

LE BILAN ANNUEL DE L'APPLICATION DES LOIS AU 31 MARS 2021

Présenté par Mme Pascale Gruny, Président de la délégation du Bureau en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances, le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2021 porte sur les lois adoptées lors de la session 2019-2020. Il s'appuie sur le suivi, par les commissions permanentes, des textes pris en application des lois relevant de leur compétence, ainsi que sur les statistiques générales calculées par le logiciel APLEG.

1. LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES LORS DE LA SESSION 2019-2020

L'année 2021 marque le **cinquantième anniversaire du contrôle de l'application des lois** par le Sénat. Le présent bilan se concentre sur les lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2020. Il est établi à la date du 31 mars 2021 pour tenir compte du délai de six mois que s'est fixé le Gouvernement pour prendre les textes réglementaires prévus par la loi dans la **circulaire du Premier ministre du 29 février 2008 relative à l'application des lois**. Là où le **Gouvernement ne suit que les décrets, le Sénat contrôle également la prise des arrêtés**, qui sont tout aussi nécessaires à la pleine application de la loi.

Hors ratification de conventions internationales, **43 lois ont été adoptées lors de la session 2019-2020**, contre 49 lors de la session précédente. 15 étaient d'application directe et **28 nécessitaient des mesures d'application**. Outre le traditionnel contrôle effectué par les commissions, le bilan intègre la première application de l'article 19 *bis* B du Règlement du Sénat, issu de la révision du 18 juin 2019. Celui-ci a conféré au rapporteur la responsabilité du suivi de la loi après sa promulgation. La loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, la loi du 24 décembre 2019 relative à l'orientation et aux mobilités, la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, ainsi que la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ont bénéficié de ce suivi.

Sur ces 43 lois, et si l'on exclut les textes pour lesquelles elle est de droit, **26 ont été examinées selon la procédure accélérée**. 18 des 43 lois étaient issues de propositions de loi.

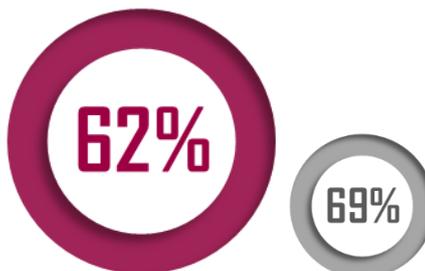
Chiffres clés du bilan de la session 2019-2020

Nombre de lois promulguées



en procédure accélérée

Taux global d'application des lois



hors mesures différées

Délai moyen de prise des textes d'application



Comme chaque année, le présent bilan a été établi après concertation avec les services du Secrétariat général du Gouvernement et l'audition, le 12 mai, de la Secrétaire générale du Gouvernement.

2. UN BILAN MITIGÉ EN RAISON DE LA CRISE SANITAIRE ET D'UN MANQUE D'ANTICIPATION DU GOUVERNEMENT

A. UN TAUX D'APPLICATION DES LOIS EN FORTE BAISSSE

Le taux global d'application des lois calculé par le Sénat a subi, par rapport à la session précédente, une chute de dix points : il **s'élève à 62 %**. Si l'on exclut les mesures dont le législateur a prévu une entrée en vigueur différée, il atteint **69 %**.

Les raisons de cette baisse sont multiples. **La crise sanitaire a entraîné d'importantes difficultés dans l'organisation des services ministériels** chargés de la prise des textes d'application. Ainsi, les lois relevant de la compétence de la commission des affaires sociales enregistrent un taux d'application de 49 %, là où la commission des finances note un taux de 76 % pour les lois de son ressort et la commission de la culture un taux de 75 %.

Par ailleurs, **certains services ministériels ont été mis à contribution sur des chantiers législatifs nouveaux avant même d'avoir pu procéder à l'élaboration des textes – souvent nombreux – qui restent à prendre pour l'application des lois adoptées antérieurement**. Ce manque d'anticipation conduit par exemple la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable à déplorer un taux d'application de 54 % pour les lois relevant de sa compétence.

B. UNE REMISE DES RAPPORTS ENCORE INSUFFISANTE ET TROP TARDIVE

Le taux de remise des rapports demandés au Gouvernement au détour d'un article de loi demeure faible, avec un taux de 28 %, bien qu'en nette progression par rapport à l'année précédente (12 %). **Lorsque les rapports sont remis, ils le sont trop tardivement et peuvent porter sur un champ plus restreint que celui demandé par le législateur**, tel le rapport du Gouvernement prévu par la loi PACTE et relatif à la procédure de contrôle des investissements étrangers en France pour 2019-2020. Remis avec un an de retard, il devait porter sur la totalité de l'action du Gouvernement en matière de protection des intérêts économiques et non sur le seul contrôle des investissements étrangers.

De façon constante, le Sénat fait preuve de parcimonie dans ses demandes de rapports : il n'est à l'origine que de 28 des 297 de celles qui ont été effectuées sous la XV^{ème} législature. **Il est d'autant plus regrettable qu'aucun des huit rapports demandés par le Sénat au Gouvernement au cours de la session 2019-2020 n'ait été déposé**.

Les rapports prévus par l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, qui doivent être remis six mois après la promulgation de la loi et comporter des éléments de justification de la non-publication de certaines mesures d'application, faisaient jusqu'à récemment l'objet d'une très faible remise. Quoiqu'insuffisante et trop tardive, elle est désormais plus fréquente. Les rapports, lorsqu'ils sont remis, sont hélas le plus souvent incomplets et se limitent à des tableaux très synthétiques.

C. UNE GESTION DU TEMPS PAR LE GOUVERNEMENT QUI CONTRASTE AVEC LA RAPIDITÉ EXIGÉE DU PARLEMENT

1. Un allongement des délais de prise des textes d'application et une accélération des délais d'examen des textes de loi

Le délai moyen de prise des textes est supérieur à la limite de six mois fixée par la circulaire de 2008. En moyenne, **les mesures réglementaires ont été publiées sept mois et un jour après la promulgation de la loi**, soit près de deux mois de plus que lors de la session 2018-2019 (cinq mois et 12 jours). La crise sanitaire, les procédures de notification à la Commission européenne,

les contraintes opérationnelles et politiques ainsi que l'apparition de difficultés juridiques sont les raisons avancées par le Gouvernement pour justifier ce retard.

Cette lenteur contraste fortement avec la rapidité attendue du législateur. En effet, en plus des textes pour lesquels elle est de droit¹, la procédure accélérée a été engagée pour près de deux tiers des textes adoptés au cours de la session (26/43). Les sept projets de loi consécutifs à la situation sanitaire examinés en 2019-2020 ont été examinés en 18 jours en moyenne. À trois reprises, la navette parlementaire s'est même déroulée en moins de huit jours. Si, pour lutter contre la crise sanitaire, une forte réactivité législative des pouvoirs publics pouvait se justifier², **la qualité de la loi nécessite pourtant un délai d'examen suffisant** pour que les parlementaires puissent appréhender les effets et l'intérêt des mesures qu'ils votent.

2. La pérennisation des expérimentations avant leur évaluation

Malgré l'attention particulière apportée par le Sénat sur les expérimentations à l'occasion du précédent bilan de l'application des lois, le problème de leur pérennisation avant la remise de leur rapport d'évaluation perdure. Or le principe de l'expérimentation vise à étudier dans quelle mesure une disposition peut s'avérer efficace avant d'envisager une pérennisation ou une généralisation à l'ensemble du territoire. **Sans la publication de son rapport d'évaluation, l'expérimentation perd donc une grande partie de son utilité.**

La commission des affaires économiques a observé qu'il s'agissait d'une pratique courante. À titre d'exemple, alors que le rapport d'évaluation de l'expérimentation de menus végétariens hebdomadaires dans la restauration des collectivités territoriales volontaires, prévue à l'article 24 de la loi EGalim du 30 octobre 2018, devait être remis le 1^{er} mai 2021, le projet de loi Climat-Résilience, déposé devant l'Assemblée nationale le 10 février 2021, proposait déjà de pérenniser cette expérimentation.

3. UN RECOURS ACCRU AUX ORDONNANCES

1. Une recrudescence seulement en partie justifiée par la lutte contre la pandémie

Suivant une tendance bien établie depuis la session 2017-2018, **la période a été marquée par un accroissement du nombre des ordonnances. 100 ont ainsi été publiées au cours de la session 2019-2020, contre 59 pendant la session précédente.** Les trois lois habilitant le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance et relevant de la compétence de la commission des lois ont donné lieu à la publication de 74 ordonnances³.

Le processus législatif ordinaire n'est plus le principal mécanisme d'adoption de la loi puisque la part des ordonnances au sein des textes intervenant dans le domaine de la loi s'élève à 70 % (100 sur 143) au cours de la période.

Hors des cas d'extrême urgence, **l'argument du gain de temps avancé pour recourir aux ordonnances ne tient pas.** Le délai moyen entre la date de dépôt de l'habilitation⁴ et la date de publication des ordonnances publiées au cours de la session est de 209 jours toutes ordonnances confondues. Il est de 29 jours pour les ordonnances prises dans le cadre de la crise sanitaire, mais de 570 pour les autres, à comparer à un délai moyen d'adoption d'une loi de 235 jours en moyenne au cours de la session.

¹ Lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale.

² Accompagnée d'un contrôle des mesures prises dans les « 10 premiers jours de l'état d'urgence sanitaire » en application de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, par un groupe de suivi pluraliste constitué au sein de la commission des lois. Doc. Sénat n° 607 (2019-2020) – 8 juillet 2020.

³ La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 en a été la plus grande pourvoyeuse puisqu'elle a donné lieu à la prise de 63 ordonnances.

⁴ Comprise soit comme l'adoption du projet de loi en conseil des ministres soit comme la date d'adoption de l'amendement portant habilitation.

2. Une utilisation de l'article 38 de la Constitution peu respectueuse des prérogatives du Parlement

Outre l'existence d'**habilitations non utilisées** qui illustrent un manque d'anticipation du Gouvernement et qui peuvent entraîner une perte de temps et un encombrement¹, **certaines ordonnances excèdent les limites du champ de l'habilitation accordée par le Parlement**. À ce titre, le Conseil d'État a annulé, par sa décision n° 430621 du 24 février 2021, une partie de l'ordonnance n° 2019-362 relative à la coopération agricole prévue par l'article 11 de la loi EGalim. **Le réflexe du Gouvernement peut alors consister en un élargissement « préventif » du champ d'habilitation**, auquel le Sénat prend soin de s'opposer s'il ne lui paraît pas justifié.

De façon plus problématique, **l'écrasante majorité des ordonnances ne sont pas ratifiées dans des conditions qui permettent au Parlement de débattre des mesures qu'elles instituent et de contrôler leur respect de l'habilitation initiale**. Le Gouvernement se contente souvent de déposer les projets de loi de ratification des ordonnances afin d'éviter leur caducité, sans inscrire la discussion de ces projets de loi à l'ordre du jour : sur les 100 ordonnances publiées au cours de la session écoulée, seules huit avaient été ratifiées au 31 mars 2021². **Ce corsetage du débat parlementaire est préjudiciable tant à la qualité de la loi qu'à sa lisibilité par tous les citoyens**. Il est d'autant plus problématique que le Conseil constitutionnel a estimé, dans sa décision *Force 5*³, qu'une ordonnance non ratifiée acquiert rétroactivement une valeur législative à compter de la fin du délai d'habilitation à condition que le projet de loi de ratification ait été déposé dans le délai imparti.

3. Le renforcement du suivi des ordonnances par le Sénat

En conséquence, **le Sénat a décidé, à l'initiative du président Gérard Larcher, d'améliorer le suivi des ordonnances**. La résolution adoptée par le Sénat le 1^{er} juin 2021 vise tout d'abord à **renforcer le rôle des commissions permanentes dans ce suivi**, en le leur confiant explicitement. En outre, le rapporteur d'une loi devra désormais suivre les ordonnances publiées sur son fondement. La commission saisie au fond sera enfin compétente pour déclarer irrecevables les amendements d'initiative sénatoriale qui créent, étendent ou rétablissent une habilitation à légiférer par ordonnances.

En outre, **le groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat a proposé de favoriser la ratification expresse des ordonnances**, à travers notamment le dépôt de propositions de loi de ratification en vue de leur inscription à l'ordre du jour dans le cadre des semaines de contrôle. Le groupe de travail a également souhaité **renforcer la lisibilité et la visibilité du suivi des ordonnances**. **Un outil de suivi dédié retrace désormais, sur le site internet du Sénat, les habilitations accordées, les délais fixés par la loi et l'état des ratifications**. Il a enfin été proposé d'organiser chaque année en séance un **débat sur le suivi du recours aux ordonnances**, distinct de celui consacré au contrôle de l'application des lois.

	<p>Pascale Gruny Président de la délégation en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances Sénateur (Les Républicains) de l'Aisne</p>	<p>Le présent document et le rapport complet n° 645 (2020-2021) sont présents sur le site du Sénat : http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-645-notice.html</p>
---	---	--

¹ Après que l'article 15 de la loi Énergie-Climat a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance sur le diagnostic de performance énergétique, les consultations organisées avec les acteurs du secteur concerné ont conduit à retirer le projet d'ordonnance et à introduire une nouvelle habilitation sur le sujet à l'article 45 du projet de loi Climat-Résilience.

² Il s'agit des ordonnances n° 2019-1169, 2020-7, 2020-115, 2020-705, 2020-738, 2020-739 et 2020-740.

³ Décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020.