

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS	5
AVANT-PROPOS	7
PREMIÈRE PARTIE : PRINCIPALES DONNÉES STATISTIQUES	11
I. MISE EN APPLICATION, AU 30 SEPTEMBRE 2010, DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2009-2010	15
A. SUR 59 LOIS, 24 NE PRESCRIVENT AUCUN TEXTE D'APPLICATION	15
B. SUR LES 35 LOIS APPELANT DES MESURES RÉGLEMENTAIRES, 22 (63 %) ÉTAIENT TOTALEMENT OU PARTIELLEMENT MISES EN APPLICATION AU 30 SEPTEMBRE 2010	18
C. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DU PREMIER SEMESTRE DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2009-2010	24
D. NOUVELLE AUGMENTATION DU NOMBRE DE MESURES RÉGLEMENTAIRES PRESCRITES PAR LE LÉGISLATEUR ; NETTE DÉGRADATION DE LEUR TAUX DE PUBLICATION	26
E. STABILITÉ DES DÉLAIS DE PUBLICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES PRÉVUS ET PARUS	32
F. PUBLICATION, SELON LEUR ORIGINE, DES MESURES D'APPLICATION PRÉVUES PAR LES LOIS PROMULGUÉES EN 2009-2010 : LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES AMENDEMENTS DU SÉNAT RÉGRESSE LÉGÈREMENT	35
G. LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE : QUELLE INCIDENCE SUR LEUR MISE EN APPLICATION ?	37
II. MISE EN APPLICATION DES LOIS ANTÉRIEURES À L'ANNÉE PARLEMENTAIRE : PRIORITÉ AU SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES LOIS RÉCENTES	42
A. SUR LES 1 605 LOIS PROMULGUÉES DEPUIS 1981, 243 SONT EN ATTENTE DE SUIVI RÉGLEMENTAIRE	42
B. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ EN 2009-2010, DES LOIS ANTÉRIEURES À CETTE ANNÉE PARLEMENTAIRE	45
C. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE OPÉRÉ PENDANT LA XIII ^E LÉGISLATURE DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DES LÉGISLATURES PRÉCÉDENTES	49
D. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ PENDANT LA XIII ^E LÉGISLATURE, DES LOIS PROMULGUÉES DEPUIS LE DÉBUT DE CETTE LÉGISLATURE (DU 20 JUIN 2007 AU 30 SEPTEMBRE 2010)	50

SECONDE PARTIE : OBSERVATIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES	51
I. UN BILAN POSITIF	53
II. UN SUIVI RÉGLEMENTAIRE PERFECTIBLE	58
III. L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE LOIS EN ATTENTE DE MESURES RÉGLEMENTAIRES	59
IV. LE SUIVI DE LA PUBLICATION DE MESURES PRESCRITES PAR DES INITIATIVES PARLEMENTAIRES	66
V. L'IMPACT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE	69
VI. LE CONTRÔLE DES COMMISSIONS SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS	71
VII. L'ATTENTE EXCESSIVE DES RAPPORTS DEMANDÉS AU GOUVERNEMENT PAR LE LÉGISLATEUR	71
VIII. QUELQUES PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION EN GUISE DE CONCLUSION	74
LEXIQUE	77
ANNEXE N° 1 : OBSERVATIONS DES PRÉSIDENTS DE COMMISSION SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS EN 2009-2010 (Extraits des « Comptes rendus des commissions »)	79
ANNEXE N° 2 : STATISTIQUES SUR L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2009-2010 ET COMPARAISONS AVEC LES ANNÉES PRÉCÉDENTES	97
1. <i>Lois promulguées, depuis 1986-1987, par année parlementaire (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification des conventions et traités)</i>	97
2. <i>Mise en application, en fin d'année parlementaire, des lois promulguées au cours de l'année écoulée (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification des conventions et traités), depuis 2002-2003</i>	97
3. <i>Mise en application, en fin d'année parlementaire, des lois promulguées au cours de l'année écoulée (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification des conventions et traités) : répartition par commissions (% arrondis) depuis 2002-2003</i>	99
ANNEXE N° 3 : BILAN GOUVERNEMENTAL DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS AU 30 JUIN 2010 (TAUX DE MISE EN APPLICATION DES LOIS PUBLIÉES ENTRE LE DÉBUT DE LA XII^E LÉGISLATURE (30 JUIN 2007) ET LE 31 DÉCEMBRE 2009	103
ANNEXE N° 4 : ORDONNANCES PUBLIÉES ENTRE LE 1^{ER} OCTOBRE 2009 ET LE 30 SEPTEMBRE 2010	109
ANNEXE N° 5 : RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS ANNÉE PARLEMENTAIRE 2009-2010	113
ANNEXE N° 6 : RAPPORTS PUBLIÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN 2009-2010 SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS	119

RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS

Au cours de l'année parlementaire 2009-2010, **59 lois ont été promulguées** (hors celles portant approbation de conventions et accords internationaux), soit 21 textes législatifs de plus qu'en 2008-2009 (38 lois). Sur ce total, on dénombre 24 lois d'application directe et **35 lois prescrivant un suivi réglementaire** encore plus dense que les années précédentes : **670 mesures réglementaires** prévues, contre 615 en 2008-2009, 395 en 2007-2008 et 548 en 2006-2007 (699 en 2003-2004).

A la fin de l'année parlementaire, soit au 30 septembre 2010 :

- **3 lois avaient reçu l'intégralité de leurs textes d'application**, peu nombreux il est vrai ; **19 étaient partiellement mises en application** ; sur **13 lois encore non mises en application**, c'est-à-dire n'ayant reçu aucun des textes réglementaires qu'elles prévoient, 6 ont été adoptées définitivement pendant les sessions extraordinaires de juillet et septembre 2010 ;

- **135 mesures réglementaires sur les 670 prévues avaient été publiées**, soit **20 %**, taux moins élevé que l'année précédente (27 %). Ce taux peut paraître modeste, mais il doit être apprécié en prenant en considération le fort volume de suivi requis, tardivement, par les lois votées pendant les sessions extraordinaires de juillet et septembre : à elle seule, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant *engagement national pour l'environnement* a prescrit la publication de 172 mesures réglementaires, soit plus de 25 % du total exigé pendant toute l'année 2009-2010.

Si l'on ajoute les 33 mesures prévues par la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du *crédit à la consommation*, les 49 mesures de la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relatives aux *réseaux consulaires*, au commerce, à l'artisanat et aux services et les 65 mesures de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de *modernisation de l'agriculture* et de la pêche, ce sont **319 mesures réglementaires qui sont prévues par des lois votées dans les trois derniers mois de l'année parlementaire** ; ces mesures représentent **47,6 % du total des mesures réglementaires attendues pour l'ensemble de l'année**.

Par rapport à l'année précédente, on constate :

– un **résultat moins performant obtenu sur les 18 lois prescrivant un suivi réglementaire votées avant le 31 mars**, qui auraient dû être intégralement mises en application au 30 septembre, compte tenu du délai de six mois fixé par les instructions du Premier ministre : **39 % des mesures d'application prévues ont été prises**, alors que ce taux était de 73 % pour 12 lois en 2008-2009.

– une célérité équivalente pour l'édiction des décrets et des arrêtés : **79 % des mesures parues** ont été publiées **dans le délai de six mois après publication de la loi**, contre 82 % en 2008-2009 (60 % en 2007-2008) ;

– un **net recul du taux de publication des mesures réglementaires pour les lois votées selon la procédure accélérée avec 12,5 %** contre 21 % en 2008-2009 même si, là encore, la forte densité de requis réglementaire des lois adoptées définitivement lors de la session extraordinaire du mois de juillet 2010 a grevé le résultat.

Il faut souligner les progrès accomplis pour continuer à mettre en application les **lois antérieures à l'année parlementaire 2009-2010 : 24 ont été pleinement mises en application**, notamment les lois (n° 2002-1138) *d'orientation et de programmation pour la justice* ; (n° 2005-843) *portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique* ; (n° 2005-961) *en faveur des petites et moyennes entreprises* ; (n° 2007-211) *instituant la fiducie* ; (n° 2007-1544) *de lutte contre la contrefaçon* ; (n° 2007-1631) *relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile* ; (n° 2008-644) *créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines* ; (n° 2008-1545) *pour l'amélioration et la simplification du droit de la chasse* ; (n° 2009-179) *pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés* ; (n° 2009-833) *portant création d'une première année commune aux études de santé* et facilitant la réorientation des étudiants.

Plusieurs lois importantes ont reçu presque tous les textes d'application prévus. Par exemple, les taux de mise en application ont augmenté de 67 points, atteignant 75 %, pour la loi n° 2009-669 favorisant la diffusion et la protection de *la création sur Internet* ; de 25 points, atteignant 82 %, pour la loi n° 2007-290 instituant le *droit au logement opposable*.

Fidèle à sa tradition, le Sénat a pris, en 2009-2010, des initiatives pour contrôler les conditions de mise en application des lois, selon des modalités diverses.

Les sénateurs ont questionné le Gouvernement et des débats ont été organisés sur ce thème.

Les commissions ont publié des rapports d'information ou inauguré de nouvelles pratiques de contrôle pour étudier, au-delà de la parution des textes réglementaires, **la réalité de l'entrée en vigueur de la législation « sur le terrain »**.

AVANT-PROPOS

Le présent rapport analyse les mesures réglementaires prises par l'exécutif pour la mise en application des lois durant l'année parlementaire 2009-2010, troisième année pleine de la XIII^e législature.

Au cours de la XII^e législature, le Gouvernement a pris des mesures déterminantes pour accélérer la publication des textes réglementaires d'application des lois. De leur côté, le Sénat et l'Assemblée nationale ont exercé toute leur influence, selon leurs propres procédures, pour stimuler le suivi réglementaire. L'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit fait obligation au Gouvernement de publier des **rapports sur la mise en application de chaque loi six mois après son entrée en vigueur** (voir en annexe n° 5 les rapports du Gouvernement au Parlement sur la mise en application des lois pour l'année parlementaire 2009-2010).

Les résultats probants obtenus, grâce à la mobilisation conjointe du Gouvernement et du Parlement, se sont confirmés sous la XIII^e législature, même si l'exercice 2009-2010 apparaît moins satisfaisant que le précédent.

Il faut rappeler que, au début de l'année 2008, le Premier ministre a appelé son gouvernement à veiller à la mise en application des lois. Il a présenté une communication sur ce sujet au Conseil des ministres du 13 février, puis publié la circulaire du 29 février 2008¹ qui traduit la volonté de poursuivre dans la voie de l'amélioration. Le Premier ministre a confirmé qu'**une obligation de résultat pèse sur le Gouvernement et sur chacun des ministres**.

La circulaire impose une méthode précise consistant :

– à **créer, au sein de chaque ministère, une structure responsable de la coordination du travail de mise en application des lois**, chargée d'assurer un suivi centralisé de la mise en application des lois et des éventuelles difficultés, afin d'en rendre compte au cabinet du Premier ministre et au Secrétariat général du Gouvernement ;

– à organiser, après l'adoption d'une loi, une réunion interministérielle, pour **déterminer le ministère responsable de la préparation de chaque décret** et pour **arrêter un échéancier prévisionnel** ;

– à prévoir que **ces échéanciers sont transmis par le Premier ministre aux deux assemblées**² ;

¹ Journal officiel du 7 mars 2008. Cette circulaire est consultable sur Légifrance.

² Ainsi en a-t-il été pour les échéanciers des lois adoptées depuis le 1^{er} janvier 2008.

– à demander à chaque ministre concerné de répondre rapidement après saisine d'un projet de décret par le ministre rapporteur ;

– à établir **tous les six mois, au 30 juin et au 31 décembre, un bilan de la mise en application des lois auquel la plus large publicité est donnée** ; adressé au Parlement, remis à la presse, il est également mis en ligne sur Internet.

L'objectif du Gouvernement est toujours de parvenir à **prendre toutes les mesures réglementaires requises dans un délai de six mois suivant la publication de la loi.**

Un cinquième bilan semestriel, établi au 30 juin 2010 en application de la circulaire précitée, peut être consulté sur **Legifrance**¹, faisant apparaître « *le taux d'exécution de l'ensemble des lois qui, parmi celles publiées entre le début de la XIII^e législature (juin 2007) et le 31 décembre 2009, appellent des décrets d'application* » (voir ce bilan en annexe n° 3 au présent rapport).

A cet égard, **il serait souhaitable que les deux bilans gouvernementaux soient plutôt établis au 31 mars, soit six mois après la fin de l'année parlementaire, et au 30 septembre, soit à la fin de l'année parlementaire** -et non au 31 décembre et au 30 juin- **pour correspondre aux temps forts de l'année parlementaire** plutôt qu'à ceux de l'année civile.

De même, il serait également plus opérationnel de **faire coïncider la publication du présent rapport sénatorial sur la mise en application des lois avec la parution du bilan gouvernemental de la fin mars** pour apprécier l'élaboration des mesures réglementaires des lois votées lors de l'année parlementaire précédente au terme du délai de six mois que le Gouvernement s'est donné comme norme et non au cours de ce délai.

L'**Assemblée nationale** et le **Sénat** ont également incité les ministres à une diligence accrue.

Les commissions de l'Assemblée nationale ont poursuivi, pendant l'année parlementaire 2009-2010, la publication de rapports sur l'application de lois particulières. Six rapports ont été publiés, dont la liste figure en annexe (n° 5) au présent rapport.

Le Sénat, comme chaque année, a fait preuve de vigilance pour contrôler la mise en application des lois. La procédure des **questions au Gouvernement, orales ou écrites**, a été largement utilisée, soit pour obtenir des informations sur l'état d'avancement de publication des décrets, soit pour s'assurer de la conformité à la loi des textes réglementaires déjà parus ou à paraître. L'organisation de **débats** au cours des semaines sénatoriales de contrôle est aussi mise à profit, ainsi que les séances de questions cibles thématiques.

¹ Accès par les rubriques « Droit français », « lois et règlements », « l'application des lois », « les bilans semestriels », « Bilan semestriel au 30 juin 2010 ».

Chaque commission veille à sa manière au contrôle de l'application des lois dans son champ de compétences, souvent au-delà du suivi de la seule parution des textes réglementaires.

C'est ainsi que la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a exercé son contrôle sur la mise en application de la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la *gendarmerie nationale*, à l'occasion d'une **question orale avec débat** (le 14 janvier 2010).

La commission des affaires sociales a porté cette année une attention particulière à la loi portant réforme de l'hôpital, à l'occasion d'un **débat en séance plénière** organisé à sa demande, le 15 juin 2010, et intitulé « *La loi hôpital, santé, patients et territoires : un an après* ».

De son côté, le rapporteur général de la commission des affaires sociales, M. Alain Vasselle, souligne régulièrement qu'il serait indispensable que soient transmis, en même temps que le dépôt d'un projet de loi, accompagné désormais de son étude d'impact, les **projets de décrets** correspondants.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication s'efforce d'associer le suivi de la mise en application des lois au contrôle du respect de la loi.

A ces fins, certains de ses membres ont participé cette année à trois **comités de suivi**, composés de députés et de sénateurs, sur les lois relatives au *service civique*, à *l'équipement numérique des établissements de spectacles cinématographiques* et sur celle visant à lutter contre *l'absentéisme scolaire*.

La commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a constitué un groupe de travail sur l'application de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de *modernisation de l'économie*.

Ce groupe a élaboré un **rapport d'information** sur la mise en œuvre de cette loi préalablement à un **débat** demandé par le groupe socialiste (le 12 janvier 2010).

Dans le même esprit, des sénateurs membres de la commission de l'économie ont posé plusieurs **questions cibles thématiques** sur la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour *le logement et la lutte contre l'exclusion* et une **question orale avec débat** sur la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant *réforme portuaire*.

De surcroît, **pour chaque loi, la commission de l'économie désigne un commissaire chargé d'en suivre la mise en œuvre.**

Le présent rapport comporte, comme chaque année, deux parties, complétées par des annexes.

La première partie présente des données statistiques sur la mise en application, au 30 septembre 2010, des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2009-2010, puis des lois antérieures.

La seconde partie, établie sur la base des analyses et des observations auxquelles ont procédé les commissions permanentes, chacune pour les lois promulguées dans son domaine de compétence, met en évidence des exemples qui illustrent les tendances observées. Si, cette année, l'appréciation est favorable dans l'ensemble, en particulier pour la mise en application des lois récentes, des retards ou autres motifs d'insatisfaction significatifs subsistent.

Figurent en annexe :

- les comptes rendus des observations sur le contrôle de la mise en application des lois présentées par les présidents de commission fin octobre et début novembre 2010 (annexe n° 1) ;

- la liste des ordonnances publiées entre le 1^{er} octobre 2009 et le 30 septembre 2010 (annexe n° 4).

Enfin, **pour la deuxième fois, l'intégralité des bilans annuels, très complets et bien documentés, établis par chaque commission permanente en fin d'année parlementaire peuvent être consultés sur le site Internet du Sénat**, à la suite du présent rapport.

PREMIÈRE PARTIE :
PRINCIPALES DONNÉES STATISTIQUES

MÉTHODOLOGIE

Le contrôle de la parution des textes d'application des lois est exercé à partir d'une **base de données propre au Sénat (base Apleg)**, tenue à jour par les commissions permanentes, chacune pour les lois qu'elle a examinées au fond. Les commissions recensent, loi par loi, les dispositions législatives appelant des mesures réglementaires et suivent la parution au Journal Officiel de la République française des textes attendus.

En outre, le **Gouvernement pouvant prendre des mesures d'exécution des lois indépendamment de toute prescription législative**, en vertu de son pouvoir réglementaire autonome, la publication des textes réglementaires non prévus par la loi est également mentionnée dans la base Apleg.

Les lois sont réparties, selon leur état de mise en application, en quatre catégories :

– **les lois dites « d'application directe »**, qui ne prescrivent expressément aucune mesure réglementaire d'application. Une loi « d'application directe » peut néanmoins avoir été suivie de décrets ou d'arrêtés non formellement prévus par le Parlement ;

– **les lois « mises en application »**, c'est-à-dire celles qui ont reçu **toutes** les mesures réglementaires prescrites par le législateur ;

– **les lois « partiellement mises en application »**, qui ont reçu **au moins une** des mesures réglementaires prescrites par le législateur. Au sein de cette catégorie, le degré de mise en application de chaque loi est très variable ;

– **les lois « non mises en application »**, qui n'ont reçu **aucune** des mesures réglementaires prescrites par le législateur.

Il est important de noter qu'une loi peut contenir une majorité de dispositions d'application directe et être néanmoins répertoriée parmi les lois non mises en application, dès lors qu'elle n'a reçu aucun des textes réglementaires exigés, en certains de ses articles, par le législateur. Dans ce cas, la loi, bien que dite « non mise en application », peut être largement entrée en vigueur.

Les documents d'ordre purement informatif, à savoir les rapports requis par le Parlement lors du vote des lois, dits rapports du Gouvernement au Parlement, figurent dans la base Apleg, mais ne sont pas pris en compte dans les taux de mise en application des lois. Il en est de même des ordonnances prévues par une loi d'habilitation, dont la publication par le Gouvernement est facultative.

Depuis 2005, il est possible de consulter, sur le site Internet du Sénat, l'état de mise en application de chaque loi, dans le dossier législatif qui la concerne¹, l'indication de la date de la dernière mise à jour de la base étant mentionnée.

Le bilan annuel dressé dans le présent rapport du Sénat est arrêté au 30 septembre 2010, dernier jour de l'année parlementaire 2009-2010.

¹ Pour accéder à la rubrique « État d'application de la loi », cliquer sur le pavé rouge « Travaux parlementaires » (en haut à gauche de la page d'accueil « Bienvenue au Sénat »), puis sur « Projets/propositions de loi », puis sélectionner la loi recherchée.

A la fin de la dernière rubrique intitulée « Loi promulguée » figure l'accès à l'« Etat d'application de la loi ».

La rubrique « Etat d'application de la loi » recense les mesures réglementaires prévues par cette loi et prises par le Gouvernement, les mesures réglementaires prévues par la loi et non encore prises par le Gouvernement, les mesures réglementaires prises par le Gouvernement en vertu de son pouvoir réglementaire autonome, dites mesures non prévues, ainsi que les mesures non réglementaires (rapports du Gouvernement au Parlement, ordonnances, lois).

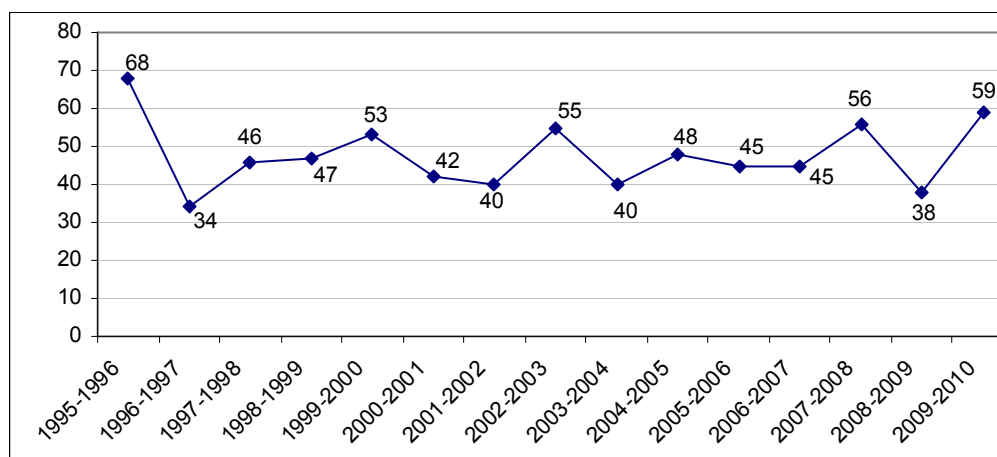
I. MISE EN APPLICATION, AU 30 SEPTEMBRE 2010, DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2009-2010

A. SUR 59 LOIS, 24 NE PRESCRIVENT AUCUN TEXTE D'APPLICATION

59 lois définitivement adoptées par le Parlement ont été promulguées au cours de l'année parlementaire 2009-2010 (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification de traités, conventions ou accords internationaux).

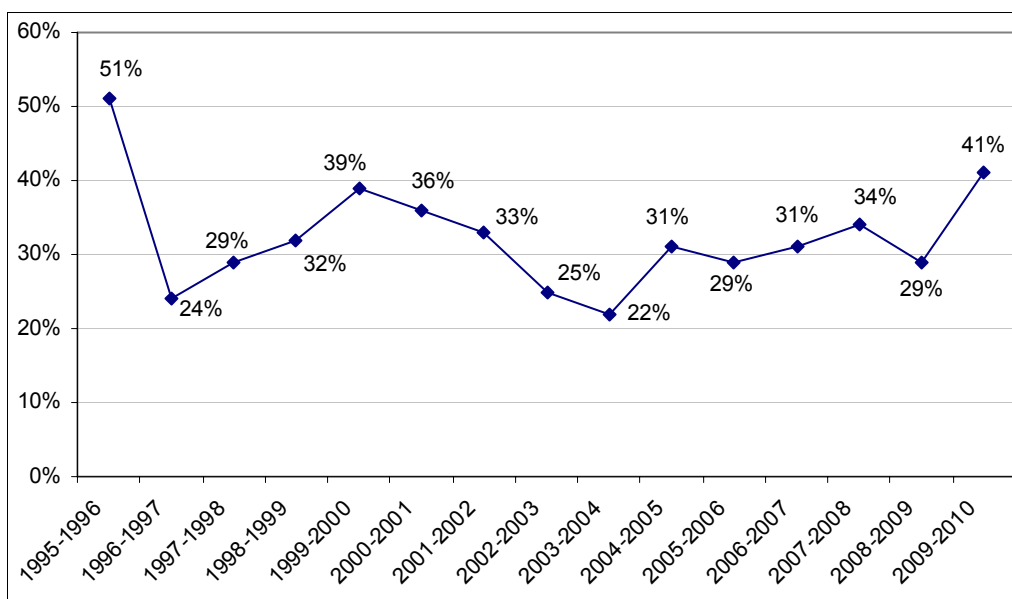
Sur ces 59 lois, 5 ont été adoptées définitivement durant la première session extraordinaire tenue du 1^{er} au 13 juillet 2010 et 2 durant la seconde session extraordinaire tenue du 7 au 30 septembre 2010.

Nombre de lois promulguées par année parlementaire
(de 1995-1996 à 2009-2010)



24 de ces 59 lois sont des lois d'application directe, ne prescrivant l'intervention d'aucune mesure d'application réglementaire. Leur part relative, dans le total des textes promulgués, augmente nettement par rapport au niveau des deux dernières années.

**Part relative des lois d'application directe dans le total des lois votées (en % arrondis)
(de 1995-1996 à 2009-2010)**



Parmi les 24 lois d'application directe promulguées en 2009-2010, 15 relèvent de la commission des lois dont 6 lois organiques, 3 de la commission de la culture, 3 de la commission des finances, 2 de la commission des affaires sociales et 1 de la commission de l'économie.

Les 24 lois d'application directe promulguées au cours de l'année parlementaire 2009-2010

Commission des affaires sociales (2)

- loi n° 2010-499 du 18 mai 2010 visant à garantir de justes *conditions de rémunération* aux salariés concernés par une procédure de reclassement ;

- loi n° 2010-729 du 30 juin 2010 tendant à suspendre la *commercialisation de biberons* produits à base de bisphénol A.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication (3)

- loi n° 2009-1311 du 28 octobre 2009 relative à la protection pénale de la *propriété littéraire et artistique sur Internet* ;

- loi n° 2010-97 du 27 janvier 2010 relative aux délais de paiement des *fournisseurs dans le secteur du livre* ;

- loi n° 2010-500 du 18 mai 2010 tendant à permettre le recours au *vote par voie électronique* lors des élections des membres de conseils des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

NB : La loi n° 2009-1312 du 28 octobre 2009 tendant à garantir la parité de financement entre les *écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association* lorsqu'elles accueillent les élèves scolarisés hors de leur commune de résidence est d'application directe lorsqu'aucun regroupement pédagogique intercommunal n'intervient. Elle figure cependant dans les statistiques ci-dessous parmi les lois non mises en application parce que le seul décret qu'elle prévoit n'est pas paru.

Commission de l'économie (1)

- loi n° 2010-607 du 7 juin 2010 autorisant les *petits consommateurs domestiques et non domestiques d'électricité et de gaz naturel* à accéder ou à retourner au tarif réglementé.

Commission des finances (3) :

- loi n° 2010-463 du 7 mai 2010 de *finances rectificative pour 2010* ;

- loi n° 2010-606 du 7 juin 2010 de *finances rectificative pour 2010* ;

- loi n° 2010-832 du 22 juillet 2010 de *règlement des comptes* et rapport de gestion pour l'année 2009.

Commission des lois (15) :

- loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de *l'article 61-1 de la Constitution* ;

- loi n° 2010-1 du 4 janvier 2010 relative à la protection du *secret des sources des journalistes* ;

- loi organique n° 2010-92 du 25 janvier 2010 modifiant le livre III de la sixième partie du code général des collectivités territoriales relatif à *Saint-Martin* ;

- loi organique n° 2010-93 du 25 janvier 2010 tendant à permettre à *Saint-Barthélemy* d'imposer les revenus de source locale des personnes établies depuis moins de cinq ans ;

- loi n° 2010-121 du 8 février 2010 tendant à inscrire *l'inceste commis sur les mineurs* dans le code pénal et à améliorer la détection et la prise en charge des victimes d'actes incestueux ;

- loi n° 2010-145 du 16 février 2010 organisant la concomitance des *renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux* ;

- loi n° 2010-165 du 23 février 2010 ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour *l'élection des députés* ;

- loi n° 2010-372 du 12 avril 2010 visant à proroger le mandat du *médiateur de la République* ;

- loi organique n° 2010-541 du 25 mai 2010 prorogeant le mandat des *membres du conseil supérieur de la magistrature* ;

- loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des *sociétés publiques locales* ;

- loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux *violences faites spécifiquement aux femmes*, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants ;

- loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de *l'article 65 de la Constitution* ;

- loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du *cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution*.

- loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du *cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution* ;

- loi n° 2010-930 du 9 août 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la *Cour pénale internationale*.

B. SUR LES 35 LOIS APPELANT DES MESURES RÉGLEMENTAIRES, 22 (63 %) ÉTAIENT TOTALEMENT OU PARTIELLEMENT MISES EN APPLICATION AU 30 SEPTEMBRE 2010

Si l'on déduit des 59 lois votées (hors celles portant approbation de conventions, traités ou accords internationaux) les 24 lois d'application directe, il reste **35 lois prescrivant des mesures réglementaires** (27 en 2008-2009).

Sur ces 35 lois, on comptait au 30 septembre 2010 :

- **13 lois non mises en application** (37,1 %), aucun texte réglementaire prévu n'étant paru ;
- **19 lois partiellement mises en application** (54,3 %), une partie seulement des textes réglementaires d'application étant parue ;
- **3 lois mises en application** (8,6 %), tous les textes réglementaires prévus étant parus.

Le tableau qui suit montre que, par rapport aux années parlementaires antérieures, la proportion de lois encore non mises en application en fin d'année parlementaire (37,1 %) figure parmi les moins fortes. Mais la proportion des lois mises en application (8,6 %) atteint son seuil le plus bas.

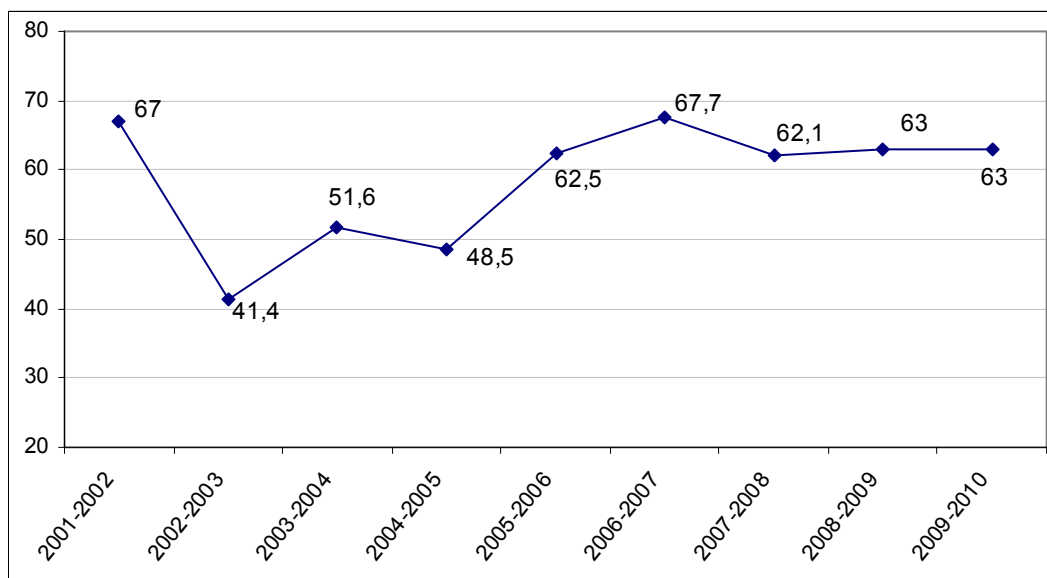
État de mise en application des lois promulguées au cours de l'année parlementaire (de 2001-2002 à 2009-2010)

(en % arrondi des lois appelant des mesures réglementaires d'application au 30 septembre de chaque année parlementaire)

Années Degré de mise en application	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Lois non mises en application	≈ 30 %	≈ 60 %	≈ 50 %	> 50 %	> 30 %	> 30 %	≈ 40 %	37 %	37 %
Lois partiellement mises en application	≈ 60 %	≈ 20 %	> 40 %	≈ 40 %	≈ 60 %	≈ 60 %	> 40 %	48 %	54 %
Lois mises en application	> 10 %	≈ 20 %	≈ 10 %	≈ 10 %	≈ 10 %	≈ 10 %	≈ 20 %	15 %	9 %

Au total, l'ensemble des lois partiellement mises en application et des lois totalement mises en application représente plus de 63 % du total des lois appelant des mesures réglementaires d'application. Cette proportion est stable depuis 2005.

Évolution, depuis 2001-2002, de la part respective de l'ensemble des lois partiellement ou totalement mises en application dans le total des lois promulguées au cours de l'année parlementaire et appelant des mesures réglementaires d'application
(en % et au 30 septembre de chaque année)



1) Parmi les **3 lois ayant reçu toutes leurs mesures d'application**, 1 relève de la commission des affaires étrangères et 2 de la commission des finances.

Les 3 lois mises en application promulguées au cours de l'année parlementaire 2009-2010

	Mesures prévues (hors rapports)	Mesures prises	Mesures à prendre
Commission des affaires étrangères (1) :			
- Loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des <i>victimes des essais nucléaires français</i>	5	5	0
Commission des finances (2) :			
- Loi n° 2009-1255 du 19 octobre 2009 tendant à favoriser l'accès au crédit des <i>petites et moyennes entreprises</i>	2	2	0
- Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de <i>finances rectificative pour 2010</i>	7	7	0
TOTAL	14	14	0

Ces 3 lois ont pour caractéristique commune une faible densité de suivi réglementaire puisqu'elles prescrivait au total 14 mesures d'application, soit moins de 5 mesures en moyenne par loi.

Ces lois ont été promulguées en octobre 2009, janvier et mars 2010.

2) Les **19 lois partiellement mises en application au 30 septembre 2010** le sont dans des conditions très inégales.

11 de ces textes appellent un suivi réglementaire peu important (1 à 30 mesures prévues).

A noter que le faible nombre de mesures réglementaires attendues n'est nullement le gage d'une mise en application rapide comme en témoignent plusieurs lois promulguées à la fin de l'année 2009.

Seules deux lois nécessitent plus de 50 mesures réglementaires d'application.

**Les 19 lois partiellement mises en application promulguées au cours de
l'année parlementaire 2009-2010**

	Etat de mise en application au 30 septembre 2010		
	Mesures prévues (hors rapports)	Mesures prises	Mesures à prendre
Commission des affaires sociales (2) : - Loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de <i>financement de la sécurité sociale</i> pour 2010 - Loi n° 2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création des <i>maisons d'assistants maternels</i> et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels	45 (3)	10 (1)	35 (2)
Commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) : - Loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au <i>service civique</i>	20	16	4
Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (6) : - Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des <i>transports ferroviaires</i> et portant diverses dispositions relatives aux transports - Loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la <i>fracture numérique</i> - Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique <i>La Poste</i> et aux activités postales - Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant <i>engagement national pour l'environnement</i> - Loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux <i>réseaux consulaires</i> , au commerce, à l'artisanat et aux services - Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de <i>modernisation de l'agriculture</i> et de la pêche	33 8 11 (172) (49) (65)	9 6 4 (2) (2) (2)	24 2 7 (170) (47) (63)
Commission des finances (3) : - Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de <i>finances pour 2010</i> - Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de <i>finances rectificative pour 2009</i> - Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des <i>jeux d'argent et de hasard</i> en ligne	20 19 (30)	7 9 (25)	13 10 (5)
Commission des lois (4) : - Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 <i>pénitentiaire</i> - Loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les <i>violences de groupes</i> et la protection des personnes chargées d'une mission de service public - Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au <i>Conseil économique, social et environnemental</i> - Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du <i>dialogue social</i> et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique	19 3 (3) (26)	2 1 (1) (3)	17 2 (2) (23)

	Etat de mise en application au 30 septembre 2010		
	Mesures prévues (hors rapports)	Mesures prises	Mesures à prendre
Commissions spéciales (3)			
- Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à <i>l'orientation et à la formation professionnelle</i> tout au long de la vie	34	17	17
- Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au <i>Grand Paris</i>	(18)	(6)	(12)
- Loi n° 2010-737 du 1 ^{er} juillet 2010 portant réforme du <i>crédit à la consommation</i>	(33)	(5)	(28)
TOTAL	611 dont (399)	128 dont (47)	483 dont (352)

* Figurent entre parenthèses les mesures correspondant aux lois adoptées moins de six mois avant la fin de l'année parlementaire 2009-2010.

Parmi les lois qui présentent les mises en application les plus satisfaisantes, on trouve notamment les lois relatives à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur *des jeux d'argent et de hasard en ligne*, au *service civique* et à la *lutte contre la fracture numérique*, mais pas, cette année, les *lois de finances*.

3) Parmi les **13 lois non mises en application** figurent 5 lois prescrivant un suivi réglementaire promulguées pendant les sessions extraordinaires de juillet et septembre 2010, et **5 textes promulgués plus de six mois avant l'échéance du 30 septembre 2010**.

Les 13 lois non mises en application promulguées au cours de l'année parlementaire 2009-2010

	Nombre de mesures prévues encore à prendre (hors rapports)
Commission des affaires étrangères et de la défense (2) :	
- Loi n° 2010-819 du 20 juillet 2010 tendant à l'élimination des <i>armes à sous-munitions</i>	(3)
- Loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à <i>l'action extérieure de l'Etat</i>	(7)
Commission des affaires sociales (1)	
- Loi n° 2010-209 du 2 mars 2010 visant à créer une allocation journalière d' <i>accompagnement d'une personne en fin de vie</i>	13
Commission de la culture, de l'éducation et de la communication (5) :	
- Loi n° 2010-501 du 18 mai 2010 visant à autoriser la restitution par la France des <i>têtes maories</i> à la Nouvelle-Zélande et relative à la gestion des collections	(1)
- Loi n° 2010-626 du 9 juin 2010 visant à encadrer la <i>profession d'agent sportif</i>	(3)
- Loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre <i>l'absentéisme scolaire</i>	(1)

	Nombre de mesures prévues encore à prendre (hors rapports)
- Loi n° 2010-1149 du 30 septembre 2010 relative à l'équipement numérique des établissements de spectacles cinématographiques	(1)
- Loi n° 2009-1312 du 28 octobre 2009 tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence. (NB : Cette loi est d'application directe lorsqu'aucun regroupement pédagogique intercommunal n'intervient)	1
Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) :	
- Loi n° 2010-238 du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation	3
Commission des lois (4) :	
- Loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers	5
- Loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale	2
- Loi n° 2010-658 du 15 juin 2010 relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée	(9)
- Loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale	(3)
TOTAL	52 dont (28)

* Figurent entre parenthèses les mesures correspondant aux lois adoptées moins de six mois avant la fin de l'année parlementaire 2009-2010.

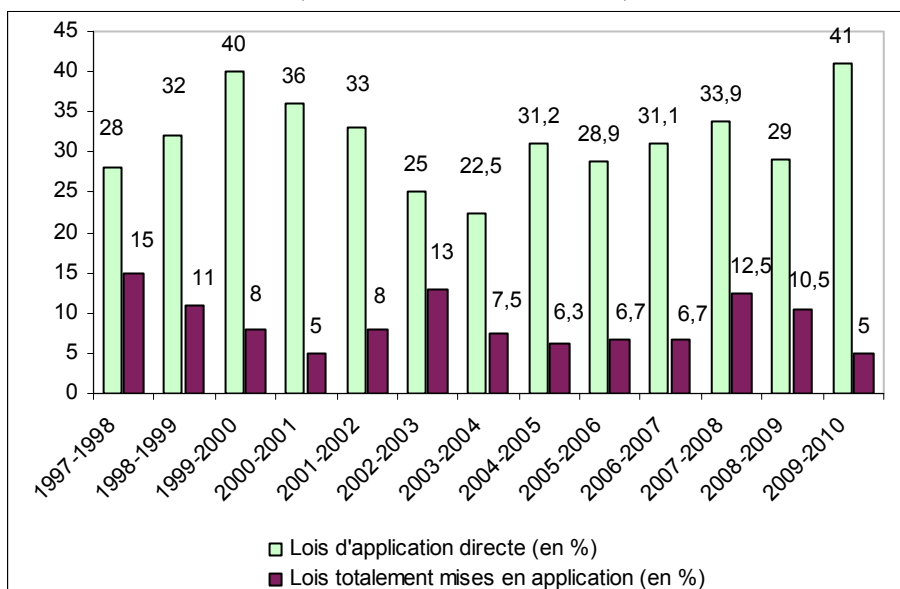
Ainsi, au 30 septembre 2010, les 59 lois promulguées au cours de l'année parlementaire écoulée (hors lois portant approbation de traités, accords et conventions) se partageaient en deux parts inégales :

– celles qui n'attendaient pas ou plus de textes réglementaires d'application, parce qu'elles sont d'application directe (24, soit 41 %), ou parce qu'elles ont été totalement mises en application (3, soit 5 %), soit **46 %** du total ;

– celles qui n'étaient encore pas du tout mises en application (13, soit 22 %) et celles qui l'étaient partiellement (19, soit 54 %), soit **32 %** du total.

Évolution des proportions de lois d'application directe et de lois mises en application au cours de l'année parlementaire de leur publication

de 1997-1998 à 2009-2010
(en % du total des lois votées)



C. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DU PREMIER SEMESTRE DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2009-2010

Le taux de mise en application des lois au 30 septembre résulte le plus fréquemment de la date d'adoption plus ou moins précoce de la loi au cours de l'année parlementaire écoulée.

A cet égard, **au 30 septembre 2010**, il faut considérer l'exécution des **lois promulguées avant le 31 mars 2010**, qui auraient dû être suivies de l'intégralité de leurs mesures réglementaires à la fin de l'année parlementaire, c'est-à-dire à l'expiration du délai de six mois fixé par les instructions du Premier ministre.

Il s'agit, cette année, de 27 lois, dont 9 d'application directe, ce qui ramène à 18 le nombre des textes prescripteurs de décrets et d'arrêtés. Sur ces 18 lois, 3 ont été pleinement mises en application et 5 ne l'ont pas été du tout ; 10 ne sont encore que partiellement mises en application.

La performance est moins bonne que l'année précédente : les 12 lois promulguées avant le 31 mars 2009 étaient applicables à 73 % six mois plus tard, à la fin de l'année parlementaire.

Sur les 250 mesures réglementaires attendues pour les lois promulguées en 2009-2010, 95 avaient été prises au 30 septembre soit 38 %.

De nouveaux efforts sont donc nécessaires pour parvenir au respect du délai de six mois exigé par le Premier ministre pour la publication des textes réglementaires d'application des lois.

Les 18 lois prescrivant un suivi réglementaire, promulguées avant le 31 mars 2010 (2009-2010)

	Mesures prévues et non prévues	Mesures prises	Mesures à prendre
Commission des affaires sociales (2)			
- Loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de <i>financement de la sécurité sociale pour 2010</i>	49	14	35
- Loi n° 2010-209 du 2 mars 2010 visant à créer une allocation journalière d'accompagnement d'une <i>personne en fin de vie</i>	13	0	13
Commission de la culture (2)			
- Loi n° 2009-1312 du 28 octobre 2009 tendant à garantir la parité de financement entre les <i>écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association</i> lorsqu'elles accueillent les élèves scolarisés hors de leur commune de résidence	1	0	1
- Loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au <i>service civique</i>	20	16	4
Commission de l'économie (4)			
- Loi n° 2010-238 du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de <i>détecteurs de fumée</i> dans tous les lieux d'habitation	3	0	3
- Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique <i>La Poste</i> et aux activités postales	11	4	7
- Loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la <i>fracture numérique</i>	8	6	2
- Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des <i>transports ferroviaires</i> et portant diverses dispositions relatives aux transports	33	9	24
Commission des finances (4)			
- Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de <i>finances pour 2010</i>	20	7	13
- Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de <i>finances rectificative pour 2009</i>	19	9	10
- Loi n° 2009-1255 du 19 octobre 2009 tendant à favoriser <i>l'accès au crédit</i> des petites et moyennes entreprises	2	2	0
- Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de <i>finances rectificative pour 2010</i>	7	7	0
Commission des lois (5)			
- Loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des <i>parcs de l'équipement</i> et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers	5	0	5
- Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 <i>pénitentiaire</i>	19	2	17
- Loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des <i>victimes des essais nucléaires français</i>	5	5	0

	Mesures prévues et non prévues	Mesures prises	Mesures à prendre
- Loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les <i>violences de groupes</i> et la protection des personnes chargées d'une mission de service public	3	1	2
- Loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de <i>récidive criminelle</i> et portant diverses dispositions de procédure pénale	2	0	2
Commissions spéciales (1)			
- Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la <i>formation professionnelle</i> tout au long de la vie	34	17	17
TOTAL	254	99	155

D. NOUVELLE AUGMENTATION DU NOMBRE DE MESURES RÉGLEMENTAIRES PRESCRITES PAR LE LÉGISLATEUR ; NETTE DÉGRADATION DE LEUR TAUX DE PUBLICATION

La publication d'un texte d'application d'une loi peut être réalisée :

- soit en exécution d'une prescription expressément formulée par la loi (« *Un décret fixera les conditions...* ») ;
- soit à l'initiative du Gouvernement, en l'absence de toute prescription législative explicite.

Dans le premier cas, il s'agit de « mesures prévues », dans le second cas, de « mesures non prévues ».

1) L'année parlementaire 2009-2010 a été caractérisée par une double évolution par rapport à l'année précédente :

- une **augmentation du nombre des lois promulguées appelant des mesures d'application**, à savoir **35** (31 à 37 lois de ce type chaque année depuis 2003-2004 et 27 en 2008-2009) ;

- une **augmentation importante dans ces lois du nombre de dispositions prescrivant un suivi réglementaire**, à savoir **670** (615 en 2008-2009, 395 en 2007-2008) retrouvant ainsi un seuil proche de celui de l'année 2003-2004 (699).

Il s'ensuit que le **nombre moyen, par loi, de dispositions prescrivant un suivi réglementaire** qui était passé de 11, en 2007-2008, à 24, en 2008-2009, est redescendu à **19** en 2009-2010.

Le tableau suivant fait apparaître que **ce nombre augmente** par rapport à l'année précédente pour les lois relevant de la commission de l'économie mais également pour celles examinées par la commission des finances. Ce nombre diminue pour les autres commissions permanentes. Il est de 28 en moyenne pour les trois commissions spéciales constituées en 2009-2010.

**Nombre moyen (arrondi), par loi
de dispositions prescrivant un texte réglementaire
(évolution de 2000-2001 à 2009-2010)**

	Culture	Économie	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commissions spéciales	Moyenne
2000-2001	11	22	-	18	13	12	-	16
2001-2002	6	18	-	45	25	12	8	23
2002-2003	5	10	1	25	21	10	22	14
2003-2004	1	11	-	44	26	17	-	23
2004-2005	9	29	23	27	23	6	-	20
2005-2006	8	21	3	20	16	7	12	14
2006-2007	6	29	0	24	22	14	1	18
2007-2008	2	7	5	10	20	6	105	11
2008-2009	8	22	24	68	11	11	-	24
2009-2010	4 (6 lois)	48 (7 lois)	5 (3 lois)	20 (3 lois)	16 (5 lois)	9 (8 lois)	28 (3 lois)	19 (35 lois)

2) D'une année parlementaire à l'autre, le **taux de publication au 30 septembre des mesures réglementaires prescrites s'est nettement dégradé pour atteindre 20,1 % en 2009-2010 (27 % en 2008-2009).**

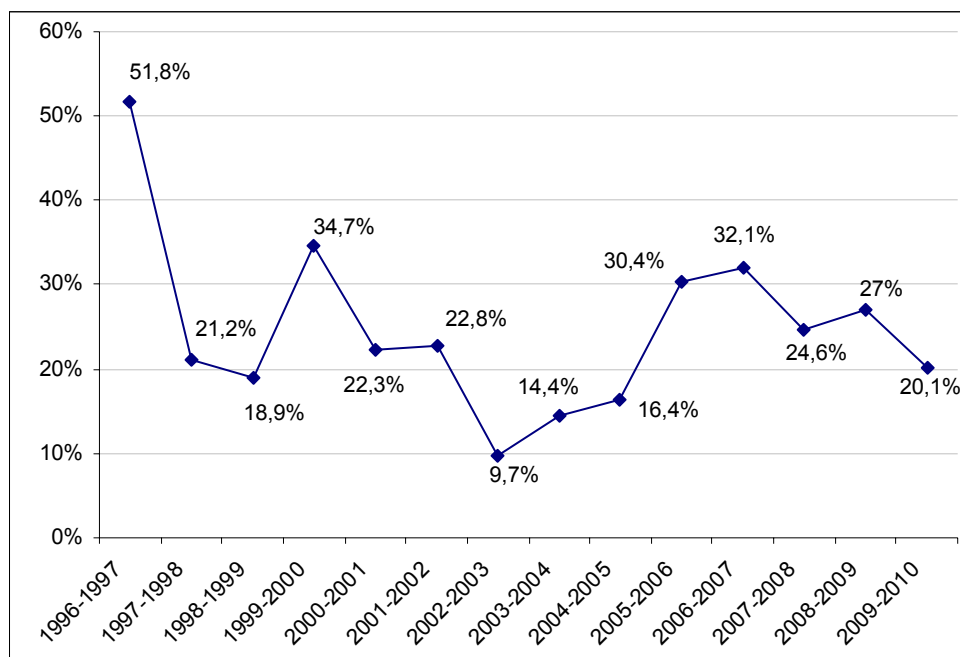
**Etat de mise en application des dispositions législatives
prescrivant un texte réglementaire de 1997-1998 à 2009-2010
(au 30 septembre de chaque année parlementaire)**

	Nombre de lois prescrivant un suivi réglementaire	Nombre de mesures réglementaires prévues	Nombre de mesures réglementaires prises		Nombre de mesures réglementaires encore à prendre	
1997-1998	33	358	76	21,2 %	282	78,8 %
1998-1999	32	392	74	18,9 %	318	81,1 %
1999-2000	32	331	115	34,7 %	216	65,3 %
2000-2001	27	425	95	22,4 %	330	77,6 %
2001-2002	27	617	141	22,9 %	476	77,1 %
2002-2003	41	559	54	9,7 %	505	90,3 %
2003-2004	31	699	101	14,4 %	598	85,6 %
2004-2005	33	670	110	16,4 %	560	83,6 %
2005-2006	32	454	138	30,4 %	316	69,6 %
2006-2007	31	548	176	32,1 %	372	67,9 %
2007-2008	37	395	97	24,6 %	298	75,4 %
2008-2009	27	615	165	27 %	450	73 %
2009-2010	35	670	135	20,1 %	535	79,8 %

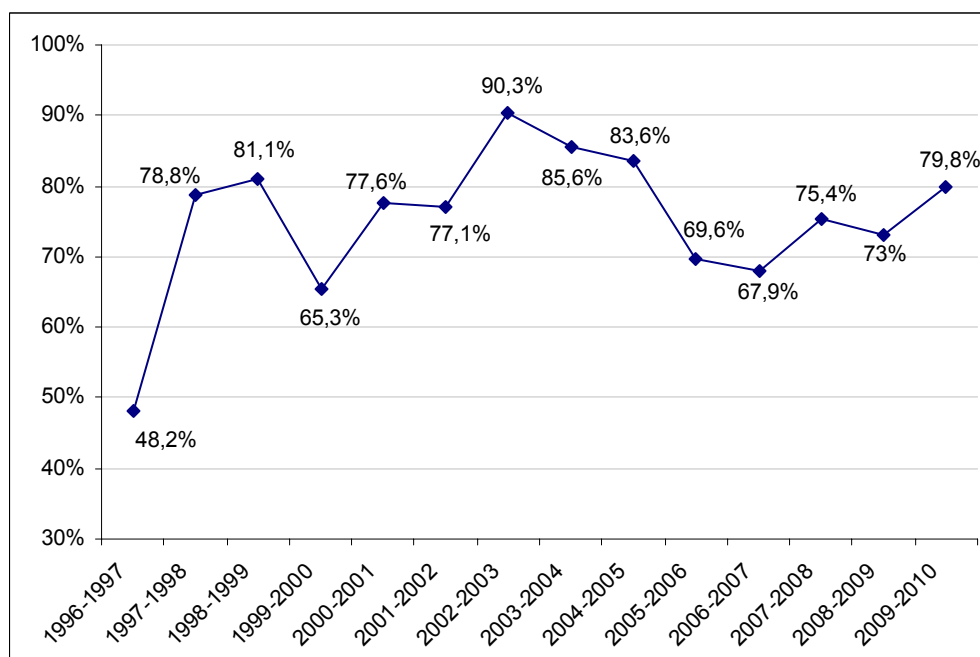
Comme déjà souligné, le recul constaté en 2009-2010 intervient dans un contexte d'augmentation encore accrue du nombre des dispositions réglementaires prévues (670 cette année contre 615 l'an passé et 395 en 2007-2008).

Visualisations graphiques du tableau précédent

1. Mesures réglementaires prises par rapport aux mesures prévues



2. Mesures réglementaires encore à prendre par rapport aux mesures prévues



3) Le **taux de mise en application de 20 %** des dispositions législatives prescrivant un texte réglementaire recouvre, **selon la commission considérée, des performances très contrastées allant de 7 % à 64 %.**

Lois promulguées en 2009-2010
Mise en application des dispositions législatives prescrivant un texte réglementaire
 (au 30 septembre 2010)

	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Économie	Finances	Lois	Commission spéciale	Total
Dispositions législatives prescrivant un texte réglementaire	15	61	26	338	78	68	84	670
- entrées en application	5	11	15	22	50	5	27	135
- restant à appliquer	10	50	11	316	28	63	57	535
Taux de mise en application (arrondi)	33 %	18 %	58 %	7 %	64 %	7 %	32 %	20 %

Source : Sénat, base APLEG, M.1, 1^o, page 6.

Une des principales causes des fortes différences constatées entre les commissions, très variables d'une année sur l'autre, tient à la fois à l'échelonnement dans le temps de la promulgation des lois entrant dans leur champ de compétence respectif et à quelques lois nécessitant de très nombreuses mesures d'application. Par exemple, quatre lois relevant de la commission de l'économie et prescrivant un nombre important de mesures réglementaires ont été adoptées en juillet 2010.

4) Le vote tardif, durant la **session extraordinaire de juillet 2010**, de **lois à forte densité de suivi réglementaire**, encore quasiment inapplicables au 30 septembre, a pesé sur le nombre de textes d'application publiés avant la fin de l'année.

En effet, le Parlement ayant été convoqué en session extraordinaire du 1^{er} au 13 juillet 2010 et du 7 au 30 septembre 2010, ses travaux ont abouti à la promulgation supplémentaire de 16 lois dont 6 d'application directe et 10 prescrivant des textes d'application : au nombre de **360**, ces mesures réglementaires ont représenté **53,7 % du total requis pendant toute l'année parlementaire**, pourcentage porté à ce haut niveau par la densité du suivi réglementaire requis notamment par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant *engagement national pour l'environnement* pour laquelle plus de 170 mesures d'application sont prévues.

Session extraordinaire du 1^{er} au 13 juillet 2010 : 14 lois promulguées	
Lois	Etat de mise en application
- Loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 portant <i>réforme du crédit à la consommation</i>	5 mesures prises sur 33 mesures prévues
- Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la <i>renovation du dialogue social</i> et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique	3 mesures prises sur 26 mesures prévues
- Loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la <i>saisie et la confiscation en matière pénale</i>	0 mesure prise sur 3 mesures prévues
- Loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux <i>violences faites spécifiquement aux femmes</i> , aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants	Application directe
- Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant <i>engagement national pour l'environnement</i>	2 mesures prises sur 172 mesures prévues
- Loi n° 2010-819 du 20 juillet 2010 tendant à l' <i>élimination des armes à sous-munitions</i>	0 mesure prise sur 3 mesures prévues
- Loi n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l' <i>article 65 de la Constitution</i>	Application directe
- Loi n° 2010-832 du 22 juillet 2010 de <i>règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009</i>	Application directe
- Loi n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l' <i>article 13 de la Constitution</i>	Application directe
- Loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l' <i>article 13 de la Constitution</i>	Application directe
- Loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux <i>réseaux consulaires</i> , au commerce, à l'artisanat et aux services	2 mesures prises sur 49 mesures prévues
- Loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l' <i>action extérieure de l'Etat</i>	0 mesure prise sur 7 mesures prévues
- Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de <i>modernisation de l'agriculture</i> et de la pêche	2 mesures prises sur 65 mesures prévues
- Loi n° 2010-930 du 9 août 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la <i>Cour pénale internationale</i>	Application directe

Session extraordinaire du 7 au 30 septembre 2010 : 2 lois promulguées	
Lois	Etat de mise en application
- Loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l' <i>absentéisme scolaire</i>	0 mesure prise sur 1 mesure prévue
- Loi n° 2010-1149 du 30 septembre 2010 relative à l'équipement numérique des <i>établissements de spectacles cinématographiques</i>	0 mesure prise sur 1 mesure prévue

Ainsi, la **dégradation du niveau de publication des mesures réglementaires, passé de 27 % à 20,1 %, ne donne pas une juste mesure de l'effort réalisé par le Gouvernement, qu'il faut apprécier au regard de l'abondance des mesures réglementaires prévues par les lois adoptées définitivement moins de trois mois avant la fin de l'année parlementaire.**

C'est ainsi que la **loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement**, avec 172 mesures prévues, **représente plus du quart du total des mesures prévues par l'ensemble des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2009-2010.**

Si l'on ne retient pas les 14 mesures prises sur les 360 mesures d'application résultant des lois votées définitivement au cours des sessions extraordinaires de juillet et de septembre 2010, le taux moyen de publication des mesures réglementaires prévues pour l'année parlementaire 2009-2010 s'élève à **39 %**, et non à 20,1 %.

Rappelons que ces taux concernent la mise en application des dispositions législatives prescrivant un suivi réglementaire.

5) En outre, **15 mesures réglementaires d'application non explicitement prévues** par le législateur ont été prises par le Gouvernement.

Nombre total de mesures réglementaires prises (prévues et non prévues)
(lois votées pendant l'année parlementaire 2009-2010, hors lois d'application directe)

	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Économie	Finances	Lois	Commission spéciale	Total
- mesures réglementaires prévues par la loi et prises	5	11	15	22	50	5	27	135
- mesures réglementaires prises mais non prévues par la loi	-	4	2	3	-	5	1	15
TOTAL	5	15	17	25	50	10	28	150

Source : Sénat, base APLEG, M.1, 2°, page 6.

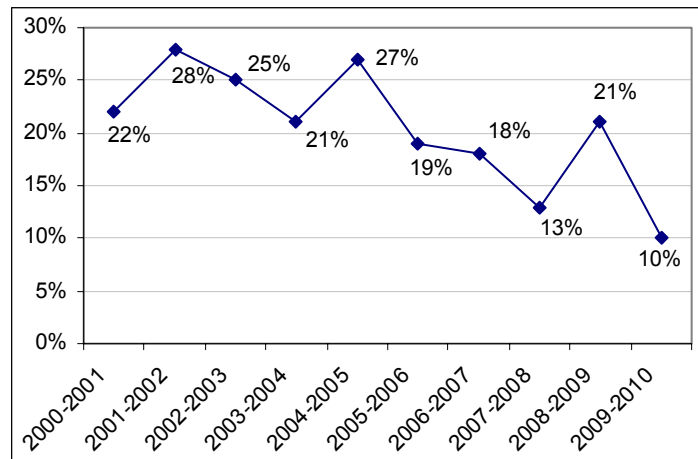
Dans le total des mesures d'application prises, **la proportion de mesures réglementaires qui n'étaient pas prévues par la loi n'est que de 10 % en 2009-2010** (contre 21 % en 2008-2009, 13 % en 2007-2008, 18 % en 2006-2007 et 19 % en 2005-2006, 27 % en 2004-2005), ce qui vient renouer avec la tendance à la diminution de cette proportion constatée depuis 2005-2006.

Proportion des mesures réglementaires publiées, non prévues par la loi, dans le total des mesures réglementaires publiées, non prévues et prévues

Evolution de 2000-2001 à 2009-2010

(au 30 septembre de chaque année)

(% arrondis)



Si l'on prend en compte les mesures non prévues prises par le Gouvernement, le taux de mise en application des lois promulguées en 2009-2010 passe de 20,1 % (135 mesures sur 670) à 21,9 % (150 mesures sur 685).

E. STABILITÉ DES DÉLAIS DE PUBLICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES PRÉVUS ET PARUS

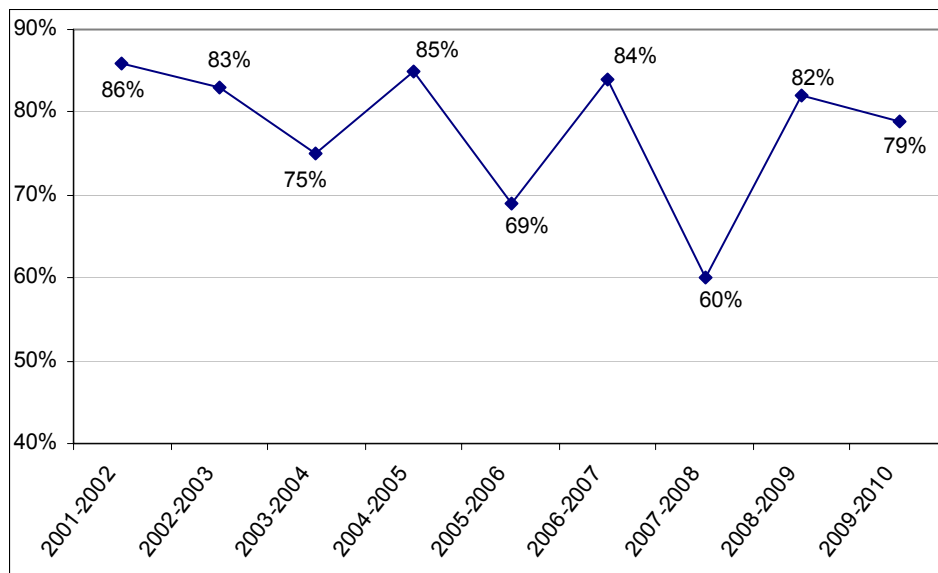
Depuis plusieurs années, une année sur deux, les délais de publication s'allongent puis raccourcissent.

1) Cette évolution en dents de scie est observée cette année encore, mais de façon moins significative. Pour les **135 textes réglementaires explicitement prévus et parus, pour les 35 lois promulguées en 2009-2010** prévoyant des mesures d'application, les délais de publication ont été un peu plus longs que l'année précédente :

– **79 % ont été publiés en moins de six mois (délai requis par les instructions du Premier ministre)**, contre 82 % en 2008-2009 ;

– **21 % ont été publiés en plus de six mois**, (contre 18 % en 2008-2009, 41 % en 2007-2008, 16 % en 2006-2007, 31 % en 2005-2006, 15 % en 2004-2005, 25 % en 2003-2004, 17 % en 2002-2003 et 14 % en 2001-2002).

Part des mesures réglementaires publiées en moins de six mois dans le total des mesures publiées (de 2001-2002 à 2009-2010)



Le tableau qui suit précise les délais observés pour chaque commission permanente et pour les commissions spéciales

**Délais de publication des mesures d'application (prévues)
prises au cours de l'année parlementaire pour les lois promulguées
au cours de l'année parlementaire
(du 1^{er} octobre 2009 au 30 septembre 2010)**

Mesures prévues prises dans un délai	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Economie	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
≤6 mois	4	6	15	12	39	5	24	105	79 %
>6 mois-1 an	1	5	-	8	11	-	3	28	21 %
TOTAL	5	11	15	20	50	5	27	133	100

Source : Sénat, base APLEG, M2, page 8.

Délai moyen : 3 mois et 12 jours Délai minimal : 0 jour Délai maximal : 9 mois et 28 jours

2) Pour les **15** autres textes réglementaires publiés mais qui n'étaient **pas prévus** par le législateur, le résultat est analogue à celui de l'an dernier avec **64 % publiés en moins de six mois** (contre 63 % en 2008-2009, 79 % en 2007-2008, 75 % en 2006-2007, 64 % en 2005-2006 et 85 % en 2004-2005).

Délais de publication des mesures d'application (non prévues) prises au cours de l'année parlementaire pour les lois promulguées au cours de l'année parlementaire
(du 1^{er} octobre 2009 au 30 septembre 2010)

Mesures non prévues prises dans un délai	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Economie	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
≤6 mois	-	2	1	1	-	5	-	9	64 %
>6 mois-1 an	-	2	1	2	-	-	-	5	36 %
TOTAL	-	4	2	3	-	5	-	14	100 %

Source : Sénat, base APLEG, M2, page 8.

Délai moyen : 5 mois Délai minimal : 1 mois et 22 jours Délai maximal : 8 mois et 23 jours

Mais, le très faible nombre de 15 mesures publiées, non prévues par le législateur, n'influe pas sur le rythme de publication de l'ensemble des mesures réglementaires, prévues et non prévues.

La statistique cumulée (133 textes d'application prévus et publiés et 14 non prévus et publiés) est la suivante :

Délais de publication des mesures d'application (prévues et non prévues) prises au cours de l'année parlementaire pour les lois promulguées au cours de l'année parlementaire
(à l'exclusion des rapports)
(du 1^{er} octobre 2009 au 30 septembre 2010)

Nombre de mesures prises dans un délai	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Économie	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
<6 mois	4	8	16	13	39	10	24	114	77 %
>6 mois-1 an	1	7	1	10	11	-	3	33	22 %
TOTAL	5	15	17	23	50	10	27	147	100 %

Source : Base APLEG, Sénat, M2, page 8.

Délai moyen : 3 mois et 17 jours Délai minimal : 0 jour Délai maximal : 9 mois et 28 jours

Les délais de publication, en termes cumulés (mesures prévues et non prévues), sont ainsi équivalents à ceux de l'an dernier :

– **moins de six mois** : 77 % des textes, (contre 78 % en 2008-2009, 61 % en 2007-2008, 82 % en 2006-2007, 68 % en 2005-2006, 85 % en 2004-2005 et 70 % en 2003-2004) ;

– **plus de six mois** : 22 % des textes, (comme en 2008-2009, contre 38 % en 2007-2008, 18 % en 2006-2007, 32 % en 2005-2006, 15 % en 2004-2005 et 30 % en 2003-2004).

Les trois dernières années parlementaires se caractérisent par une **stabilité des délais moyens de publication des mesures d'application des lois, autour de trois mois et demi à quatre mois.**

Délais moyens comparés de publication des mesures d'application des lois
(trois dernières années parlementaires)

	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Textes prévus par le législateur (1)	5 mois	3 mois et 19 jours	3 mois et 12 jours
Textes non prévus par le législateur (2)	3 mois et demi	4 mois et 9 jours	5 mois
Cumul (1) + (2)	4 mois et demi	3 mois et 24 jours	3 mois et 17 jours

F. PUBLICATION, SELON LEUR ORIGINE, DES MESURES D'APPLICATION PRÉVUES PAR LES LOIS PROMULGUÉES EN 2009-2010 : LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES AMENDEMENTS DU SÉNAT RÉGRESSE LÉGÈREMENT

Les dispositions législatives prescrivant des mesures réglementaires sont comptabilisées selon leur origine : projet ou proposition de loi (texte initial), amendement du Gouvernement, amendement de l'Assemblée nationale, amendement du Sénat, disposition introduite en commission mixte paritaire. Ces distinctions permettent d'apprécier, au moins partiellement, la propension du pouvoir réglementaire à donner suite aux initiatives des parlementaires.

Comme à l'accoutumée, la priorité du Gouvernement a été accordée cette année encore au suivi réglementaire des dispositions figurant dans le texte initial des projets ou propositions de loi. **Plus de la moitié des mesures réglementaires publiées, soit 70 sur 135, étaient prévues par le texte initial.**

**Origines des mesures réglementaires d'application prévues par les lois promulguées
au cours de l'année parlementaire 2009-2010
(du 1^{er} octobre 2009 au 30 septembre 2010)**

Origine des mesures prévues	Texte initial	Amendements du Gouvernement	Amendements du Sénat	Amendements de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Total
Total	268	43	167	180	11	670
% du total général	40 %	6 %	25 %	27 %	2 %	100 %
dont :						
prises	70	8	26	29	1	135
restant à prendre	198	35	141	151	10	535
Taux de publication (arrondi)	26	19	16	16	9	20

Source : Sénat, base APLEG, M.3, page 9.

Par rapport à 2008-2009, **le taux de publication des mesures réglementaires prévues par les amendements émanant des sénateurs régresse à 16 % en 2009-2010** (19 % en 2008-2009).

Quant au suivi réglementaire des dispositions introduites à l'initiative des députés, son évolution est encore plus négative puisque ce taux perd 8 points, passant de 24 % l'an passé à 16 %.

Pour le suivi des amendements du Gouvernement, le taux de publication diminue également, d'une année à l'autre, de 6 points, tombant de 25 % à 19 %, alors même que le nombre de mesures à prendre a diminué (43 mesures prévues en 2009-2010 contre 56 en 2008-2009).

A noter que le nombre de dispositions législatives résultant d'amendements sénatoriaux et prescrivant un suivi réglementaire, représente, par rapport à l'année précédente, une part plus importante (25 %, contre 19 % en 2008-2009, 27 % en 2007-2008, 20 % en 2006-2007 et 24 % en 2005-2006).

Comme le montre le tableau ci-dessous, **sur les 26 mesures prises en application d'amendements introduits par les sénateurs, plus du tiers (10) relève de textes examinés par des commissions spéciales**, qui affichent, compte tenu du nombre de mesures prévues (soit 35), un taux de mise en application de 29 % (en 2008-2009, aucune des lois promulguées n'avaient été examinées par une commission spéciale).

Taux de publication, par commission, des mesures réglementaires issues des amendements introduits par le Sénat dans les lois promulguées en 2009-2010

	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Économie	Finances	Lois	Commission spéciale
Mesures prévues (167)	2	25	8	73	9	15	35
Mesures prises (26)	0	4	3	5	3	1	10
Taux de publication arrondi	0%	16 %	38 %	7 %	33 %	7 %	29 %

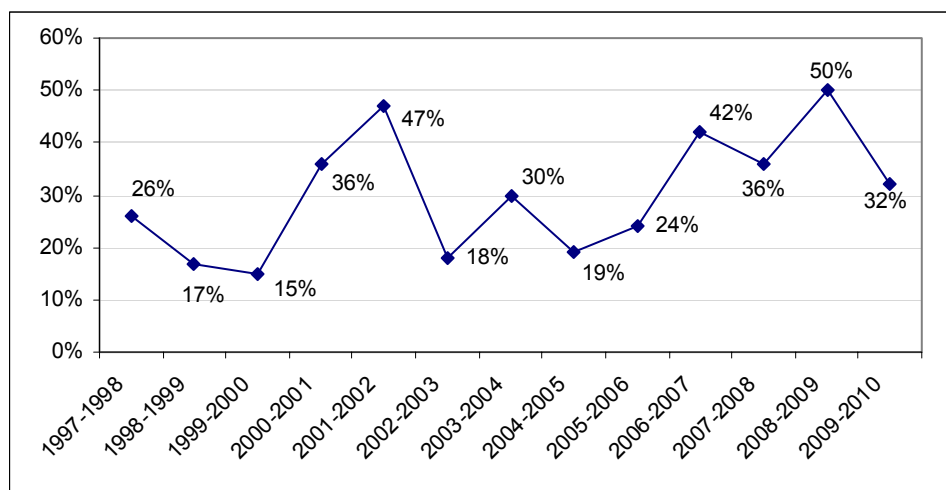
Source : Sénat , base APLEG, M.3, pages 10 à 16.

G. LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE : QUELLE INCIDENCE SUR LEUR MISE EN APPLICATION ?

En 2009-2010, **19** textes législatifs (dont 5 lois d'application directe, et donc **14** prescrivant un suivi réglementaire) ont été promulguées après **examen selon la procédure accélérée**, les textes soumis de droit à cette procédure (6) étant exclus.

Cela représente **32 %** des 59 lois promulguées, pourcentage en net recul par rapport à l'an dernier (19 lois sur 38 soit 50 %).

Part relative, dans le total des lois promulguées, des lois votées après déclaration d'urgence ou selon la procédure accélérée (de 1997-1998 à 2008-2009) (textes en procédure accélérée de droit exclus)



Parmi les autres lois promulguées en 2009-2010, le nombre de lois votées selon la procédure accélérée de droit a été inhabituel pour la deuxième année consécutive : loi de financement de la sécurité sociale, loi de finances initiale, trois

lois de finances rectificatives, loi de règlement, soit **6 lois votées selon la procédure accélérée de droit.**

Ainsi 34 lois sur 59, soit 58 % du total des lois, ont été examinées selon la procédure de droit commun.

Le tableau ci-après donne le degré de mise en application des 14 lois examinées selon la procédure accélérée et appelant des mesures réglementaires. Sur ces 14 lois, 4 ont été promulguées pendant la session extraordinaire de juillet 2010.

**Les 14 lois votées selon la procédure accélérée en 2009-2010 prescrivant un suivi réglementaire
(Hors recours de droit à la procédure accélérée)**

Degré de mise en application des lois	Etat de mise en application au 30 septembre 2010
<p>1) Loi mise en application (1)</p> <p>- Loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des <i>victimes des essais nucléaires français</i></p>	<p>5 mesures prises sur 5 mesures prévues</p>
<p>2) Lois partiellement mises en application (9)</p> <p>- Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 <i>pénitentiaire</i></p> <p>- Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la <i>formation professionnelle</i> tout au long de la vie</p> <p>- Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des <i>transports ferroviaires</i> et portant diverses dispositions relatives aux transports⁽¹⁾</p> <p>- Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique <i>La Poste</i> et aux activités postales</p> <p>- Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au <i>Grand Paris</i></p> <p>- Loi n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au <i>Conseil économique social</i> et environnemental</p> <p>- Loi n° 2010-751 du 5 juillet 200 relative au dialogue social dans la <i>fonction publique</i></p> <p>- Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant <i>engagement national pour l'environnement</i> ⁽¹⁾</p> <p>- Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de <i>modernisation de l'agriculture et de la pêche</i></p>	<p>2 mesures prises sur 19 mesures prévues</p> <p>17 mesures prises sur 34 mesures prévues</p> <p>9 mesures prises sur 33 mesures prévues et non prévues</p> <p>4 mesures prises sur 11 mesures prévues et non prévues</p> <p>6 mesures prises sur 18 mesures prévues et non prévues</p> <p>1 mesure prise sur 3 mesures prévues</p> <p>3 mesures prises sur 26 mesures prévues et non prévues</p> <p>2 mesures prises sur 172 mesures prévues</p> <p>2 mesures prises sur 65 mesures prévues</p>
<p>3) Lois non mises en application (4)</p> <p>- Loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des <i>parcs de l'équipement</i> et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers</p> <p>- Loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de <i>récidive criminelle</i></p> <p>- Loi n° 2010-658 du 15 juin 2010 relative à <i>l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée</i></p> <p>- Loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à <i>l'action extérieure de l'Etat</i></p>	<p>0 mesure prise sur 5 mesures prévues</p> <p>0 mesure prise sur 2 mesures prévues</p> <p>0 mesure prise sur 9 mesures prévues</p> <p>0 mesure prise sur 7 mesures prévues</p>

⁽¹⁾ Lois adoptées selon l'ancienne procédure de l'urgence.

Dans quelle mesure le choix du recours à la procédure accélérée a-t-il emporté une célérité accrue pour la mise en application des lois votées selon cette procédure en 2009-2010 ?

1) La réponse à cette question résulte d'abord de l'**état de mise en application des lois votées en 2009-2010, selon les modalités de leur adoption** :

- 14 lois pour lesquelles le Gouvernement a engagé la procédure accélérée en 2009-2010 et 4 lois votées en urgence de droit selon cette procédure appellent des mesures réglementaires.

- parmi les 34 lois votées selon la procédure de droit commun, 17 prévoient des mesures réglementaires.

Etat de mise en application des lois selon leurs modalités d'adoption (2009-2010)

	Lois votées selon la procédure accélérée	Lois votées, de droit, selon la procédure accélérée (1)	Lois votées selon la procédure de droit commun	Ensemble des lois
Mises en application	1	1	1	3
Partiellement mises en application	9	3	7	19
Non mises en application	4	-	9	13
Total	14	4	17	35
Application directe (pour mémoire)	(5)	(2)	(17)	(24)

Source : Sénat, base APLEG, LI, pages 3, 24 et 38.

(1) Loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, loi de finances pour 2010, loi de finances rectificatives pour 2009, trois lois de finances rectificatives pour 2010 (les deux plus récentes n'appelant pas de mesures réglementaires d'application).

Le tableau ci-dessus montre que **l'état de mise en application des lois votées selon la procédure accélérée et requérant un suivi réglementaire est plus avancé que celui des lois votées selon la procédure de droit commun** :

– une seule loi totalement mise en application sur les 14 lois votées selon la procédure accélérée, et une également parmi les lois votées selon la procédure de droit commun ;

– 9 lois partiellement mises en application sur les 14 lois votées selon la procédure accélérée, 7 sur 17 parmi les lois votées selon la procédure de droit commun ;

– 4 lois non mises en application sur les 14 lois votées selon la procédure accélérée, 9 sur 17 parmi les lois votées selon la procédure de droit commun.

Ainsi, 10 lois sur 14 votées selon la procédure accélérée et requérant des mesures réglementaires étaient totalement ou partiellement mises en application au 30 septembre (71,4 %), et 8 sur 17 des lois votées selon la procédure de droit commun (47 %).

Quant aux 4 lois votées, de droit, selon la procédure accélérée et requérant un suivi réglementaire, 3 étaient partiellement mises en application et la quatrième totalement. Cette loi, n° 2010-237 du 9 mars 2010 de *finances rectificative* n'attendait que 7 mesures réglementaires d'application.

2) Il faut aussi comparer **le nombre et la proportion de mesures mises en application**, selon la procédure mise en œuvre.

A cet égard, **la procédure accélérée**, favorable pour le degré de mise en application des lois concernées, **n'a guère été toujours déterminante pour le taux de publication des mesures réglementaires prescrites** (hors lois votées, de droit, selon la procédure accélérée...).

C'est ainsi qu'avait pu être déploré, en 2002-2003, **le niveau dérisoire du taux de mise en application des dispositions, insérées dans les lois examinées après déclaration d'urgence, appelant un suivi réglementaire** : moins de 3 % ! Mais les trois années parlementaires suivantes avaient été caractérisées par un progrès très sensible, à un rythme croissant : 5,3 %, puis 14 % et enfin 25 %.

Puis les 16 % de l'année 2006-2007 avaient traduit un recul préoccupant encore accentué en 2007-2008 avec un taux de 10 %.

La situation s'est redressée nettement en 2008-2009, avec un taux de publication des mesures réglementaires prévues par les lois examinées après déclaration d'urgence de 21 %, les dispositions de ces seules lois représentant près des deux tiers du total prévu pour l'ensemble des lois votées (soit 63,2 %, contre 51,6 % en 2007-2008).

Pendant, le bilan était meilleur encore pour les **lois examinées selon la procédure de droit commun : 26 % des mesures d'application prévues avaient été publiées** et excellent pour les **lois examinées en urgence de droit**, mises en application à **68 %**, taux supérieur à celui de l'année précédente (50 %).

Pour l'année parlementaire 2009-2010 :

– sur 409 mesures réglementaires à prendre pour les lois examinées selon la **procédure accélérée**, 51 étaient publiées au 30 septembre, soit **12,5 %** ;

– sur 91 mesures réglementaires prévues par **les lois de finances et la loi de financement de la sécurité sociale**, examinées selon la procédure accélérée de droit, 33 étaient prises, soit **36,2 %** ;

– enfin, sur 185 mesures prévues par les lois votées selon le **droit commun**, 66 étaient publiées, soit **35,7 %**.

Cette année encore, le taux de mise en application des lois examinées selon la procédure accélérée est le moins performant, et de surcroît inférieur à l'année précédente. Mais ce constat doit être relativisé en raison de l'abondance des mesures réglementaires à prendre, qui représentent 60 % du suivi réglementaire prescrit par l'ensemble des lois promulguées.

II. MISE EN APPLICATION DES LOIS ANTÉRIEURES À L'ANNÉE PARLEMENTAIRE : PRIORITÉ AU SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES LOIS RÉCENTES

Il s'agit :

- de l'évolution du nombre de lois en attente de suivi réglementaire ;
- du suivi réglementaire opéré pendant la XIII^e législature de la mise en application des lois promulguées au cours des législatures précédentes ;
- des mesures réglementaires prises en 2009-2010 pour la mise en application des lois promulguées antérieurement à cette année parlementaire ;
- des mesures réglementaires prises, depuis le début de la XIII^e législature, pour la mise en application des lois promulguées pendant cette même législature.

A. SUR LES 1 605 LOIS PROMULGUÉES DEPUIS 1981, 243 SONT EN ATTENTE DE SUIVI RÉGLEMENTAIRE

Parmi les 1 605 lois promulguées de juin 1981 à fin septembre 2010, on dénombre 243 lois en attente de suivi réglementaire, la plus ancienne datant de 1984 :

– **26 lois n'ont encore reçu aucun des textes réglementaires requis**, (dont 13 promulguées en 2009-2010), ce qui ne signifie pas pour autant qu'elles soient toutes restées totalement inapplicables, certaines comportant des dispositions « d'application directe » ; 10 relèvent de la commission des lois ; **la plus ancienne remonte toujours à 1997** ;

– **217 lois restent partiellement mises en application**, (dont 19 promulguées en 2009-2010), surtout examinées au fond par les commissions des lois (60), des affaires sociales (54), des finances (40) et de l'économie (43) ; **la plus ancienne remonte toujours à 1984**.

Ces 243 lois (26 + 217) représentent 15,1 % des 1 605 lois adoptées depuis juin 1981, pourcentage égal à celui de l'année parlementaire précédente (15,1 % en 2008-2009 pour 1 543, 16,3 % en 2007-2008 pour 1 505 lois, 16,3 % en

2006-2007 pour 1 450 lois, 16,1 % en 2005-2006, pour 1 405 lois ; 16,3 % en 2004-2005, pour 1 360 lois).

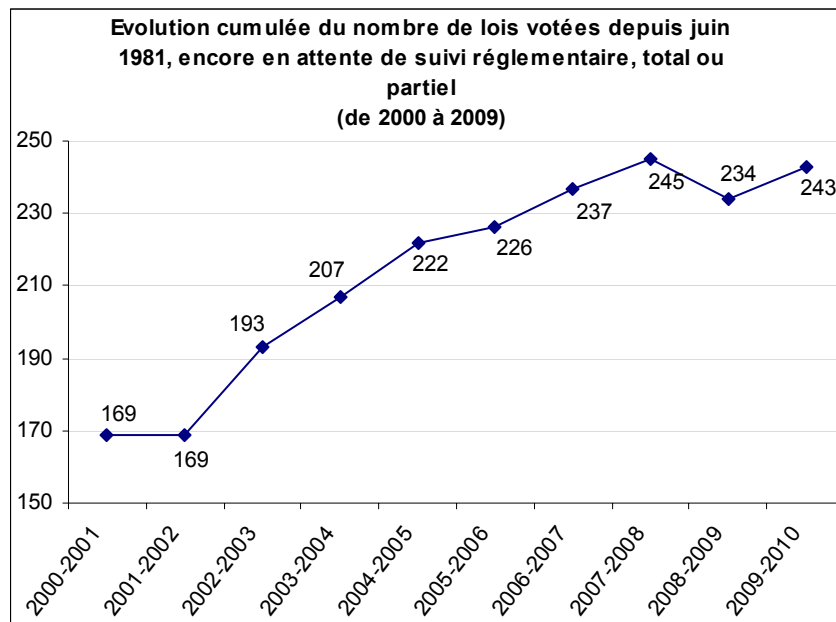
De 2008-2009 à 2009-2010, on note :

- 4 lois de plus non mises en application ;
- 5 lois de plus partiellement mises en application.

Le nombre de lois promulguées depuis 1981 en attente de suivi réglementaire a donc augmenté, d'une année à l'autre, de 9 unités.

La diminution de ce nombre constatée l'an dernier, et pour la première fois depuis 2000-2001, n'a donc constitué qu'un fait isolé.

**Nombre de lois promulguées, depuis juin 1981, encore en attente de mise en application, totale ou partielle
(Evolution cumulée de 2000-2001 à 2009-2010)**



De nouveau s'éloigne la perspective, fugitivement entrevue l'an dernier, d'une diminution significative du nombre de lois en attente de mesures d'application.

D'ailleurs, une telle perspective paraissait d'autant plus illusoire que la **baisse constatée en 2008-2009 résultait de la mise en application de lois récentes**, à laquelle va la priorité de tout gouvernement.

La mise en application des lois anciennes ne progresse guère. Au demeurant, on peut s'interroger sur la portée éventuelle de mesures réglementaires dont la publication a été différée depuis de nombreuses années et dont nombre d'entre elles sont certainement devenues aujourd'hui sans objet quand ce ne sont pas les lois elles-mêmes qui sont dans ce cas.

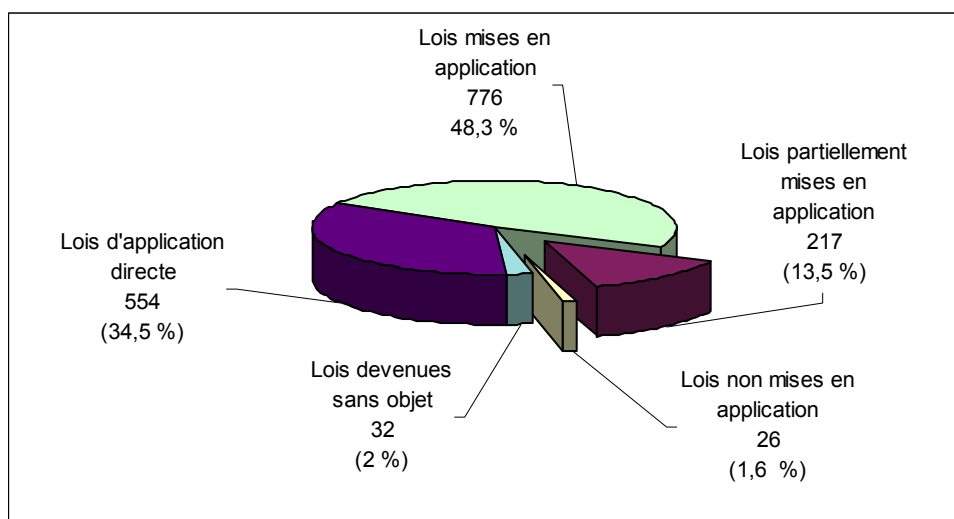
Le tableau ci-après fournit la répartition, par commission, des lois les plus anciennes attendant encore des textes réglementaires d'application. Il révèle que **les retards les plus manifestes demeurent, à peu de chose près, les mêmes qu'en 2008-2009**. La commission des affaires étrangères et de la défense fait exception, du moins pour les lois en attente de la totalité de leur suivi réglementaire car aucune n'est antérieure à l'année parlementaire 2008-2009.

Répartition, par commission, des lois les plus anciennes, partiellement ou pas du tout mises en application entre un an et vingt-six ans après leur promulgation

Commissions	Lois non mises en application	Lois partiellement mises en application
Affaires étrangères et défense	<i>Aucune de plus de trois mois</i>	11 ans : 5 mesures attendues <i>Loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense (8 mesures prévues, 3 prises, encore 5 mesures attendues depuis 2004)</i>
Affaires sociales	11 ans : 1 mesure attendue <i>Loi n° 99-584 du 12 juillet 1999 modifiant l'ordonnance n° 82-283 du 26 mars 1982 portant création des chèques vacances (1 seule mesure prévue, 0 prise).</i>	24 ans : 27 mesures attendues <i>Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière (185 mesures prévues et non prévues dont 18 devenues sans objet, 158 prises, encore 27 attendues depuis 2006)</i>
Culture, éducation et communication	10 ans : 1 mesure attendue <i>Loi n° 2000-197 du 6 mars 2000 visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection des faits de mauvais traitements à enfants (1 seule mesure prévue, 0 prise).</i>	26 ans : 11 mesures attendues <i>Loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur (157 mesures prévues et non prévues, 146 prises, encore 11 mesures attendues depuis 2004).</i>
Économie, développement durable et aménagement du territoire	6 ans : 1 mesure attendue <i>Loi n° 2004-1338 du 8 décembre 2004 relative à la protection des inventions biotechnologiques (1 seule mesure prévue, 0 prise).</i>	24 ans : 1 mesure attendue <i>Loi n° 86-1321 du 30 décembre 1986 relative à l'organisation économique en agriculture (6 mesures prévues et non prévues, 5 prises, encore 1 mesure attendue depuis 2004)</i>
Finances	6 ans : 1 mesure attendue <i>Loi n° 2004-1487 du 30 décembre 2004 relative à l'ouverture du capital de DCN et à la création par celle-ci de filiales (1 seule mesure prévue, 0 prise).</i>	26 ans : 3 mesures attendues <i>Loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit (122 mesures prévues et non prévues, 119 prises, encore 3 mesures attendues depuis 2006).</i>

Commissions	Lois non mises en application	Lois partiellement mises en application
Lois	<p>13 ans : 2 mesures attendues</p> <p>Loi n° 97-936 du 24 avril 1997 portant diverses dispositions relatives à l'immigration (2 mesures prévues, 0 prise).</p>	<p>26 ans : 1 mesure attendue</p> <p>Loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion (27 mesures prévues et non prévues, 26 prises, encore 1 mesure attendue depuis 2004)</p>

État, au 30 septembre 2010, de la mise en application des 1 605 lois promulguées depuis juin 1981



Au total, les **lois d'application directe**, les **lois totalement mises en application** et les **lois devenues sans objet** constituent **84,8 %** des lois votées depuis 1981, soit **1 362 lois** sur 1605.

Comme déjà indiqué, les **243 lois** qui attendent encore tout ou partie des textes réglementaires qu'elles prévoient représentent **15,1 %** des 1 605 lois votées depuis 1981.

Ces mesures réglementaires non encore prises sont au nombre de **3 120** (Sénat, base Apleg).

B. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ EN 2009-2010, DES LOIS ANTÉRIEURES À CETTE ANNÉE PARLEMENTAIRE

452 mesures réglementaires, prévues et non prévues, ont été prises, en 2009-2010, pour appliquer des lois précédemment promulguées.

L'examen des délais de publication montre que **l'effort a principalement porté sur des lois relativement récentes** :

– **269 mesures, soit 60 %** des mesures prises l'ont été pour **des lois de moins d'un an** (contre 45 % en 2008-2009, 34 % en 2007-2008, 29 % en 2006-2007, 39 % en 2005-2006, 46 % en 2004-2005, 54 % en 2003-2004 et 28 % en 2002-2003) ;

– **71 mesures, soit 16 % pour des lois de plus de deux ans** (27 % en 2008-2009, 27 % en 2007-2008, 38 % en 2006-2007, 31 % en 2005-2006, 24 % en 2004-2005, 19 % en 2003-2004 et 30 % en 2002-2003).

Autrement dit :

– près des deux tiers des mesures d'application prises ont porté sur des lois promulguées depuis moins d'une année,

– quatre cinquièmes sur des lois promulguées depuis moins de deux ans,

– moins d'un cinquième sur les lois les moins récentes, la plus ancienne remontant à plus de vingt-six ans.

**Délais de publication des mesures réglementaires d'application (prévues et non prévues)
prises, au cours de l'année parlementaire 2009-2010,
pour les lois promulguées antérieurement à cette année
(à l'exclusion des rapports au Parlement)**

(du 1^{er} octobre 2009 au 30 septembre 2010)

Nombre de mesures prises dans un délai	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Économie	Finances	Lois	Commissions spéciales	Total	% arrondi
< 6 mois	25	12	2	27	-	2	-	68	15 %
6 mois-1 an	18	100	6	40	18	19	-	201	44 %
1 an-2 ans	2	53	8	14	3	14	18	112	25 %
> 2 ans	-	27	1	23	1	18	1	71	16 %
TOTAL	45	192	17	104	22	53	19	452	100 %

Source : Sénat, base APLEG, M2, 1^o, page 7.

Délai moyen : 1 an 6 mois 10 jours Délai minimal : 2 mois 27 jours Délai maximal : **26 ans 9 mois 10 jours**

Le Gouvernement s'est d'autant plus activement préoccupé de mettre en œuvre les lois promulguées au début de la XIII^e législature et celles promulguées au cours de la législature précédente, que les élections législatives de 2007 n'ont pas entraîné d'alternance politique.

En 2009-2010, 24 lois promulguées avant le 1er octobre 2009 ont été totalement mises en application. La plus ancienne date de 1995.

**24 lois, promulguées avant le 1^{er} octobre 2009,
ont été totalement mises en application en 2009-2010**

Commission des affaires étrangères (1) :

- Loi n° 2008-493 du 26 mai **2008** ratifiant l'ordonnance n° 2005-883 du 2 août 2005 relative à la mise en place au sein des institutions de la défense d'un dispositif d'accompagnement à *l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté* et l'ordonnance n° 2007-465 du 29 mars 2007 relative au *personnel militaire*, modifiant et complétant la partie législative du code de la défense et le code civil, et portant diverses dispositions relatives à la défense.

Commission des affaires sociales (3) :

- Loi n° 2008-337 du 15 avril **2008** ratifiant l'ordonnance n° 2007-613 du 26 avril 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le *domaine du médicament* ;

- Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant *rénovation de la démocratie sociale* et réforme du temps de travail ;

- Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le *revenu de solidarité active* et réformant les politiques d'insertion.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) :

- Loi n° 2009-833 du 7 juillet **2009** portant création d'une *première année commune aux études de santé* et facilitant la réorientation des étudiants

Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (8) :

- Loi n° 95-101 du 2 février **1995** relative au renforcement de la *protection de l'environnement* ;

- Loi n° 2001-6 du 4 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire en matière de *santé des animaux* et de qualité sanitaire des denrées d'origine animale et modifiant le code rural ;

- Loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des *petites et moyennes entreprises* ;

- Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant *réforme portuaire* ;

- Loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 relative à la *responsabilité environnementale* et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement ;

- Loi n° 2008-1545 du 31 décembre 2008 pour l'amélioration et la simplification du *droit de la chasse* ;

- Loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des *programmes de construction et d'investissements publics et privés* ;

- Loi n° 2010-607 du 7 juin 2010 autorisant les petits *consommateurs domestiques et non domestiques d'électricité et de gaz naturel* à accéder ou à retourner au tarif réglementé.

Commission des finances (5) :

- Loi n° 2003-709 du 1^{er} août **2003** relative au *mécénat*, aux associations et aux fondations ;

- Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de *finances rectificative pour 2008* ;

- Loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de *finances rectificative pour 2009* ;

- Loi n° 2009-1255 du 19 octobre 2009 tendant à favoriser *l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises* et à améliorer le fonctionnement des marchés financiers ;

- Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de *finances rectificative pour 2010*.

Commission des lois (6) :

- Loi n° 2002-1138 du 9 septembre **2002** d'orientation et de *programmation pour la justice* ;

- Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de *transposition du droit communautaire à la fonction publique* ;

- Loi n° 2007-211 du 19 février 2007 instituant la *fiducie* ;

- Loi n° 2007-1544 du 29 octobre 2007 de lutte contre la *contrefaçon* ;

- Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de *l'immigration*, à l'intégration et à l'asile ;

- Loi n° 2008-644 du 1^{er} juillet 2008 créant de nouveaux *droits pour les victimes* et améliorant l'exécution des peines.

Les taux de publication des mesures réglementaires d'application de plusieurs lois importantes votées sous la XII^e législature et seulement encore partiellement mises en application **ont progressé** par rapport à leur état au 30 septembre 2009 :

Intitulé de la loi	Progression	Mesures encore attendues
Loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des <i>petites et moyennes entreprises</i>	100 % (+ 7 points)	0 mesure encore attendue et 44 prises
Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le <i>droit au logement opposable</i>	86 % (+25 points)	5 mesures encore attendues et 29 prises
Loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la <i>modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur</i>	88 % (+13 points)	3 mesures encore attendues et 8 prises
Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la <i>communication audiovisuelle</i> et au nouveau service public de la télévision	42 % (+32 points)	7 mesures encore attendues et 5 prises
Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de <i>mobilisation pour le logement</i> et la lutte contre l'exclusion	82 % (+2 points)	12 mesures encore attendues et 69 prises.
Loi n° 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la <i>création sur Internet</i>	75 % (+67 points)	4 mesures encore attendues et 9 prises

En revanche, **nombre de lois n'ont pas été l'objet de l'attention du Gouvernement en 2009-2010**, parmi lesquelles :

Intitulé de la loi	Stagnation	Mesures encore attendues
Loi n° 2000-627 du 6 juillet 2000 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des <i>activités physiques et sportives</i>	à 91 %	5 mesures encore attendues et 39 prises
Loi n° 2000-719 du 1 ^{er} août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la <i>liberté de communication</i>	à 95 %	7 mesures encore attendues et 43 prises
Loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur <i>la forêt</i>	à 85 % depuis 2007	7 mesures encore attendues et 39 prises
Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la <i>sécurité intérieure</i>	à 96 %	3 mesures encore attendues et 75 prises

Intitulé de la loi	Stagnation	Mesures encore attendues
Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des <i>risques technologiques et naturels</i> et à la prévention des dommages	à 93 % certaines mesures réglementaires d'exécution sont, depuis 7 ans, en discussion (selon les indications fournies cette année encore par le Gouvernement)	2 mesures encore attendues et 35 prises
Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant <i>réforme des retraites</i>	à 95 %	7 mesures encore attendues et 185 prises
Loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la <i>bioéthique</i>	à 83 %	8 mesures encore attendues et 46 prises
Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la <i>politique de santé publique</i>	à 78 %	24 mesures encore attendues et 103 prises
Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux <i>libertés et responsabilités locales</i>	à 92 %	6 mesures encore attendues et 111 prises
Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l' <i>assurance maladie</i>	à 94 %	5 mesures encore attendues et 88 prises
Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au <i>développement des territoires ruraux</i>	à 95 %	9 mesures encore attendues et 88 prises
Loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programmation pour <i>l'avenir de l'école</i>	à 60 %	4 mesures encore attendues et 21 prises
Loi n° 2006-961 du 1 ^{er} août 2006 relative au <i>droit d'auteur</i> et aux droits voisins dans la société de l'information	à 56 %	7 mesures encore attendues et 12 prises
Loi n° 2007-1631 du 21 novembre 2007 relative à la <i>maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile</i>	à 89 %	1 mesure encore attendue et 7 prises

C. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE OPÉRÉ PENDANT LA XIII^E LÉGISLATURE DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DES LÉGISLATURES PRÉCÉDENTES

Depuis le début de la XIII^e législature (juin 2007), le pouvoir réglementaire a publié 690 mesures réglementaires d'application prévues par des lois promulguées antérieurement. A compter de la promulgation des lois à

appliquer, ces textes ont été pris dans le **délai moyen de 2 ans**, 8 mois et 1 jour (**délai minimum : 3 mois** et 20 jours ; **délai maximum : 26 ans**, 9 mois et 10 jours).

Ces données peuvent être rapprochées des chiffres correspondants sous la XII^e législature, à savoir 697 mesures réglementaires, dans le délai moyen de 3 ans et demi (délai minimum : 4 mois et 21 jours ; délai maximum : 22 ans et 10 mois).

Sans exagérer la portée de la comparaison, il est à noter que **le pouvoir exécutif a pris depuis le début de la XIII^e législature, soit en trois ans, autant de textes réglementaires qu'en ont été publiés, au cours des cinq années de la XII^e législature, pour la mise en application des lois promulguées au cours des législatures antérieures.** Cette observation qui ne fait que souligner que les lois promulguées au cours d'une précédente législature font l'objet d'un meilleur suivi réglementaire lorsqu'il n'y a pas d'alternance politique à l'Assemblée nationale.

D. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ PENDANT LA XIII^E LÉGISLATURE, DES LOIS PROMULGUÉES DEPUIS LE DÉBUT DE CETTE LÉGISLATURE (DU 20 JUIN 2007 AU 30 SEPTEMBRE 2010)

Sous la XIII^e législature, **982 mesures d'application ont été prises sur les 1 744 prévues**, pour appliquer des dispositions insérées dans des lois promulguées depuis le début de cette législature (soit **un délai moyen de 7 mois et 5 jours** et un délai maximal de près de 2 ans, 3 mois et 20 jours).

Selon les statistiques gouvernementales, **plus de 70 % des décrets attendus pour la mise en application des lois promulguées depuis le début de la XIII^e législature jusqu'au 31 décembre 2009 avaient été prises six mois plus tard** (bilan semestriel, au 30 juin 2010, publié sur Legifrance et figurant en annexe n° 3 au présent rapport) **contre plus de 80 % pour le bilan établi l'an dernier.**

SECONDE PARTIE :

OBSERVATIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES

Comme en chaque fin d'année parlementaire, les six commissions permanentes du Sénat ont établi un bilan de la mise en application des lois relevant de leur champ respectif de compétences au 30 septembre 2010. Ces bilans donnent lieu à une communication synthétique du président de chaque commission, dont le compte rendu figure en annexe n° 1 du présent rapport.

Pour 2009-2010, les observations positives formulées par les différentes commissions convergent tandis que des exemples précis illustrent les retards ou les anomalies constatées, relatives notamment à **l'insuffisante diminution du nombre de lois en attente de leur totale mise en application ou au caractère excessif des délais de remise des rapports demandés au Gouvernement** par le législateur.

Les bilans complets et très détaillés établis par les commissions permanentes sont publiés, cette année, sur le site Internet du Sénat, en complément du présent rapport.

I. UN BILAN POSITIF¹

1) Les commissions confirment que l'année parlementaire 2009-2010 est caractérisée par une amélioration du taux de mise en application des lois les plus récentes.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées se félicite de la mise en application totale de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des *victimes des essais nucléaires français*.

Elle note avec satisfaction qu'un rapport extrêmement complet sur la mise en application de la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la *gendarmerie nationale* lui a été adressé.

La commission des affaires sociales exprime un **satisfecit nuancé** constatant une décélération du rythme de la mise en application des lois puisque **seules 16 % des mesures prévues par les lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2009-2010 auront été effectivement prises alors même que le volume des textes réglementaires attendus (61) n'est pas excessif.**

La commission des affaires sociales relève en particulier le **très bon suivi réglementaire de la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST) n° 2009-879** du 21 juillet 2009, 105 des 192 mesures réglementaires attendues ayant été prises au cours de l'année, portant le taux de mise en application de cette loi à 55 %.

¹ Pour chaque commission, les statistiques citées ne portent que sur les lois pour lesquelles la commission était saisie au fond.

Elle note également la mise en application rapide de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à *l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie* dont 55 % des textes réglementaires d'application étaient parus dans les dix mois de sa promulgation.

La proportion de textes parus moins d'un an après le vote des lois qu'ils appliquent atteint cette année le pourcentage élevé de 58 %.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication note que le bilan de l'année parlementaire 2009-2010 confirme la tendance, observée depuis le début de la XIII^e législature, de la **mise en application plus prompte des lois récemment promulguées.**

Elle se réjouit de la mise en application à 79 % de la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au *service civique* dans l'année de sa promulgation.

La commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire estime que l'année parlementaire 2009-2010 « *se caractérise par une nette augmentation du nombre de mesures d'application des lois publiées, une poursuite des efforts de résorption du nombre de lois en attente de mesures réglementaires d'application et une amélioration globale des délais moyens de publication desdites mesures d'application des lois récentes* ».

La commission constate avec satisfaction que **70 % des mesures réglementaires (prévues et non prévues) parues au cours de l'année parlementaire 2009-2010 ont été adoptées dans les six mois suivant la promulgation des lois qu'elles mettent en application** – huit décrets ayant même été pris moins d'un mois après la promulgation des lois auxquelles ils se rapportent.

La commission constate que cette amélioration des délais de parution des mesures réglementaires d'application (prévues et non prévues) concerne également les lois promulguées antérieurement à la dernière année parlementaire : cette année, **65 % des mesures ont été publiées moins d'un an après promulgation des lois qu'elles appliquent** (contre 34 % l'année précédente).

La commission des finances exprime une double satisfaction résultant d'abord de la **publication de plus de la moitié des mesures en attente** au cours de l'année 2009-2010 et du fait que **plus des deux tiers des lois partiellement mises en application (11 sur 16) ont reçu plus de 75 % des textes réglementaires les mettant en œuvre.**

La commission relève que la loi n° 2010-476 du 15 mai 2010 relative à l'ouverture et à la régulation du secteur des *jeux d'argent et de hasard en ligne* a déjà reçu plus de 80 % des textes nécessaires à sa pleine mise en application.

La commission des lois estime que **l'année parlementaire 2009-2010 s'inscrit dans l'effort engagé l'année précédente en confirmant la nette amélioration du taux de mise en application des lois** puisque 19 lois sur 23, dont 15 lois d'application directe, soit 80,6 % sont entièrement mises en application (contre 73,3 % en 2008-2009 et 45,4 % en 2006-2007).

En outre, **toutes les mesures de mise en application des lois promulguées au cours de l'année ont été prises moins de six mois après leur promulgation**. Toutefois, ce bon résultat est obtenu avec seulement 10 mesures prises sur les 68 mesures attendues.

2) D'une manière générale, les commissions sont également satisfaites des éléments d'information communiqués par le Gouvernement sur la mise en application des lois, avec des réserves toutefois.

La commission des affaires étrangères et de la défense continue à déplorer ne pas être informée des échéanciers de mise en application des lois promulguées autrement que par le biais de Legifrance qu'elle estime trop souvent **imprécise et non tenue à jour**. C'est ainsi que, encore à la date du 27 septembre 2010, cette base indique, pour la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la *programmation militaire pour les années 2009 à 2014*, que les trois décrets en Conseil d'État nécessaires à la mise en application de cette loi seront publiés avant la fin de l'année de 2009 alors que cette publication est déjà intervenue en juin 2010.

Au vu de ces éléments la commission des affaires étrangères souhaite une **amélioration de la communication et de l'information de la part du ministère de la défense sur la mise en application des lois**.

La commission des affaires sociales déplore que, **sur le site Legifrance, les échéanciers de parution des textes réglementaires ne reflètent qu'imparfaitement l'état de mise en application réelle des lois considérées**. En effet, seuls les décrets en Conseil d'État ou les décrets simples y sont comptabilisés. De plus, une certaine surestimation de la bonne mise en application de la loi s'y manifeste en raison de l'interprétation parfois extensive du lien entre la prescription du législateur et l'exigence de textes réglementaires.

La commission déplore que **les échéanciers ne mentionnent pas systématiquement les dates prévisionnelles de publication des textes** ou encore que celles-ci ne soient pas toujours respectées, d'autant que ces décalages ne sont pas explicités.

Enfin, **les textes d'application eux-mêmes ne comportent pas toujours, comme il serait souhaitable, les visas** permettant d'identifier les textes qu'ils mettent en œuvre.

Parfois, ce n'est pas l'absence de textes réglementaires mais l'importance de leur volume qui peut entraver le contrôle parlementaire. C'est en particulier le cas avec le décret en Conseil d'État n° 2010-344 du 31 mars 2010 « *tirant les conséquences au niveau réglementaire* » de la *loi hôpital* à travers 372 articles et plusieurs annexes sur 95 pages...

La commission souligne l'intérêt de la nouvelle pratique consistant à faire figurer au Journal officiel, avant le texte des décrets, la mention du public concerné, l'objet de la mesure, sa date d'entrée en vigueur et des précisions sur le contenu et la base juridique du texte pris.

Cependant, elle s'étonne que cette pratique d'un intérêt évident ne soit pas généralisée alors que les auteurs des décrets possèdent par définition tous les éléments souhaitables pour expliciter la portée et le contenu du texte publié.

La commission apprécie également les fiches établies par le Secrétariat général du Gouvernement visant à expliquer les écarts observés entre les données publiées par Legifrance et celles accessibles sur le site du Sénat (base Apleg).

La commission de la culture fait ressortir, dans le tableau ci-dessous, l'irrégularité de la **transmission des rapports ministériels sur la mise en application des lois** relevant de son champ de compétence.

Commission de la culture

Transmission des rapports ministériels sur la mise en application des lois (article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004)

Lois à mettre en application	Date de réception du rapport
- Loi n°2009-258 du 5 mars 2009 relative à la <i>communication audiovisuelle</i> et au nouveau service public de la télévision	mai 2010
- Loi n°2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la <i>création sur Internet</i>	mai 2010
- Loi n°2009-833 du 7 juillet 2009 portant création d'une première année commune aux études de santé et facilitant la réorientation des étudiants	rapport non transmis
- Loi n°2009-1311 du 28 octobre 2009 relatif à la protection pénale de la <i>propriété littéraire et artistique sur Internet</i>	rapport non transmis
- Loi n°2009-1312 du 28 octobre 2009 tendant à garantir la parité de financement entre les <i>écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association</i> lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence	rapport non transmis
- Loi n°2010-241 du 10 mars 2010 relative au <i>service civique</i>	rapport non transmis

La commission de l'économie émet une **appréciation positive sur le recours aux outils du suivi réglementaire** développés ces dernières années (échéanciers prévisionnels de publication des textes d'application des lois, rapports ministériels sur la mise en application des lois, fiches du Secrétariat général du Gouvernement).

En particulier, elle a noté la transmission de quatre **échéanciers prévisionnels au cours du trimestre suivant la publication de la loi.**

Commission de l'économie

Transmission des échéanciers prévisionnels de publication des textes d'application

Lois à mettre en application	Date de transmission de l'échéancier prévisionnel
- Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des <i>transports ferroviaires</i> et portants diverses dispositions relatives aux transports	12 avril 2010
- Loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la <i>fracture numérique</i>	5 mars 2010
- Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique <i>La Poste</i> et aux activités postales	avril 2010
- Loi n° 2010-238 du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de <i>détecteurs de fumée</i> dans tous les lieux d'habitation	27 avril 2010
Loi n° 2010-737 du 1 ^{er} juillet 2010 portant réforme du <i>crédit à la consommation</i>	14 septembre 2010

La **commission s'est également déclarée satisfaite de la transmission des rapports ministériels sur la mise en application des lois.**

Commission de l'économie

Transmission des rapports ministériels sur la mise en application des lois

(article 67 de la loi n° 2004-1313 du 9 décembre 2004)

Lois à mettre en application	Date de réception du rapport
- Loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des <i>programmes de construction et d'investissements</i> publics et privés	2 février 2010
- Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de <i>mobilisation pour le logement</i> et la lutte contre l'exclusion	28 janvier 2010

Toutefois, **la commission regrette de n'avoir reçu ni échéancier prévisionnel ni bilan semestriel portant sur la loi n° 2009-976 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du *Grenelle de l'environnement*.**

D'une manière générale, **la commission note avec satisfaction les efforts réalisés par les services du Premier ministre dans la mise à jour de la base de suivi de la mise en application des lois du site Legifrance** mais elle observe que les divergences d'interprétation entre cette base et la base Apleg du Sénat pourraient être réduites *« si les services des ministères veillaient à **rédiger systématiquement et soigneusement les visas au sein des projets de décrets** qu'ils élaborent. Trop souvent, en effet, ces visas sont absents, imprécis voire même erronés »*.

La commission des lois relève qu'il arrive que les échéanciers prévisionnels de mise en application des lois soient bien transmis mais sans **porter la mention des dates prévues pour la publication des décrets**. Tel fut le cas notamment pour la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux *parcours professionnels dans la fonction publique*.

II. UN SUIVI RÉGLEMENTAIRE PERFECTIBLE

La commission des affaires sociales tempère encore son *satisfecit* nuancé mentionné plus haut en notant que :

- **certaines lois demeurent insuffisamment mises en application** ; en particulier, **la loi du 2 mars 2010 relative à l'accompagnement d'une personne en fin de vie qui n'a encore reçu aucun de ses textes d'application** ou la *loi de financement de la sécurité sociale pour 2010* qui, depuis la fin décembre 2009, n'a encore été assortie que de 22 % des mesures prévues. C'est ainsi que plusieurs mesures destinées à accentuer la *lutte contre la fraude* manquent ainsi que celles permettant l'expérimentation d'une *visite médicale annuelle de prévention pour les jeunes* de 16 à 25 ans ;

- **les délais de mise en application des lois de l'année se dégradent** : seule la moitié des mesures publiées l'auront été dans les six mois suivant la promulgation de la loi qu'elles appliquent ;

- **la mise en application de lois très anciennes adoptées par une autre majorité politique ne constitue plus la priorité des services ministériels.**

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a relevé que, pour la loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la *diffusion audiovisuelle* et à la *télévision du futur* : **quasiment tous les textes réglementaires attendus ont enfin été adoptés** à l'exception de celui prévu par l'alinéa 38 de l'article 6 relatif à la fixation des obligations spécifiques en matière de

diffusion et de production des futures chaînes « bonus » dont bénéficieront les opérateurs historiques. Cependant cette parution ne sera nécessaire qu'à partir de l'extinction de la diffusion analogique prévue pour la fin de l'année 2011.

La commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire insiste sur plusieurs **motifs sérieux d'insatisfaction**.

Elle constate en effet que :

- **le taux de mise en application des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2009-2010 apparaît relativement faible ;**

- **le nombre de lois seulement partiellement mises en application demeure trop important ;**

- **le nombre de mesures réglementaires publiées prévues par les amendements d'origine sénatoriale est insuffisant ;**

- **le nombre de rapports d'information prévus par des dispositions législatives effectivement déposés dans les délais requis sur le bureau du Sénat n'est pas assez élevé.**

La commission de l'économie regrette que la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des *transports ferroviaires* et portant diverses dispositions relatives aux transports reste quasiment inapplicable, alors que sa portée est considérable.

Elle relève aussi que l'unique décret, qui devait regrouper les trois mesures réglementaires d'application de la loi n° 2010-238 du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de *détecteurs de fumée* dans tous les lieux d'habitation, n'a pas été publié dans le très bref délai que le Gouvernement s'était engagé à respecter lors de l'examen des conclusions de la commission mixte paritaire devant le Sénat.

La commission des finances déplore **l'insuffisance du nombre de mesures prises pour appliquer les lois de l'année parlementaire 2008-2009**.

III. L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE LOIS EN ATTENTE DE MESURES RÉGLEMENTAIRES

Plusieurs commissions (commissions de l'économie, des finances, des lois) **déplorent la stagnation ou la trop lente diminution du nombre des lois les plus anciennes non totalement mises en application**. Seule la commission des lois constate une amélioration, surtout pour les lois les plus anciennes.

La commission des affaires étrangères se félicite de la parution de nombreux textes réglementaires qui porte à 80 % le taux de mise en application de la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la *gendarmerie nationale* et à 67 % le taux de mise en application de la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la *programmation militaire* pour les années 2009 à 2014.

La commission des affaires sociales fait observer que le **taux de mise en application des lois promulguées depuis l'année parlementaire 1997-1998 s'établit à 78 % en 2009-2010.**

Sur les 102 lois promulguées au cours des années parlementaires 1997-1998 à 2008-2009, 57 lois sont désormais pleinement mises en application et 43 lois ne le sont encore que partiellement.

Commission des affaires sociales

Taux d'application des lois promulguées depuis l'année parlementaire 1997-1998

Année parlementaire	Nombre de mesures prévues (sauf rapports) ⁽¹⁾	Nombre de mesures prises (sauf rapports)	Taux de mise en application au 1/10/2010	Taux de mise en application au 1/10/2009
1997-1998	281	225	80 %	80 %
1998-1999	146	118	81 %	81 %
1999-2000	117	101	86 %	86 %
2000-2001	149	128	86 %	86 %
2001-2002	369	206	56 %	56 %
2002-2003	170	163	96 %	96 %
2003-2004	351	284	81 %	81 %
2004-2005	259	234	90 %	90 %
2005-2006	118	99	84 %	81 %
2006-2007	181	122	67 %	57 %
2007-2008	78	74	95 %	81 %
2008-2009	336	229	68 %	32 %
Total	2 555	1 983	78 %	78 %⁽²⁾

⁽¹⁾ Sont exclues les mesures attendues par des dispositions devenues sans objet (de même que pour le calcul du taux de mise en application de chaque loi).

⁽²⁾ Taux qui n'incluait pas, par construction, les lois votées en 2008-2009.

La commission des affaires sociales note que, **par rapport à l'ensemble des lois promulguées depuis juin 1981** (et hors lois d'application directe), dans les secteurs relevant au fond de cette commission, **plus des 4/5 de ces textes ont été pleinement mis en application**, soit 165 lois tandis que 53 lois n'étaient encore que partiellement mises en application.

La commission de l'économie souligne **la résorption toujours insuffisante du nombre de lois antérieures partiellement mises en application.**

Elle cite à cet égard les cas de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur *la forêt* dont la mise en application n'a pas évolué depuis 2007, de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des *risques technologiques et naturels* et à la prévention des dommages, dont certaines mesures réglementaires sont attendues depuis sept ans, et de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au *développement des territoires ruraux* qui n'a pas progressé depuis l'an dernier.

La commission des finances déplore que huit lois n'aient connu aucune évolution de leur mise en application depuis un an et que **les lois promulguées antérieurement à l'année 2007 semblent ne pas devoir être dotées de leurs textes d'application dans un avenir proche.**

Tel est le cas, en particulier, du décret prévu par l'article 24 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 portant réforme de la *taxe pour le développement de la formation professionnelle dans le bâtiment et les travaux publics*.

La commission des lois relève que 12 lois promulguées sous la XII^e législature, contre 17 l'an passé, sont aujourd'hui partiellement mises en application avec un taux de 84 % mais elle souligne des résultats plus fragiles pour les lois promulguées sous la XIII^e législature antérieurement à l'année parlementaire 2009-2010.

La commission observe que, **du fait des délais excessifs de mise en application, certaines de ces lois ne manqueront pas de faire l'objet d'une modification substantielle avant même d'avoir produit pleinement leurs effets.**

Pour l'ensemble des commissions, le détail, loi par loi, des mesures d'application prises permet de relever quelques **cas emblématiques de retard dans la mise en application des lois** énumérés ci-dessous, par ordre chronologique.

11 ans de retard

- Mise en application de la loi n° 99-584 du 12 juillet 1999 modifiant l'ordonnance n° 82-283 du 26 mars 1982 portant création des chèques vacances (commission des affaires sociales) avec un taux d'application de **0 %** pour une seule mesure attendue.

10 ans de retard

- Mise en application de la loi n° 2000-97 du 6 mars **2000** visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection des faits de mauvais traitements à enfants (commission de la culture).

Un décret d'application devait fixer les modalités d'organisation des *visites médicales de détection des enfants maltraités* ainsi que les modalités d'organisation de *séances annuelles d'information et de sensibilisation*. **Dix années plus tard ce décret, dont l'urgence est manifeste, n'est toujours pas publié.**

- Mise en application de la loi n° 2000-627 du 6 juillet **2000** modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives (commission de la culture).

Un décret est toujours attendu pour définir les **droits et obligations des sportifs** de haut niveau, des sportifs espoirs et des partenaires d'entraînement. Un décret en conseil d'État doit fixer les **conditions d'emploi dans les administrations publiques des sportifs de haut niveau** mais le ministère chargé des sports et celui chargé de la fonction publique ne sont toujours pas parvenus à s'entendre sur un projet. Enfin, un décret en Conseil d'État doit préciser les conditions d'application des mesures d'accompagnement compensatoires ou correctrices en cas d'**atteinte aux espaces, site, ou itinéraires des sports de nature**.

9 ans de retard

- Mise en application de la loi n° 2002-2 du 2 janvier **2002** rénovant l'action sociale et médico-sociale (commission des affaires sociales) avec un taux de mise en application stagnant à **56 %** pour **28 mesures encore attendues**.

- Mise en application de la loi n° 2002-73 du 17 janvier **2002** de modernisation sociale (commission des affaires sociales) avec un taux de mise en application stagnant à **51 %** pour **62 mesures encore attendues**.

- Mise en application de la loi n° 2002-303 du 4 mars **2002** relative aux droits des malades (commission des affaires sociales) avec un taux de mise en application stagnant à **47 %** pour **46 mesures encore attendues**.

6 ans de retard

- Mise en application de la loi n° 2004-575 du 21 juin **2004** pour la confiance dans l'économie numérique (commission de l'économie).

Cinq décrets sont attendus depuis six ans et aucune nouvelle mesure d'application n'a été prise en 2009-2010. Ces textes concernent la *conservation des données de connexion* pour l'identification des éditeurs, la *fermeture d'un site* pour atteinte ou risque d'atteinte au maintien de l'ordre et de la sécurité publique, le régime des *sanctions*, l'adaptation aux téléphones mobiles des *obligations d'information* et de transmission des conditions contractuelles et, enfin, la *gratuité pour les numéros de services sociaux*.

Quant à ce dernier point, un rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur la modernisation de l'État a recommandé l'abrogation de l'article prévoyant cette gratuité en raison du coût que représenterait son application pour les administrations appelées. L'article 55 de la *proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit* qui va être examinée prochainement par le Sénat propose cette abrogation.

- Mise en application de la loi n° 2004-669 du 9 juillet **2004** relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle (commission de l'économie).

Trois décrets sont attendus depuis six ans Ces textes concernent l'autorisation par le CSA des *décrochages locaux*, la procédure d'autorisation par le CSA de l'usage des *fréquences de diffusion radio-télévision par satellite*, les conditions d'obligation de *service minimal en langue française*.

Il semblerait que la rédaction de ce dernier décret ne soit plus du tout envisagée, les craintes qui avaient poussé le législateur à intervenir en 1986 n'étant plus considérées comme étant d'actualité.

- Mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août **2004** relative aux libertés et responsabilités locales (commission des lois).

Cinq décrets ne sont toujours pas publiés six ans après la promulgation de la loi. Il s'agit de textes relatifs à la politique de lutte contre *l'insalubrité et le saturnisme dans l'habitat*, à la *création d'établissement publics d'enseignement primaire expérimentaux*, aux *écoles de la marine marchande*, à la *dotation générale de décentralisation*.

Aucun nouveau texte d'application n'a été pris depuis le mois d'octobre 2009.

5 ans de retard

- Mise en application de la loi n° 2005-157 du 23 février **2005** relative au développement des territoires ruraux (commission de l'économie).

Trois mesures d'application sont encore attendues, près de six années après la publication de la loi, relatives à l'institution d'un *fichier*

central à caractère national des permis délivrés, des validations et des autorisations de chasser, aux dates de chasse aux oiseaux d'élevage, à certaines dispositions de la loi littoral, aux rives des étiers et des rus.

Alors que **la rédaction de ces trois textes, déjà fort avancée au printemps de 2006**, laissait prévoir leur publication avant la fin de l'année 2006, **l'état de mise en application de cette loi demeure inchangé depuis mars 2008.**

- Mise en application de la loi n° 2005-380 du 23 avril **2005** d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école (commission de la culture).

Depuis plus de cinq années, cette loi attend toujours son décret en Conseil d'État relatif aux *fonctions spécifiques des directeurs d'école maternelle et élémentaire, à l'indemnisation de la formation continue des enseignants et à l'application du code de l'éducation dans les établissements français d'enseignement à l'étranger.*

- Mise en application de la loi n° 2005-516 du 20 mai **2005** relative à la régulation des activités postales (commission de l'économie).

Huit décrets sont attendus depuis quatre ans pour fixer les *caractéristiques du service d'envois recommandés, l'accès aux boîtes aux lettres particulières, la représentation des agents de La Poste, le fonds de compensation du service universel postal, la cession ou l'apport d'un bien immobilier de La Poste.*

Il apparaît maintenant que le décret fixant les caractéristiques du *service d'envois recommandés* ne sera jamais pris, des groupes de travail interministériels ayant constaté que la constitution d'un tel service n'était ni utile, ni réalisable dans la pratique. L'article 24 de la loi du 9 février 2010 a donc abrogé la disposition dont la mise en application était attendue.

De même, le Gouvernement a finalement estimé que les dispositions de la loi relatives à *l'accès aux boîtes aux lettres particulières* se suffisaient à elles-mêmes.

4 ans de retard

- Mise en application de la loi n° 2006-11 du 5 janvier **2006** d'orientation agricole (commission de l'économie).

Quatre mesures d'application sont encore attendues, depuis plus de quatre années, relatives à l'interdiction de *lubrifiants non éco labellisés* dans les zones écologiquement sensibles, à l'interdiction de la distribution aux consommateurs de *sacs de caisse à usage unique en plastique non biodégradable*, à la *détermination des usages du plastique pour lesquels*

l'incorporation de matières d'origine végétale est obligatoire et aux modalités de certification du matériel génétique support de la voie mâle.

- Mise en application de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre **2006** sur l'eau et les milieux aquatiques (commission de l'économie).

Si les décrets sur *l'agrément des personnes réalisant des vidanges et sur les quantités de produits biocides mises sur le marché* ont enfin été publiés, respectivement en octobre 2009 et juillet 2010, **près de trois années après la publication de la loi, trois mesures d'application sont encore attendues** relatives aux modalités de *mise en œuvre de la taxe pour la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales, aux supports techniques relatifs aux ouvrages des services publics de distribution d'eau et d'assainissement et aux redevances perçues par l'État en raison de l'occupation de son domaine public par les ouvrages des services d'eau potable et d'assainissement exploités par les collectivités territoriales.*

3 ans de retard

- Mise en application de la loi n° 2007-308 du 5 mars **2007**, portant réforme de la protection juridique des majeurs (commission des lois).

Quatre mesures réglementaires d'application sont encore attendues plus de deux années après la promulgation de la loi. Il s'agit des conditions de versement des *capitaux revenant à la personne protégée* sur un compte spécifique, de la désignation de personnes pour assister le greffier dans son *contrôle des comptes de tutelle* et de l'établissement d'un *barème national pour le calcul de l'indemnité versée au mandataire judiciaire* à la protection des majeurs.

- Mise en application de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre **2007** relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile (commission des lois).

Huit dispositions, parmi les plus importantes, requièrent encore des mesures d'application trois ans après la publication de cette loi dont la mise en application n'a pas progressé depuis un an :

- le rapport du Gouvernement sur *l'entrée et le séjour à Saint-Pierre-et-Miquelon des ressortissants canadiens* ;

- l'adaptation par ordonnance des dispositions de la loi en *Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis-et-Futuna et à Mayotte* ;

- l'adoption par ordonnance de la *partie législative du CESEDA dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie* – une partie de ces mesures, relatives à Saint-Martin à Saint-Barthélemy, ont été incorporées dans

le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, en cours d'examen à l'Assemblée nationale ;

- le décret en Conseil d'État relatif au recours à des *tests ADN dans le cadre des demandes de regroupement familial* pour une expérimentation d'une durée de dix-huit mois à compter de la publication du décret et devant s'achever, au plus tard, le 31 décembre 2009. Ce décret devant comprendre notamment plusieurs garanties ajoutées par le Sénat pour encadrer le recours à ces tests.

Il est à noter que le projet de décret relatif à ces tests ADN a fait l'objet d'un avis défavorable du comité consultatif national d'éthique en juin 2008 et que, en septembre 2009, le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, a renoncé à signer le projet de décret jugeant ne pas être « *en mesure dans le délai imparti par la loi, le 31 décembre 2009, de respecter l'esprit et la lettre de la loi* ».

Quant aux retards concernant plus particulièrement les lois ou les amendements d'origine sénatoriale, ils seront évoqués ci-après.

IV. LE SUIVI DE LA PUBLICATION DE MESURES PRESCRITES PAR DES INITIATIVES PARLEMENTAIRES

La commission des affaires étrangères n'a examiné ni adopté aucune proposition de loi au cours de l'année parlementaire 2009-2010 ni au cours des années parlementaires précédentes.

Elle relève que, pour la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la *gendarmerie nationale* **le taux de suivi des amendements sénatoriaux ne s'élève qu'à 50 %** alors que le taux de mise en application globale de la loi se situe à 80 %.

La commission des affaires sociales estime que le suivi des dispositions législatives issues d'initiatives sénatoriales (soit 41 % du total) se maintient en 2009-2010 avec un **taux de mise en application de 12 %**, contre 25 % pour les amendements issus de l'Assemblée nationale et 20 % pour les dispositions figurant dans le texte initial.

La commission de la culture déplore vivement, une nouvelle fois, qu'un décret d'application de la loi n°2006-723 du 22 juin 2006 relative à la **création d'établissements publics de coopération culturelle (EPCC), d'origine sénatoriale**, soit toujours en attente « *compte tenu de la célérité avec laquelle le Sénat, puis l'Assemblée nationale avaient adopté cette loi, de plus à l'unanimité* ».

En effet, ce décret est attendu pour organiser l'enseignement supérieur des arts plastiques dans les établissements sous tutelle ou sous contrôle pédagogique de l'État et sa publication conditionne celle de plusieurs arrêtés.

Estimant qu'**un tel retard est préjudiciable aux écoles d'art**, la commission a demandé, en avril 2009, des explications au ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur. Il est à noter que **cela fait trois ans que ce texte est indiqué comme étant en cours d'élaboration par la direction des arts plastiques du ministère de la culture.**

La commission de l'économie fait état de **divergences d'appréciation, ponctuelles mais importantes, entre la commission et le Gouvernement, sur l'opportunité de mesures d'exécution résultant d'initiatives sénatoriales**, qui se traduisent par **l'abstention voire le refus du Gouvernement de prendre les mesures d'application réglementaires nécessaires** à l'entrée en vigueur des dispositions législatives. Cela est d'autant plus critiquable quand lesdites dispositions ont été adoptées malgré les réserves du Gouvernement exprimées en séance plénière.

La commission relève que **la mise en application de dispositions d'initiative sénatoriale est parfois paralysée par l'abstention gouvernementale.**

Tel est le cas, en particulier, pour la mise en application de l'article 146 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre **2000** relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi S.R.U), le bureau en charge de ce dossier au ministère de l'écologie ayant indiqué que le décret attendu n'a pas été pris faute de « *volonté politique pour rendre opérationnelle cette compétence qui est aux frontières du « cœur de métier »* des OPAC et des OPHLM. Cela est d'autant plus regrettable que la disposition d'origine sénatoriale a été adoptée avec l'avis favorable du Gouvernement.

La commission souligne que la mise en application de la loi n° 2005-882 du 2 août **2005** en faveur des *petites et moyennes entreprises* requiert des **décrets qui ne seront vraisemblablement jamais pris.**

En effet, la prise en compte des périodes d'activité des *conjoints collaborateurs* pour le calcul de leur pension de vieillesse **introduite au Sénat avec avis favorable du Gouvernement**, est jugée trop coûteuse par le Gouvernement, qui estime également, à propos de la mise en œuvre du *travail à temps partagé*, **introduite à l'Assemblée nationale contre l'avis du Gouvernement**, que l'intérêt économique de cette formule, à la fois complexe et coûteuse, est limité. Dans les deux cas, **la volonté du Parlement est bafouée.**

Pour la mise en application de la loi n° 2006-10 du 5 janvier **2006** relative à *la sécurité et au développement des transports*, **huit décrets, dont cinq issus d'initiatives sénatoriales***, **sont encore attendus depuis près de cinq ans** concernant les droits des personnels assurant des prestations de

services de *remorquage*, les *femmes exerçant la profession de marins*, la répartition des compétences entre les *contrôleurs du travail*, les inspecteurs du travail et les directeurs départementaux et régionaux, le *service de santé des gens de mer**, les conditions de *placement des marins**, le *service européen de télépéage** (trois décrets).

La commission des finances souligne avec satisfaction que **la mise en application des mesures issues d'amendements du Sénat atteint 70 %**. Elle se plaît à y voir « *une forme de reconnaissance de la cohérence, de la qualité et de l'efficacité des propositions de la Haute assemblée* ».

Cela est d'autant plus remarquable que ce taux n'est que de 60 % pour les mesures résultant d'initiatives gouvernementales et de 50 % pour les mesures issues des amendements parlementaires en général, Assemblée nationale et Sénat confondus.

La commission des lois relève que **huit lois d'origine parlementaire, dont quatre d'origine sénatoriale***, ont été promulguées en 2009-2010. Elle voit là un effet de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Il s'agit des lois **n° 2010-92** du 25 janvier 2010 modifiant le livre III de la sixième partie du *code général des collectivités territoriales relatif à Saint-Martin**, **n° 2010-93** du 25 janvier 2010 tendant à *permettre à Saint-Barthélemy d'imposer les revenus de source locale* des personnes établies depuis moins de cinq ans*, **n° 2010-121** du 8 février 2010 tendant à inscrire *l'inceste commis sur les mineurs* dans le code pénal et à améliorer la détection et la prise en charge des victimes d'actes incestueux, **n° 2010-201** du 2 mars 2010 renforçant *la lutte contre les violences de groupe* et la protection des personnes chargées d'une mission de service public, **n° 2010-768** du 9 juillet 2010 visant à faciliter *la saisie et la confiscation en matière pénale*, **n° 2010-769** du 9 juillet 2010 relatif au *violences faites spécifiquement aux femmes*, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants, **n° 2010-372** du 12 avril 2010 visant à proroger le *mandat du médiateur de la République** et **n° 2010-559** du 28 mai 2010 pour le développement des *sociétés publiques locales**.

S'agissant de la mise en application des lois ou des dispositions législatives d'origine sénatoriale, la commission note que la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à *la fonction publique territoriale* attend encore **un décret résultant d'un amendement parlementaire** relatif à la prise en charge financière des *interventions exercées par les centres de gestion des régimes de retraite*.

Pour la loi n° 2007-211 du 19 février 2007, issue d'une **proposition sénatoriale**, instituant *la fiducie*, le **décret en Conseil d'État** prévu par l'article premier (article 2020 nouveau du Code civil) **relatif à la constitution d'un registre national des fiducies est enfin intervenu** (décret n° 2010-219

du 2 mars 2010). La commission des lois estimait que l'absence de ce décret allait à l'encontre de la volonté du législateur d'assurer une réelle transparence des fiducies.

Quand à la loi n° 2008-1350 du 19 décembre **2008**, d'origine sénatoriale, relative à la *législation funéraire*, **trois mesures d'application sont encore attendues** dont deux, relatives aux *diplômes nationaux de certains agents des opérateurs funéraires* et à la *mise en demeure de titulaires d'une concession funéraire de réaliser d'urgence des travaux* semblent devoir être adoptées prochainement.

De plus, la commission des lois regrette vivement qu'aucune avancée ne soit constatée s'agissant de la constitution d'un *fichier national centralisant les contrats prévoyant des prestations d'obsèques à l'avance* et, ce, d'autant plus qu'aucune justification n'est donnée à ce retard.

En revanche, un arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales du 23 août 2010 établissant les *modèles de devis* fournis par les régies et les entreprises a été pris.

La commission des lois est d'autant plus attentive à la non-parution de ces textes que **la loi de 2008 n'a fait que traduire les recommandations de la mission d'information de la commission des lois sur le bilan et les perspectives de la législation funéraire** adoptées en 2006.

V. L'IMPACT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE¹

La commission des affaires étrangères relève que la procédure accélérée a concerné deux des trois textes examinés par elle et que toutes les mesures de mise en application du premier de ces textes, à savoir la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des *victimes des essais nucléaires français* ont été prise dans les sept mois de sa promulgation.

La commission des affaires sociales relève, année après année, que l'influence de la déclaration d'urgence et, désormais, du recours à la procédure accélérée, sur la publication des textes réglementaires d'application, est presque toujours malaisée à évaluer en raison de **biais statistiques** importants comme, par exemple, l'adoption tardive de certaines lois dans l'année parlementaire ou encore le nombre limité de mesures d'application attendues pour des textes adoptés selon la procédure accélérée.

Pour ces raisons, la commission des affaires sociales estime **« impossible d'établir une corrélation directe entre recours à la procédure d'urgence et célérité réglementaire »**.

¹ Sont traitées également sous cet intitulé les lois pour lesquelles l'urgence avait été déclarée selon la procédure en vigueur jusqu'au 1^{er} mars 2009.

Elle observe que « *la déclaration d'urgence constitue davantage une réponse à la surcharge de l'ordre du jour des assemblées qu'elle n'est un gage de diligence dans la mise en œuvre réglementaire des lois considérées ; à l'inverse, la procédure de droit commun peut être accélérée, sans recours à l'urgence, par une forte incitation gouvernementale au vote conforme et, partant, à l'application rapide des lois concernées* ».

En 2009-2010, aucune loi dont la commission des affaires sociales a été saisie au fond n'a été examinée selon la procédure accélérée.

Quant aux *lois de financement de la sécurité sociale* pour lesquelles l'urgence est de droit, la commission estime que les progrès récents de leur mise en application peuvent difficilement être imputés au recours à cette procédure même si, depuis 2006-2007, leur taux de mise en application est supérieur à celui des lois votées après déclaration d'urgence.

La commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire estime **satisfaisante la mise en application des trois lois examinées selon la procédure accélérée en 2009-2010** :

- la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à *l'entreprise publique La Poste et aux activités postales*,
- la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au *Grand Paris*,
- la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de *modernisation de l'agriculture et de la pêche*.

Toutefois, deux lois promulguées en 2009-2010 après mise en œuvre de l'ancienne procédure d'urgence, à savoir la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant *engagement national pour l'environnement* et la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à *l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports*, n'ont encore bénéficié que de peu de mesures d'application. Toutefois, il y a moins de six mois que la loi relative à l'environnement, qui nécessite 172 mesures, a été promulguée.

La commission des lois relève que, dans son secteur, l'**usage de plus en plus modéré de la procédure accélérée** au fil des ans se confirme encore en 2009-2010 – avec seulement 4 lois sur 23 examinées selon cette procédure.

VI. LE CONTRÔLE DES COMMISSIONS SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

La commission des affaires étrangères et de la défense mentionne que le Sénat a pu contrôler plus particulièrement la mise en application des dispositions de la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la *gendarmerie nationale* à l'occasion d'une **question orale avec débat** le 14 janvier 2010.

Après s'être consacrée ces quatre dernières années au suivi de l'application des lois relatives à la bioéthique et à la santé publique, pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, relative à l'accès au crédit des personnes présentant un risque aggravé de santé et relative au handicap, la commission des affaires sociales a porté son attention sur la loi portant réforme de l'hôpital.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication s'est associée au contrôle de la mise en application des lois par le biais de **comités de suivi** mis en place par les ministères, **composés de députés et de sénateurs** pour les lois relatives au *service civique, l'équipement numérique des établissements de spectacles cinématographiques* et à la lutte contre *l'absentéisme scolaire*.

Depuis plusieurs années, la commission de l'économie désigne en son sein, **pour chaque loi, un sénateur chargé d'en suivre l'exécution** (la liste des commissaires chargés du suivi de la mise en application des lois figure en annexe II de la note sur la mise en application des lois établie par la commission de l'économie, cette note est consultable sur le site Internet du Sénat à la suite du présent rapport).

VII. L'ATTENTE EXCESSIVE DES RAPPORTS DEMANDÉS AU GOUVERNEMENT PAR LE LÉGISLATEUR

Sur les 39 rapports demandés au Gouvernement pour l'information du Parlement par les lois votées en 2009-2010, 3 ont été remis.

Mise en application au 30 septembre 2010 des dispositions législatives promulguées en 2009-2010 prescrivant le dépôt d'un rapport

	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Économie	Finances	Lois	Commissions spéciales	Total
Nombre de dispositions législatives imposant le dépôt d'un rapport	2	3	3	17	5	3	6	39
dont :								
- rapports déposés	-	-	-	3	-	-	-	3
- rapports restant à déposer	2	3	3	14	5	3	6	36
Taux d'application	0 %	0 %	0 %	18 %	0 %	0 %	0 %	8 %

Source : Sénat, base APLEG, R1, page 58.

Le faible taux de remise des rapports montre que le Parlement ne reçoit pas du Gouvernement les informations nécessaires à l'exercice de sa fonction de contrôle.

Cette inertie du Gouvernement est d'autant plus critiquable qu'il s'agit d'une carence traditionnelle.

C'est pourquoi, comme chaque année, lorsqu'elles évoquent la remise des rapports du Gouvernement au Parlement, **les observations des commissions permanentes sont toutes plutôt critiques.**

Elles déplorent de manière quasi unanime les difficultés constatées dans la remise des rapports du Gouvernement au Parlement (commissions des affaires étrangères, des affaires sociales, de la culture, de l'économie et des lois).

Cela est d'autant plus regrettable que les dispositions législatives qui prévoient des remises de rapports résultent le plus souvent d'initiatives parlementaires.

La commission des affaires étrangères relève que **la plupart des rapports du Gouvernement au Parlement ne lui ont pas été transmis.** Tel est le cas, par exemple, pour les lois de programmation militaire antérieures, notamment celle pour la période 2003-2008. Si ces trois rapports d'exécution ont bien été rédigés, un seul, celui de 2006, a été solennellement transmis au Sénat.

D'une manière générale, **la commission déplore que le rapport au Parlement soit souvent le seul engagement non respecté.**

La commission des affaires sociales note que **67 rapports ont été remis sur 159 attendus (42 %)** ce qui, relève la commission, est presque deux fois inférieur au taux de mise en application des mesures réglementaires prévues par les lois (78 %) au cours de la même période.

Pour l'année parlementaire 2009-2010, la commission des affaires sociales a bénéficié du **dépôt de six rapports** : deux rapports demandés par la loi hôpital portant sur *la tarification à l'activité* et sur *l'indemnisation des dommages résultant pour les sapeurs-pompiers d'une vaccination contre l'hépatite B* ; deux rapports résultant de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 relatifs à la *convergence tarifaire* et à la *situation financière des organismes complémentaires assurant une couverture santé* ; deux rapports prévus par la loi généralisant le revenu de solidarité active, l'un relatif au *suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans* et l'autre relatif à *l'échéancier de déploiement d'une déclaration sociale nominative permettant de simplifier la gestion du revenu de solidarité active*.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication, relève que **22 rapports demandés, depuis l'année 2000, par des lois antérieures sont encore attendus.**

Les lois promulguées durant l'année parlementaire 2009-2010 prévoient également la publication de rapports du Gouvernement au Parlement.

La commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire déplore « *la trop longue attente des rapports d'information demandés au Gouvernement* » comme l'absence de dépôt de multiples rapports ou le retard excessif de ces dépôts.

La commission relève que « *cette situation est d'autant plus regrettable que les rapports d'information constituent une modalité importante du contrôle parlementaire et que les dispositions législatives qui les prévoient émanent le plus souvent d'initiatives de parlementaires* ».

L'année parlementaire 2009-2010 n'a vu le dépôt que de **neuf rapports relatifs à des lois récentes (2008 et 2009).**

Quelques exemples d'absence de remise de rapports sur des lois importantes, plusieurs années après les dates prévues, illustrent l'acuité du problème.

10 ans de retard

Le Parlement attend depuis **neuf ans** la transmission d'un rapport sur **l'incidence des insecticides systémiques sur les abeilles**, en application de la loi n° 2001-6 du 4 janvier **2001** (commission de l'économie) portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire en matière de *santé des animaux*.

De 4 ans à 2 ans de retard

La loi n° 2004-809 du 13 août **2004** relative aux libertés et responsabilités locales (commission des lois) : **sept des huit rapports prévus n'ont toujours pas été transmis au Sénat**. Les retards de leur publication sont d'importance inégale, des dates de remise différentes (mentionnées ci-dessous entre parenthèses) ayant été prévues par la loi.

Il s'agit de rapports sur l'expérimentation de la gestion des *fonds structurels européens* par les régions volontaires (2006), l'évaluation de l'expérimentation de l'extension des compétences du département en matière de *protection judiciaire de la jeunesse* (2009), l'évaluation de l'expérimentation en matière de réalisation d'*équipements sanitaires* (2009), l'évaluation de l'expérimentation en matière de *résorption de l'habitat insalubre* (2009), l'évaluation des effets de l'exercice des compétences décentralisées sur le fonctionnement du *système éducatif* et sur la qualité du service rendu aux usagers (2006, 2008, 2010...), les effectifs des *personnels techniciens ouvriers et de service*, l'évaluation de l'expérimentation en matière d'entretien et de *restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers classés ou inscrits* (2009).

VIII. QUELQUES PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION EN GUISE DE CONCLUSION

Dans leurs observations générales ou dans les communications de leur président sur la mise en application des lois (voir annexe 1), les six commissions permanentes ont émis des suggestions tendant à améliorer tant la mise en application des lois que le contrôle de celles-ci.

Ces propositions d'amélioration s'inscrivant dans des moments différents sont rappelées ci-dessous.

Au moment du dépôt d'un projet de loi...

- **transmission par le Gouvernement des projets de décrets** correspondants (proposition de la commission des affaires sociales).

Juste après la publication de la loi...

- **mobilisation par le Gouvernement de moyens de mise en œuvre à la hauteur de la difficulté** et de l'ampleur de la tâche résultant de la

multiplication des mesures d'application prévues par les lois « fleuves » (proposition de la commission de l'économie) ;

- **transmission des échanciers prévisionnels de publication des mesures réglementaires comportant toujours les dates envisagées** (proposition de la commission des lois) ;

- **information immédiate des motifs de retard de la transmission des échanciers prévisionnels de publication des mesures réglementaires attendues** (proposition de la commission des affaires étrangères) ; cette information serait communiquée à la commission saisie au fond.

Tout au long de la mise en application de la loi...

- **mention explicite dans l'intitulé ou dans les visas des décrets d'application des références précises des dispositions législatives mises en application** (proposition de la commission de l'économie) ;

- **mention au Journal officiel pour tous les décrets de la signification, de la portée et de l'impact de la mesure réglementaire prise** (proposition de la commission des affaires sociales) ;

- efforts des administrations pour **mieux identifier et corriger les cas de grands retards** dans la mise en application des lois (proposition de la commission de l'économie) ;

Dès cette année, pour le rattrapage d'un retard très préoccupant...

- accomplissement par le Gouvernement d'un **réel effort de suivi et de rattrapage du dépôt des rapports du Gouvernement au Parlement** (proposition de la commission de l'économie).

LEXIQUE

Délai de mise en application d'une loi : temps écoulé entre la date de promulgation d'une loi et la publication d'un texte réglementaire pris pour son application.

Loi d'application directe : loi ne prescrivant aucune mesure d'application ; le présent rapport les recense, à l'exception des lois approuvant des traités, des accords ou des conventions internationaux.

Loi mise en application : loi dont *toutes* les mesures d'application prévues ont été prises.

Loi non mise en application : loi dont *aucune* mesure d'application prévue n'a été prise.

Loi partiellement mise en application : loi dont *au moins une* mesure d'application prévue a été prise.

A noter : une loi identifiée comme non mise en application peut cependant comporter des dispositions d'application directe, et donc, être en partie en application sans être, pour autant, partiellement mise en application.

Loi votée après déclaration d'urgence ou (depuis le 1^{er} mars 2009) après recours à la procédure accélérée : une loi pour laquelle le Gouvernement a déclaré l'urgence ou décidé de recourir à la procédure accélérée peut n'être soumise qu'à une seule lecture par chacune des deux assemblées avant convocation d'une commission mixte paritaire (article 45, deuxième alinéa de la Constitution).

Loi votée en urgence de droit : lois de finances (initiales et rectificatives) et lois de financement de la sécurité sociale, qui, en application de la Constitution, font l'objet d'une seule lecture devant chaque assemblée avant convocation d'une commission mixte paritaire.

Mesure prise : décret, arrêté ou circulaire publiés au Journal Officiel de la République française en application d'une loi (il peut s'agir de mesures prévues par la loi ou de mesures non prévues par la loi).

Mesure réglementaire prévue : suivi réglementaire expressément prescrit par une disposition législative.

Mesure réglementaire non prévue : texte réglementaire que le Gouvernement juge nécessaire de prendre pour la mise en application d'une loi, sans prescription explicite du législateur.

Ordonnance : acte administratif, tant qu'il n'est pas ratifié explicitement ou implicitement, pris par le Gouvernement en application d'une

loi ou d'une disposition législative d'habilitation ; comme il ne s'agit que d'une faculté, l'ordonnance ne peut être considérée comme une mesure de mise en application des lois. Tout article d'une ordonnance peut prévoir la publication de textes d'application ; le suivi réglementaire des ordonnances ou de leurs textes d'application n'est pas pris en considération par le contrôle de la mise en application des lois.

Suivi réglementaire : décrets, arrêtés, voire circulaires (selon leur importance) d'application d'une loi, prescrits ou non par une disposition législative. Les décrets et les arrêtés **doivent** être publiés, selon la jurisprudence administrative, « *dans un délai raisonnable* » suivant la promulgation de la loi. Ni les ordonnances, (comme indiqué ci-dessus), ni les réponses du Gouvernement aux diverses demandes de **rappports du Gouvernement au Parlement** formulées dans les lois ne sont prises en compte dans le suivi réglementaire.

Taux de mise en application, ou taux de publication des mesures réglementaires prévues et non prévues : nombre de mesures prises, en application d'une disposition législative, par rapport au nombre total de mesures prévues par une loi (dites mesures réglementaires prévues) ou encore nombre de mesures prises, en application d'une disposition législative et également à l'initiative du Gouvernement (dites mesures réglementaires non prévues), par rapport au nombre total de mesures attendues.

NB : Ne parler en aucun cas du « taux d'application d'une loi », notion confuse qui ne saurait rendre compte avec précision d'aucune réalité.

ANNEXE N° 1 :

**OBSERVATIONS DES PRÉSIDENTS DE COMMISSION
SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS EN 2009-2010**

(Extraits des « Comptes rendus des commissions »)

AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DÉFENSE

Mercredi 20 octobre 2010

La commission entend une communication de M. Josselin de Rohan, président, sur le contrôle de la mise en application des lois au cours de l'année parlementaire 2009-2010.

M. Josselin de Rohan, président – Mes chers collègues, l'essentiel de l'activité législative de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées consiste en l'examen de projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux. Au cours de l'année parlementaire 2009-2010, le Sénat a adopté en séance plénière 37 accords internationaux relevant de la compétence de la commission. Certains de ces accords n'ont pas encore été examinés par l'Assemblée nationale et les lois n'ont donc pas toutes été promulguées. Dans tous les cas, ces conventions et accords ne sont pas pris en compte dans le contrôle de la mise en application des lois.

A côté des conventions et accords, la commission a examiné, en tant que commission saisie au fond, trois projets de loi intéressant des questions de défense. Il s'agit de :

- la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des *victimes des essais nucléaires français* ;

- la loi n° 2010-819 du 20 juillet 2010 tendant à l'élimination des *armes à sous-munitions* ;

- la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à *l'action extérieure de l'Etat*.

Sur le premier texte, un peu plus de six mois après sa promulgation, toutes les mesures d'application prévues ont été prises, soit un taux de mise en application de 100 %. La commission se félicite de ce résultat.

Pour les deux autres textes, au 30 septembre 2010, aucun des décrets d'application qu'appellent ces deux lois n'avait été pris. Cependant, ayant été promulguées il y a deux mois, il est encore trop tôt pour en tirer un bilan positif ou négatif.

Concernant les lois antérieures, je vous rappelle que, lors de l'année parlementaire précédente, notre commission avait été saisie au fond de deux projets de loi. Un peu plus d'un an après leur promulgation, la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale et la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense sont applicables respectivement à 80 % et 67 %. La commission se

félicite de ce résultat, tout en encourageant le Gouvernement à prendre les mesures manquantes.

Après ces appréciations positives, je voudrais soulever ici un point qui me paraît problématique. En effet, bien que les projets de loi autorisant la ratification de conventions ou traités ne donnent pas lieu à des mesures d'application, la commission relève que des améliorations significatives pourraient être apportées tant sur le dépôt des projets de loi, qui portent souvent sur des accords anciens de plusieurs années, que sur leur date de publication au Journal officiel.

J'en veux pour preuve le projet de loi autorisant la ratification de la convention entre la République française et le Royaume des Pays-Bas, relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre leurs administrations douanières, en vue d'appliquer correctement la législation douanière, de prévenir, de rechercher, de constater et de réprimer les infractions douanières dans la région des Caraïbes, et notamment sur l'île de Saint-Martin. Cet accord a été signé le 11 janvier 2002 mais n'a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale que le 7 juillet 2010. D'après les informations recueillies auprès du ministère des affaires étrangères, le nouveau dispositif juridique devait prendre effet le 10 octobre 2010 au plus tard. Le Gouvernement a inscrit l'examen de ce projet de loi en session extraordinaire. Après l'Assemblée nationale, le Sénat a adopté ce projet de loi le 30 septembre 2010 alors que, grâce aux compétences de notre collègue Marcel-Pierre Cléach, il avait été rapporté devant notre commission la veille. Or, au 10 octobre, ce texte n'avait pas encore été officiellement publié, rendant ainsi l'entrée en vigueur problématique à cette date. La loi en question a finalement été promulguée le 12 octobre 2010, et publiée au Journal officiel du 13 octobre 2010.

La commission souhaite donc une meilleure vigilance du Gouvernement sur ce point. Il n'est pas normal que des conventions signées par le Gouvernement restent dans les tiroirs pendant des années, dans l'attente que ces retards se transforment en urgence absolue et qu'on demande au Parlement de traiter la question dans la plus grande précipitation.

Je compte saisir le ministre des affaires étrangères et européennes de cette situation que nous pouvons sans doute améliorer.

Mes chers collègues, je vous invite à vous référer à la note qui vous a été distribuée pour plus de renseignements sur ce contrôle de la mise en application des lois. Si nous ne pouvons que nous féliciter de la prise de ces mesures d'application, la commission restera tout de même très attentive et veillera à ce que les mesures prévues soient effectivement prises.

M. André Vantomme – Concernant la loi relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des *victimes des essais nucléaires français*, le taux de mise en application est certes de 100 %, mais il y a tout de même eu des problèmes entre la volonté politique exprimée dans cette commission et la déclinaison qui en a été faite au niveau des décrets d'application, notamment dans l'établissement de la liste des maladies reconnues et ouvrant droit à indemnisation.

M. Josselin de Rohan, président – Effectivement, pour certaines maladies, comme le lymphome, nous avons demandé qu'elles soient inscrites sur la liste, mais il y a eu une interprétation plus restrictive. J'ai saisi le ministère à ce propos, il m'a été répondu qu'à ce stade des analyses complémentaires devaient être effectuées afin de vérifier le lien entre ces maladies et les essais nucléaires français.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam – Une conférence sur l'élimination des *armes à sous-munitions* est prévue prochainement à Vientiane, au Laos. Il serait gênant que toutes les mesures de mise en application de la loi relative à l'interdiction des armes à

sous-munitions ne soient pas publiées d'ici là. Serait-il possible d'attirer l'attention du gouvernement sur ce point ?

M. Josselin de Rohan, président – Absolument.

AFFAIRES SOCIALES

Jeudi 28 octobre 2010

Puis la commission entend une communication de Mme la présidente sur la mise en application des lois.

Mme Muguette Dini, présidente. - Conformément aux instructions du Bureau du Sénat, les commissions permanentes présentent, chaque année, un bilan de la mise en application des lois intervenues dans leur domaine de compétences. La synthèse de leurs travaux fait l'objet d'une communication du Président du Sénat en Conférence des présidents et est annexée aux comptes rendus des commissions.

Permettez-moi de rappeler combien cet exercice est fondamental, d'abord pour mesurer le degré de difficulté pratique d'application de la législation que nous votons mais, plus encore, pour savoir si les lois promulguées cette année et au cours des précédentes sessions s'appliquent réellement. Cela devrait aller de soi, mais qu'en est-il exactement ?

Pour la période allant du 1^{er} octobre 2009 au 30 septembre 2010, c'est-à-dire, pour nous, entre la loi HPST et la loi sur les retraites, le bilan de l'année parlementaire écoulée s'établit ainsi : cinquante-neuf lois adoptées par le Parlement, contre trente-huit l'an passé, notre sentiment d'une activité législative intense était donc bien fondé. Sur ces cinquante-neuf lois, cinq ont été examinées, au fond, par notre commission, c'est-à-dire exactement autant que l'an dernier : la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, la loi créant une allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie, la loi visant à garantir de justes conditions de rémunération aux salariés concernés par une procédure de reclassement, la loi créant les maisons d'assistants maternels et la loi tendant à suspendre la commercialisation des biberons produits à base de bisphénol A.

Pour autant, on ne peut considérer que l'année parlementaire écoulée ait été très paisible, surtout si on ajoute à notre plan de charge les huit rapports que nous publions au titre de notre contribution à l'examen de la loi de finances ; le rapport de mission consacré à la réforme de la couverture assurance maladie par l'administration Obama ; les cinq textes sur lesquels nous étions saisis pour avis - jeux d'argent et de hasard en ligne, récidive criminelle, contrôle de l'action du Gouvernement et évaluation des politiques publiques, dialogue social dans la fonction publique et violences faites aux femmes - ; les trois propositions de loi étudiées à l'initiative des groupes : adaptation de la directive services, fiscalisation des indemnités journalières et maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

Enfin, n'oublions pas que la commission a conduit, seule, une mission d'information sur le mal-être au travail, qu'elle a assuré la commission d'enquête sur la grippe H1N1, qu'elle a publié cette année neuf rapports d'information, dont trois rédigés au nom de la Mecss, parmi lesquels celui établi sur les retraites, et qu'elle a, par ailleurs, organisé un cycle de conférences préparatoire à la prochaine révision des lois de bioéthique.

Après ce petit moment d'autosatisfaction que, j'espère, vous me pardonnerez, j'en viens à la mise en application des lois proprement dite.

Première observation, un peu décourageante car les années précédentes étaient plus favorables : si, sur cinq lois, deux sont déjà pleinement applicables - « reclassement » et « bisphénol A » - c'est uniquement parce qu'elles étaient d'application directe. La loi de *financement de la sécurité sociale pour 2010* n'est

applicable qu'à 22 %, soit dix textes sur quarante-cinq, et les deux dernières n'ont encore reçu aucun décret. C'est ainsi le cas de la loi « *accompagnement de fin de vie* » pourtant très attendue par les familles ; pour ce qui concerne les *maisons d'assistants maternels*, l'absence des trois textes réglementaires attendus n'empêche pas la mise en application de la loi car ils ne se rapportent qu'à des dispositifs annexes : la création ou le fonctionnement des maisons d'assistants maternels ne nécessitent aucun décret d'application, contrairement à ce que prétendent certains conseils généraux.

Globalement, les lois votées cette année appelaient soixante et une mesures d'application, ce qui est dérisoire rapporté aux trois cent quarante textes réglementaires attendus l'an dernier, dont cent quatre-vingt-treize pour la seule loi « hôpital, patients, santé et territoires » (HPST).

Sur cet objectif de soixante et une mesures, les services n'en ont publié que dix, soit un taux de 16 % : c'est moitié moins bien que l'an dernier (32 %) et très loin du record de 2008 (45 %).

Enfin, dernier élément décevant : les mesures effectivement publiées n'ont respecté que dans la moitié des cas le délai de six mois prévu par la circulaire du Premier ministre du 1^{er} juillet 2004. Ce taux était de 76 % l'an dernier, ce dont nous nous étions réjouis.

J'en viens maintenant aux lois plus anciennes pour lesquelles la situation est infiniment plus favorable.

Cette année, cent quatre-vingt-douze nouvelles mesures réglementaires ont été prises pour les lois votées lors de sessions antérieures, soit bien plus que lors des deux années précédentes où l'on en comptait respectivement cinquante-sept et cinquante-huit. Sur ces cent quatre-vingt-douze, cent cinq concernent la *loi HPST* : cet effort vigoureux a porté son taux d'application à 55 % - contre 1 % au 30 septembre 2009 !... On peut y ajouter deux des sept rapports attendus par cette loi - c'est assez rare pour le souligner - et la production de vingt et une mesures réglementaires non expressément prévues.

Autre satisfecit pour la *loi « formation professionnelle »*, promulguée il y a moins d'un an, en novembre 2009, et déjà applicable à 59 %.

Enfin, des efforts ont été engagés pour écluser le stock, notamment sur *les lois de financement de la sécurité sociale pour 2007, 2008 et 2009*, désormais applicables respectivement à 77 %, 92 % et 80 % ; sur *la loi Dalo, « droit au logement opposable »*, dont le taux de mise en application est passé de 61 % à 86 %. Trois lois adoptées, enfin, lors des années parlementaires 2007-2008 et 2008-2009 sont désormais pleinement mises en application : celle relative au *revenu de solidarité active (RSA)*, la *loi « rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail »* et celle d'avril 2008 ratifiant l'ordonnance d'« *adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament* ».

En ce qui concerne les délais de parution, la situation est également plus satisfaisante : les textes parus dans un délai d'un an représentent désormais 58 % du total, soit un résultat très supérieur à celui des deux dernières années, où il s'établissait entre 28 % et 34 %. Ce résultat appréciable est, ici encore, le fait de la *loi HPST*.

A ce constat positif, j'opposerai aussitôt quelques critiques : l'effort semble s'être concentré sur ces lois emblématiques aux dépens d'autres, oubliées.

J'évoquerai la *loi « participation et actionnariat salarié »*, votée le 30 septembre 2006, qui plafonne à 71 % de mise en application depuis octobre 2008, aucune activité nouvelle ne pouvant être décelée sur ce texte. Même encéphalogramme plat pour la *loi « organisation de certaines professions de santé »* de janvier 2007 ou

pour la loi « *adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament* » de février 2007.

Si l'on étudie la situation de lois plus anciennes encore, la loi « *handicap* » de 2005 est désormais applicable à 95 % - c'est évidemment presque parfait mais on peut légitimement se demander pourquoi le travail n'est toujours pas achevé cinq ans plus tard - ; enfin, et cela va vous faire sourire, la *réforme des retraites* de 2003 n'est aussi applicable qu'à 95 % : il manque notamment un décret pour organiser la procédure d'allongement de la durée d'assurance après 2012, dispositif que nous venons entièrement de réécrire. Il était finalement inutile de se presser...

Si cet exercice de statistique n'est pas inutile, permettez-moi tout de même d'en souligner les limites techniques. Notre source principale d'information est le site Légifrance, qui retrace les échéanciers de parution des textes réglementaires établis à partir des informations transmises par le secrétariat général du Gouvernement. Or, bien que très utile, il demeure imparfait car il ne reflète que l'état de parution des décrets, simples ou en Conseil d'Etat : il faut rappeler que le Gouvernement a, le plus souvent, le choix du bon vecteur, par exemple en recourant à des arrêtés qui ne seront pas recensés. A l'inverse, il arrive parfois que la parution d'une mesure ne corresponde qu'imparfaitement aux souhaits du législateur et ne suffise pas à rendre la loi applicable. Sur le plan pratique, certaines mesures réglementaires ne précisent pas l'article de la loi auquel elles se rapportent, ce qui trouble l'exactitude statistique. Pire encore, il arrive que des décrets soient d'un volume si considérable qu'ils restent d'une appréciation impossible pour les parlementaires que nous sommes, sans parler du citoyen qui ambitionnerait de s'y retrouver. Un décret en Conseil d'Etat du 31 mars 2010 se proclamant, avec orgueil, le moyen de « tirer les conséquences, au niveau réglementaire, de la loi HPST » comporte trois cent soixante-douze articles et plusieurs annexes sur quatre-vingt-quinze pages...

Nous faisons traditionnellement un petit point sur l'urgence - on doit dire désormais « procédure accélérée » -, afin de contrôler si elle produit un effet d'accélération sur les délais de parution des mesures réglementaires et nous en concluons d'ailleurs chaque année qu'elle produisait l'effet inverse avec des performances plus médiocres encore qu'en procédure classique. Cette année, la statistique n'est pas probante car les dix mesures publiées ne portent que sur la seule loi de financement de l'année, pour laquelle la procédure accélérée est de droit.

J'en viens au suiti réglementaire des dispositions législatives issues d'initiatives sénatoriales votées en 2009-2010. La performance de 75 % d'application de 2008 fait définitivement figure d'accident statistique car ce taux, tombé à 19 % l'an dernier, n'est plus que de 12 % cette année. Pour des raisons qui m'échappent, il est d'ailleurs moitié moindre pour les initiatives sénatoriales que pour celles des députés (25 %) sans que je puisse m'expliquer cet écart.

Cela étant, on constatera, pour s'en réjouir, que sur nos cinq lois de l'an dernier, seul le *PLFSS* était - évidemment - d'origine gouvernementale. Les quatre autres provenaient d'initiatives parlementaires : deux du Sénat (« *maisons d'assistants maternels* » et « *bisphénol* »), deux de l'Assemblée nationale (« *accompagnement d'une personne en fin de vie* » et « *reclassement des salariés* »). Sans doute est-ce l'effet des nouvelles modalités de répartition de l'ordre du jour résultant de la révision constitutionnelle de juillet 2008.

Je finirai par les fameux rapports régulièrement demandés au Gouvernement. Les statistiques confirment notre sentiment : ils sont bien peu opérants. Sur les cent cinquante-neuf rapports réclamés par les lois adoptées entre 1997 et 2009, soixante-sept seulement ont été effectivement déposés. Ce taux illustre de lui-même l'efficacité de la

méthode, même si l'on comprend qu'il s'agisse parfois de la seule façon, pour les parlementaires, d'attirer l'attention du Gouvernement sur un sujet sans encourir les foudres de l'article 40.

Pour cette raison, nous avons réduit nos exigences au fil des ans : les vingt-sept rapports demandés par notre commission en 2004 n'étaient plus que huit en 2009, dont un seul résultant d'un amendement sénatorial. Cela étant, je crains que la loi retraites que nous venons d'adopter ne fasse flamber nos statistiques l'année prochaine.

Telles sont, mes chers collègues, quelques observations générales. Le rapport complet peut être consulté auprès de notre secrétariat.

Mme Catherine Procaccia. - Je suis sensible, madame la présidente, à la tonalité de vos propos. J'observe que ce rapport traite de la loi relative à la formation professionnelle, pour l'examen de laquelle une commission spéciale avait été constituée, dont j'ai assuré la présidence. Mais pourquoi, dès lors, ne pas aborder le cas de la loi sur le *service minimum dans les transports*, qui avait donné lieu à une commission spéciale à laquelle j'avais également participé ?

Mme Muguette Dini, présidente. - Ce dernier texte, qui relève d'une session précédente, est désormais totalement applicable. Nous n'avons donc pas besoin d'y revenir.

M. Alain Vasselle, rapporteur général. - Je vous remercie de ce rapport que j'attends toujours avec beaucoup d'impatience. Après la révision constitutionnelle, conçue pour conférer plus de pouvoir au Parlement et, en même temps, donner à ce dernier les moyens de se consacrer davantage à sa mission de contrôle et d'évaluation, ne serait-il pas bon de présenter une synthèse de ces conclusions à la Conférence des présidents, afin d'en éclairer les membres, qui ont encore beaucoup de chemin à faire pour satisfaire l'esprit et la lettre de la Constitution nouvelle ? Cela aiderait sans nul doute le Parlement à remplir sa mission.

Sur le terrain, c'est bien nous qui sommes en butte aux remarques parfois acerbes de nos concitoyens, alors que nous constatons ici que la volonté du législateur n'est pas toujours respectée, en particulier à travers la définition de l'ordre du jour, qui est aussi de la responsabilité du Gouvernement. Il mériterait bien d'être destinataire de sa part de doléance...

Mme Annie David. - Je partage l'analyse d'Alain Vasselle. Une question : le texte relatif au *dialogue social* dans les très petites entreprises a concerné notre commission. Pourquoi n'en est-il pas question dans le rapport ?

Mme Muguette Dini, présidente. - Cette loi a été débattue en septembre mais la loi n'a été promulguée qu'en octobre : l'analyse fera donc partie du champ temporel du rapport de l'an prochain. J'indique à Alain Vasselle que sa suggestion est déjà satisfaite : la direction du service des commissions établit un rapport d'ensemble à partir des rapports de chaque commission, dont la synthèse est présentée à la Conférence des présidents.

La commission donne acte à la présidente de sa communication.

CULTURE, ÉDUCATION ET COMMUNICATION

Mercredi 20 octobre 2010

M. Ivan Renar, vice-président. – Je vais vous présenter au nom du président de la commission le bilan de la mise en application des lois pour l'année parlementaire 2009-2010.

Un premier constat s'impose : la progression de l'initiative parlementaire. Au cours de l'année parlementaire 2009-2010, neuf lois ont été promulguées dans les secteurs de compétence de notre commission : la loi du 28 octobre 2009 relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur Internet ; la loi du 28 octobre 2009 tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent les élèves scolarisés hors de leur commune de résidence ; la loi du 27 janvier 2010 relative aux délais de paiement des fournisseurs dans le secteur du livre ; la loi du 10 mars 2010 relative au service civique ; la loi du 18 mai 2010 tendant à permettre le recours au vote par voie électronique lors des élections des membres des universités ; la loi du 18 mai 2010 visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande et relative à la gestion des collections ; la loi du 9 juin 2010 visant à encadrer la profession d'agent sportif ; la loi du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire ; et enfin la loi du 30 septembre 2010 relative à l'équipement numérique des établissements de spectacles cinématographiques. L'année parlementaire 2009-2010 a ainsi été marquée par une accélération de l'activité législative pour notre commission, puisque l'on avait comptabilisé que trois ou quatre lois au cours des trois précédentes années.

Et l'on peut constater que l'accroissement du nombre de lois votées au cours de cette année résulte essentiellement des dispositions adoptées dans le cadre de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui accorde des prérogatives nouvelles au Parlement, en renforçant notamment sa capacité d'initiative. Ainsi, huit des neuf lois promulguées dans les secteurs de compétence de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sont-elles issues de propositions de lois, soit **un taux d'initiative parlementaire de près de 89 %**. Il faut également noter que quatre lois ont été adoptées suite à des initiatives exclusivement d'origine sénatoriale, soit **un taux d'initiative sénatoriale de 44 %**. Ces proportions sont particulièrement remarquables et révélatrices. L'instauration de semaines réservées a permis d'achever la navette sur des propositions de loi en instance d'examen à l'Assemblée nationale. A titre d'exemple, la proposition de loi visant à encadrer *la profession d'agent sportif*, examinée en première lecture par le Sénat le 29 mai 2008, a pu être adoptée définitivement le 27 mai 2010 à l'issue d'une navette parlementaire de deux ans.

Le deuxième constat est l'apparition de nouvelles modalités pour la mise en application des lois. Trois des lois promulguées sont d'application directe et quatre lois ont été publiées à la fin de l'année parlementaire – entre le mois de mai et fin septembre – et n'ont donc pas encore reçu de mesures d'application. La proportion de lois d'application directe, de l'ordre d'un tiers, est donc assez importante.

Seule la loi du 10 mars 2010 relative au *service civique* a fait l'objet de mesures d'application moins d'un an après sa promulgation : elle est applicable à 79 % suite au décret du 12 mai 2010 qui permet la mise en œuvre effective du service civique sur l'ensemble du territoire et le fonctionnement de l'Agence du service civique. Il faut souligner le délai particulièrement rapide de publication des textes d'application pour cette loi d'initiative sénatoriale, dont l'urgence avait été soulignée en séance. Enfin la loi

du 28 octobre 2009 tendant à garantir *la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association* lorsqu'elles accueillent les élèves scolarisés hors de leur commune de résidence n'a besoin que d'un décret sur les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) pour être pleinement mise en application, le reste étant d'application directe. Ce décret, après avoir été validé par le Conseil d'État le 6 juillet 2010, devrait selon le secrétariat général du Gouvernement être publié très prochainement.

Il se confirme aussi que les lois récemment promulguées sont appliquées plus promptement. Depuis le début de la XIII^e législature, 29 % des lois votées sont d'application directe et 23,5 % sont désormais mises en application – toutes le sont devenues en près d'un an et la moitié en moins de six mois –, les lois non applicables étant généralement de publication extrêmement récente. Outre les deux décrets sur la loi relative au *service civique*, vingt textes d'application sont parus dans le secteur de compétences de notre commission. La loi du 7 juillet 2009 portant création d'une *première année commune aux études de santé* et facilitant la réorientation des étudiants a été totalement mise en application à la fin du mois de juillet 2010, soit environ un an après la date de sa promulgation, confirmant ainsi la célérité du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche sur ce plan. Sept des textes réglementaires parus au cours de l'année parlementaire écoulée ont permis la mise en application des principales mesures de la loi du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la *création sur Internet* ; leur publication qui s'est échelonnée sur un peu plus d'un an a organisé le fonctionnement de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi), et nous avons pu constater lors d'une récente visite que cet organisme fonctionne.

Après la parution du décret relatif à l'aide aux téléspectateurs permettant la continuité de réception des services de télévision, la loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la *diffusion audiovisuelle* et à la télévision du futur peut être considérée comme d'ores et déjà totalement mise en application, dans la mesure où le dernier décret prévu devra être pris lors de l'arrêt définitif de la diffusion analogique et le basculement vers le numérique. Enfin la loi du 5 mars 2009 relative à la *communication audiovisuelle* et au nouveau service public de la télévision est progressivement mise en application : trois décrets modifiant le régime des contributions du secteur à la production audiovisuelle sont parus au cours de l'année parlementaire 2009-2010, ainsi que l'ordonnance modifiant le code du cinéma et de l'image animée.

Troisième enseignement : la résorption des retards dans la mise en application des lois anciennes, promulguées avant la XIII^e législature, ne progresse pas. Se pose donc le problème des dispositions non abrogées mais rendues obsolètes ou inutiles par les évolutions législatives ou techniques. Les retards persistent essentiellement dans les domaines de la culture et de la communication, largement réformés par de nouvelles dispositions législatives dans le secteur audiovisuel ou en matière de droits d'auteur. Le ministère de la culture et de la communication a fait des efforts sur des textes dont il ressentait l'importance vis-à-vis de l'opinion publique, comme la loi Hadopi, mais dans d'autres domaines il est bien lent. Je déplore que l'arrêté et le décret nécessaires pour appliquer la loi relative aux *établissements publics de coopération culturelle (EPCC)* n'aient toujours pas été publiés : le premier concerne le statut des directeurs et le second les conditions de délivrance des diplômes par les établissements supérieurs d'enseignement d'arts plastiques. Le ministre nous avait pourtant assuré l'an dernier que la parution de ce décret était imminente ! Nous pourrions lui rappeler ses engagements lors des auditions budgétaires.

Quatrième enseignement : les rapports prévus par la loi ne sont pas toujours publiés. Au cours de l'année parlementaire 2009-2010, seuls trois rapports ont été

déposés par le Gouvernement au Parlement en application des lois votées précédemment : le rapport du 20 octobre 2009 relatif au bilan de la mise en œuvre de la loi instituant un *droit d'accueil pour les élèves* des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire ; le rapport d'octobre 2009 pris pour l'application de la loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la *diffusion audiovisuelle* et à la télévision du futur ; le rapport de décembre 2009 établi par la Halde sur le bilan de la politique de gestion des ressources humaines menée par les *sociétés nationales de programme* afin de lutter contre les discriminations. Malgré un léger progrès par rapport à l'an dernier, le nombre de rapports en attente de parution – vingt-deux – reste élevé ; c'est particulièrement vrai dans le secteur de la communication audiovisuelle, où deux rapports sur douze ont été publiés à ce jour. Le taux de publication des rapports concernant les lois promulguées depuis 2000 et avant le 1er octobre 2009 est de 45,5 %.

Seuls deux rapports du Gouvernement au Parlement sur la mise en application d'une loi à l'issue d'un délai de six mois suivant sa date d'entrée en vigueur sont parus au cours de l'année parlementaire 2009-2010. Reconnaissons pour le moins que cette nouvelle procédure est peu utilisée...

Je voudrais enfin insister sur le développement de nouveaux modes de contrôle de l'application des lois, et d'abord sur la création de *comités de suivi* : les lois relatives au *service civique*, à *l'équipement numérique des établissements de spectacles cinématographiques* et visant à lutter contre *l'absentéisme scolaire* ont ainsi créé un comité de suivi composé de députés et de sénateurs chargé de suivre leur mise en œuvre. En outre, nous avons rendu plusieurs avis sur les contrats d'objectifs et de moyens (COM) des sociétés de l'audiovisuel public en application de l'article 53 de la loi de 1986 : l'un sur le COM de Radio France, l'autre avis sur le COM de l'INA.

Voilà les tendances générales d'un bilan mitigé. Vous trouverez dans la note qui vous sera adressée par courrier le détail des analyses par secteur.

ÉCONOMIE, DÉVELOPPEMENT DURABLE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Mercredi 3 novembre 2010

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission dresse le bilan de la mise en application des lois relevant de la compétence de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et désigne des commissaires chargés du suivi de l'application des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2009-2010.

M. Jean-Paul Emorine, président. – Il nous appartient de dresser, comme chaque année, le bilan de la mise en application des lois relevant de la compétence de notre commission. Au cours de l'année parlementaire 2009-2010, dans les domaines qui nous concernent, 10 lois ont été promulguées, contre 5 au cours de 2008-2009 ; 109 textes d'application ont été publiés, contre 71 en 2008-2009, ils se décomposent en 54 décrets en Conseil d'État, 33 décrets simples, 12 arrêtés, 9 rapports et une ordonnance.

Nous ne pouvons que nous réjouir de cet accroissement ; le Gouvernement a poursuivi ses efforts pour réduire le stock de lois en attente de mesures d'application. Le nombre de lois totalement inapplicables tend à diminuer : 7 en 2007-2008, 4 en 2008-2009, 3 aujourd'hui. La mise en œuvre des lois partiellement mises en application s'est globalement améliorée : 18 ont fait l'objet d'une mesure d'exécution au cours de l'année parlementaire 2009-2010 – 14 en 2008-2009. Le taux de mise en application des lois partiellement applicables a sensiblement augmenté, ainsi la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion est-elle à présent applicable à 80 %, 16 articles étant désormais totalement applicables contre 4 un an plus tôt. Le nombre de lois totalement mises en application au cours de l'année parlementaire 2009-2010 a augmenté : 6 en 2008-2009, 7 en 2009-2010. Mentionnons à ce titre la loi du 17 février 2009 pour l'amélioration des programmes de construction et d'investissements publics et privés.

Pour les lois que nous suivons, le délai moyen de publication des textes d'application s'est réduit : 70 % des mesures réglementaires ont été adoptées dans les six mois suivant la promulgation des lois et 8 décrets ont même été pris moins d'un mois après.

Ces améliorations indéniables sont malheureusement ternies par plusieurs éléments inquiétants. Le taux d'application global des 10 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2009-2010 est de 8 % : sur les 387 mesures réglementaires d'exécution prévues par ces 10 lois, 31 ont été prises. Il est vrai toutefois que les lois appelant le plus grand nombre de mesures d'exécution ont été promulguées seulement en juillet dernier.

Il faut déplorer aussi le nombre encore trop important de lois, 26, partiellement applicables et n'ayant fait l'objet d'aucune nouvelle mesure réglementaire d'exécution cette année. Je citerai la loi du 9 juillet 2001 d'orientation sur la *forêt*, dont l'état d'application n'a pas évolué depuis 2007...

Seulement 7 % des mesures réglementaires résultant d'amendements législatifs d'origine sénatoriale ont été prises au cours de l'année parlementaire, contre 15 % pour les amendements déposés par le Gouvernement.

Enfin, cette année encore, la remise au Parlement des rapports demandés au Gouvernement est aléatoire, voire inexistante : 83 demandés depuis 2006, 17 à peine remis. Sur les 7 rapports prévus par la loi du 3 août 2008 dite Grenelle I, nous n'en avons reçu que deux. Un réel effort s'impose.

Je vous remercie tous pour votre implication dans le contrôle de l'application des lois relevant de notre commission, au sein des groupes de travail auxquels vous participez celui relatif à l'application de la loi dite LME, dont le rapporteur a été Mme Elisabeth Lamure, par exemple, ou par le biais des questions que vous posez au Gouvernement, tels M. Charles Revet, sur la loi portant *réforme portuaire* ou M. Dominique Braye dans une question crible thématique sur la loi de *mobilisation pour le logement* et la lutte contre l'exclusion.

Je vous propose enfin de désigner des commissaires chargés d'assurer le suivi de l'application des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2009-2010 : MM. Gérard César et Charles Revet, rapporteurs, pour la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de *l'agriculture* et de la pêche ; M. Gérard Cornu, rapporteur, pour la loi du 23 juillet 2010 relative aux *réseaux consulaires*, au commerce, à l'artisanat et aux services ; MM. Dominique Braye, Daniel Dubois, Louis Nègre et Bruno Sido, rapporteurs, pour la loi du 12 juillet 2010 portant *engagement national pour l'environnement* ; M. Claude Biwer, en remplacement de M. Philippe Dominati qui siège désormais à la commission des finances, pour la loi du 1er juillet 2010 portant réforme du *crédit à la consommation* ; M. Ladislav Poniatowski, rapporteur, pour la loi du 7 juin 2010 autorisant les *petits consommateurs domestiques et non domestiques d'électricité et de gaz naturel* à accéder ou à retourner au tarif réglementé ; je suivrai, quant à moi, la loi du 3 juin 2010 relative au *Grand Paris*, puisque ce texte a été examiné par une commission spéciale que je présidais et que le rapporteur M. Jean Pierre Fourcade est à la commission des finances ; M. Bruno Sido, rapporteur pour la loi du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de *détecteurs de fumée* dans tous les lieux d'habitation ; M. Pierre Hérisson, rapporteur, pour la loi du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique *La Poste* et aux activités postales ; M. Bruno Retailleau, rapporteur, pour la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la *fracture numérique* ; M. Francis Grignon, rapporteur, pour la loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des *transports ferroviaires* et portant diverses dispositions relatives aux transports.

M. Daniel Raoul. – La révision constitutionnelle devait entraîner une revalorisation du travail parlementaire : ces chiffres suscitent des interrogations... Pourquoi ne pas retenir le principe de lois « biodégradables », caduques au bout de deux ans en l'absence de publication des mesures d'application ? L'idée de loi partiellement applicable ou non applicable me dérange aussi... Les entreprises, souvent, sont dans l'incertitude : on a fait de la communication sur un texte mais il n'entre jamais en vigueur.

L'inflation du nombre de lois est aussi à incriminer. Du reste, quand examinera-t-on la proposition de loi Warsmann ? Et la proposition Longuet ? J'aimerais aussi avoir une vision globale de la transposition de certaines directives je songe aux services éparpillée entre divers véhicules.

M. Jean-Paul Emorine, président. – La difficulté à publier les décrets d'application ne date pas d'aujourd'hui, elle a touché tous les gouvernements. La désignation de commissaires chargés du suivi nous permettra d'interroger le gouvernement. L'administration est souvent lente et provoquer une réunion avec un ministre, c'est lui rendre service ! Quant à la transposition par ordonnances, il s'agit de

rattraper le temps perdu ; mais la lecture des textes correspondants n'est pas toujours aisée, j'en conviens.

M. Michel Teston. – Le Parlement est souverain, la seule limite à l'application des lois qu'il vote est le contrôle par le Conseil constitutionnel. Même en l'absence des mesures d'application nécessaires, une loi reste applicable ! La notion de texte partiellement applicable me laisse perplexe.

M. Jean-Paul Emorine, président. – Nous devons être toujours plus vigilants dans le contrôle du suivi des lois votées.

M. Roland Courteau. – L'article 55 de la loi sur *l'économie numérique* attend un décret d'application depuis six ans ! Il fait obligation au Gouvernement de publier chaque année la liste des organismes sociaux que l'on doit pouvoir appeler au téléphone gratuitement. Les numéros surtaxés sont en effet pratiqués par les caisses d'allocation familiale ou par Pôle-Emploi : c'est un comble !

M. Pierre Hérisson. – La commission supérieure des communications électroniques et des postes donne un avis sur le budget alloué aux personnes qui bénéficient d'un forfait téléphonique délivré par les CCAS. Les crédits attribués à ce titre à France Télécom ont été sous-consommés. Il y a lieu d'examiner globalement le problème car le système, manifestement, n'a pas fonctionné.

M. Jean-Paul Emorine, président. – Les textes d'application n'ont pas été publiés en raison du coût de la mesure si les personnes appellent depuis un téléphone portable. Un rapport de l'IGAS a ainsi recommandé l'abrogation (sic) de la disposition législative, ou au moins sa limitation à l'urgence sociale.

M. Pierre Hérisson. – Les crédits correspondants n'ont pas été consommés !

M. Paul Raoult. – C'est une cause déterminante du discrédit que nous manifestent les citoyens. Nous votons des textes puis leur entrée en vigueur est toujours repoussée. Nous passons pour des fantaisistes. On nous interpelle sans cesse sur l'application du Grenelle I et II ! Il y a là un problème de fond. Les parlementaires devraient être les chefs de file de la rédaction des décrets. Je siège à la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) ainsi qu'à la fédération des parcs naturels régionaux : c'est à elles que sont transmis les projets de décrets et mon rôle là-bas semble plus important qu'ici où, comme parlementaires, nous ne savons pas ce que deviennent les textes que nous avons votés !

La qualité variable du travail des hauts fonctionnaires chargés de la rédaction est aussi en cause. Les jeunes énarques se font les dents sur des dossiers auxquels ils ne connaissent rien : heureusement que les fédérations sont là ! Sans compter les chamailleries dès que plusieurs ministères, ou deux au moins, sont concernés, écologie et urbanisme, par exemple. C'est un freinage extraordinaire !

Nommer des rapporteurs chargés de suivre le travail et si nécessaire d'aiguillonner les ministres est donc une excellente idée. D'autant que nous adoptons souvent les lois à la va-vite en nous contentant d'une rédaction un peu floue et en renvoyant lâchement à un décret. Nous laissons alors les hauts-fonctionnaires décider à notre place. Reprenons la main sur les décrets !

M. Jean-Paul Emorine, président. – Il est normal de consulter les fédérations, anormal de ne pas saisir les commissions parlementaires des projets de décret. A nos rapporteurs d'exploiter la semaine de contrôle et de convier si nécessaire le ministre compétent. Les renvois aux décrets sont légitimes, nous ne voulons pas rédiger des lois bavardes ; à nous d'être vigilants sur la rédaction des textes d'application.

M. Pierre Hérisson. – La loi est d’application générale, les décrets concernent les modalités pratiques. En Suisse, ceux-ci n’existent pas et c’est la loi qui dit tout, mais il faut quatre ans pour l’élaborer ! Je vous indique que la commission supérieure des communications électroniques et des postes, composée de sept députés et sept sénateurs, donne un avis sur tous les décrets d’application relatifs à ce secteur. C’est une sorte de CMP permanente ! Cet exemple de fonctionnement me semble intéressant...

La loi postale votée en février 2010 a élargi les compétences de l’Arcep ; un décret qui devait être publié avant le 31 mars ne l’a pas été, mettant en difficulté le président de l’Autorité. C’est que les ministères étaient en conflit sur la rédaction et que Maignon n’avait pas encore rendu d’arbitrage... A nous de dénoncer de tels dysfonctionnements.

M. Hervé Maurey. – La communication présentée par notre président est sans complaisance et utile. Je suis choqué que des textes votés par les représentants du peuple restent inappliqués. Admettons tout de même que nos lois sont souvent mal écrites, compliquant la tâche des rédacteurs des décrets et nous obligeant à voter ensuite des lois de simplification du droit.

Que les dispositions d’origine parlementaire soient moins mises en œuvre que celles proposées par le gouvernement n’est pas le fruit du hasard. Nous prenons des initiatives auxquelles le gouvernement n’est pas forcément favorable... Quant aux rappports qui ne sont pas produits, c’est d’autant plus choquant qu’une promesse de rapport sert souvent à obtenir le retrait d’un amendement.

Comment mieux faire ? Suivi par les rapporteurs, auditions des ministres, débats en séance plénière pour dresser le bilan d’une année d’application : nous avons des moyens, soyons imaginatifs !

M. Jean-Paul Emorine, président. – Si un rapporteur constate un blocage, nous pouvons faire monter la pression en invitant le ministre, puis si nécessaire en organisant un débat public.

M. Jacques Muller. – Le consensus entre nous est manifeste. Nous ne pouvons pas accepter que les administrations procèdent à des arbitrages loin de nous. Mais les difficultés actuelles sont forcément liées à l’inflation législative, à la prolifération de lois à caractère essentiellement médiatique, comme celle sur les *chiens dangereux*, loi de circonstance qui n’est toujours pas appliquée.

M. Gérard Bailly. – Les décrets ou les circulaires sont parfois contraires à l’intention du législateur. Le commissaire qui sera chargé du suivi d’une loi devra s’assurer que l’esprit de nos dispositions est respecté dans la rédaction des textes d’application.

M. Jean-Paul Emorine, président. – La rédaction des décrets peut être habile et contourner trop souvent, par le biais de formules alambiquées, ce que nous avons voulu écrire. A nous d’y faire attention.

M. Daniel Raoul. – Il serait bon de disposer des décrets ou du moins de leurs grandes lignes en même temps que du texte sur lequel nous discutons en séance plénière. Nous devrions en prendre connaissance avant le vote sur l’ensemble. L’inertie est la principale force de l’univers et en particulier de certaines administrations centrales. Il convient d’éviter trop d’écart entre la lettre et l’interprétation par les services déconcentrés, ou plutôt les interprétations, variables d’un département à l’autre, je songe à la *loi SRU*. C’est une très bonne idée que d’élargir les missions du rapporteur chargé du suivi. Inflation de textes dit M. Muller : inflation, aussi, de lois traitant de sujets réglementaires, comme la loi sur le *contrôle technique des manèges*. Il me semble, enfin,

que des présentations sur l'état d'application des textes votés antérieurement seraient plus intéressantes que certains débats récemment tenus dans un hémicycle déserté...

M. Jean-Paul Emorine, président. – Nous pourrions programmer des débats sur l'application des lois qui intéresseraient l'ensemble de nos collègues. J'ajoute que les rapporteurs désignés aujourd'hui appartiennent tous à la majorité. Un binôme pourrait être formé pour le suivi, avec un co-rapporteur choisi dans l'opposition. J'en présenterai l'idée au prochain Bureau. Le travail à deux est plus stimulant.

M. Daniel Raoul. – Cela pourra vous servir l'an prochain...(Rires)

M. Jean-Paul Emorine, président. – Dés maintenant, pour nous habituer !

M. Bruno Sido. – Lorsque je venais d'arriver au Sénat, j'ai présenté une proposition de loi sur l'itinérance locale qui a été votée à l'unanimité et qui ne nécessitait aucun texte d'application. Patatras : les députés ont ajouté un renvoi à un décret...

Sur la proposition de loi portant diverses dispositions d'*adaptation de la législation au droit communautaire* (DDAC) que nous allons examiner, je vous signale tout de même que le suivi serait une tâche à temps plein pour plusieurs personnes ! Nous légiférons trop et nos administrateurs corrigent nombre d'erreurs matérielles dans les projets du gouvernement : tout le monde est débordé !

M. Jean-Paul Emorine, président. – Globalement nous légiférons bien et nous apportons par voie d'amendement bien des corrections et inflexions aux textes examinés.

M. Gérard Bailly. – J'ai posé une question écrite au ministre de l'écologie sur la sauvegarde des barrages et moulins sur les rivières de France. J'ai reçu en réponse un réquisitoire contre ces ouvrages ! On m'oppose la protection des anguilles ! La réponse ne me semble pas conforme à ce que nous avons dit de la sauvegarde de la production hydroélectrique...

M. Jean-Paul Emorine, président. – Je me souviens parfaitement du débat sur l'effacement des barrages. Plus largement les *lois dites Grenelle I et II* font l'objet de diverses interprétations possibles. Et certaines associations ont au ministère une influence majeure... Nous avons pourtant cherché à atteindre un équilibre entre des préoccupations économiques, un souci de protection de l'environnement et la volonté de développer les nouvelles énergies.

M. Hervé Maurey. – Les réponses à nos questions écrites sont souvent scandaleuses, un phénoménal exercice de langue de bois. Quand nous attirons l'attention sur un problème réel, on nous décrit par le menu le dispositif, comme si nous ne le connaissions pas. On pourrait dire la même chose des questions orales du mardi et des questions d'actualité au gouvernement.

M. Jean-Paul Emorine, président. – Les lois Grenelle ont requis quatre rapporteurs et elles bouleversent toute l'activité économique, il faut y être très attentifs. Je vous adresserai copie du rapport, plus détaillé que mon exposé. Ainsi la question de l'article 55 de la loi sur *l'économie numérique* sera-t-elle résolue dans la proposition de loi de simplification du droit.

La commission adopte la liste des commissaires chargés d'assurer le suivi de l'application des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2009-2010.

FINANCES

Mardi 26 octobre 2010

Puis la commission entend une communication de M. Jean Arthuis, président, sur le contrôle de la mise en application des lois.

M. Jean Arthuis, président. – Le rapport que le Sénat publie chaque année sur la mise en application des lois connaît un fort retentissement médiatique... Les commissions permanentes sont chargées d'établir le bilan de la parution des textes réglementaires d'application des mesures législatives votées par le Parlement et dont elles avaient été saisies au fond ; ces bilans sont ensuite consolidés.

Au cours de l'année parlementaire 2009-2010, notre commission a été chargée de contrôler la mise en application de vingt-et-une lois, dont seize en stock et cinq votées au cours de la dernière session. On constate que quatre-vingt-sept textes d'application ont été pris ou sont devenus sans objet, soit plus de la moitié des mesures prévues ; cependant, le stock de textes en attente de parution reste à peu près stable : soixante-sept contre soixante-dix.

S'agissant des lois les plus anciennes, la publication de plus des deux cinquièmes des textes en attente a porté le taux de mise en application du stock à 90 %, trois devenant entièrement applicables. Cependant, l'on n'a que peu d'espoir pour les lois votées avant 2007 ; c'est ainsi que le décret prévu par l'article 24 de la *loi de finances rectificative pour 2004* portant réforme de la taxe pour le développement de la formation professionnelle dans le bâtiment et les travaux publics est toujours en gestation.

Les deuxième et troisième *lois de finances rectificatives pour 2010* étaient d'application directe ; elles organisaient l'aide à la Grèce, la garantie de l'Etat au mécanisme européen de stabilisation financière et la participation de la France aux accords d'emprunt du FMI. La loi sur le *crédit aux PME* et le *premier collectif pour 2010* sont d'ores et déjà intégralement mises en application. La loi sur les *jeux en ligne* a reçu plus de 80 % de ses textes d'application, mais moins de la moitié des mesures attendues pour les textes financiers de l'hiver dernier ont été publiées. Dans le cas de la *loi de finances pour 2010*, cela est dû à certains aspects de la réforme de la taxe professionnelle – nous y reviendrons dans le cadre du PLF pour 2011.

Le taux global de mise en application reste stable à 82 %. Attribuable à la vigilance du Sénat et au suivi du travail législatif, ce constat relativement satisfaisant n'est pas contradictoire avec le souhait que les situations de blocage les plus anciennes connaissent leur épilogue et qu'une initiative parlementaire permette l'abrogation des dispositifs abandonnés de fait : l'applicabilité de huit lois n'a pas évolué depuis un an.

Je vous invite à prendre connaissance de la note qui vous a été distribuée comme du rapport général. Je vous encourage surtout, dans le cadre de vos prérogatives, à identifier les difficultés et à interroger les administrations défaillantes.

La commission donne acte à M. Jean Arthuis, président, de sa communication.

LOIS

Mardi 9 novembre 2010

Puis la commission entend la communication de M. Jean-Jacques Hyest, président, sur la mise en application des lois au 30 septembre 2010.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Voici, en ne prenant en compte que les décrets prévus par une disposition législative, l'état de mise en application des lois dans les domaines de compétence de notre commission.

Après une année d'intense activité législative, la majorité des lois sont totalement mises en application. 23 lois examinées au fond par notre commission, sur 59 lois au total, ont été promulguées au cours de l'année parlementaire 2009-2010, contre 15 l'année précédente. Un grand nombre de textes ont été achevés à un rythme soutenu et d'autres sont restés en navette. La mise en œuvre de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 s'est accélérée avec huit des 23 lois promulguées, dont sept lois organiques.

Si cette année la commission n'a rendu aucun rapport sur avis autre que les onze avis budgétaires, elle a rendu trois rapports d'information, adopté quatre propositions de résolution et examiné 21 projets ou propositions encore en navette au 1er octobre 2010, dont quinze sont d'origine parlementaire, contre sept en 2008-2009 : l'augmentation de l'activité législative de la commission traduit l'enracinement de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

L'amélioration constatée l'an dernier dans la mise en application des lois promulguées se poursuit : quinze sont d'application directe, quatre sont partiellement mises en application et quatre seulement n'ont encore fait l'objet d'aucune des mesures d'application prévues. Le taux des lois non mises en application au cours de leur session d'adoption a légèrement baissé cette année, revenant de 20 à 17,4 %. Deux des quatre lois non applicables ont été promulguées en fin de session, dont celle sur *l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée*. Le taux de mise en application des lois est passé de 73,3 à 82,6 %, 19 lois sur 23 étant entièrement applicables. En revanche, trop peu de décrets d'application sont intervenus (14,70 %).

La mise en application des lois votées antérieurement à la session connaît une forte baisse : 53 mesures sont parues contre 140 l'an dernier ; seulement six lois anciennes dont notre commission avait été saisie au fond sont devenues entièrement applicables, contre treize en 2008-2009.

Les délais sont globalement bons : moins de six mois pour les mesures prises. Toutefois, se dessine en creux un délai particulièrement long pour les 63 mesures prévues et non encore prises.

Les lois promulguées sous la XIIe législature sont pratiquement toutes mises en application : douze contre dix-sept l'an dernier, sont en grande partie applicables, le taux moyen de mise en application atteignant 84 %. Trois lois promulguées sous la XIIIe législature sont devenues applicables ; cinq le sont partiellement, avec un taux moyen de 44,6 %. Je salue les efforts de la direction générale des collectivités locales pour les décrets relevant de sa compétence concernant la loi relative à la *législation funéraire* ; en revanche, la sous-direction des assurances de Bercy n'a pas permis la mise en place de la convention obsèques.

La commission se félicite de l'usage très modéré de la procédure accélérée dans ses domaines de compétence, mise en œuvre seulement pour quatre lois sur 23, soit un taux (17,4 %) en baisse constante, il convient de le noter. Deux de ces lois ne sont pas encore mises en application et deux le sont faiblement : 11 % pour la loi pénitentiaire et 4% pour la rénovation du dialogue social dans la fonction publique.

Si la part des lois d'origine parlementaire revient à 34,8 %, nous pouvons nous féliciter d'avoir examiné en outre quinze propositions de loi en commission. Les huit lois d'origine parlementaire émanent pour moitié de l'Assemblée nationale et pour moitié du Sénat.

La loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de *programmation de la justice* est entièrement mise en application depuis la parution du décret du 18 mai 2010 ; en revanche, la loi *pénitentiaire*, quoiqu'examinée en procédure accélérée, reste très partiellement applicable, des décrets restant à prendre pour les droits des détenus, l'assignation à résidence avec surveillance électronique, le conseil d'évaluation des établissements pénitentiaires, l'isolement administratif, le régime disciplinaire des détenus, les règlements intérieurs types, le code de déontologie, les conditions d'aptitude de la réserve civile pénitentiaire, l'aide en nature aux détenus les plus démunis, ainsi que les correspondances. Le 30 septembre dernier sont toutefois intervenus deux décrets, l'un relatif aux procédures simplifiées d'aménagement des peines, l'autre aux modalités d'exécution des fins de peine en l'absence de tout aménagement.

Bien que la loi du 9 juillet 2010 relative aux *violences faites spécifiquement aux femmes*, que nous avons votée à l'unanimité, ne prévoie pas de décret d'application, un décret en Conseil d'État était nécessaire pour l'ordonnance de protection. Il est intervenu le 29 septembre 2010 ; trois rapports seront en outre rendus au Parlement d'ici la fin de l'année.

Depuis le 4 mars 2010, la loi sur la *fiducie* du 19 février 2008 est totalement mise en application. La loi organique du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des *magistrats* l'est depuis le 1er juin 2007 à l'exception de deux mesures subordonnées à un décret en Conseil d'État. En outre, la loi du 23 janvier 2006 relative à la *lutte contre le terrorisme* devrait être très prochainement totalement applicable. S'agissant enfin de la loi du 2 mars 2010 renforçant la *lutte contre les violences de groupe*, il est trop tôt pour obtenir des statistiques sur l'utilisation du délit d'appartenance à une bande violente.

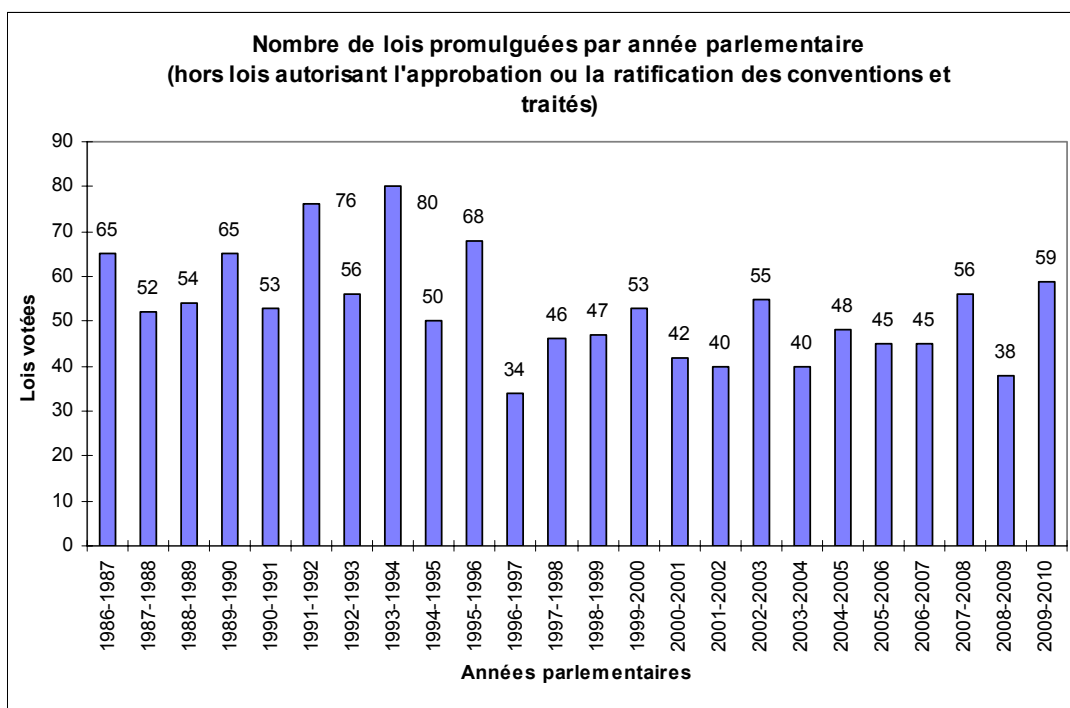
Nous avons examiné huit textes permettant l'application de la dernière révision constitutionnelle. Les 63 *membres du nouveau Conseil économique, social et environnemental* ont été désignés avec un léger retard, et le *renouvellement des membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM)* devrait intervenir en janvier 2011.

Acte est donné de cette communication.

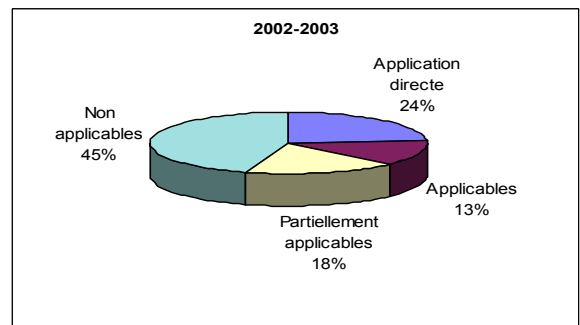
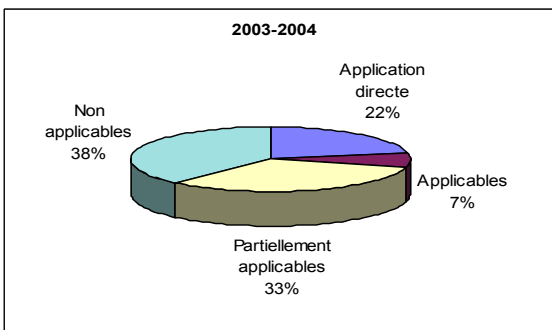
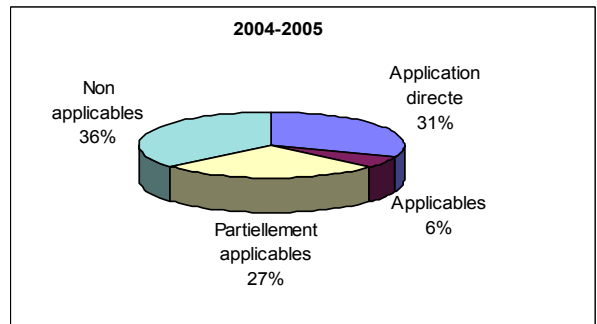
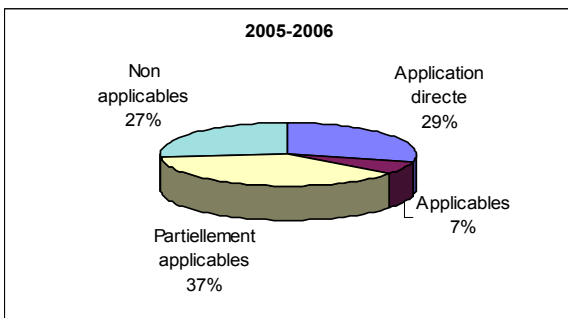
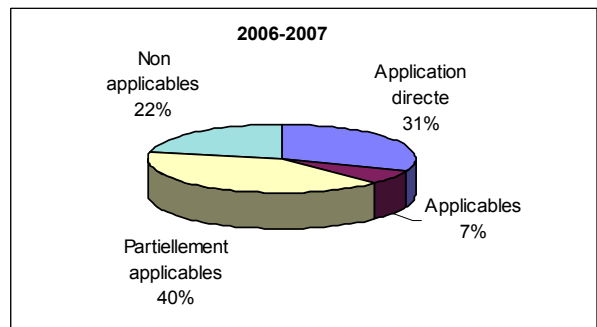
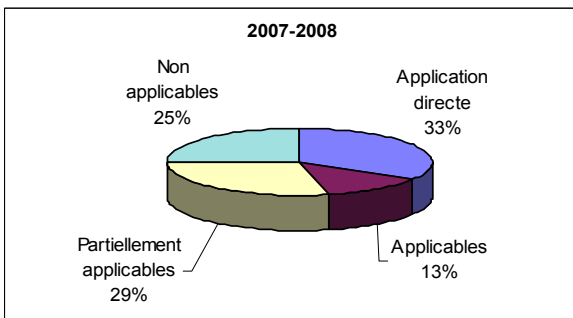
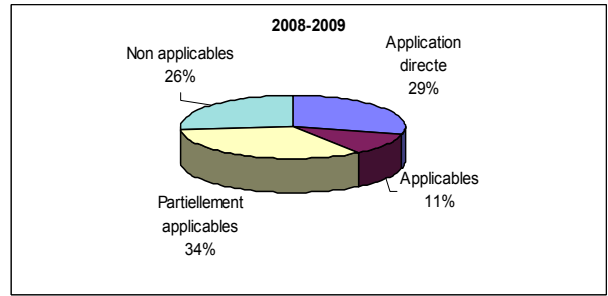
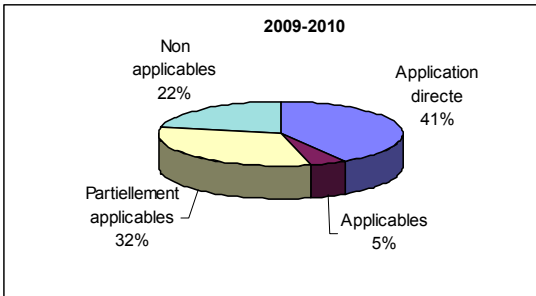
ANNEXE N° 2 :

**STATISTIQUES SUR L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2009-2010
ET COMPARAISONS AVEC LES ANNÉES PRÉCÉDENTES**

**1. Lois promulguées, depuis 1986-1987, par année parlementaire
(hors lois autorisant l'approbation ou la ratification des
conventions et traités)**



**2. Mise en application, en fin d'année parlementaire, des lois
promulguées au cours de l'année écoulée (hors lois autorisant
l'approbation ou la ratification des conventions et traités), depuis
2002-2003**



3. Mise en application, en fin d'année parlementaire, des lois promulguées au cours de l'année écoulée (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification des conventions et traités) : répartition par commissions (% arrondis) depuis 2002-2003

Répartition par commissions

2009-2010

Mise en application \ Commissions au fond	Culture	Economie	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
<i>Application directe</i>	3	1	-	2	3	15	-	24	41 %
<i>Applicables</i>	-	-	1	-	2	-	-	3	5 %
<i>Partiellement applicables</i>	1	6	-	2	3	4	3	19	32 %
<i>Non applicables</i>	5	1	2	1	-	4	-	13	22 %
<i>Devenues sans objet</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	9	8	3	5	8	23	3	59	100 %

2008-2009

Mise en application \ Commissions au fond	Culture	Economie	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
<i>Application directe</i>	1	-	-	-	1	9	-	11	29 %
<i>Applicables</i>	-	-	-	1	1	2	-	4	11 %
<i>Partiellement applicables</i>	2	2	-	4	4	1	-	13	34 %
<i>Non applicables</i>	1	3	2	-	1	3	-	10	26 %
<i>Devenues sans objet</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	4	5	2	5	7	15	-	38	100 %

2007-2008

Nombre de lois votées \ Commissions au fond	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
<i>Application directe</i>	1	4	-	4	2	8	-	19	34 %
<i>Applicables</i>	1	-	-	3	1	2	-	7	13 %
<i>Partiellement applicables</i>	1	1	-	3	2	8	1	16	29 %
<i>Non applicables</i>	-	6	2	2	-	4	-	14	25 %
<i>Devenues sans objet</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	3	11	2	12	5	22	1	56	100 %

2006-2007

Commissions au fond Nombre de lois votées	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
<i>Application directe</i>	-	2	2	3	1	6	-	14	31 %
<i>Applicables</i>	1	-	-	-	-	2	-	3	7 %
<i>Partiellement applicables</i>	1	3	0	5	3	6	-	18	40 %
<i>Non applicables</i>	1	-	-	3	1	4	1	10	22 %
<i>Devenues sans objet</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	3	5	2	11	5	18	1	45	100 %

2005-2006

Commissions au fond Nombre de lois votées	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
<i>Application directe</i>	1	4	-	-	2	6	-	13	29 %
<i>Applicables</i>	-	-	1	1	-	1	-	3	7 %
<i>Partiellement applicables</i>	2	5	-	4	3	2	1	17	38 %
<i>Non applicables</i>	2	3	1	1	1	4	-	12	27 %
<i>Devenues sans objet</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	5	12	2	6	6	13	1	45	100 %

2004-2005

Commissions au fond Nombre de lois votées	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
<i>Application directe</i>	1	1	1	2	4	6	-	15	31 %
<i>Applicables</i>	-	-	1	-	-	2	-	3	6 %
<i>Partiellement applicables</i>	1	3	1	5	2	1	-	13	27 %
<i>Non applicables</i>	1	4	-	5	2	5	-	17	35 %
<i>Devenues sans objet</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	3	8	3	12	8	14	-	48	100 %

2003-2004

Commissions au fond	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
<i>Application directe</i>	-	1	-	1	2	5	-	9	23 %
<i>Applicables</i>	1	-	-	1	-	1	-	3	8 %
<i>Partiellement applicables</i>	-	3	-	4	2	4	-	13	33 %
<i>Non applicables</i>	-	5	-	3	1	6	-	15	38 %
<i>Devenues sans objet</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	1	9	-	9	5	16	-	40	100 %

2002-2003

Commissions au fond	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
<i>Application directe</i>	2	1	2	1	2	5	-	13	24 %
<i>Applicables</i>	1	1	-	1	-	4	-	7	13 %
<i>Partiellement applicables</i>	1	1	-	3	2	3	-	10	18 %
<i>Non applicables</i>	2	7	2	3	4	6	1	25	45 %
<i>Devenues sans objet</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	6	10	4	8	8	18	1	55	100 %

Source : Sénat, base Apleg, M 1 , page 3

ANNEXE N° 3 :

**BILAN GOUVERNEMENTAL DE LA MISE EN APPLICATION
DES LOIS AU 30 JUIN 2010 (TAUX DE MISE EN
APPLICATION DES LOIS PUBLIÉES ENTRE LE DÉBUT DE
LA XII^E LÉGISLATURE (30 JUIN 2007) ET
LE 31 DÉCEMBRE 2009**

(Source : Legifrance)

**Taux de mise en application au 30 juin 2010 des lois de la XIII^e législature
promulguées entre le 1^{er} juillet 2007 et le 31 décembre 2009**

Texte	Nombre de dispositions appelant un décret d'application	Nombre de dispositions ayant reçu application	Taux d'exécution
Loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités	9	9	100%
Loi n°2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs	1	1	100%
Loi n°2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat	19	19	100%
Loi n°2007-1544 du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon	22	22	100%
Loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un contrôleur général des lieux de privation de liberté	1	1	100%
Loi n°2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile	12	12	100%
Loi organique n°2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en polynésie française	6	6	100%
Loi n°2007-1774 du 17 décembre 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans les domaines économique et financier	2	2	100%
Loi n°2007-1775 du 17 décembre 2007 permettant la recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance sur la vie non réclamés et garantissant les droits des assurés	1	1	100%
Loi n°2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008	43	41	95,35%
Loi n°2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit	10	10	100%
Loi n°2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008	24	24	100%

Texte	Nombre de dispositions appelant un décret d'application	Nombre de dispositions ayant reçu application	Taux d'exécution
Loi n°2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007	30	30	100%
Loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs	2	2	100%
Loi n° 2008-89 du 30 janvier 2008 relative à la mise en œuvre des dispositions communautaires concernant le statut de la société coopérative européenne et la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur	2	2	100%
Loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat	2	2	100%
Loi n° 2008-112 du 8 février 2008 relative aux personnels enseignants de médecine générale	1	1	100%
Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi	5	5	100%
Loi n° 2008-136 du 13 février 2008 relative à la sécurité des manèges, machines et installations pour fêtes foraines ou parcs d'attractions	1	1	100%
Loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental	3	3	100%
Loi n° 2008-324 du 7 avril 2008 relative à la nationalité des équipages de navires	2	2	100%
Loi n° 2008-337 du 15 avril 2008 ratifiant l'ordonnance n° 2007-613 du 26 avril 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament	4	4	100%
Loi n° 2008-491 du 26 mai 2008 relative aux conditions de commercialisation et d'utilisation de certains engins motorisés	4	4	100%
Loi n° 2008-492 du 26 mai 2008 relative aux emplois réservés et portant dispositions diverses relatives à la défense	8	8	100,00%
Loi n° 2008-493 du 26 mai 2008 ratifiant l'ordonnance n° 2005-883 du 2 août 2005 relative à la mise en place au sein des institutions de la défense d'un dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté et l'ordonnance n° 2007-465 du 29 mars 2007 relative au personnel militaire, modifiant et complétant la partie législative du code de la défense et le code civil, et portant diverses dispositions relatives à la défense	2	2	100%
Loi n° 2008-518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales	10	10	100%
Loi n° 2008-582 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux	8	7	87,50%
Loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés	12	3	25,00%

Texte	Nombre de dispositions appelant un décret d'application	Nombre de dispositions ayant reçu application	Taux d'exécution
Loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail	1	1	100%
Loi n° 2008-649 du 3 juillet 2008 portant diverses dispositions d'adaptation du droit des sociétés au droit communautaire	18	18	100%
Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire	11	11	100%
Loi organique n° 2008-695 du 15 juillet 2008 relative aux archives du conseil constitutionnel	4	4	100%
Loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives	7	7	100%
Loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat	13	13	100%
Loi n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement	9	5	55,56%
Loi n° 2008-758 du 1er août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi	2	2	100,00%
Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie	94	93	98,94%
Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail	11	11	100%
Loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire	3	3	100%
Loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la cour des comptes et aux chambres régionales des comptes	5	4	80%
Loi n° 2008-1245 du 1er décembre 2008 visant à prolonger l'application des articles 3, 6 et 9 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers	7	7	100,00%
Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion	41	40	97,56%
Loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail	11	11	100%
Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009	79	72	91,14%
Loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire (application différée)	0	0	-
Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009	55	49	89,09%
Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008	37	34	91,89%
Loi n° 2008-1545 du 31 décembre 2008 pour l'amélioration et la simplification du droit de la chasse	1	1	100%
Loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009	1	1	100%

Texte	Nombre de dispositions appelant un décret d'application	Nombre de dispositions ayant reçu application	Taux d'exécution
Loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés	4	4	100%
Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision	10	2	20,00%
Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion	64	55	85,94%
Loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009	7	7	100%
Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures	38	25	65,79%
Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer	33	27	81,82%
Loi n° 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet	13	7	53,85%
Loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative	1	1	100%
Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires	198	81	40,91%
Loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques	25	21	84%
Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense	3	3	100%
Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement	5	0	0%
Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-calédonie et à la départementalisation de Mayotte	8	0	0%
Loi n° 2009-970 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-calédonie et portant ratification d'ordonnances	1	1	100%
Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale	41	20	48,78%
Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique	21	4	19,05%
Loi n° 2009-974 du 10 août 2009 réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires	2	2	100%
Loi n° 2009-1255 du 19 octobre 2009 tendant à favoriser l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises et à améliorer le fonctionnement des marchés financiers	2	1	50%
Loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers	4	0	0%
Loi n° 2009-1312 du 28 octobre 2009 tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence	1	0	0%

Texte	Nombre de dispositions appelant un décret d'application	Nombre de dispositions ayant reçu application	Taux d'exécution
Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire	24	1	4,17%
Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie	30	14	46,67%
Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports	22	3	13,64%
Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la constitution	2	2	100%
Loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique	7	5	71,43%
Loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010	37	5	13,51%
Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010	26	8	30,77%
Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009	24	9	37,50%
Lois promulguées au 31 décembre 2009	1311	932	71,09%

Source : Legifrance

Pour prendre connaissance de l'évolution de la situation au-delà du 30 juin 2010, il est possible de se reporter, sur le site Légifrance par le lien « les lois », aux **échéanciers mis à jour quotidiennement** qui apparaissent avant le dossier législatif relatif à la loi consultée mais peuvent ne pas encore figurer pour les lois les plus récentes.

ANNEXE N° 4 :

**ORDONNANCES PUBLIÉES ENTRE LE 1^{ER} OCTOBRE 2009
ET LE 30 SEPTEMBRE 2010**

– Ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010 portant extension et adaptation dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion ;

– Ordonnance n° 2010-638 du 10 juin 2010 portant suppression du régime des conservateurs des hypothèques ;

– Ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010 portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître ;

– Ordonnance n° 2010-462 du 6 mai 2010 créant un livre IX du code rural relatif à la pêche maritime et à l'aquaculture marine ;

– Ordonnance n° 2010-461 du 6 mai 2010 portant adaptation des renvois à des dispositions réglementaires d'application dans la partie législative du code rural ;

– Ordonnance n° 2010-460 du 6 mai 2010 relative à la modernisation des missions d'inspection et de contrôle et à la mise en cohérence de diverses dispositions du livre II du code rural ;

– Ordonnance n° 2010-459 du 6 mai 2010 modifiant les livres Ier, V et VI du code rural ;

– Ordonnance n° 2010-420 du 27 avril 2010 portant adaptation de dispositions résultant de la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique ;

– Ordonnance n° 2010-418 du 27 avril 2010 harmonisant les dispositions relatives à la sécurité et à la déclaration d'utilité publique des canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques ;

– Ordonnance n° 2010-379 du 14 avril 2010 relative à la santé des sportifs et à la mise en conformité du code du sport avec les principes du code mondial antidopage ;

– Ordonnance n° 2010-377 du 14 avril 2010 portant extension et adaptation à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna de la loi n° 2009-1255 du 19 octobre 2009 tendant à favoriser l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises et à améliorer le fonctionnement des marchés financiers ;

– Ordonnance n° 2010-331 du 25 mars 2010 portant extension et adaptation aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, à la Nouvelle-Calédonie, aux Terres australes et antarctiques françaises ainsi qu'à La Réunion et à la Guadeloupe de dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires ;

– Ordonnance n° 2010-250 du 11 mars 2010 relative aux dispositifs médicaux ;

– Ordonnance n° 2010-177 du 23 février 2010 de coordination avec la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires ;

– Ordonnance n° 2010-137 du 11 février 2010 portant adaptation du droit des contrats relevant de la commande publique passés par l'Etat et ses établissements publics en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna ;

– Ordonnance n° 2010-104 du 28 janvier 2010 relative à diverses mesures de protection sociale agricole ;

– Ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance ;

– Ordonnance n° 2010-49 du 13 janvier 2010 relative à la biologie médicale ;

– Ordonnance n° 2010-18 du 7 janvier 2010 portant création d'une agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail ;

– Ordonnance n° 2010-11 du 7 janvier 2010 portant extension et adaptation de l'ordonnance n° 2009-866 du 15 juillet 2009 relative aux conditions régissant la fourniture de services de paiement et portant création des établissements de paiement à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna ;

– Ordonnance n° 2009-1752 du 25 décembre 2009 modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ;

– Ordonnance n° 2009-1586 du 17 décembre 2009 relative aux conditions d'enregistrement des professions de santé ;

– Ordonnance n° 2009-1585 du 17 décembre 2009 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles requises pour l'exercice des professions médicales, pharmaceutiques et paramédicales ;

– Ordonnance n° 2009-1534 du 10 décembre 2009 relative à la compétence du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire en matière disciplinaire et à la mise en cohérence de diverses dispositions du livre VIII du code rural (partie législative) ;

– Ordonnance n° 2009-1530 du 10 décembre 2009 modifiant la partie législative du code général des collectivités territoriales ;

– Ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité ;

– Ordonnance n° 2009-1400 du 17 novembre 2009 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux régions et aux syndicats mixtes de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales ;

– Ordonnance n° 2009-1369 du 6 novembre 2009 relative au regroupement du Centre national professionnel de la propriété forestière et des centres régionaux de la propriété forestière ;

– Ordonnance n° 2009-1358 du 5 novembre 2009 modifiant le code du cinéma et de l'image animée ;

– Ordonnance n° 2009-1336 du 29 octobre 2009 modifiant l'ordonnance n° 2006-172 du 15 février 2006 portant actualisation et adaptation du droit applicable en matière de sécurité civile en Nouvelle-Calédonie.

<p>ANNEXE N° 5 :</p> <p>RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS</p> <p>ANNÉE PARLEMENTAIRE 2009-2010</p>

Article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit

« A l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi.

« Ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs. »

N° du rapport	Loi faisant l'objet du rapport
114	Loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de <i>finances rectificative pour 2009</i> (dépôt le 4 novembre 2009 soit 9 mois après la promulgation de la loi)
115	Loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de <i>finances rectificative pour 2009</i> (dépôt le 4 novembre 2009 soit 6 mois après la promulgation de la loi)
116	Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de <i>finances pour 2008</i> (dépôt le 2 décembre 2009 soit 23 mois après la promulgation de la loi)
117	Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de <i>finances rectificative pour 2007</i> (dépôt le 2 décembre 2009 soit 23 mois après la promulgation de la loi)
118	Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le <i>revenu de solidarité active</i> et réformant les politiques d'insertion (dépôt le 14 décembre 2009 soit 12 mois après la promulgation de la loi)
119	Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de <i>mobilisation pour le logement</i> et la lutte contre l'exclusion (dépôt le 28 janvier 2010 soit 10 mois après la promulgation de la loi)

N° du rapport	Loi faisant l'objet du rapport
120	Loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des <i>programmes de construction et d'investissement</i> publics et privés (dépôt le 2 février 2010 soit 11 mois après la promulgation de la loi)
121	Loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au <i>fonctionnement des assemblées parlementaires</i> et à compléter le code de juridiction administrative (dépôt le 9 février 2010 soit 8 mois après la promulgation de la loi)
122	Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le <i>développement économique des outre-mer</i> (dépôt le 10 février 2010 soit 8 mois après la promulgation de la loi)
123	Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de <i>clarification du droit</i> et d'allègement des procédures (dépôt le 18 février 2010 soit 9 mois après la promulgation de la loi)
124	Loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des <i>services touristiques</i> (dépôt le 18 février 2010 soit 7 mois après la promulgation)
125	Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la <i>gendarmerie nationale</i> (dépôt le 25 février 2010 soit 7 mois après la promulgation de la loi)
126	Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la <i>programmation militaire pour les années 2009 à 2014</i> et portant diverses dispositions concernant la défense (dépôt le 16 avril 2010 soit 9 mois après la promulgation de la loi)
127	Rapport sur la mise en application de la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la <i>Nouvelle-Calédonie</i> et à la départementalisation de <i>Mayotte</i> et de la loi n° 2009-970 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et portant ratification d'ordonnances (dépôt le 26 avril 2010 soit 9 mois après la promulgation de la loi)
128	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la <i>création sur Internet</i> (dépôt le 4 mai 2010 soit 11 mois après la promulgation de la loi)

N° du rapport	Loi faisant l'objet du rapport
129	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2009-1255 du 19 octobre 2009 tendant à favoriser l' <i>accès au crédit des petites et moyennes entreprises</i> et à améliorer le fonctionnement des marchés financiers (dépôt le 5 mai 2010 soit 6 mois après la promulgation de la loi)
130	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le <i>dialogue social</i> et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs (dépôt le 10 mai 2010 soit 33 mois après la promulgation de la loi)
131	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la <i>communication audiovisuelle</i> et au nouveau service public de la télévision (dépôt le 23 juin 2010 soit 15 mois après la promulgation de la loi)
132	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux <i>parcours professionnels dans la fonction publique</i> (dépôt le 13 juillet 2010 soit 11 mois après la promulgation de la loi)
133	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la <i>formation professionnelle</i> tout au long de la vie (dépôt le 6 août 2010 soit 8 mois après la promulgation de la loi)
134	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de <i>finances pour 2008</i> (dépôt le 30 juillet 2010 soit 31 mois après la promulgation)
135	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de <i>finances rectificatives pour 2007</i> (dépôt le 30 juillet 2010 soit 31 mois après la promulgation)
136	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de <i>finances pour 2010</i> (dépôt le 22 septembre 2010 soit 9 mois après la promulgation)
137	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de <i>finances rectificative pour 2009</i> (dépôt le 22 septembre 2010 soit 9 mois après la promulgation)
114	Loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de <i>finances rectificative pour 2009</i> (dépôt le 4 novembre 2009 soit 9 mois après la promulgation de la loi)

N° du rapport	Loi faisant l'objet du rapport
115	Loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de <i>finances rectificative pour 2009</i> (dépôt le 4 novembre 2009 soit 6 mois après la promulgation de la loi)
116	Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de <i>finances pour 2008</i> (dépôt le 2 décembre 2009 soit 23 mois après la promulgation de la loi)
117	Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de <i>finances rectificative pour 2007</i> (dépôt le 2 décembre 2009 soit 23 mois après la promulgation de la loi)
118	Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le <i>revenu de solidarité active</i> et réformant les politiques d'insertion (dépôt le 14 décembre 2009 soit 12 mois après la promulgation de la loi)
119	Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de <i>mobilisation pour le logement</i> et la lutte contre l'exclusion (dépôt le 28 janvier 2010 soit 10 mois après la promulgation de la loi)
120	Loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des <i>programmes de construction et d'investissement</i> publics et privés (dépôt le 2 février 2010 soit 11 mois après la promulgation de la loi)
121	Loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au <i>fonctionnement des assemblées parlementaires</i> et à compléter le code de juridiction administrative (dépôt le 9 février 2010 soit 8 mois après la promulgation de la loi)
122	Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le <i>développement économique des outre-mer</i> (dépôt le 10 février 2010 soit 8 mois après la promulgation de la loi)
123	Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de <i>clarification du droit</i> et d'allègement des procédures (dépôt le 18 février 2010 soit 9 mois après la promulgation de la loi)
124	Loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des <i>services touristiques</i> (dépôt le 18 février 2010 soit 7 mois après la promulgation)
125	Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la <i>gendarmerie nationale</i> (dépôt le 25 février 2010 soit 7 mois après la promulgation de la loi)

N° du rapport	Loi faisant l'objet du rapport
126	Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la <i>programmation militaire pour les années 2009 à 2014</i> et portant diverses dispositions concernant la défense (dépôt le 16 avril 2010 soit 9 mois après la promulgation de la loi)
127	Rapport sur la mise en application de la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la <i>Nouvelle-Calédonie</i> et à la départementalisation de <i>Mayotte</i> et de la loi n° 2009-970 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et portant ratification d'ordonnances (dépôt le 26 avril 2010 soit 9 mois après la promulgation de la loi)
128	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la <i>création sur Internet</i> (dépôt le 4 mai 2010 soit 11 mois après la promulgation de la loi)
129	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2009-1255 du 19 octobre 2009 tendant à favoriser l' <i>accès au crédit des petites et moyennes entreprises</i> et à améliorer le fonctionnement des marchés financiers (dépôt le 5 mai 2010 soit 6 mois après la promulgation de la loi)
130	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le <i>dialogue social</i> et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs (dépôt le 10 mai 2010 soit 33 mois après la promulgation de la loi)
131	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la <i>communication audiovisuelle</i> et au nouveau service public de la télévision (dépôt le 23 juin 2010 soit 15 mois après la promulgation de la loi)
132	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux <i>parcours professionnels dans la fonction publique</i> (dépôt le 13 juillet 2010 soit 11 mois après la promulgation de la loi)
133	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la <i>formation professionnelle</i> tout au long de la vie (dépôt le 6 août 2010 soit 8 mois après la promulgation de la loi)

N° du rapport	Loi faisant l'objet du rapport
134	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de <i>finances pour 2008</i> (dépôt le 30 juillet 2010 soit 31 mois après la promulgation)
135	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de <i>finances rectificatives pour 2007</i> (dépôt le 30 juillet 2010 soit 31 mois après la promulgation)
136	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de <i>finances pour 2010</i> (dépôt le 22 septembre 2010 soit 9 mois après la promulgation)
137	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de <i>finances rectificative pour 2009</i> (dépôt le 22 septembre 2010 soit 9 mois après la promulgation)

ANNEXE N° 6 :

**RAPPORTS PUBLIÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE
EN 2009-2010 SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS**

(Article 86, alinéa 8 du Règlement de l'Assemblée nationale)

- n° 2849** Rapport de MM. Antoine Herth et Germinal Peiro sur le contrôle de l'application de la loi n°2008-595 du 25 juin 2008 relative aux *organismes génétiquement modifiés*.
- n° 2828** Rapport de MM. Claude Bartolone et Gaël Yanno sur la mise en application de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le *développement économique des outre-mer*.
- n° 2725** Rapport de MM. Yves Bur, Jean-Pierre Door, Denis Jacquat et Mme Marie-Françoise Clergeau sur la mise en application de la loi n°2009-1646 du 24 décembre 2009 de *financement de la sécurité sociale pour 2010*.
- n° 2650** Rapport de MM. Michel Piron et Bernard Derosier sur la mise en application de la loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la *fonction publique territoriale*.
- n° 2312** Rapport de MM. Patrick Ollier et Jean Gaubert sur la mise en application de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de *modernisation de l'économie*.
- n° 2100** Rapport de MM. Gérard Hamel et Jean-Yves Le Bouillonec sur la mise en application de la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant *engagement national pour le logement*.

Source : Site de l'Assemblée nationale