : « Mais enfin, c'est la loi ! Or je ne peux pas en bénéficier. Pourquoi ? ».

J'ai fait une déclaration devant le congrès de l'association Réseau DES France, qui regroupe les femmes victimes du diéthylstilbestrol, autrement dit le Distilbène. Je tiens d'ailleurs à rendre hommage à ces femmes qui ont mené un combat exemplaire et courageux devant les juridictions.

Comment comprendre que, pendant cinq ans, des femmes qui devaient bénéficier de ce congé spécifique n'en aient pas bénéficié ? C'est injustifiable !

Je peux vous citer d'innombrables interventions, vous montrer toutes les questions écrites et orales qui ont été adressées au ministère ainsi que les réponses toutes faites qui y ont été systématiquement apportées : on explique doctement qu'il faut une concertation, qu'il faut prendre le problème dans son ensemble, consulter ceux-ci et ceux-là. C'est à ne pas croire !

Je suis intervenu auprès de Mme Roselyne Bachelot-Narquin, lors de l'examen de la loi « Hôpital, patients, santé et territoires ». Elle s'est indignée de cette situation, effectivement révoltante et insupportable, et s'est engagée à régler ce problème, mais cela a encore pris des mois.

Mes chers collègues, cet exemple montre que, au-delà des éléments statistiques sur les retards pris dans la publication des décrets, voire sur leur non-publication, il peut y avoir aussi des réalités humaines, des conséquences très directes et parfois très préjudiciables pour certains et certaines de nos concitoyens !

On peut émettre tous les vœux possibles – c'est la saison ! –, concernant le Gouvernement et le Parlement, lequel fait d'ailleurs son travail – et nous veillons à ce qu'il en soit ainsi –, à travers les diverses procédures de questions

et la publication de nombreux rapports. Cependant, monsieur le ministre, on ne s'en sortira pas s'il n'existe pas de mesure plus coercitive !

À cet égard, il convient de travailler dans deux directions.

La première solution consiste à emprunter la voie qu'offre le Conseil d'État. En effet, celui-ci peut condamner le Gouvernement pour non-application de la loi. Je souhaite que de telles procédures se multiplient parce que c'est un moyen d'obtenir satisfaction. Je suis d'ailleurs totalement favorable à votre suggestion, monsieur Collin.

Je me suis en effet déjà trouvé devant le Conseil d'État, les sénateurs de mon groupe ayant déposé un recours au sujet du texte d'une ordonnance. Cette ordonnance n'avait pas donné lieu à ratification et restait donc un document à caractère administratif. Le Conseil d'État a beaucoup tergiversé avant de déclarer finalement qu'il n'était pas nécessaire de statuer sur la recevabilité ou la non-recevabilité de la demande de parlementaires.

C'est pourquoi, cher collègue Yvon Collin, votre proposition d'une mesure législative établissant l'intérêt à agir des parlementaires me semble très positive. C'est une question de bon sens : qui peut nier que les parlementaires sont particulièrement fondés à intervenir auprès du Conseil d'État pour non-application de la loi qu'ils ont votée ?

La seconde solution concerne ce qui relève du Gouvernement.

Une proposition de loi constitutionnelle a été déposée en mai 2006, qui tendait à modifier l'article 34 de la Constitution. Ne faudrait-il pas s'engager dans cette direction, et cela en envisageant deux voies ?

D'abord, ne serait-il pas possible que la Constitution ou la loi organique prévoie que, dès lors qu'un texte d'application n'est pas paru au bout de deux ou trois ans la loi ou la disposition législative devient caduque ? Cela demande sans doute réflexion, notamment sur le plan juridique, mais il y aurait bien là un moyen de coercition.

Par ailleurs, M. Collin et M. Gélard ont évoqué une autre proposition, et j'aimerais connaître votre avis à son sujet, monsieur le ministre. Il s'agit de reprendre une initiative de Michel Rocard, qui avait demandé que l'on publie, en même temps que le projet de loi, les projets de texte réglementaire. Cela permettrait d'éclairer le débat parlementaire et tout serait transparent.

**Mme Nathalie Goulet.** *Quid* de la séparation des pouvoirs ?

**Mme la présidente.** Veuillez conclure, cher collègue.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Madame la présidente, je m'en voudrais d'abuser de votre indulgence.

Il faut en finir avec le pouvoir exorbitant dont dispose aujourd'hui tout gouvernement et qui consiste à ne pas appliquer la loi ! Pourtant, les ministres sont les serviteurs de la loi. Or, pour que la loi ne s'applique pas, il leur suffit de ne pas publier les décrets ! Oui, ce pouvoir est exorbitant et il faut rompre avec cette fâcheuse pratique ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE. – Mme Nathalie Goulet applaudit également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Françoise Laborde.

**Mme Françoise Laborde.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, année après année, il est toujours navrant de constater les retards accumulés par le Gouvernement dans l'édition des mesures réglementaires d'application des lois.

Il faut, bien sûr, reconnaître que des progrès notables ont été réalisés. À la fin de la session 2002-2003, près de 45 % des lois votées n'étaient pas applicables. Ce taux a été ramené en moyenne à environ 25 % ces dernières années. Il y a un progrès, certes, mais le résultat reste toujours très insuffisant au regard des enjeux que recouvre cette question.

Les lois que nous votons entrent en vigueur dès leur promulgation par le Président de la République. Fruit de la délibération des représentants de la souveraineté nationale, la loi incarne la volonté générale, dans l'esprit de ce que concevaient déjà les révolutionnaires de 1789.

À cet égard, le pouvoir réglementaire ne doit qu'appliquer les grandes lignes fixées par le législateur, en fixant les modalités d'application de la loi et en réglant les détails qui ne sont pas, en principe, du domaine de la loi.

Malheureusement, ce schéma ne fonctionne que sur le papier. Cela a été dit, au 30 septembre dernier, seules 135 mesures réglementaires sur les 670 prévues par les lois votées durant la session 2009-2010 avaient été publiées, soit un taux dramatiquement bas de 20 %, contre 27 %, à pareille date, pour les lois adoptées lors de la session précédente.

Les causes de ces retards récurrents sont multiples, mais elles sont loin d'être insurmontables. L'augmentation du nombre de lois votées chaque année est bien sûr une. Elle contribue à alourdir la tâche du Parlement, obligé de légiférer dans la précipitation, et de l'administration, confrontée à un suivi réglementaire plus dense.

Dans son rapport pour 2007, le Conseil d'État évoquait, parmi les sources de cette inflation, l'adoption de dispositions dont l'utilité et la pertinence sont douteuses ou encore la tendance à adopter des textes d'un niveau supérieur à celui qui résulte de la hiérarchie des normes, comme la loi du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation, qui relève clairement du domaine réglementaire.

Les « malfaçons » législatives existent, c'est certain, mais encore faut-il considérer les conditions souvent difficiles dans lesquelles les projets de loi sont discutés et votés. Or, sur ce point précis, le partage de l'ordre du jour entre chaque assemblée et le Gouvernement est loin d'avoir résolu le problème. Le Gouvernement continue à nous soumettre, dans le cadre de la procédure accélérée, des projets de loi rédigés à la hâte, en réponse à des faits divers, et qui ne visent qu'à tirer parti de l'émotion de l'opinion publique, en flattant certains penchants et en sacrifiant à la démagogie.

Même en la matière, votre gouvernement, monsieur le ministre, ne va pas au bout de sa logique. Ainsi la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, texte emblématique de la lutte contre l'insécurité, thème cher au Président de la République, n'a-t-elle pas encore reçu tous ses décrets d'application.

Il en est de même de la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, ou encore de la loi Raffarin du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Il serait pourtant utile que le Gouvernement s'applique à lui-même, pour publier les décrets d'application, le zèle qu'il exige de nous pour voter ses textes dans la précipitation !

Je voudrais également évoquer les difficultés que rencontrent les fonctionnaires des services centraux à s'adapter au rythme effréné de la production législative. Si les projets de décret à rédiger sont de plus en plus nombreux, les agents publics chargés de ce travail le sont, quant à eux, de moins en moins, grâce aux miracles de la RGPP et aux effets du dogme du non-remplacement du départ à la retraite d'un fonctionnaire sur deux.

Il est certain que la réduction des effectifs ne contribuera ni à améliorer le travail des fonctionnaires chargés du suivi réglementaire ni à réduire le délai moyen de promulgation des décrets. Or le travail de résorption des décrets en attente sur des textes antérieurs paraît considérable.

Pour preuve : aux 135 mesures publiées en 2009-2010, s'ajoutent les 452 mesures réglementaires prises en 2009-2010 pour appliquer des lois antérieurement promulguées, dont 71 pour des textes de plus de deux ans !

Plus largement, l'accumulation des retards dans la publication des décrets d'application n'est pas acceptable, tant du point de vue du Parlement que de celui de nos concitoyens.

Ces retards portent atteinte à la volonté du Parlement en ce qu'ils privent d'effet les lois qu'il a votées, suscitant l'incompréhension légitime de nos concitoyens, à qui il nous faut expliquer qu'une loi votée et promulguée est en réalité inapplicable. Ils contribuent donc, de fait, à alimenter une insécurité juridique d'autant plus perturbante que l'instabilité normative vient encore complexifier la lecture et la compréhension du droit positif.

Des solutions existent pour remédier à ce mal ; M. Yvon Collin les a déjà évoquées.

Sans doute nous revient-il également, à nous parlementaires, de mieux nous saisir des outils dont nous disposons pour mieux contrôler l'exécution des lois et développer sur ce point des solutions constructives.

Monsieur le ministre, nous attendons néanmoins aujourd'hui que le Gouvernement nous éclaire sur les raisons de ces retards que, au nom de l'intérêt général, nous ne pouvons tolérer et qu'il nous expose les moyens qu'il compte mettre en œuvre pour engager des méthodes de travail respectueuses de la volonté du Parlement. (*Applaudissements sur les travées du RDSE et du groupe socialiste. – Mme Nathalie Goulet applaudit également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, il est vrai que le Gouvernement s'est préoccupé du problème de la publication des décrets d'application des lois et qu'il s'est même fixé un délai de six mois en la matière.

Toutefois, comme tous les orateurs l'ont souligné, chiffres à l'appui, la situation ne s'est pas améliorée, contrairement à ce que l'on entend dire parfois. Si le phénomène est très ancien – nous ne pouvons l'imputer au gouvernement actuel ni à celui qui l'a précédé –, il n'est pas en voie de résorption et s'est même accentué entre les années parlementaires 2008-2009 et 2009-2010.

Le nombre des mesures réglementaires prévues par les lois votées est également révélateur, et tout à fait préoccupant. Dès lors que 35 des 59 lois votées en 2009-2010 appelaient 670 mesures réglementaires, on peut du reste s'interroger sur les définitions respectives de la loi et du règlement et sur la frontière entre ces deux catégories de textes.

De même, chacun peut constater qu'une dégradation s'est produite entre 2008-2009 et 2009-2010. Sur dix-huit lois requérant un suivi réglementaire et votées avant le 31 mars 2010, seules trois ont été appliquées en totalité dans les six mois suivants, en dépit des déclarations du Gouvernement et des objectifs qu'il avait affichés. Hélas, il n'existe aucune perspective d'amélioration de la situation.

Les procédures accélérées concernaient la moitié des projets de loi en 2008-2009, contre un tiers en 2009-2010, sans compter celles qui sont de droit. Elles sont censées marquer les priorités du Gouvernement et requièrent, elles aussi, de nombreuses mesures réglementaires. C'est d'ailleurs logique : pour aller vite, il faut, en fait, dessaisir le Parlement des questions qui peuvent retarder le vote de la loi et laisser le Gouvernement prendre – ou non, selon ses intentions – les nombreux décrets nécessaires. La procédure accélérée ne règle donc pas le problème, bien au contraire.

En ce qui concerne la remise de rapports par le Gouvernement, qui semble manifester une certaine bonne volonté, l'évaluation est quasi inexistante. Les auteurs des deux rapports disponibles sur la question évoquent un « bilan positif mais perfectible ». Perfectible, c'est évident ; positif, j'en doute fort !

Devant une situation aussi désastreuse, quelques propositions sont avancées.

Premièrement, les décrets pourraient accompagner le dépôt des projets de loi. L'idée n'est pas nouvelle, cela vient d'être dit. Nous pouvons certes y réfléchir, mais sa mise en œuvre suppose tout de même que l'administration travaille deux fois sur les décrets, sauf à considérer que le texte des projets de loi est voté exactement comme le souhaite le Gouvernement, ce qui pose tout de même problème au regard de la liberté du Parlement.

Deuxièmement, les moyens nécessaires devraient être accordés à l'administration. Toutefois, cette proposition se heurte à la RGPP...

Troisièmement, des échéanciers prévisionnels seraient mis en place. J'y suis favorable, à condition qu'il y ait un contrôle.

Quatrièmement, une information serait apportée sur les motifs de retard.

Franchement, tout cela relève du bricolage ! Les raisons du problème sont ailleurs, je le souligne après d'autres.

En fait, la loi, normalement destinée à établir des règles durables, cohérentes et lisibles, est depuis longtemps détournée de son objet.

Comme le note la CNCDH, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, dans un avis sur l'élaboration des lois du 15 avril dernier, on assiste à « une prolifération de textes législatifs relevant davantage de l'opportunité politique que du travail législatif réfléchi ». Certains de nos collègues ont eu souvent l'occasion de le souligner.

En outre, depuis 2002, une inflation législative sans fin est à l'œuvre : les lois se succèdent, s'empilent, parfois se contredisent. La loi est instrumentalisée pour afficher de prétendues

réponses de l'exécutif à une opinion publique elle-même manipulée par le biais des médias, avant, pendant et après l'examen des textes.

Nous avons examiné plus de vingt lois pénales qui bouleversent le droit et la procédure en la matière... Et ce n'est pas fini, si j'en crois les prévisions qui sont faites.

Dans ces conditions, le droit est de plus en plus complexe et instable, de moins en moins intelligible, ce qui pose problème non seulement pour la démocratie, dans les rapports entre le Parlement et l'exécutif, mais aussi au regard du principe de l'égalité des citoyens devant la loi, que chacun est censé connaître précisément. Enfin, tous ceux qui sont chargés d'appliquer le droit rencontrent des difficultés.

Comme le soulignait récemment le procureur général près la Cour de cassation, M. Nadal, « le propre de la justice est de fixer les repères qui nous viennent de la loi, pour donner force et contenu au pacte social d'une société moderne et démocratique ». Mais encore faut-il que la loi donne des repères et soit suffisamment pérenne ! Or, précisément, tel n'est plus le cas, nous semble-t-il.

Quant aux lois dites de « simplification », elles ne font souvent que complexifier le droit ou servent à régler des problèmes qui ne devraient pas être abordés au travers de tels textes. La dernière en date de ces lois le montre bien !

**Mme Nathalie Goulet.** Elle a empiré les choses !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** J'ai déjà évoqué le recours à la procédure accélérée. Outre que celui-ci n'a pas diminué le nombre des mesures réglementaires qui doivent être adoptées et qui ne le sont pas, il n'a pas restreint le temps d'élaboration de la loi et nuit donc à la qualité du droit.

Nous constatons d'ailleurs que certaines mesures d'application ne sont pas prises parce qu'elles portent sur des dispositions inapplicables, ce que l'on ne découvre qu'après le vote de la loi !

D'autres mesures restent lettre morte faute de programmation financière. On tarde donc volontairement à les appliquer.

Tout cela manifeste à l'évidence une insuffisance patente et persistante dans deux domaines.

D'une part, le contenu de l'étude d'impact désormais obligatoire préalablement à la modification du droit existant ou à la création d'un droit nouveau n'est apparemment pas suffisant.

D'autre part, le droit perd de sa cohérence du fait de la prolifération des lois.

Le problème vient aussi de ce que la révision constitutionnelle n'a en rien revalorisé le rôle du Parlement. Pour prendre un exemple récent, la réforme des collectivités locales, telle qu'elle a été adoptée, est significative, sur le fond comme sur la forme, de l'impuissance du Parlement dans notre système institutionnel.

L'exécutif détient toutes les clefs de la procédure parlementaire grâce à sa majorité obligée. (*M. Jacques Mézard acquiesce.*) Qui plus est, par le jeu des décrets d'application, sur lesquels n'existe aucun contrôle réel, il maîtrise entièrement l'application de la loi.

Ainsi, monsieur le ministre, on peut constater que sont assez rapidement appliquées, outre les lois qui ne nécessitent pas de mesures réglementaires, celles qui organisent votre politique libérale, c'est-à-dire les transferts du public au privé, ou qui détricotent le droit social. J'ai ainsi observé

que la loi sur le travail du dimanche, celle qui porte sur la modernisation du marché du travail et celle qui est relative aux partenariats public-privé étaient appliquées à 100 % !

Comme l'a souligné Nathalie Goulet, la suppression de la publicité sur les chaînes de France Télévisions, à laquelle s'attachaient des enjeux économiques très importants, a même précédé le vote de la loi ! Comme vous le savez, mes chers collègues, le Conseil d'État, saisi par les membres de mon groupe, a sanctionné cette atteinte à la procédure législative.

En revanche, pour les lois qui exigent des financements de l'État à d'autres fins que l'aide à ceux qui ont déjà beaucoup, le Gouvernement se montre généralement bien moins pressé. Yvon Collin et Jean-Pierre Sueur en ont donné des exemples. J'en citerai un seul, qui me tient à cœur : déposée sur le bureau du Sénat le 28 juillet 2008, la loi pénitentiaire, examinée selon la procédure accélérée, a été promulguée plus d'un an après, le 24 novembre 2009. Le 23 décembre dernier, seuls trois de ses décrets d'application avaient été pris !

**Mme Nathalie Goulet.** Ce n'est pas glorieux !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Il est vrai que ce texte, pourtant très modeste dans ses ambitions – c'est pourquoi je ne l'ai pas voté –, présenté comme l'aboutissement de vingt ans de mise en cause sévère de la France sur l'état de ses prisons, n'a guère suscité l'enthousiasme du Gouvernement et de la majorité. Les budgets qui se succèdent depuis son adoption montrent d'ailleurs qu'il n'est pas près d'être appliqué !

Pour conclure, je formulerai plusieurs questions ou propositions.

Avant tout, monsieur le ministre chargé des relations avec le Parlement, je vous suggérerai de faire une pause législative.

**M. Patrick Ollier, ministre.** Mission impossible ! *(Sourires.)*

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Ce n'est effectivement qu'une boutade, car je sais bien que le Gouvernement n'en prend pas le chemin ! C'est pourquoi je présenterai cette idée sous une autre forme.

Premièrement, il faut limiter la prolifération législative, en œuvrant dans trois directions. D'abord, le Parlement doit refuser des lois d'affichage dépourvues d'effet, comme les deux textes sur les chiens dangereux, ce qui implique d'obliger le Gouvernement à une évaluation sérieuse de toute nouvelle loi, sous peine que celle-ci ne soit pas examinée. Ensuite, il faut améliorer la qualité de la loi, qui doit être précise et claire, afin que les mesures réglementaires à prendre soient simples et non pas explicatives de la loi elle-même. Enfin, le Parlement doit refuser de légiférer à répétition sur les mêmes sujets, dans des délais aussi incompréhensibles que dangereux : nous ne devons pas être saisis chaque année de la même question ; vous voyez certainement à quoi je fais allusion, mes chers collègues !

Deuxièmement, il convient de limiter le pouvoir de l'exécutif sur l'ensemble du processus législatif, depuis la fixation de l'ordre du jour du Parlement jusqu'aux mesures d'application de la loi.

D'autres ont fait des propositions en ce sens. Nous y sommes, bien entendu, favorables. *(Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE. – Mme Nathalie Goulet applaudit également.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Alima Boumediene-Thiery.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'introduirai mon propos en évoquant de façon générale la mise en application des lois.

En effet, j'ai pris connaissance – sans grande surprise, malheureusement, comme vous tous, mes chers collègues – du rapport relatif au contrôle de la mise en application des lois, dont le constat me semble tout à fait affligeant, décevant et presque incompréhensible.

En effet, sur cinquante-neuf lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2009-2010, trente-cinq prescrivaient un suivi réglementaire – vingt-quatre étaient d'application directe –, au travers de 670 mesures. Il est donc navrant de constater que seules 135 dispositions réglementaires d'application ont été publiées durant l'année écoulée, soit 20 % du total, contre 27% en 2008-2009.

Le rapport s'efforce de justifier ce taux extrêmement faible de mesures d'application prises par « le fort volume de suivi requis, tardivement, par des lois votées pendant les sessions extraordinaires de juillet et septembre ».

Cependant, si ces lois prévoyaient en effet à elles seules 319 mesures réglementaires, ces dernières ne représentaient que 47,6 % du total des dispositions d'application attendues pour l'ensemble de l'année.

Dès lors, je me demande ce qui justifie l'absence de mesures réglementaires prises pour plus de la moitié de nos lois adoptées avant juillet 2009. J'ai envie de répondre que c'est tout simplement, l'inertie du Gouvernement...

Monsieur le ministre, permettez-moi de vous le dire, nous avons là la preuve irréfutable que votre politique est avant tout d'affichage et qu'elle nous entraîne dans une inflation législative sans fin. Le Gouvernement devrait plutôt chercher à être efficace, au service du peuple et non d'une stratégie électorale.

Qu'est-il advenu des décrets et arrêtés qui devaient être pris en application de ces lois ?

Le problème ne vient pas du manque d'initiative du Sénat qui, comme le souligne à juste titre le rapport, a eu recours à diverses modalités pour contrôler les conditions de mise en application des lois. Au travers de nos questions au Gouvernement, de nos débats organisés sur différents thèmes ou des rapports publiés par les commissions, nous n'avons eu de cesse d'alerter le Gouvernement sur cette carence de mesures réglementaires et de mise en application des lois.

L'Assemblée nationale, elle aussi, a exercé son influence pour « stimuler » le suivi réglementaire.

Par ailleurs, l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit fait obligation au Gouvernement de publier des rapports sur la mise en application de chaque loi, six mois après son entrée en vigueur.

Or, dans l'annexe n° 5 du rapport sur le contrôle de la mise en application des lois, qui est relative à cette question, on trouve la liste du petit nombre de rapports communiqués au titre de l'année parlementaire 2009-2010 dans le délai imparti au Gouvernement. Y est en outre signalée la durée anormalement longue – jusqu'à trente-trois mois ! – de publication des rapports, concernant notamment les années précédentes.

Le Parlement a pourtant incité les ministres à faire preuve d'une « diligence accrue », ainsi que le souligne le rapport sur le contrôle de la mise en application des lois, et chaque commission y veille dans son champ de compétence.

Pourtant, s'agissant de l'année 2009-2010, sur les trente-cinq lois appelant des mesures réglementaires d'application, seules trois ont été mises en application, tous les textes réglementaires prévus étant parus. Dix-neuf lois ont partiellement été mises en application ; « partiellement » signifie qu'au moins un texte réglementaire a été pris en vue de l'application de ces lois ; or cela paraît bien souvent insuffisant pour garantir l'effectivité de ces lois, dans l'attente d'autres mesures réglementaires.

Pourquoi donc légiférer si les lois votées ne sont pas appliquées ?

Au titre de ces lois partiellement mises en application, je tiens à évoquer aujourd'hui la fameuse loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, tant attendue, que ce soit par l'administration pénitentiaire, par les personnes détenues et leurs familles ou par le monde judiciaire et les associations qui y travaillent.

Cette loi visait à « constituer un cadre de référence global pour le service public pénitentiaire » et à se conformer aux règles pénitentiaires européennes, comme le veut la réglementation en vigueur.

Or la version promulguée de la loi, telle qu'elle est issue de la commission mixte paritaire, s'est finalement avérée très insatisfaisante !

Je me permets de rappeler que les sénatrices et sénateurs Verts, de même que le groupe socialiste dans son ensemble et la majorité du groupe RDSE, se sont abstenus lors du vote sur ce texte, car il nous semblait que nous nous devions d'aller beaucoup plus loin.

Certaines pratiques méritaient, en effet, d'être mieux encadrées, sinon carrément bannies. C'est le cas des fouilles intégrales et des investigations corporelles : je suis convaincue que rien ne peut justifier, dans un État de droit, de telles atteintes à la dignité des personnes détenues, et je réitère à ce sujet ce que j'avais déjà dit ici même à l'époque où nous débattions de ce texte.

Nous regrettons également le maintien des régimes différenciés, dont la consécration législative nous faisait craindre qu'ils ne soient utilisés par l'administration pénitentiaire comme un outil de gestion de la détention, comme une peine ou une menace hors du champ légal, les personnes détenues se trouvant ainsi soumises à l'arbitraire administratif.

J'admets cependant que le volet relatif aux droits des détenus était, pour le reste, globalement satisfaisant. De nombreuses dispositions, adoptées notamment sur mon initiative, constituaient une réelle avancée en ce domaine.

Mais qu'advient-il de ces avancées compte tenu de l'application aujourd'hui partielle, en fait quasi inexistante, de cette loi ?

La page 21 du rapport sur le contrôle de la mise en application dresse le tableau de l'état de mise en application des lois promulguées durant l'année 2009-2010. La loi pénitentiaire prévoyait dix-neuf mesures, hors rapport, et deux seulement ont été prises. Dix-sept mesures réglementaires restent donc toujours en attente !

La commission des lois l'a d'ailleurs rappelé le mardi 9 décembre dernier. M. le président Jean-Jacques Hyest nous indiquait que « la loi pénitentiaire, quoiqu'elle ait été examinée en procédure accélérée, reste très partiellement applicable ».

La plupart des mesures réglementaires prévues par la loi pénitentiaire, voire leur quasi-totalité, n'ont en effet pas encore été prises par le Gouvernement.

Nous attendons encore le transfert de compétences aux régions, à titre expérimental, en matière de formation. Il en va de même de la composition et des modalités de fonctionnement du conseil d'évaluation de l'établissement pénitentiaire. La situation est identique pour l'évaluation du taux de récidive par les établissements pour peines par un observatoire indépendant.

S'agissant de la participation des collectivités territoriales et des associations aux instances d'évaluation et de suivi en matière pénitentiaire, le décret est également en attente.

Le code de déontologie du service public pénitentiaire n'a pas encore, lui non plus, vu le jour.

Pour les conditions d'aptitude des volontaires qui constituent la réserve civile pénitentiaire, pour la condition d'obtention pour un réserviste exerçant des fonctions salariées de l'accord de son employeur, comme pour les conditions d'indemnisation des réservistes et l'aide en nature pour les détenus les plus démunis, les décrets sont en attente.

En ce qui concerne l'article 717-3 du code de procédure pénale, qui vise les règles relatives à la répartition des produits du travail des détenus et à la rémunération minimale du travail, là encore, le décret est en attente.

S'agissant de la liste des correspondances échangées entre les personnes détenues et leur défenseur, les autorités administratives et judiciaires françaises et internationales, qui ne peuvent être ni contrôlées ni retenues, le décret est aussi toujours en attente.

Il en est de même concernant les modalités d'application du chapitre relatif aux droits des détenus ainsi que les procédures simplifiées d'aménagement des peines.

Ainsi, vous le voyez, dans de très nombreux domaines, nous restons en attente des textes d'application.

En revanche, un décret non prévu par la loi, relatif à l'assignation à résidence avec surveillance électronique et à la protection des victimes au sein du couple, a été pris le 3 avril 2010...

Bref, cette loi pénitentiaire est donc devenue inacceptable parce que quasiment inapplicable en l'état actuel !

J'insisterai sur deux absences importantes et particulièrement regrettables de mesures réglementaires unanimement réclamées aujourd'hui : celles qui sont relatives aux droits des détenus – notamment en ce qui concerne le rapprochement familial – et celle qui a trait au règlement intérieur des établissements pénitentiaires, un décret étant censé établir un « règlement type ».

Outre le fait qu'elle place la France en contradiction avec les règles pénitentiaires européennes, la non-application de la loi pénitentiaire conduit à des conflits importants, notamment au blocage des établissements par les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire. Car leurs conditions de travail sont toujours aussi difficiles !

Quant aux personnes incarcérées, dont les droits ne sont pas respectés, elles sont de plus en plus victimes de cette non-application de la loi,...

**Mme la présidente.** Il faut conclure, ma chère collègue!

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** ... sans parler des états dépressifs qui sont liés aux mauvaises conditions de détention.

Il est donc temps que le Gouvernement prenne ses responsabilités et publie les mesures réglementaires nécessaires.

Pour conclure, j'aimerais vous faire une proposition : pourquoi ne pas voter une loi organique prévoyant qu'une loi adoptée non suivie des décrets d'application prévus et nécessaires deviendrait caduque après un certain délai? Peut-être cela obligerait-il le Gouvernement à ne plus verser dans l'affichage et l'inflation législative, mais plutôt à rechercher l'efficacité! Je vous laisse y réfléchir, monsieur le ministre. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre.

**M. Patrick Ollier, ministre chargé des relations avec le Parlement.** Madame la présidente, monsieur le président Yvon Collin, mesdames, messieurs les sénateurs, le débat organisé par votre Haute Assemblée cet après-midi est une occasion inédite et utile d'évoquer de manière approfondie la question de l'application des lois. Au nom du Premier ministre, je voudrais vous en remercier.

À cet égard, c'est vrai, il reste certainement beaucoup de travail à faire. Néanmoins, je souhaite vous exposer de manière détaillée celui qui a d'ores et déjà été accompli.

Sous des abords techniques, cette question de l'application des lois est majeure tant du point de vue du bon fonctionnement des institutions que de la confiance de nos concitoyens dans la représentation nationale : j'ai eu l'occasion de le dire dans l'exercice de plusieurs fonctions que j'ai exercées en tant que parlementaire et je le redis aujourd'hui en ma qualité de membre du Gouvernement. Or il est rare que cette question soit évoquée avec la précision requise.

Si le Parlement a pris, au fil des ans, de nombreuses initiatives pour inciter le Gouvernement à la diligence en ce domaine, notre débat de ce jour est le premier à permettre que la question soit traitée de manière à la fois étayée et globale, et c'est en cela qu'il est utile.

Oui, je n'en disconviens pas, il y a des progrès à réaliser pour l'application des lois. Le Premier ministre, François Fillon, en a pris conscience dès le début de la législature. Sur l'initiative du Président de la République, une circulaire a été prise le 28 février 2008 afin de faire en sorte que la situation s'améliore pour ce qui regarde le Gouvernement et l'administration.

Une rapide et complète application des lois répond, vous l'avez tous dit, à une triple exigence : de démocratie, de sécurité juridique et de responsabilité politique.

Vous vous êtes longuement expliqué, monsieur Collin, sur la sécurité juridique, car le doute sur l'applicabilité de la loi dans l'attente des décrets nécessaires à sa mise en œuvre ne peut que troubler le règlement des situations juridiques et peser sur nos entreprises et nos concitoyens.

L'application des lois constitue aussi un enjeu de responsabilité politique puisque l'article 21 de la Constitution confère au Gouvernement la charge de l'exécution des lois. Sans diligence de sa part, les réformes votées par le Parlement tarderaient à produire leurs effets.

Elle pose, enfin, une question de simple démocratie, car, en dernière instance, c'est tout le crédit de l'action publique qui est en jeu si l'écart se creuse entre les choix du législateur et l'édiction des mesures réglementaires nécessaires à leur mise en œuvre.

De tout cela, je le répète, le Gouvernement est parfaitement conscient.

C'est pourquoi, dans la circulaire du 28 février 2008, le Premier ministre a fixé au Gouvernement une obligation de résultat, qu'il a qualifiée d'élément central du suivi des réformes : les décrets d'application des lois doivent être pris dans les six mois qui suivent la publication de celles-ci.

Monsieur Collin, vous êtes remonté, dans votre intervention, à 1984 ; le rapport, quant à lui, remonte à 1981. Je voudrais que l'on reste dans une échelle de temps qui nous permette de comparer ce qui est comparable. Si je ne conteste pas la remarquable qualité du rapport du Sénat, d'autant que je connais la compétence des sénateurs qui y ont travaillé et des collaborateurs qui les ont secondés, si je ne nie pas l'exactitude des chiffres, je pense qu'il vaut mieux s'en tenir à une échelle de temps plus réduite.

Entré en fonctions voilà seulement deux mois, je voudrais examiner ce qui a été fait depuis 2007, date de l'élection du Président de la République. Je ne remonterai donc pas jusqu'en 1984 et encore moins jusqu'en 1981!

Selon vous, 71 % des décrets d'application avaient été pris au titre de l'année parlementaire 2009-2010. Or, selon le document publié il y a quelques jours sur l'initiative du secrétaire général du Gouvernement et du ministère dont j'ai la responsabilité, ce chiffre a été porté à 81 %. Vous voyez qu'il y a un progrès!

Le verre est toujours à moitié plein ou à moitié vide! Moi, je préfère le voir à moitié plein. Et que lis-je dans la seconde partie du rapport du Sénat? « Un bilan positif : les commissions confirment que l'année parlementaire 2009-2010 est caractérisée par une amélioration du taux de mise en application des lois les plus récentes. » Merci de reconnaître que, sur l'année 2009-2010, des efforts sensibles ont été réalisés!

Bien sûr, je le comprends bien, chacun peut aussi trouver dans ce rapport matière à critiques. J'accepte celles-ci, mais je voudrais que l'on reconnaisse qu'on y trouve aussi des motifs de satisfaction.

On ne peut ignorer que la circulaire de 2008 a profondément renoué l'approche dans ce domaine, et cela principalement de trois manières.

D'abord, il est prévu que, dans chaque ministère, une personne clairement identifiée est chargée de veiller à la bonne application des lois qui concernent ce ministère. Une équipe s'organise autour de ce haut fonctionnaire, qui a la responsabilité d'un suivi de l'ensemble des travaux du ressort de son département ministériel.

Ensuite, chaque loi fait l'objet, dès sa publication, d'un examen circonstancié et donne lieu, au niveau interministériel, à la mise au point d'un tableau de programmation des décrets d'application. Ce tableau est transmis très régulièrement aux présidents des deux assemblées. Il est donc à votre

disposition, mesdames, messieurs les sénateurs. C'est évidemment un élément essentiel tant il est vrai que l'application des lois est un enjeu majeur pour l'ensemble de la collectivité nationale.

Enfin, depuis 2008, les tableaux de programmation ainsi que le suivi précis et quotidien des décrets d'application sont accessibles sur le site Légifrance : cela vaut donc tant pour les parlementaires que pour tous nos concitoyens. Chacun peut y avoir accès, dans la transparence la plus totale.

Ainsi, le Premier ministre adresse aux assemblées l'ensemble des travaux de programmation arrêtés par le Gouvernement et communique, une fois par semestre, aux présidents des assemblées, des bilans complets de la mise en œuvre des lois de la législature. Tout le monde peut y avoir accès. Cela me semble constituer un progrès important, même s'il n'est sans doute pas suffisant.

Ce dispositif permet au Gouvernement de faire état depuis plusieurs semestres de résultats parfaitement tangibles et vérifiables. Ils traduisent, monsieur Sueur, un profond changement de situation par rapport aux époques antérieures, où la plainte sur les retards dans l'application des lois était devenue une antienne de notre vie politique ! Il ne faudrait pas ne vivre que sur les idées anciennes !

**M. Jean-Pierre Sueur.** On en est à 20 %, monsieur le ministre, dont 12 % pour des lois prétendument urgentes !

**M. Patrick Ollier, ministre.** Monsieur Sueur, je savais bien que vous alliez réagir ! (*Sourires.*)

Depuis 2007, les choses ont évolué puisque, avant, nous en étions à 12 % !

En ce début d'année 2011, le Premier ministre a adressé aux assemblées un bilan aux termes duquel il apparaît que le taux d'application des lois votées depuis plus de six mois est supérieur à 81 %.

Je le répète, il est possible de trouver dans ce rapport matière à soutenir votre point de vue, mais également la confirmation de mes propos !

**M. Jean-Pierre Sueur.** Alors que fait-on ?

**M. Patrick Ollier, ministre.** On progresse, et je viens d'en faire la preuve !

**M. Jean-Pierre Sueur.** Que fait-on de neuf ?

**M. Patrick Ollier, ministre.** Monsieur Collin, s'agissant de l'échelle du temps, j'ai voulu apporter cette précision pour bien faire comprendre qu'un rapport aussi fouillé, argumenté et complet peut contenir à la fois des aspects positifs et des aspects négatifs.

L'application d'aucune des lois de la législature n'est restée totalement paralysée en raison d'un défaut de mise en œuvre par le pouvoir réglementaire, ce qui, là encore, contraste avec les situations antérieures. Il faut admettre cette vérité. À cet égard, le Sénat a opéré le même constat dès l'an dernier dans son trentième rapport annuel de l'application des lois.

Une autre voie d'amélioration, très prometteuse pour l'avenir, a été ouverte par la révision constitutionnelle de 2008 : la création des études d'impact sur les projets de loi. Pour ceux qui ont voté la révision constitutionnelle, cela fait partie d'un acquis.

En effet, une disposition constitutionnelle impose que ces études d'impact soient transmises au Parlement à l'appui de tout projet de loi déposé. Ces documents publics communiqués au Conseil d'État, au Parlement et mis en ligne sur

Internet permettent au Gouvernement et au Parlement d'anticiper davantage encore les difficultés d'application des lois, difficultés qui, jusqu'alors, ne se révélaient parfois à l'administration qu'après la promulgation desdites lois. C'est une évolution considérable !

De surcroît, ces études d'impact donnent des indications relatives aux futurs décrets d'application. Ainsi, avant même que le texte ne soit voté, ses conditions d'application sont imaginées.

Pour autant, à l'évidence, le Gouvernement ne peut pas, comme cela a été proposé, déposer le projet de loi avec les décrets tout rédigés pour chacun des articles. Que ferait-on alors du droit souverain dont dispose le Parlement de modifier un projet de loi ? S'il apporte des modifications au texte dont il est saisi, et il a bien raison de le faire, les décrets d'application qui lui auraient été d'ores et déjà transmis deviendraient caducs le soir même du vote de la loi !

**M. Jean-Pierre Sueur.** Absolument ! Mais nous avons parlé de projets de décrets, monsieur le ministre !

**M. Patrick Ollier, ministre.** Monsieur Sueur, j'ai été président d'une commission parlementaire pendant huit ans. Je sais ce que c'est que faire la loi et imposer au Gouvernement de prendre des décrets. Je m'y suis employé en tant que parlementaire.

Aujourd'hui, dans mes fonctions de ministre, j'ai l'intention d'utiliser mon expérience passée pour faire en sorte que les choses progressent. À cet égard, je suis assuré d'avoir le soutien total de tous mes collègues ministres, comme le soutien de la majorité, et je l'en remercie. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

En application de l'article 15 de la loi organique du 15 avril 2009, le Gouvernement doit désormais traiter, dans les études d'impact, des diverses conditions de mise en œuvre de la loi, y compris sur le plan des moyens.

Il ne faut donc pas dire que rien n'est fait, rien n'est prévu. Ce serait une omission grave. Ces études d'impact prévoient que l'on dresse la liste prévisionnelle des textes réglementaires d'application qui conditionneront cette mise en œuvre. Il s'agit bien d'une liste, et non pas des textes eux-mêmes, ce qui, je l'ai dit, n'aurait pas de sens.

Il est certes un peu tôt pour établir le bilan complet de cette réforme, qui vient seulement d'être mise en application et ne produit ses effets que depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2009, c'est-à-dire pour les projets de loi déposés depuis moins d'un an et demi. Toutefois, cet effort d'anticipation est manifestement la clé des derniers progrès qu'il reste à accomplir.

Je tiens à remercier la majorité d'avoir permis au Gouvernement de disposer de ce moyen, qui renforce l'information et les pouvoirs du Parlement, pour une meilleure mise en œuvre des lois.

Monsieur Gélard, je rejoins votre souhait de voir accorder plus de soin à la rédaction de ces études d'impact. Il y a certainement des progrès à faire dans ce domaine.

En revanche, je ne partage pas votre sentiment quant à la nécessité d'envisager le contenu des futurs décrets dans le cadre des études d'impact. En effet, comme je l'ai souligné, une fois le travail du Parlement accompli en matière de transformation et de construction de la loi, tous les décrets seraient à refaire. Par conséquent, à l'évidence, le Gouvernement ne saurait rédiger les décrets d'application de la loi avant même que le Parlement n'ait délibéré de la loi.

Monsieur Collin, c'est avec un grand intérêt que j'ai écouté votre description du tableau de l'application des lois en ce début d'année 2011 et vos propositions destinées à le clarifier.

La loi est bavarde. Renaud Denoix de Saint Marc, qui a été directeur adjoint du cabinet dont j'étais membre au ministère de la justice en des temps anciens, l'a certes dit, mais le premier qui en a parlé, c'est Montesquieu. Et je ne suis pas sûr que les choses se soient améliorées depuis... Quels que soient les gouvernements qui se succèdent, la loi est en effet bien souvent bavarde.

À cet égard, des efforts sont nécessaires. Certes, je vous surprendrais si, en tant que ministre chargé des relations avec le Parlement, je promettais des effets immédiats. En revanche, je m'engage à faire tout mon possible pour convaincre mes collègues, au cours des mois à venir, d'éviter de rentrer trop dans le détail lors de la rédaction des textes de loi.

S'agissant de la multiplication des textes déposés devant les assemblées parlementaires, j'ai en effet parlé d'un ordre du jour « plein à craquer ». J'assume totalement cette situation.

Nous sommes dans une période de construction. Le Président de la République a été élu en 2007 sur un projet pour la France. Mesdames, messieurs les sénateurs, cinq ans pour mettre en œuvre un tel projet est une période très courte, *a fortiori* lorsque la crise vient compliquer les choses, mais je me garderai d'ouvrir ce débat politique.

En tout état de cause, dans un temps si court, il faut que les lois soient votées rapidement. Une multiplicité de textes est nécessaire pour que les choses changent dans les domaines de l'économie, la politique sociale, la sécurité, la justice.

Cela explique le recours à la procédure accélérée. Elle n'a rien à voir avec l'application de la loi, madame Borvo Cohen-Seat. Il s'agit d'un moyen donné au Gouvernement pour faire voter un texte en toute sécurité afin que les navettes n'empêchent pas l'aboutissement de son examen. Dès lors que le texte est voté, le Gouvernement a naturellement à cœur de l'appliquer. Il n'y a donc pas de relation de cause à effet.

Monsieur Collin, l'ordre du jour comprend également les propositions de loi. Vous n'êtes pas étranger à ces dernières... J'en profite pour féliciter les sénatrices et les sénateurs de l'imagination dont ils font preuve et de la créativité avec laquelle ils s'appliquent à charger encore l'ordre du jour du Parlement. (*Sourires.*) Il faut que nous gérons cela ensemble, en bonne intelligence!

La situation que vous avez dépeinte est bien moins celle de 2011 que celle qui précédait cette législature, c'est-à-dire avant 2007. Sans aucune polémique déplacée, je veux simplement rappeler quelques éléments – ils sont vérifiables par tous nos concitoyens – qui démontrent à quel point un changement profond est à l'œuvre depuis 2008 dans le domaine que vous avez évoqué.

S'agissant du taux d'exécution des lois, le Gouvernement s'astreint désormais à rendre publics des bilans semestriels. Ces bilans, transmis tous les six mois aux présidents des assemblées, sont à l'origine d'éléments très positifs. Je ne reviens pas sur ce point.

On ne saurait exiger du Gouvernement qu'il prenne, au lendemain de la publication de lois parfois riches, l'ensemble des textes réglementaires qu'elles appellent.

Je citerai le cas de la loi Grenelle II, qui nécessite cent soixante-douze textes d'application. La complexité de leur mise en œuvre implique un délai supérieur à six mois. Chacun peut le comprendre : de nombreuses réunions interministérielles sont nécessaires et une multitude d'administrations sont concernées par la rédaction des décrets. Il faut leur laisser le temps de se mettre d'accord pour proposer des textes réglementaires cohérents et à même d'être validés par le Gouvernement. Cela prend certes du temps, mais il vaut mieux le prendre plutôt que de mal appliquer une loi.

J'appelle de mes vœux, solennellement, une harmonisation des critères d'évaluation entre les pouvoirs exécutif et législatif, afin d'éviter des différences concernant l'échelle de temps et les modalités de comparaison. Pour comparer, il faut partir d'éléments similaires.

À cet effet, je propose – je vous le dis à titre personnel, mais je ferai le nécessaire pour que ma suggestion devienne réalité – que le Gouvernement prenne l'initiative de rencontrer le Sénat et l'Assemblée nationale tous les ans pour rendre compte, en se fondant sur des critères parfaitement établis, de son action en matière d'application des lois au cours de l'année civile écoulée, afin de permettre à chacun de disposer des éléments de comparaison nécessaires pour pouvoir débattre.

Voilà une proposition que, je l'espère, vous accepterez. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*) Elle devrait nous permettre d'aller dans un sens constructif, celui du partenariat interactif qui doit exister entre le Parlement et le Gouvernement.

Les chiffres des deux derniers rapports du Sénat, tout comme ceux du Gouvernement, témoignent de cette nécessaire harmonisation. La diligence dans la mise en œuvre des lois nouvelles est bien plus grande qu'elle ne l'a jamais été, puisque le taux d'application des lois est de l'ordre de 80 %. Même s'il n'atteint pas 100 %, c'est tout de même un grand progrès.

Quant au contrôle de l'exécution de la loi, les dispositions constitutionnelles donnent au Parlement les moyens de l'exercer.

Avant même la révision constitutionnelle, alors que j'étais président de l'Assemblée nationale, j'ai fait un certain nombre de propositions, notamment pour que le contrôle de l'exécution de la loi relève des commissions parlementaires et, en tant que président de commission, j'ai été le premier à le faire. J'ai également mis en place le binôme majorité-opposition. Je constate qu'il est en effet important pour le Parlement que l'opposition soit associée au contrôle de l'exécution de la loi.

Le Gouvernement et la majorité décident des lois, mais tout le monde doit être associé au contrôle de leur exécution. Gouvernement et Parlement ne pourront avoir de dialogue constructif que si chacun prend sa part dans ce travail.

En ce qui concerne les lois les plus anciennes votées, je ne reviendrai pas sur ce que j'ai dit. Des gouvernements ont été par le passé moins diligents que ceux d'aujourd'hui pour ce qui concerne l'application des lois. N'en parlons plus. Que l'on ne nous demande pas de revenir vingt ans en arrière pour appliquer des lois.

J'ai évoqué tout le mode de préparation des lois. Grâce à la révision constitutionnelle de 2008 et à la loi organique du 15 avril 2009 relative à la procédure législative, le Gouvernement se doit désormais, à l'appui des projets de loi, de livrer au Conseil d'État, puis au Parlement, les études d'impact.

Monsieur Collin, vous demandez que le Parlement soit saisi des projets de décrets en même temps que des projets de lois. Je ne pense pas, je l'ai dit, que ce soit la bonne formule.

Par ailleurs, vous souhaitez que les parlementaires se voient attribuer le droit de saisir les tribunaux contre l'État du fait d'une carence dans l'adoption des décrets d'application des lois. Pardonnez-moi, monsieur le sénateur, mais je crains qu'une telle proposition ne viennent brouiller les frontières de la séparation des pouvoirs en instaurant une confusion des rôles. J'ai l'impression que cela correspondrait à un renoncement au pouvoir du Parlement en la matière.

La Constitution donne en effet aux parlementaires, notamment aux sénateurs, la possibilité de s'engager dans le contrôle de l'application des lois. Le ministre chargé des relations avec le Parlement vous le dit : vous ne devez pas renoncer à ce pouvoir au bénéfice des tribunaux. Ils ne sont pas là pour cela. C'est votre rôle ! Des moyens énormes vous sont donnés. Le Gouvernement est prêt à répondre à toutes vos sollicitations dans la plus grande transparence et à ouvrir tous les documents que vous souhaitez consulter pour qu'ensemble nous puissions travailler à ce contrôle de l'exécution de la loi. Je ne pense pas, dans votre intérêt, qu'il faille transférer ce pouvoir aux tribunaux.

Mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai le sentiment d'avoir été un peu long. Je vais à présent vous répondre plus brièvement, même si je suis passionné par le sujet.

Je crois, monsieur Collin, au succès de la ligne fixée par le Premier ministre, François Fillon, en 2008. J'y crois d'autant plus que ce succès est déjà réel. Il nous appartient à nous, Parlement et Gouvernement, de tirer le maximum des possibilités nouvelles d'action dont nous disposons.

Monsieur Gélard, je vous ai écouté et j'approuve vos arguments. Sur le point concernant la formation, vous avez raison : il est nécessaire que certains hauts fonctionnaires chargés de ce travail soient mieux formés. Peut-être pourrions-nous y réfléchir ensemble.

Madame Goulet, vous m'avez interrogé sur l'application de la loi de réforme des collectivités territoriales et vous avez évoqué les CDCI, les commissions départementales de la coopération intercommunale. Le décret relatif à l'intercommunalité a été transmis le 24 décembre dernier au Conseil d'État ; c'est un cadeau de Noël ! (*Sourires.*) Il va de soi qu'il sera publié dans quelques semaines, avant les élections cantonales. Voilà qui, je pense, vous donnera satisfaction. De même, je ne manquerai pas de relayer dès demain matin, auprès de Brice Hortefeux, votre préoccupation sur la circulaire devant fixer les règles de calcul des grands électeurs, qui devrait paraître au mois de juin prochain.

Monsieur Sueur, nous avons l'habitude de débattre tous les deux ! (*Sourires.*) Vous avez évoqué la proposition de loi constitutionnelle visant à frapper automatiquement de caducité certaines mesures législatives. En 2008, j'ai déposé une proposition de loi, que je tiens à votre disposition, relative à la création d'une injonction d'initiative parlementaire pour le contrôle de l'application de la loi. Depuis, j'ai renoncé à aller plus loin.

En effet, si la Constitution le permettait, un gouvernement, quel qu'il soit, qui ne serait pas satisfait des mesures votées par le Parlement, pourrait, si celles-ci nécessitaient un décret d'application, ne pas rédiger ce dernier, ce qui entraînerait immédiatement la caducité de ces dispositions.

**M. Jean-Pierre Sueur.** C'est exactement ce qui se passe aujourd'hui !

**M. Patrick Ollier, ministre.** Par conséquent, ce que vous souhaitez est une fausse bonne idée, car cela permettrait au contraire de ne pas avoir à appliquer la loi !

C'est la raison pour laquelle je préfère que vous, législateurs, restiez les gardiens vigilants de l'application des lois et que le Parlement dans son ensemble, par un travail constructif avec le Gouvernement, pointe les carences qui peuvent exister et détermine les moyens d'y remédier. Croyez-moi, c'est après avoir énormément réfléchi à ce problème que je suis parvenu à cette conclusion.

Madame Laborde, vous avez évoqué la loi visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation. Je suis à l'origine du vote de ce texte, car j'occupais alors, en tant que député, les fonctions de président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

Vous avez raison, les dispositions de cette loi relèvent du domaine réglementaire. Cependant, quand le Gouvernement n'est pas en capacité de prendre les mesures réglementaires qui s'imposent, le Parlement peut se substituer à lui et prendre l'initiative en la matière, sans que le Gouvernement y trouve rien à redire. L'adoption de ce texte en est la preuve.

Je vous annonce, madame la sénatrice, que le décret d'application a été publié voilà trois jours. Il précise les règles qui s'appliqueront à compter de 2015. Les choses sont donc calées.

C'est le résultat d'un travail en commun. Au nom des anciennes fonctions que j'ai exercées à l'Assemblée nationale, j'en profite pour remercier le président de la commission de l'économie du Sénat, Jean-Paul Emorine, qui a énormément travaillé avec ses collaborateurs pour nous permettre d'aboutir.

C'est d'ailleurs la première fois qu'une commission mixte paritaire a été provoquée sur l'initiative conjointe des présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, ainsi que la révision constitutionnelle le permet. Voilà une raison supplémentaire de se réjouir d'avoir voté cette réforme : elle constitue bien un progrès.

Madame Boumediene-Thiery, vous avez évoqué les difficultés d'application de la loi pénitentiaire. Celle-ci comprend cent articles. Six décrets ont d'ores et déjà été pris, portant notamment sur l'assignation à résidence avec la surveillance électronique, les aménagements de peine, les droits et devoirs des personnes détenues ou le code de déontologie des personnels des administrations pénitentiaires. J'ajoute que le décret sur la réserve civile est rédigé et en cours de publication. Voilà qui ne manquera pas de vous rassurer. Resteront par conséquent les décrets d'application relatifs aux règlements intérieurs types par catégorie d'établissement pénitentiaire ; ces décrets sont également en cours de rédaction et ne devraient donc pas tarder à être publiés.

De manière générale, le Gouvernement est à jour en ce qui concerne la publication des décrets d'application de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, de la loi du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants et de la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services. Il s'agit de textes sur lesquels nous avons été un certain nombre à beaucoup nous impliquer. Par

ailleurs, la loi du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale trouvera son application très prochainement ; nous y travaillons.

Madame Borvo Cohen-Seat, selon vous, les lois visant à assurer la sécurité de nos concitoyens sont trop nombreuses. Je ne partage pas votre sentiment. C'est tout l'honneur du Gouvernement et du Parlement, de la Haute Assemblée en particulier, de répondre aux attentes de nos concitoyens en matière de sécurité, qui est la première des libertés. Ce n'est pas à vous que j'apprendrai que les conditions de sécurité évoluent en permanence et que les auteurs des délits agissent avec toujours plus d'imagination et, malheureusement, de violence que par le passé.

Le curseur législatif doit s'adapter à cette évolution, voire l'anticiper ! C'est déjà le cas dans le domaine de l'informatique, où sévit une nouvelle forme de délinquance. Il faut maintenant le faire pour les violences et les autres conduites délictueuses ; je pense notamment au nouveau phénomène des bandes.

Je vous réponds donc, madame la sénatrice, qu'en la matière, les lois sont en effet nombreuses, mais elles sont utiles.

Mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai tenté de vous répondre avec la plus grande franchise. Poser la question de l'application des lois revient à s'interroger sur la qualité de la norme juridique. Il faut y veiller. La qualité ne se conçoit pas sans un soin particulier à lui conserver sa rareté, sa simplicité. Ce sont des précautions que le Gouvernement et le Parlement doivent nécessairement avoir en partage comme l'un de leurs plus précieux biens communs. Bien construire la loi et bien appliquer la norme, voilà les deux conditions qui permettront de conforter la confiance de nos concitoyens dans les institutions de la République.

Monsieur Collin, vous avez pris une excellente initiative en demandant l'inscription de ce débat. Je vous ai proposé que le Gouvernement vous suive dans cette voie ; j'espère que vous serez d'accord.

Pour ma part, dès la semaine prochaine, en relation avec le secrétaire général du Gouvernement, je m'engage à créer une cellule chargée de faire preuve de la vigilance nécessaire et de donner l'incitation qui s'impose afin de pouvoir vous présenter à la fin de cette année un bilan plus positif que l'an dernier.

Il nous faut trouver des moyens en commun pour améliorer encore les relations entre le Parlement et le Gouvernement en vue d'une meilleure construction de la loi.

C'est l'intérêt du Gouvernement, celui du Parlement, comme celui des Français. C'est la raison pour laquelle je propose que nous nous y employions ensemble. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**Mme la présidente.** Nous en avons terminé avec ce débat sur l'édiction des mesures réglementaires d'application des lois.

6

## ORDRE DU JOUR

**Mme la présidente.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au jeudi 13 janvier 2011 :

À neuf heures trente :

1. Question orale avec débat n° 2 de M. Didier Guillaume à M. le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire sur « La ruralité : une chance pour la cohésion et l'avenir des territoires ».

M. Didier Guillaume attire l'attention de M. le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire sur les conditions nécessaires à réunir pour définir le nouveau visage de la ruralité française, facteur de cohésion et d'avenir pour les territoires.

Le secteur rural représente 80 % de la superficie de la France où réside 50 % de sa population (soit plus de 32 millions d'habitants). Or, avec la disparition progressive des services publics (santé, justice, éducation, ...), le recul des implantations territoriales de l'État et les conséquences désastreuses de cette révision générale des politiques publiques (RGPP) qui symbolise le désengagement de l'État, ces territoires sont de plus en plus fragilisés et leurs habitants en difficulté croissante du fait de l'absence de facilité d'accès aux services publics de base.

La ruralité constitue pourtant un secteur économique bien plus large que l'agriculture à laquelle elle est le plus souvent associée. Les territoires ruraux, ce sont aussi des PME, des artisans et commerçants dynamiques et innovants. C'est aussi une économie sociale et solidaire génératrice d'emplois, comme en témoigne la multiplication des services d'aide à la personne. C'est un laboratoire d'innovation.

À travers ces initiatives, les territoires ruraux retrouvent un dynamisme qu'il faut contribuer à encourager collectivement afin de créer les bases d'une harmonie territoriale retrouvée en cohésion avec les territoires urbains.

C'est pourquoi, il souhaite, à travers ce débat, demander au ministre chargé de la ruralité et de l'aménagement du territoire comment le Gouvernement entend se réengager aux côtés des collectivités territoriales et de tous les acteurs locaux pour le développement des territoires ruraux et s'il est prêt à mener une politique volontariste à l'égard de ces zones pour réduire une fracture territoriale de plus en plus marquée.

À quatorze heures trente :

2. Débat sur la désertification médicale.

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(*La séance est levée à seize heures vingt-cinq.*)

*Le Directeur du Compte rendu intégral,*

FRANÇOISE WIART

## QUESTION(S) ORALE(S)

## REMISE(S) À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

*Gestion du patrimoine immobilier de l'État à l'étranger*

n° 1165 - Le 20 janvier 2011 - **M. Richard YUNG** attire l'attention de **Mme la ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes**, sur la gestion du patrimoine immobilier de l'État à l'étranger.

Le patrimoine immobilier de l'État à l'étranger est constitué d'ambassades, de résidences officielles, de consulats, de logements de fonction, de centres culturels et de recherche, ainsi que d'établissements scolaires: c'est-à-dire des lieux de rencontres privilégiés pour les Français de l'étranger que les autres États nous envient. Or, la contrainte budgétaire conduit le ministère des affaires étrangères et européennes à la vente de ces trésors. Les solutions les moins onéreuses et à court terme sont préférées à un investissement raisonné mais coûteux. En effet, les produits de cessions servent, par la suite, à financer des investissements immobiliers et les travaux de maintenance du patrimoine existant. Une meilleure gestion en amont et la mise en œuvre d'une véritable politique immobilière sont nécessaires.

Lors de l'examen de la mission action extérieure de l'État du projet de loi de finances pour l'année 2011, Mme la ministre d'État a brièvement développé sa vision de la gestion du patrimoine immobilier de l'État à l'étranger. Il souhaiterait en conséquence que Mme la ministre expose plus clairement ses différentes propositions.

En outre, la création d'une agence foncière pour les biens de l'État à l'étranger, souvent annoncée, n'est toujours pas d'actualité. Or, une telle agence, composée de spécialistes sur le modèle

de France Domaine et rattachée à Bercy, devrait permettre de disposer enfin d'une politique immobilière à l'étranger plus réactive, plus efficace et plus professionnelle. Il lui demande donc de lui préciser le calendrier de mise en place de cette agence.

*Accueil des gens du voyage*

n° 1166 - Le 20 janvier 2011 - **M. Hervé MAUREY** attire l'attention de **M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration**, sur la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

Cette loi a instauré l'obligation pour les communes de participer à l'accueil des gens du voyage dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles. Le coût important de cet accueil, en termes d'investissement et d'entretien, est en grande partie supporté par les communes ou les communautés de communes, malgré les subventions versées par l'État. Ce coût est d'autant plus lourd que ces équipements sont très souvent détériorés par ceux à qui ils sont destinés.

Ces dispositions font donc supporter une charge importante aux communes alors que, par définition, les gens du voyage ne sont rattachés à aucun territoire communal spécifique. En toute évidence, cette question relève bien davantage de l'État que de la commune.

Aussi, il lui demande s'il ne serait pas souhaitable de modifier la législation en ce domaine, afin que l'État prenne en charge cette compétence et les dépenses qui en résultent.







## ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
<b>03</b>	Compte rendu ..... 1 an	<b>181,60</b>
<b>33</b>	Questions ..... 1 an	<b>133,80</b>
<b>83</b>	Table compte rendu ..... 1 an	<b>36,70</b>
	<b>DÉBATS DU SÉNAT</b>	
<b>05</b>	Compte rendu ..... 1 an	<b>162,70</b>
<b>35</b>	Questions ..... 1 an	<b>95,40</b>
<b>85</b>	Table compte rendu ..... 1 an	<b>32,50</b>
<b>95</b>	Table questions ..... 1 an	<b>21,40</b>
	<b>DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
<b>07</b>	Série ordinaire ..... 1 an	<b>1 223,60</b>
	<b>DOCUMENTS DU SÉNAT</b>	
<b>09</b>	Un an .....	<b>1 025,80</b>

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(\*) Arrêté du 26 octobre 2010 publié au *Journal officiel* du 28 octobre 2010

---

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15  
Standard : **01-40-58-75-00** – Accueil commercial : **01-40-15-70-10** – Télécopie abonnement : **01-40-15-72-75**

---

**Prix du numéro : 3,10 €**