

LE BILAN ANNUEL DE L'APPLICATION DES LOIS AU 31 MARS 2024

Présenté par Mme Sylvie Vermeillet, Vice-présidente du Sénat, présidente de la délégation du Bureau en charge du travail parlementaire et des conditions d'exercice du mandat de sénateur, le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2024 porte sur les lois adoptées lors de la session 2022-2023. 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 2022-2023

A. L'APPLICATION DE LA LOI : UNE OBLIGATION JURIDIQUE À FORTE RÉSONANCE POLITIQUE CONTRÔLÉE PAR LE SÉNAT

Depuis maintenant cinquante ans, le Sénat s'attache à vérifier que les mesures d'application appelées par les lois votées par le Parlement sont bel et bien prises, et dans un délai raisonnable. Alors que nos concitoyens croient parfois que les lois sont appliquées dès leur passage en conseil des ministres, une lenteur excessive dans la prise des textes réglementaires requis peut susciter, à l'heure des réseaux sociaux et de l'information en continu, des incompréhensions d'autant plus grandes que la médiatisation des projets du Gouvernement aura été forte. Or l'exécutif, qui semble chercher à rapprocher le temps du législateur du temps de l'information, **ne s'astreint pas toujours à la même rigueur** lorsqu'il s'agit de s'assurer de l'application complète des dispositions législatives votées par le Parlement. Le suivi exercé de longue date par le Sénat apparaît, dans ces conditions, toujours plus nécessaire.

Chiffres clés de la session 2022-2023

Nombre de lois promulguées



Taux global d'application des lois



Délai moyen de prise des textes d'application



26

en procédure accélérée

68%

hors mesures différées

Établi à la date du 31 mars 2024, le présent bilan se concentre sur les lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2022 et le 30 septembre 2023. Il tient ainsi compte du délai de six mois que s'est fixé le Gouvernement pour prendre les textes réglementaires prévus par la loi dans la **circulaire du Premier ministre du 29 février 2008 relative à l'application des lois**, en accord avec l'**obligation consacrée par le Conseil d'État de prendre les mesures réglementaires nécessaires à l'application des lois dans un délai raisonnable**¹. Cet objectif a été réaffirmé par la circulaire de la Première ministre du 27 décembre 2022 relative à l'application des lois.

Là où le Gouvernement ne suit que les décrets, le Sénat contrôle également la prise des arrêtés, tout aussi indispensables à la mise en œuvre de la loi. Comme chaque année, **ce bilan a été effectué en lien avec les services du Secrétariat général du Gouvernement**, avec lesquels les échanges se sont montrés fluides et fructueux.

Un début de suivi des arrêtés par le SGG

Le **Secrétariat général du Gouvernement** – répondant à une **demande répétée du Sénat** – a **commencé à partir du 1er janvier 2024 à suivre les arrêtés nécessaires à l'application des lois**, un travail de rattrapage devant également s'effectuer. Le SGG n'a **néanmoins pas été en mesure de transmettre des taux de parution consolidés des arrêtés pour la session 2022-2023** mais a assuré pouvoir le faire l'année prochaine. Le Sénat salue cette avancée, rappelant que **pour l'application d'une loi, peu importe que la disposition adoptée renvoie à un décret ou à un arrêté** : la non-adoption de l'un ou de l'autre a pour effet, dans les deux cas, d'empêcher la volonté du législateur de se traduire pleinement dans le droit et dans les faits. Le **suivi effectif des arrêtés** fera l'objet de toute l'attention du Sénat pour le bilan 2023-2024 de l'application des lois.

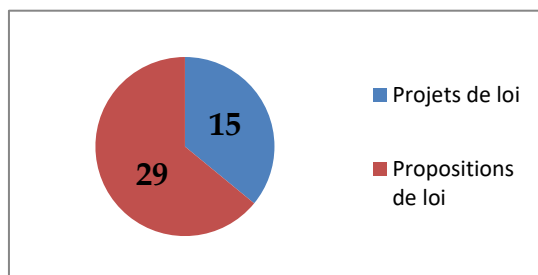
B. DES LOIS MOINS NOMBREUSES MAIS EXAMINÉES TOUJOURS RAPIDEMENT, ET DES ORDONNANCES EXIGEANT DÉSORMAIS UN SUIVI À PART ENTIÈRE

Hors ratification de conventions internationales, **44 lois ont été adoptées lors de la session 2022-2023**, contre 64 lors de la session précédente. 11 étaient d'application directe et **33 nécessitaient des mesures d'application**. Parmi celles-ci, au 31 mars 2024, 9 lois étaient pleinement applicables, 17 appelaient encore de nombreuses mesures et, pour 7 lois, aucune des mesures nécessaires à leur application n'avait été prise.

Sur ces 44 lois, et si l'on exclut les textes pour lesquelles elle est de droit, **26 ont été examinées selon la procédure accélérée**. 29 des 44 lois adoptées étaient issues de propositions de loi.

Enfin, face à la systématisation du recours aux ordonnances, et dans la continuité des conclusions du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat de mars 2021, **un suivi particulier des ordonnances, et distinct du bilan annuel de l'application des lois, a été mis en place**. Un débat sur les ordonnances est désormais organisé, dont la première version s'est tenue le 1^{er} février 2022. **Il ne signifie toutefois pas que, dans le cadre du présent bilan, les commissions se soient abstenues de vérifier la publication des ordonnances et de leurs textes d'application.**

Lois adoptées en 2022-2023 selon leur origine



¹ Conseil d'État, 13 juillet 1962, *Sieur Kevers Pascalis*, n° 45 891 et Conseil d'État, Assemblée, 27 novembre 1964, *Dame Veuve Renard*, n° 59 068

2. UN BILAN EN STABILISATION MAIS QUI CACHE DE GRANDES DISPARITÉS

A. UN TAUX GLOBAL STABLE MAIS UNE APPLICATION INSUFFISANTE DES LOIS D'ORIGINE PARLEMENTAIRE

Le taux global d'application des lois calculé par le Sénat se stabilise, pour s'établir à **64 % des mesures attendues**, contre 65 % pour 2021-2022. Si l'on exclut les mesures dont le législateur a prévu une entrée en vigueur différée, il atteint **68 %**, soit un taux identique à celui de l'année dernière. De même, les mesures réglementaires d'application ont été publiées en moyenne **5 mois et 23 jours après la promulgation de la loi**, soit un niveau stable par rapport à la session précédente. Pour la deuxième année consécutive, ce délai est inférieur à la **limite de six mois** que s'est fixée le Gouvernement.

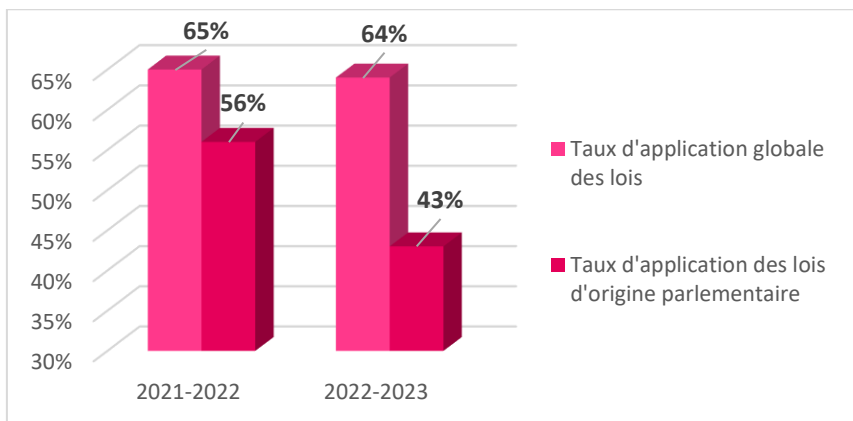
Taux d'application des lois depuis la session 2017-2018



Cette stabilisation globale ne peut **cependant être satisfaisante** : près de 35 % des mesures ne sont pas prises et le taux global d'application des lois pour 2022-2023 est de plus de **15 points inférieur** au niveau de la session 2017-2018 (64 % contre 78 %). Certaines lois emblématiques de la session enregistrent par ailleurs de **très faibles taux d'application**.

Surtout, l'application des **lois d'origine parlementaire** apparaît particulièrement insuffisante, et ce **plus encore que l'année dernière**. Leur taux moyen d'application s'établit à **43 % contre 64 %** pour le taux global d'application des lois, toutes origines confondues. L'écart est ainsi de **plus de 20 points** contre un différentiel de 10 points la session précédente.

Taux d'application des lois selon leur origine



L'application de 5 lois emblématiques de la session 2022-2023

Face à la crise énergétique et au dérèglement climatique et afin de rattraper le retard pris par la France, la loi **du 10 mars 2023¹** entend **accélérer le développement des renouvelables**. Plus d'un an après sa promulgation, cette loi affiche un taux d'application de **seulement 26 %**. Ce chiffre interpelle au regard de l'urgence à déployer les énergies renouvelables, indispensables au futur climatique et énergétique de la France, y compris dans une trajectoire de relance ambitieuse du nucléaire. Cette urgence avait pourtant justifié des **délais d'examen particulièrement resserrés et une mobilisation importante du Parlement**.

D'origine parlementaire, la loi « **Rist 2** »² **du 19 mai 2023** introduit pour les patients un **accès direct aux infirmiers en pratique avancée (IPA), aux kinésithérapeutes et aux orthophonistes, afin de faire face à la pénurie de médecins**. Le taux d'application de cette loi n'est **que de 30 %**. À titre d'exemple, les mesures concernant la primo-prescription ou l'accès direct aux masseurs-kinésithérapeutes et les infirmiers en pratique avancée **sont donc inapplicables** alors qu'elles sont attendues par les professionnels de santé.

Également d'origine parlementaire, la loi **pour faciliter le permis de conduire du 21 juin 2023³** vise à remédier à deux difficultés majeures : le coût et les délais d'obtention du permis de conduire. **Au 31 mars 2024, aucune mesure d'application n'a été publiée**, sur les 3 prévues. Le **décret** devant préciser les modalités de mise en œuvre de la **plateforme recensant l'ensemble des aides disponibles** pour la préparation du permis de conduire n'a notamment **pas été pris**.

Issue d'une proposition de loi sénatoriale, la loi « **ZAN 2** »⁴ du 20 juillet 2023 **assouplit les conditions d'application des mesures relatives à l'artificialisation des sols de la loi « Climat-Résilience »**. Au 31 mars 2024, un seul décret avait été pris, portant le taux d'application de la loi à seulement **25 %**. La non-publication des trois quarts des textes réglementaires porte sur le **mécanisme des projets d'envergure nationale et européenne** et réduit ainsi la capacité des collectivités à en tirer pleinement parti.

D'initiative parlementaire, la loi « **anti-squat** » **du 27 juillet 2023⁵** entend mieux protéger les propriétaires victimes de squatteurs. Les sanctions en cas de squat d'un logement sont triplées. De nouveaux délits sont créés, notamment pour les locataires en impayés de loyers restés dans le logement à la fin de la procédure d'expulsion. Au 31 mars 2024, **aucune mesure réglementaire** sur les quatre mesures attendues n'avait été prise, **empêchant l'application de cette loi**.

B. UN TAUX DE REMISE DES RAPPORTS EN NET REcul

Le taux de remise des rapports du Gouvernement au Parlement se détériore pour s'établir à **18 %**, contre **36 % lors de la session 2021-2022**. **Moins d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur cinq a donc été transmis**. Après l'amélioration observée l'année dernière, cet indicateur se dégrade de nouveau, alors même que le **nombre total de rapports à déposer est en baisse** (98 rapports prévus pour 2022-2023 contre 132 en 2021-2022).

Par ailleurs, au-delà de l'aspect quantitatif, plusieurs commissions insistent dans leur bilan sur la faible **qualité de plusieurs rapports transmis**. **Les rapports prévus par l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004** de simplification du droit, qui doivent être remis six mois après la promulgation de la loi et comporter des éléments de justification de la non-publication de certaines mesures d'application, font l'objet d'une **remise variable selon la commission dont le texte relève**.

¹ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables

² Loi n° 2023-379 du 19 mai 2023 portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé

³ Loi n° 2023-479 du 21 juin 2023 visant à faciliter le passage et l'obtention de l'examen du permis de conduire

⁴ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux

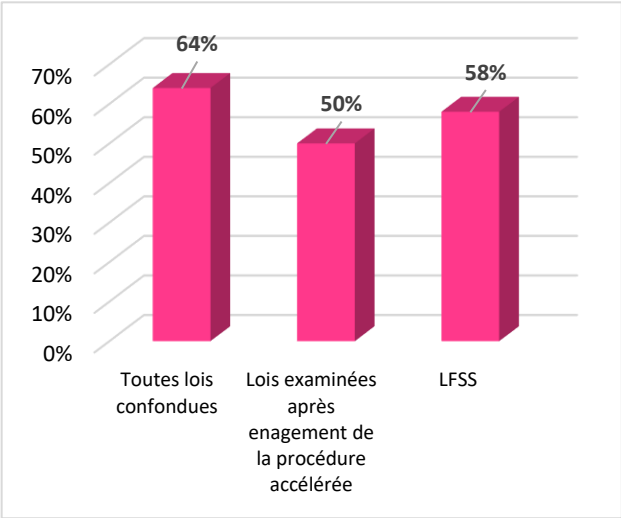
⁵ Loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite

Seule satisfaction : la **réserve du Sénat dans les demandes de rapport** commence à être récompensée. Le **taux de remise des rapports demandés au détour d'un amendement sénatorial s'améliore**. Ainsi, ce taux s'établit à **27 %** contre un taux de remise nulle la session précédente.

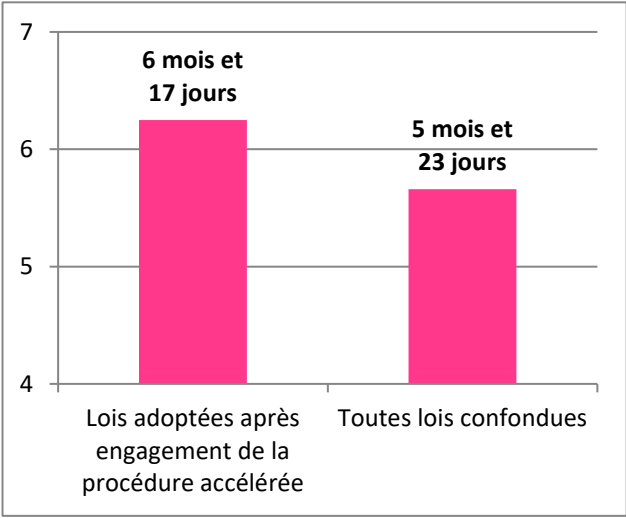
C. DES LOIS ADOPTÉES PAR PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE À L'APPLICATION POURTANT DE PLUS EN PLUS TARDIVE

Les **lois adoptées après engagement de la procédure accélérée** continuent **paradoxalement** à souffrir de **mauvais taux d'application**. Au 31 mars 2024, la **moitié des mesures d'application de ces lois** – pourtant présentées comme urgentes – n'ont pas été prises. La situation se détériore fortement par rapport à la session précédente (50 % contre 63 % pour 2021-2022). Quand elles ont été publiées, le délai moyen de prise des mesures d'application de ces lois est de **6 mois et 17 jours pour 2022-202**, excédant ainsi la limite des 6 mois.

Taux d'application des lois – 2022-2023



Délai moyen de prise des mesures - 2022-2023



Cet **écart de près de 15 points** paraît difficile à justifier. L'engagement de la procédure accélérée pourrait porter à croire que l'entrée en pleine application de la loi discutée est considérée par le Gouvernement comme urgente, justifiant un examen par la représentation nationale dans des conditions dégradées. Or force est de noter que **le Gouvernement ne s'astreint pas à la célérité qu'il impose pourtant au Parlement**. Le même constat est à déplorer pour les LFSS, régies de droit par l'urgence, qui ne retrouvent pas le niveau d'application de 80 % d'avant la crise épidémique.



Sylvie Vermeillet

Vice-présidente du Sénat, présidente de la délégation en charge du travail parlementaire et des conditions d'exercice du mandat de sénateur

Sénatrice (Union centriste) du Jura

Le présent document et le rapport complet n° 624 (2023-2024) sont présents sur le site du Sénat