



**PROPOSITION DE RÉSOLUTION TENDANT À MODIFIER LE RÈGLEMENT DU SÉNAT  
POUR RENFORCER LES CAPACITÉS DE CONTRÔLE DE L'APPLICATION  
ET DE L'ÉVALUATION DES LOIS**

*Commission des lois*

**Rapport n° 448 (2018-2019) de M. Philippe Bonnecarrère,  
déposé le 10 avril 2019**

Réunie le mercredi 10 avril 2019, sous la présidence de M. Philippe Bas, la commission des lois a examiné le rapport de M. Philippe Bonnecarrère et établi son texte sur la **proposition de résolution n° 387 (2018 2019)** tendant à modifier le Règlement du Sénat pour renforcer les capacités de contrôle de l'application et de l'évaluation des lois.

***L'application des lois, une obligation pour le Gouvernement, sous le contrôle du Parlement***

***Une obligation pour le Gouvernement***

**Le Premier ministre « assure l'exécution des lois »** (article 21 de la Constitution), avec l'appui du Secrétariat général du Gouvernement (SGG).

Dans une circulaire du 29 février 2008, le Gouvernement s'est d'ailleurs fixé comme objectif de prendre toutes les mesures réglementaires d'application dans un délai de six mois à compter de la publication des lois.

En cas de retard, **le juge administratif peut astreindre le Gouvernement à prendre les mesures d'application dans un « délai raisonnable »**, sauf lorsqu'elles seraient contraires aux engagements internationaux de la France.

***Le Sénat, pionnier du contrôle de l'application des lois***

Depuis le début des années 1970, le Sénat dresse un bilan annuel de l'application des lois, qui donne une vision globale des efforts mis en œuvre par le Gouvernement.

**Au printemps, chaque président de commission réalise un bilan de l'application des lois relevant des compétences de sa commission.** Pour la session 2017-2018, le taux d'application des textes législatifs examinés par la commission des lois s'établit ainsi à 91 %, en hausse de 18 points par rapport à l'exercice précédent.

Le président de la délégation du Bureau du Sénat chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle, élabore ensuite le **bilan annuel de l'application des lois, publié fin mai ou début juin.**

En règle générale, ce bilan annuel fait l'objet d'un **débat en séance**, organisé pendant la semaine sénatoriale de contrôle.

Enfin, le **groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle** propose de renforcer le suivi de l'application des lois, notamment en autorisant les présidents des deux assemblées, soixante députés ou soixante sénateurs à saisir le Conseil d'État pour contester un retard ou une carence du Gouvernement.

## ***L'évaluation parlementaire des politiques publiques : une mission à conforter***

Depuis 2008, l'article 24 de la Constitution dispose que le **Parlement** « *évalue les politiques publiques* ».

La démarche d'évaluation implique de définir des indicateurs et une méthode de travail afin de mesurer les résultats d'une politique publique.

Outre les missions d'information et les commissions d'enquête, cette fonction relève des **commissions permanentes**, qui « *mettent en œuvre [...] l'évaluation des politiques publiques* » (article 22 du Règlement du Sénat).

## ***La proposition de résolution : un dispositif contraignant pour renforcer le suivi de l'application des lois et leur évaluation***

### ***Un droit de suite pour le rapporteur***

Déposée le 19 mars 2019, la **proposition de résolution n° 387 (2018-2019)** de MM. Franck Montaugé, Jean-Pierre Sueur et des membres du groupe socialiste et républicain vise à modifier le Règlement du Sénat pour renforcer le suivi de l'application des lois et leur évaluation.

Ce texte vise à **mettre fin à des retards d'application particulièrement inacceptables**. Tel a été le cas du congé de maternité pour les femmes enceintes exposées au distilbène : il a fallu attendre 4 ans, 5 mois et 20 jours pour que le Gouvernement mette en œuvre cette disposition législative votée en 2004.

En réponse à ce type de situations, **l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de résolution vise à créer un droit de suite pour le rapporteur d'un projet ou d'une proposition de loi**.

Chaque année, le rapporteur aurait l'obligation de rendre compte de ses travaux de suivi et d'évaluation devant sa commission. À titre d'exemple, les rapporteurs de la commission des lois auraient dû établir 72 rapports d'application des lois à la fin du triennat 2014-2017, dont près de la moitié auraient porté sur des lois d'application directe.

### ***Affirmer la mission d'évaluation des lois***

**L'article 2 de la proposition de résolution tend à affirmer la mission d'évaluation des lois.**

Les commissions permanentes auraient désormais pour mission d'assurer le suivi de l'application des lois mais également leur évaluation.

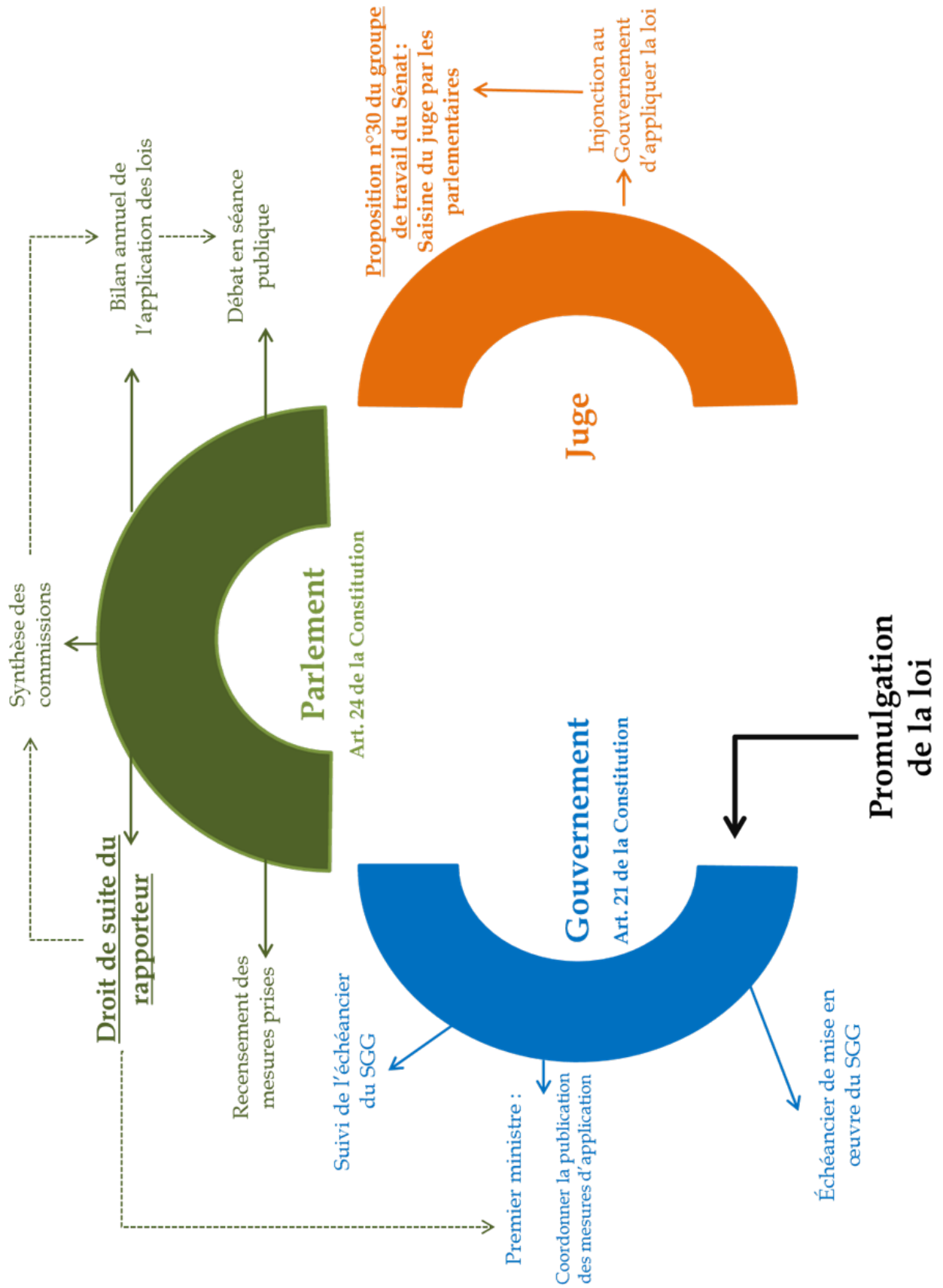
## ***La position de la commission des lois : renforcer le suivi de l'application des lois, sans engorger les commissions permanentes***

### ***Le droit de suite du rapporteur : un dispositif bienvenu, à condition de l'assouplir***

**La création d'un droit de suite au bénéfice du rapporteur renforcerait utilement le suivi de l'application des lois.**

Elle s'inscrirait dans une logique de responsabilisation du rapporteur, qui continuerait à suivre l'application de la loi après sa promulgation.

Le droit de suite du rapporteur dans le suivi de l'application des lois



**Au cours de ses travaux, la commission des lois a modifié le droit de suite du rapporteur pour le rendre plus opérationnel et éviter tout engorgement des commissions permanentes.**

D'une part, les commissions conserveraient la possibilité de désigner plusieurs rapporteurs ou des **groupes de travail pluralistes** chargés de suivre l'application d'une loi, à l'image du comité créé par la commission des lois pour contrôler la mise en œuvre de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite « loi SILT ».

D'autre part, **le rapporteur resterait libre d'organiser ses travaux de suivi**, notamment en fonction du nombre de décrets manquants. Ses observations auraient vocation à alimenter **le bilan annuel de l'application des lois, dont l'existence serait reconnue au sein du Règlement du Sénat.**

La commission des lois a également explicité la procédure applicable aux textes examinés par une **commission spéciale**. Concrètement, les commissions permanentes seraient habilitées à désigner un rapporteur pour suivre l'application des dispositions relevant de leur domaine de compétence

### ***L'évaluation des politiques publiques, une mission à distinguer du suivi de l'application des lois***

La commission des lois a circonscrit la proposition de résolution au suivi de l'application des lois et a donc **supprimé toute référence à l'évaluation des lois.**

Le Parlement dispose, en effet, d'une **mission plus large d'évaluation des politiques publiques**, qui relève déjà des commissions permanentes (article 22 du Règlement du Sénat).

**En outre, l'évaluation des politiques publiques se distingue du suivi de l'application des lois.**

Plus exigeante, l'évaluation demande également davantage de recul. Elle s'inscrit également dans une **démarche collective**, nécessitant la planification et la mobilisation de moyens spécifiques. Si le rapporteur du projet ou de la proposition de loi peut y participer, il peut difficilement en être le seul acteur.

Enfin, **de nombreuses réflexions sont en cours pour renforcer les capacités d'évaluation du Parlement.** Le groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle a par exemple formulé trois propositions en ce sens :

- Accroître les prérogatives des commissions permanentes en leur reconnaissant les mêmes pouvoirs d'investigation que les commissions des finances et des affaires sociales ;
- Étendre à toutes les commissions permanentes le droit de demander des enquêtes à la Cour des comptes, sous réserve d'un filtrage des demandes par la Conférence des présidents ;
- Préciser, dans le respect du secret de l'instruction, l'articulation entre les procédures judiciaires, d'une part, et les commissions d'enquête, d'autre part.

**La commission des lois a adopté la proposition de résolution ainsi modifiée.**



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/l18-448/l18-448.html>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37