



CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS AU 30 SEPTEMBRE 2008 SUR L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2007-2008

Service des Commissions

**Rapport présenté à la Conférence des Présidents du Sénat
du mercredi 26 novembre 2008**

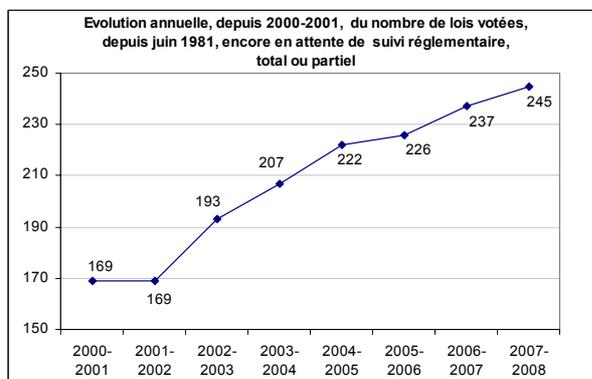
Constat mitigé : les résultats pour les lois votées en cours d'année parlementaire sont moins bons qu'en 2006-2007, mais le suivi réglementaire des lois antérieures à 2007-2008 a nettement progressé

Le bilan de l'application des lois par le gouvernement, établi sur la base des travaux des commissions permanentes du Sénat, confirme la tendance à l'amélioration précédemment constatée, malgré la dégradation relative, par rapport à 2006-2007, du taux d'application des lois votées au cours de l'année parlementaire écoulée.

Le Parlement a adopté, en 2007-2008, 37 lois prescrivant des mesures réglementaires d'application. Sur quelque 400 mesures réglementaires attendues, une centaine ont été publiées. Le taux d'application, au 30 septembre, des lois votées au cours de l'année parlementaire est ainsi revenu de 32,1 % en 2006-2007 à 24,6 % en 2007-2008.

Mais la portée de cette dégradation mérite d'être minimisée, dans la mesure où la loi de modernisation de l'économie, la plus dense en prescriptions de suivi réglementaire, a été votée en juillet 2008 et promulguée le 4 août 2008, trop tardivement pour que les textes d'application paraissent avant le 30 septembre. Les 105 décrets et arrêtés requis par cette loi représentent plus du quart du total exigé par toutes les lois de l'année 2007-2008. Si l'on ne retient pas cette loi du 4 août, le taux moyen d'application des lois votées au cours de l'année parlementaire écoulée est de 32,4 %.

Un effort très significatif a été réalisé par le Gouvernement pour poursuivre l'application des lois votées avant le 1^{er} octobre 2007, au début de la XIII^e législature et au cours de la législature précédente.



13 lois votées avant le 1^{er} octobre de l'année 2007 ont été rendues applicables (la plus ancienne étant la loi du 20 décembre 2002 de financement de la sécurité sociale pour 2003).

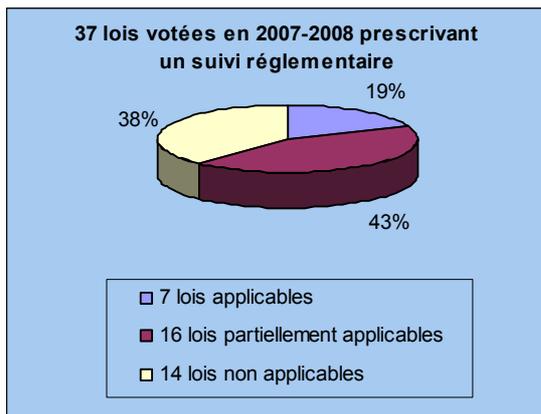
Compte tenu des lois votées en 2007-2008, le stock de lois en attente de suivi réglementaire s'est accru de 8 unités, passant de 237 à 245.

Bilan de l'application, au 30 septembre 2008, des lois promulguées au cours de l'année parlementaire

A l'actif

- Les services du Gouvernement ont défini un **protocole rigoureux et précis** pour veiller à l'application des lois, en ménageant les nécessités d'ordre interministériel ; les échéanciers sont adressés aux assemblées. La communication au Parlement des rapports sur l'exécution de chaque loi, a trouvé un rythme de croisière en progressant en régularité.

- Plus de 60 % des **lois votées en 2007-2008** appelant un suivi réglementaire ont reçu tout ou partie des mesures d'application prescrites par le législateur.

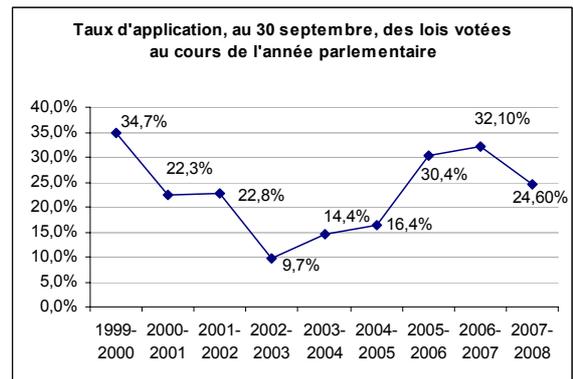


- Le taux unitaire moyen des lois encore partiellement applicables est passé de 41 % en 2006-2007 à 45 % en 2007-2008.

- Selon les instructions du premier ministre, les décrets d'application devraient être publiés dans un **délai de six mois** suivant la promulgation de la loi ; 17 lois prescrivant un suivi réglementaire, votées avant le 31 mars 2008, auraient donc dû être intégralement appliquées au 30 septembre 2008 ; leur taux moyen unitaire d'application est de 67 %, ce qui reste insuffisant, mais ce qui témoigne d'un progrès.

Au passif

- Le taux global d'application des lois votées au cours de l'année parlementaire écoulée est revenu de 32 % en 2006-2007 à 25 % en 2007-2008.



Toutefois, ce recul doit être relativisé en raison de la promulgation tardive de la loi du 4 août 2008, appelant à elle seule le quart des mesures réglementaires prescrites sur toute l'année.

- Les décrets et les arrêtés déjà pris ont été publiés avec une moindre **célérité** : seulement 60 % de ces mesures n'ont pas excédé le délai de 6 mois requis par les instructions du Premier ministre, contre beaucoup plus, 84 %, en 2006-2007.

- Le recul dans l'application des dispositions votées sur les **amendements émanant du Sénat** est de 6 points (19 %, contre 25 % en 2006-2007).

- Le taux d'application des lois votées après **déclaration d'urgence** est revenu, de 2006-2007 à 2007-2008, de 16 % à 10 %. Là aussi, le poids de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, votée selon cette procédure et non appliquée, a dégradé les résultats.

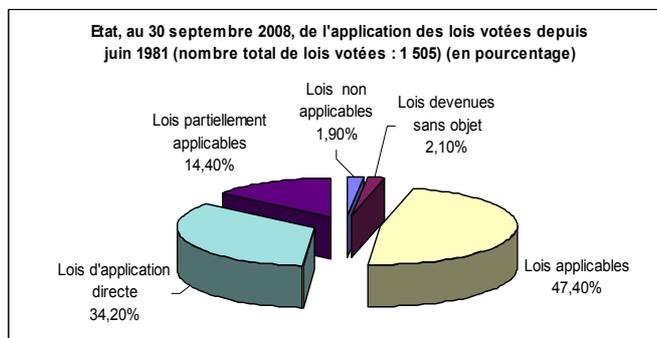
L'application, au 30 septembre 2008, des lois votées depuis 1981

Des lois anciennes oubliées ?

Les deux lois les plus anciennes encore en attente de textes d'application sont toujours la loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit et la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur.

Priorité aux lois votées depuis le début de la XIII^e législature

- Toutes les mesures réglementaires prescrites par les **3 lois votées** au cours de la session extraordinaire tenue du 3 juillet au 2 août 2007, **au tout début de la XIII^e législature**, ont été publiées : loi du 10 août 2007 (universités) et lois du 21 août 2007 (continuité du service public dans les transports terrestres ; travail, emploi et pouvoir d'achat).



Les taux d'application des lois votées sous la XII^e législature ont progressé d'une année à l'autre

10 lois votées pendant la XII^e législature sont devenues **pleinement applicables** en 2007-2008 (dont la loi du 18 avril 2006 de programme pour la recherche, la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et la loi du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie).

Taux d'application, au 30 septembre 2008, de quelques lois parmi les plus importantes :

- loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure : 89 % (+2 points par rapport au 30 septembre 2007)
- loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites : 91 % (+2 points)
- loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique : 70 % (+19 points)
- loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique : 74 % (+10 points)
- loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie : 86 % (+ 2 points)
- loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : 89 % (+4 points)
- loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux : 94 % (+9 points)
- loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises : 90 % (+10 points)
- loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable : 61 % (+36 points)
- loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance : 83 % (+17 points)

Quelques définitions utiles

Les lois dites « **d'application directe** » sont celles qui ne prescrivent aucun suivi réglementaire.

Une loi « **partiellement applicable** » a reçu au moins un des textes d'application prévus.

Une loi « **applicable** » a reçu l'intégralité des textes réglementaires prévus.

Les lois recensées comme « **non applicables** » sont celles pour lesquelles aucun texte réglementaire prescrit par le législateur n'est encore paru, même si certaines de leurs dispositions sont entrées en vigueur, car d'application directe.

Taux global d'application ou taux d'application d'une loi : nombre de mesures prises par le pouvoir réglementaire en application d'une prescription législative, rapporté au nombre total de mesures réglementaires prévues.

Taux moyen unitaire d'application : taux moyen d'une population de lois.

Le rôle du Sénat

Depuis quand le Sénat contrôle-t-il l'application des lois ?

Le Sénat contrôle l'application des lois depuis 1971. Le Bureau du Sénat a confié aux commissions permanentes, chacune dans son domaine de compétence, la mission de suivre la parution des textes réglementaires prescrits par le législateur. Ce travail s'est enrichi et affiné au fil des ans.

Comment sont recueillies et exploitées les informations sur l'application des lois ?

Une base de données, mise en place en 1985, permet de suivre l'application des lois votées par le Parlement depuis 1981. Les commissions saisissent dans la base, loi par loi et article par article, les dispositions législatives qui prescrivent un texte d'application (décret ou arrêté). Les textes réglementaires sont recensés au fur et à mesure de leur publication au Journal officiel.

Ces données servent à l'établissement de statistiques sur l'application des lois par le gouvernement au cours de l'année parlementaire écoulée (du 1^{er} octobre au 30 septembre), qui sont commentées dans le rapport annuel soumis chaque automne à la Conférence des Présidents, publié au Bulletin des commissions.

Ce rapport rend notamment compte des observations des commissions permanentes, qui ont recueilli auprès des ministères toutes informations utiles, afin notamment d'identifier les motifs des retards constatés (lourdeur des consultations, coût financier, divergences entre services, recours aux procédures contractuelles, alternance politique, etc.).

Le Président de chacune des six commissions permanentes présente à ses collègues, en octobre, une communication, reproduite en annexe au rapport annuel, sur le bilan de l'application des lois.

Quelles initiatives ont pris les sénateurs en 2007-2008 pour inciter le gouvernement à accélérer la publication des textes réglementaires ?

Les sénateurs ont posé de nombreuses questions au gouvernement, écrites ou orales. Les commissions ont publié des rapports d'information pour étudier, outre la parution des textes réglementaires, la réalité de l'application de la législation : par exemple, rapport de la commission des affaires culturelles sur la mise en œuvre de la décentralisation des enseignements artistiques (Sénat n° 458) ; table ronde et rapport de la commission des affaires sociales sur l'évaluation de la loi du 31 janvier 2007 relative à l'accès au crédit des personnes présentant un risque aggravé de santé (Sénat n° 491) ; suivi par la commission des finances de l'application de la loi du 27 février 2007 (établissement public d'aménagement du quartier de la Défense), à l'occasion d'un contrôle budgétaire (Sénat n° 246). Les commissions des finances et des affaires culturelles ont constitué un groupe de travail sur le financement des universités. Plusieurs développements, dans les rapports et avis budgétaires, ont été consacrés à l'application des lois.

***Pour connaître l'état d'application d'une loi, cliquer sur le lien
Etat d'application de la loi
dans le dossier législatif sur le site du Sénat.***

Le présent document et le 60^e rapport sur le contrôle de l'application des lois sont disponibles sur internet :

http://www.senat.fr/doctrav/rapports_annuels.html#application

Contact : central@senat.fr

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :
Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : espace-librairie@senat.fr - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06