

**Débat sur le rapport annuel de la Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois**

**Intervention pour le Groupe socialiste**

**Lundi 30 juin**

---

Madame la présidente,

Monsieur le secrétaire d'État,

Mes chers collègues,

Je veux tout d'abord saluer ici le travail accompli cette année par la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.

Je tiens également à féliciter son président, David Assouline, qui s'est investi avec force et rigueur dans cette instance depuis sa création. Je veux, enfin, remercier tous les membres de la commission qui œuvrent pour la faire vivre et rendre des rapports qui, je le crois, contribuent à une meilleure application de nos lois.

Le Sénat ne peut considérer son rôle achevé une fois la loi votée. Il doit veiller à la réelle application de la loi, et ensuite, le cas échéant, vérifier les conditions d'application de celle-ci. Nous pouvons tous être d'accord sur ces principes.

Dès 1971, le Sénat s'est doté d'un outil informatique – la base « APLEG » –, qui permet aux commissions permanentes de recenser, au fur et à mesure de leur parution, les décrets et les rapports d'application des lois dont elles ont assuré la préparation.

En 2011, le Sénat a décidé d'aller encore plus loin en mettant en place cette commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, entièrement dédiée à sa mission.

Je tiens d'ailleurs à souligner que nous faisons figure d'exception en Europe, avec le Royaume-Uni, qui a lui aussi mis en place une commission ad hoc commune aux deux chambres. En règle générale, le contrôle de l'application des lois est réalisé par les commissions permanentes, l'administration ou encore le Gouvernement.

Mesurons donc la portée symbolique et institutionnelle de la création en France de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. Nous pouvons en être collectivement fiers. D'ailleurs, j'espère – j'en suis même certain – que cette commission perdurera après le renouvellement de septembre prochain.

J'ai compris que Mme Goulet y était opposée, mais elle devrait assez être isolée sur ce point.

Pourtant, je tiens à le rappeler ici, lorsque cette commission a été créée, nombreux étaient les sceptiques. Aujourd'hui, son utilité ne fait plus aucun doute et son action est reconnue. La commission entend contribuer à l'émergence au Sénat d'une véritable « culture du contrôle et de l'évaluation ».

Les sénateurs socialistes considèrent que la bonne mise en application des lois est essentielle pour notre démocratie, afin de redonner à nos concitoyens confiance dans l'activité législative du Parlement et dans notre système politique.

La loi représente la première condition de l'égalité républicaine. De fait, si elle n'est pas appliquée, faute de décrets, faute de moyens, alors le lien qui unit les Français se délite et le discrédit à l'égard de la politique croît. C'est pour cela que le Sénat ne peut plus se contenter de voter la loi : il doit exercer un contrôle sur la manière dont les lois sont appliquées.

Le rapport annuel qui nous a été présenté montre une évolution positive si l'on se fonde sur l'analyse quantitative. En effet, le taux de mise en application des mesures législatives de la session atteint 65 %. À titre indicatif, les taux observés jusqu'en 2009-2010 étaient très faibles : entre 10 % et 35 %.

La progression est donc significative, et les premières statistiques disponibles confirment cette orientation positive pour l'actuelle XVe législature, dont 88 % des lois font déjà l'objet d'une mise en application partielle ou totale.

La mise en application des lois est une priorité forte du Gouvernement depuis le début du quinquennat. Dès son entrée en fonction, Jean-Marc Ayrault avait confirmé à l'époque l'objectif fixé de faire paraître les décrets d'application de toutes les lois nouvelles dans un délai maximum de six mois. Cet engagement a été repris par le nouveau Premier ministre.

Il faut le rappeler, telle ne fut pas le cas sous la précédente majorité. Je prendrai un seul exemple, celui de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Les premiers décrets d'application sont intervenus un an après l'adoption du texte par le Parlement et se sont par la suite échelonnés sur toute la durée de la fin du quinquennat. Ils n'avaient pas tous été pris en 2012.

La garde des sceaux, Christiane Taubira, qui était présente dans cet hémicycle jeudi dernier, rappelait à cette occasion que, en mai 2012, deux décrets de cette loi n'avaient toujours pas été pris. Comme l'avait d'ailleurs souligné le rapport de notre collègue Jean-René Lecerf, l'insuffisance de moyens, l'inertie administrative, le manque de volonté politique ont été autant de raisons pour lesquelles cette loi n'a pas été à la mesure des espoirs qu'elle avait pu soulever. Il a donc fallu attendre un nouveau garde des sceaux, Mme Taubira, pour que tous les décrets puissent enfin être pris.

Cet exemple n'est malheureusement pas unique. À partir de juin 2012, le gouvernement de Jean-Marc Ayrault a dû mettre en application un certain nombre de lois héritées de la majorité précédente. J'ai donc été très heureux que notre actuel secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, Jean-Marie Le Guen, réitère l'engagement du Gouvernement quant à la bonne application des lois, lors de son audition par la commission sénatoriale.

Je profite d'ailleurs de cette occasion pour répondre à une attaque que je qualifierai de quelque peu sournoise : certains voudraient nous faire croire que la multiplication des amendements votés en séance, au Sénat ou à l'Assemblée nationale, entraînerait une avalanche de demandes de textes réglementaires, et que ce sont les amendements votés par les parlementaires qui seraient responsables de l'allongement des délais pour la prise des décrets.

Il ne faut pas chercher de mauvaises excuses, me semble-t-il. Le pouvoir d'amender fait partie des droits et prérogatives des parlementaires. C'est indispensable, d'autant que nous n'avons pas beaucoup de possibilités, il faut bien le dire, de faire évoluer les lois. Nous utilisons donc cette faculté d'amender, qui nécessite parfois des décrets, mais je crois que c'est au Gouvernement de tenir compte de ce que vote le Parlement et de prendre les décrets dans les délais qui s'imposent.

J'ai noté, dans le rapport présenté par David Assouline, deux données sur lesquelles il convient de mettre un accent particulier.

Je citerai tout d'abord les taux et délais de mise en application des textes issus de l'initiative parlementaire qui, cela a été dit à plusieurs reprises à cette tribune, sont pour le moins nettement inférieurs à ceux des textes issus du Gouvernement, bien que la réforme constitutionnelle de 2008 ait permis de saines évolutions.

Par ailleurs, et je le note aussi avec beaucoup de regret, le fait que les textes issus du Sénat soient traités de manière moins favorable que ceux qui sont issus de l'Assemblée nationale n'est pas acceptable. Y aurait-il une discrimination à l'encontre du Sénat ? Je ne veux pas le croire, bien sûr.

D'ailleurs, Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, lors de l'audition précitée, nous a rassurés, car il a jugé qu'une telle différence était inacceptable. Néanmoins, même si nous avons l'appui du Gouvernement, c'est à nous, sénateurs, de demeurer extrêmement vigilants.

Contrôler l'application des lois, ce n'est pas simplement une affaire de comptabilité. Même si c'est indispensable, il faut tenir le décompte des décrets pris et de ceux qui font défaut. Toutefois, le plus important, c'est l'évaluation.

Le travail réalisé par la commission que préside David Assouline est à cet égard remarquable, puisqu'un nombre important de rapports est rendu régulièrement et confiés chaque fois à un binôme de rapporteurs de sensibilités politiques différentes. Le point de vue adopté est donc élargi et confère plus d'impartialité à ces rapports.

L'objectif est de préparer et de faciliter le travail législatif du Sénat, en lui fournissant des bilans sur l'application de législations en vigueur, notamment celle que le Gouvernement se propose de modifier. J'ai ainsi été rapporteur, avec ma collègue Muguette Dini, sur l'application des dispositions de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie relative à la création de l'auto-entrepreneur. D'ailleurs, le rapport que nous avons rendu a permis, je le crois, une évolution du texte de Mme Pinel : à l'origine défavorable à l'auto-entrepreneur, il a évolué dans un sens plus équilibré.

Actuellement, je travaille avec Jacqueline Gourault sur l'évaluation des dispositions législatives récentes sur la lutte contre la précarité dans la fonction publique et l'intégration des contractuels. Ces rapports ont pour objet de faire le point sur les évolutions législatives et de proposer des recommandations.

Vous le constatez, la commission a adopté une approche résolument qualitative. En effet, l'inapplication de la loi peut aussi résulter de dispositifs mal adaptés, trop ambitieux ou dont les effets n'avaient pas été convenablement anticipés au moment de leur élaboration.

De nombreuses questions se posent. Les moyens nécessaires ont-ils été déployés ? La loi a-t-elle répondu aux attentes qui justifiaient son adoption ? Faut-il aujourd'hui l'abroger, la modifier, et si tel est le cas, dans quelle direction ? Le nombre de ces interrogations est tel que l'enjeu du « mieux légiférer » fait aujourd'hui l'objet d'une prise de conscience croissante de la part de l'ensemble des sénateurs, et je l'espère au-delà.

À ce propos, je me félicite de constater que cette prise de conscience est aussi valable en ce qui concerne l'amélioration des normes des collectivités territoriales. En effet, le 17 octobre dernier, un Conseil national en charge de l'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements a été créé, sur l'initiative du Sénat.

Je tiens à saluer le travail de nos collègues Jean-Pierre Sueur et Jacqueline Gourault, qui avaient déjà déposé une proposition de loi en ce sens en décembre 2012. C'est une très bonne nouvelle, pour résoudre le problème de l'excès de normes, du point de vue aussi bien du volume que de leur complexité, et elle était particulièrement attendue par les maires et les élus locaux.

Pour conclure, je souhaiterais vous dire, mes chers collègues, qu'il est aujourd'hui indispensable de développer des bases de données ouvertes, ce que l'on appelle des open data, pour que l'information soit accessible à tous. Cette évolution va dans le sens souhaité par la commission : permettre à tous, citoyens, associations, de suivre les travaux parlementaires et gouvernementaux.

Nous le savons, aujourd'hui, certains sites recensent notre activité et sont régulièrement consultés. Il ne serait pas illogique que la publication des textes d'application fasse l'objet de la même vigilance citoyenne. Cette innovation pourrait compléter efficacement le travail de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.

L'ouverture de l'accès à ces données améliorerait la transparence, renforcerait le contrôle exercé par nos concitoyens et favoriserait leur mobilisation. J'encourage donc le Gouvernement à s'inscrire dans cette dynamique le plus rapidement possible.

Monsieur le secrétaire d'État, pour paraphraser Montesquieu, « les décrets oubliés affaiblissent les lois nécessaires ». Nous comptons sur vous et sur l'ensemble de vos collègues du Gouvernement pour garantir que les lois adoptées par le Parlement entrent bien en application, puis pour tenir compte de l'évaluation législative assurée par la Haute Assemblée.