

Le Sénat s'inquiète du recours conjugué à la procédure accélérée et aux ordonnances

Le Sénat a discuté la semaine dernière du rapport de la sénatrice (UC) du Nord Valérie LETARD sur le bilan de l'application des lois pour la session 2017-2018, l'occasion pour son président (LR) Gérard LARCHER d'adresser une pique au gouvernement, qui était représenté par le ministre chargé des Relations avec le Parlement Marc FESNEAU, sur sa façon de légiférer.

Constatant un délai moyen de prise des ordonnances bien supérieur à celui du vote de la loi, M. LARCHER a estimé qu'"il y a là quelque chose à méditer". Selon ce bilan arrêté au 31 mars, la loi est votée en moyenne en 177 jours (contre 245 jours en 2015-2016) quand le délai moyen pour prendre une ordonnance, une fois l'habilitation promulguée, s'établit à 455 jours.

La forte diminution du délai moyen de vote des lois est à mettre en relation avec le recours privilégié à la procédure accélérée. Le gouvernement l'a engagée pour 83 % des textes adoptés (contre 70 % lors de la précédente session). Pour les projets de loi, le gouvernement n'a renoncé à cette procédure que pour la seule loi ratifiant l'ordonnance du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations. En ce qui concerne les propositions de loi, le recours à la procédure accélérée est moindre, avec un taux de 50 %. Dans ces conditions, le président du Sénat s'est inquiété du délai moyen de prise des ordonnances, dont

seules trois sur les 27 prises l'ont été dans un délai inférieur au délai moyen de vote de la loi. A l'inverse, 19 ont été prises dans un délai supérieur à 354 jours, soit le double du délai moyen de vote d'une loi et 3 ont un délai supérieur à 700 jours. D'ailleurs, et comme les années précédentes, un certain nombre d'habilitations sont devenues caduques, le gouvernement ayant in fine renoncé à prendre une ordonnance. Pour expliquer ces délais, Mme LETARD regrette que les consultations en vue de la rédaction des dispositifs ne commencent souvent qu'une fois l'habilitation obtenue et non avant.

La rapidité est un des arguments avancés par le gouvernement pour recourir aux ordonnances, "qui est une manière de contourner le Parlement", a rappelé le président du Sénat. C'est "un élément de souplesse", qui "demeure sous le contrôle du Parlement", a objecté M. FESNEAU. "C'est comme la procédure accélérée, méfions-nous que ça ne devienne pas une procédure habituelle", a rétorqué M. LARCHER. Quoique leur nombre soit en forte diminution par rapport à la session précédente (27 contre 81), Mme LETARD a pour sa part estimé que les ordonnances devraient être réservées à des sujets techniques.

Elle a par ailleurs consacré un dégagement aux conditions de ratification des ordonnances : "si souvent un projet de loi ratifiant une ordonnance est bien déposé, au final, la ratification se fait par amendement, à l'occasion d'un autre véhicule législatif", remarque-t-elle. Or, l'examen par le législateur de ces ordonnances à l'occasion de la ratification est la contrepartie de l'habilitation donnée au gouvernement d'intervenir dans le domaine législatif, rappelle-t-elle. Le secrétaire général du gouvernement Marc GUILLAUME a justifié ce choix par l'encombrement de l'ordre du jour législatif, une réponse toutefois jugée insuffisante. Elle ajoute que le suivi de la ratification des ordonnances est difficile, le site Légifrance n'étant pas à jour sur ce sujet.

Les principales données de la session 2017-2018

Lors de la session ordinaire et des deux sessions extraordinaires 2017-2018, le Parlement a voté 41 lois (hors conventions internationales) soit un peu moins qu'en 2016-2017 (46), session pourtant marquée par quatre mois d'interruption des travaux parlementaires en raison des élections présidentielle puis législatives, et une absence de séance publique en septembre 2017 en raison des élections sénatoriales. Parmi elles, l'essentiel provient de projet de loi (29), quand douze sont issues d'une proposition de loi – dont seulement deux d'origine sénatoriale (soit à peine 16,7 %, l'un des plus bas taux de ces cinq dernières années).

Le président (LR) de la commission des Lois Philippe BAS relève à cet égard que "non seulement les propositions de loi que le Sénat adopte sont très rarement inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, mais il y a même des cas où des députés déposent des propositions de loi à l'Assemblée nationale en reprenant des textes que nous avons adoptés, voire déposent des propositions de loi sur les collectivités territoriales suscitées par le gouvernement, plutôt que d'inscrire à leur ordre du jour le texte transmis (...) Susciter une proposition de loi dans ces conditions constitue un détournement des règles, puisque l'article 39 de notre Constitution prévoit que les projets de loi relatifs à l'organisation des collectivités territoriales doivent être déposés en premier lieu au Sénat". Dans ces circonstances, Mme LETARD voit avec bienveillance la proposition, faite par M. BAS et le sénateur (PS) du Loiret Jean-Pierre SUEUR dans la perspective d'une éventuelle révision constitutionnelle, "de rendre obligatoire, dans l'année, l'inscription à l'ordre du jour des propositions de loi adoptées par l'autre assemblée".

Le taux d'application des lois adoptées l'année précédente est toutefois de 78 %, soit le plus élevé jamais atteint depuis que le Sénat effectue ce contrôle. Il passe même à 86 % en excluant les mesures portant sur des articles dont l'entrée en vigueur est différée. Il atteint enfin 92 % pour les

seules lois d'origine parlementaire, une différence avec les projets de loi que Mme LETARD explique par "le fait que ces textes soient souvent moins sujet à une augmentation forte du nombre d'articles au cours de la navette parlementaire et donc de mesures à prendre". A noter enfin que 84 % des mesures d'application prises l'ont été cette année dans un délai inférieur à six mois, une proportion est en nette augmentation puisqu'elle n'était "que" de 70 % l'année précédente.

Concernant la remise des rapports du gouvernement au Parlement prévus par plusieurs articles législatifs, Mme LETARD évoque "un point noir récurrent". De fait, sur les 112 demandes faites dans les lois votées lors de la session 2017-2018, 50 étaient attendus rapidement mais seuls 27 ont été remis (54 %) dont 23 en retard. "Votre rapporteure regrette d'autant plus ces non transmissions qu'elles concernent parfois des rapports que le gouvernement a lui-même demandé", épingle-t-elle.