

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS</b> .....	7
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	9
<b>PREMIÈRE PARTIE : PRINCIPALES DONNÉES STATISTIQUES</b> .....	15
<b>I. APPLICATION, AU 30 SEPTEMBRE 2008, DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE ÉCOULÉE : DES RÉSULTATS EN DEMI-TEINTE</b> .....	19
A. SUR 56 LOIS, 37 PRESCRIVENT DES TEXTES D'APPLICATION .....	19
B. SUR CES 37 LOIS, PLUS DE 60 % ÉTAIENT TOTALEMENT OU PARTIELLEMENT APPLICABLES AU 30 SEPTEMBRE 2008 .....	22
C. L'APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES AU PREMIER SEMESTRE DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE .....	28
D. MOINS DE MESURES RÉGLEMENTAIRES PRESCRITES PAR LE LÉGISLATEUR, REcul CONJONCTUREL DU TAUX DE PUBLICATION .....	30
C. DÉLAIS DE PUBLICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES PARUS : ALLONGEMENT .....	36
<b>II. APPLICATION DES LOIS VOTÉES DEPUIS JUIN 1981 : CONTINUITÉ DU SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES LOIS VOTÉES SOUS LA LÉGISLATURE PRÉCÉDENTE</b> .....	39
A. 245 LOIS EN ATTENTE DE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, TOTAL OU PARTIEL .....	39
B. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ EN 2007-2008, SUR LES LOIS ANTÉRIEURES À L'ANNÉE PARLEMENTAIRE .....	42
C. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE OPÉRÉ PENDANT LA XIII <sup>E</sup> LÉGISLATURE SUR LES LOIS VOTÉES AU COURS DES LÉGISLATURES PRÉCÉDENTES .....	44
D. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ PENDANT LA XIII <sup>E</sup> LÉGISLATURE, SUR LES LOIS VOTÉES DEPUIS LE DÉBUT DE CETTE LÉGISLATURE .....	44
<b>III. PUBLICATION, SELON LEUR ORIGINE, DES MESURES PRÉVUES PAR LES LOIS VOTÉES EN 2007-2008 : LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES AMENDEMENTS ISSUS DU SÉNAT RÉGRESSE D'UNE ANNÉE À L'AUTRE</b> .....	45
<b>IV. LOIS VOTÉES APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE : REcul PRONONCÉ DU TAUX D'APPLICATION, MOINDRE CÉLÉRITÉ DE PUBLICATION</b> .....	47
A. ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS VOTÉES EN 2007-2008, SELON LES MODALITÉS DE LEUR ADOPTION : MOINDRE INFLUENCE DE LA DÉCLARATION D'URGENCE .....	49
B. PUBLICATION DES MESURES RÉGLEMENTAIRES PRÉVUES PAR LES LOIS VOTÉES APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE EN 2007-2008 : DÉGRADATION	

DES RÉSULTATS, EN PARTIE POUR DES RAISONS D'ORDRE CONJONCTUREL.....	50
<b>DEUXIÈME PARTIE : OBSERVATIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES .....</b>	<b>53</b>
<b>I. UN BILAN POSITIF ASSORTI DE RÉSERVES .....</b>	<b>55</b>
<b>II. CARENCES ET IMPERFECTION DU SUIVI RÉGLEMENTAIRE .....</b>	<b>59</b>
<b>III. RÉSORPTION DU STOCK : PRIORITÉ AUX LOIS RÉCENTES .....</b>	<b>64</b>
<b>IV. RECOURS À LA DÉCLARATION D'URGENCE : SIMPLE RÉPONSE À LA SURCHARGE DE L'ORDRE DU JOUR DES ASSEMBLÉES, SANS EFFET SUR LA CÉLÉRITÉ DU SUIVI RÉGLEMENTAIRE ? .....</b>	<b>68</b>
<b>V. SUIVI DES TEXTES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE : RÉSULTATS PEU PROBANTS.....</b>	<b>71</b>
<b>VI. PERSISTANCE DU CONTRÔLE EXERCÉ PAR LE SÉNAT SUR L'APPLICATION DES LOIS .....</b>	<b>73</b>
<b>VII. RAPPORTS DEMANDÉS AU GOUVERNEMENT PAR LE LÉGISLATEUR : STATU QUO DE CARENCE .....</b>	<b>77</b>
<b>LEXIQUE .....</b>	<b>81</b>
<b>ANNEXE N° 1 : OBSERVATIONS DES PRÉSIDENTS DE COMMISSION SUR L'APPLICATION DES LOIS EN 2007-2008 (Extraits du « Bulletin des commissions »).....</b>	<b>83</b>
1. <i>AFFAIRES CULTURELLES</i> .....	83
2. <i>AFFAIRES ÉCONOMIQUES</i> .....	86
3. <i>AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DÉFENSE</i> .....	89
4. <i>AFFAIRES SOCIALES</i> .....	90
5. <i>FINANCES</i> .....	93
6. <i>LOIS</i> .....	94
<b>ANNEXE N° 2 : STATISTIQUES SUR L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2007-2008 ET COMPARAISONS AVEC LES ANNÉES PRÉCÉDENTES.....</b>	<b>99</b>
1. <i>Lois votées, depuis 1986-1987, par année parlementaire (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification des conventions et traités).....</i>	<i>99</i>
2. <i>Application, en fin d'année parlementaire, des lois votées au cours de l'année écoulée (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification des conventions et traités), depuis 2002-2003 .....</i>	<i>100</i>
3. <i>Application, en fin d'année parlementaire, des lois votées au cours de l'année écoulée (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification des conventions et traités) depuis 2002-2003 : répartition par commissions (% arrondis).....</i>	<i>101</i>
<b>ANNEXE N° 3 : ORDONNANCES PUBLIÉES ENTRE LE 1<sup>ER</sup> OCTOBRE 2007 ET LE 30 SEPTEMBRE 2008.....</b>	<b>103</b>
<b>ANNEXE N° 4 : PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008 : INDICATEURS DE PERFORMANCE RELATIFS À L'APPLICATION DES LOIS .....</b>	<b>105</b>

<b>ANNEXE N° 5 : ÉTAT DE PARUTION, AU 30 SEPTEMBRE 2008, DES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS .....</b>	<b>107</b>
a) Bilan, au 30 septembre 2008, de la XII <sup>e</sup> législature.....	107
b) Bilan, au 30 septembre 2008, de la XIII <sup>e</sup> législature .....	108
c) Bilan, au 30 septembre 2008, de l'année parlementaire 2007-2008.....	108
 <b>ANNEXE N° 6 : RAPPORTS PUBLIÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN 2007-2008 SUR L'APPLICATION DES LOIS .....</b>	 <b>111</b>



## RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS

Au cours de l'année parlementaire 2007-2008, le Parlement a voté 56 lois (hors traités et accords internationaux). Sur ce total, on dénombre 19 lois d'application directe et 37 lois prescrivant un suivi réglementaire, moins dense que les années précédentes (395 mesures réglementaires, contre 548 en 2006-2007, et jusqu'à 699 en 2003-2004).

A la fin de l'année parlementaire (30 septembre 2008) :

- 7 lois avaient reçu l'intégralité de leurs textes d'application, peu nombreux il est vrai ; 16 étaient partiellement applicables, à des taux variant entre 3 et 80 % ; sur 14 lois encore non applicables, 5 ont été votées pendant la session extraordinaire de juillet ;

- 25 % des mesures réglementaires prescrites avaient été publiées, taux moins favorable que l'année précédente (32 %). On doit cependant minimiser la portée de cette dégradation, compte tenu du fort volume de suivi requis tardivement, pendant la session extraordinaire de 2008 : à elle seule, la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a prescrit la publication de 105 textes réglementaires, soit plus du quart du total exigé pendant toute l'année 2007-2008.

Il est possible de **porter au crédit** du pouvoir réglementaire :

- la définition d'un protocole rigoureux et précis pour veiller à l'application des lois, en ménageant les nécessités d'ordre interministériel, par la circulaire du 29 février 2008 ;

- le bon résultat obtenu sur les 17 lois prescrivant un suivi réglementaire votées avant le 31 mars 2008, qui auraient dû être intégralement appliquées au 30 septembre 2008, compte tenu du délai de 6 mois imparti aux ministres par les instructions, à caractère permanent, du Premier ministre : le taux moyen unitaire d'application de ces 17 lois est de 67 %, ce qui reste sans doute insuffisant, mais ce qui témoigne du louable souci de respecter la volonté du Premier ministre ; 6 lois étaient totalement applicables, autant en très bonne voie ;

- la pleine et entière exécution des 3 lois votées au cours de la session extraordinaire tenue du 3 juillet au 2 août 2007, au tout début de la XIII<sup>e</sup> législature : lois 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 progrès accomplis pour continuer à appliquer les lois votées sous la XII<sup>e</sup> législature : une dizaine sont devenus pleinement applicables (notamment loi de 2006 de programme pour la recherche, loi de 2005 sur les services à la personne, loi de 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie, loi de 2004 sur la simplification du droit) ; plusieurs lois importantes (réforme des retraites, sécurité intérieure, libertés et responsabilités locales, petites et moyennes entreprises...) ont reçu presque tous les textes d'application prévus ; le taux a progressé de 36 points, à 61 %, pour la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable ; de 19 points, à 70 %, pour la loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique ; de 10 points, à 74 %, pour la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.

En revanche, **on peut citer, au passif** de l'action du pouvoir réglementaire, sur les lois votées en 2007-2008 :

– une moindre célérité d'édition des décrets et des arrêtés pris : seulement 60 % de ces mesures sont parues avant l'expiration du délai de 6 mois après publication de la loi, contre beaucoup plus (84 %) en 2006-2007 ;

– un recul dans l'application des dispositions législatives votées sur les amendements émanant du Sénat : 19 % en 2007-2008, contre 25 % en 2006-2007 ;

– une régression du taux d'application des lois votées après déclaration d'urgence ; ici aussi, la forte densité de requis réglementaire de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, votée selon cette procédure, a grevé le résultat.

\*

\*

\*

Fidèle à sa tradition, le Sénat a pris, en 2007-2008, des initiatives pour contrôler les conditions l'application des lois, selon des modalités diverses. Les sénateurs ont posé de nombreuses questions au gouvernement, écrites ou orales. Les commissions ont publié des rapports d'information pour étudier, au-delà de la parution des textes réglementaires, la réalité de l'application de la législation « sur le terrain » : rapport de la commission des affaires culturelles sur les difficultés dans 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 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 ont été consacrés à l'application des lois dans les rapports et avis budgétaires.

## AVANT-PROPOS

Le précédent rapport annuel du Sénat sur le contrôle de l'application des lois a constaté avec satisfaction que l'exécution des lois était devenue une « ardente obligation »<sup>1</sup> pour le Gouvernement. Pendant toute la durée de la XII<sup>e</sup> législature, les Premiers ministres successifs, MM. Jean-Pierre Raffarin et Dominique de Villepin ont pris d'importantes mesures pour accélérer la publication des décrets et des arrêtés requis par le législateur. Le Sénat, ainsi que l'Assemblée nationale, ont exercé toute leur influence, selon leurs propres procédures, pour stimuler le suivi réglementaire.

Des résultats probants ont ainsi été obtenus. Le recul du taux d'application constaté sous la XI<sup>e</sup> législature (56 %), a non seulement été enrayé, mais encore surmonté : 64 % des mesures réglementaires, particulièrement nombreuses, prescrites par les lois votées au cours de la XII<sup>e</sup> législature, avaient été publiées au 30 septembre 2007.

Le présent rapport analyse les mesures prises par l'exécutif sur la première année pleine de la XIII<sup>e</sup> législature.

Un nouveau gouvernement étant avant tout préoccupé par la préparation et la mise en œuvre de son programme législatif, il n'est pas surprenant que le Premier ministre ait attendu les premiers mois de 2008 pour appeler ses ministres à veiller à l'application des lois : il a présenté une communication, sur ce sujet, au Conseil des ministres du 13 février 2008.

La **circulaire du 29 février 2008**<sup>2</sup>, dont on trouvera le texte ci-après, traduit la volonté de poursuivre dans la voie de l'amélioration. Le Premier ministre confirme qu'une obligation de résultat pèse sur le Gouvernement et sur chacun des ministres, ce qui, faut-il le souligner et l'espérer, n'est pas vraiment une nouveauté. La circulaire impose une méthode précise consistant :

– à créer, au sein de chaque ministère, une structure responsable de la coordination du travail d'application des lois, chargée d'assurer un suivi centralisé de l'application des lois et des éventuelles difficultés, afin d'en répondre 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 ;

---

<sup>1</sup> 59<sup>e</sup> rapport (année parlementaire 2006-2007), p.11 et sqq.

<sup>2</sup> Journal officiel du 7 mars 2008.

– à prévoir que ces échéanciers sont transmis par le Premier ministre aux deux assemblées<sup>1</sup> ;

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

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

#### **Circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois**

*Le Premier ministre à Monsieur le ministre d'Etat, Mesdames et Messieurs les ministres, Mesdames et Messieurs les secrétaires d'Etat, Monsieur le haut-commissaire*

Veiller à la rapide et complète application des lois répond à une triple exigence de démocratie, de sécurité juridique et de responsabilité politique.

Faire en sorte que la loi s'applique rapidement, efficacement et de façon conforme à son esprit est un impératif démocratique. Chaque disposition législative qui demeure inappliquée est une marque d'irrespect envers la représentation nationale et de négligence vis-à-vis de nos concitoyens.

Faire en sorte que la période qui sépare la publication de la loi de l'intervention des mesures réglementaires d'application soit la plus brève possible est facteur de sécurité juridique. Dans l'attente de la parution des textes réglementaires, déterminer quel est le droit applicable ne va pas sans incertitude, parce qu'il peut être délicat de faire le départ entre les dispositions de la loi nouvelle qui sont suffisamment précises pour être immédiatement applicables et celles qui ne pourront recevoir application qu'après l'intervention des mesures réglementaires qui leur sont nécessaires.

Faire en sorte que soient rapidement prises les mesures réglementaires nécessaires à l'application de la loi est une condition de la crédibilité politique des réformes engagées par le Gouvernement. Le vote de la loi n'est pas l'achèvement de la réforme. Pour traduire la réforme dans les faits, il faut investir dans sa présentation, sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation. Il faut, déjà, veiller à prendre rapidement les décrets d'application des lois.

Au cours des dernières années, des progrès ont été accomplis. Mais l'objectif consistant à prendre toutes les mesures réglementaires nécessaires dans un délai de six mois suivant la publication de la loi n'est pas encore atteint.

Je considère qu'une obligation de résultat pèse sur le Gouvernement et sur chacun d'entre vous. Elément central du suivi des réformes, l'application de la loi doit retenir, tout autant que son élaboration, votre attention personnelle.

Une approche méthodique doit être retenue en ce domaine impliquant un effort d'organisation interne à chaque ministère, de programmation et de suivi des mesures attendues.

1. Je vous demande de désigner, au sein de votre administration centrale, une structure clairement identifiée qui sera responsable de la coordination du travail d'application des lois pour l'ensemble de votre ministère. Vous indiquerez au secrétariat général du Gouvernement, dans les meilleurs délais, les dispositions que vous aurez prises.

Il appartiendra à cette structure d'assurer un suivi centralisé de l'état des travaux de votre département ministériel au titre de l'application des lois et d'en répondre envers mon cabinet et le secrétariat général du Gouvernement.

Elle devra être en mesure de vous alerter en temps utile sur les difficultés susceptibles d'apparaître dans la préparation des mesures, qu'il s'agisse de difficultés afférentes à l'organisation des services, de difficultés interministérielles ou de mise en œuvre des obligations de consultation.

---

<sup>1</sup> Ainsi en a-t-il été pour les échéanciers des lois adoptées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

2. L'adoption d'une loi nouvelle est suivie d'une réunion interministérielle qui permet de déterminer le ministère responsable de la préparation de chaque décret et d'arrêter un échéancier prévisionnel.

Cet échéancier sera désormais transmis par mes soins aux deux assemblées.

Un point de situation sera fait à l'issue d'une période de trois mois après l'adoption de la loi. Il permettra d'identifier les textes dont la préparation se heurte à des difficultés particulières. Ces textes feront l'objet d'un suivi étroit.

Un bilan de l'application des lois sera établi tous les six mois, ministère par ministère. Il sera adressé au Parlement, remis à la presse et mis en ligne sur internet.

3. De façon générale, je demande à chaque membre du Gouvernement de répondre rapidement lorsqu'il est saisi d'un projet de décret par le ministre rapporteur.

Toute difficulté, qu'elle résulte d'un différend interministériel exprès ou vienne d'une absence de réponse, doit être signalée sans tarder à mon cabinet qui provoquera une réunion d'arbitrage.

Par ailleurs, le gouvernement a introduit dans la loi de finances pour 2008 deux indicateurs de performance globale : le taux d'exécution des lois promulguées depuis le début de la législature et le taux d'application des lois promulguées au cours de la dernière session parlementaire, non renseignés pour le moment<sup>1</sup>. Ces indicateurs complètent tous les autres indicateurs de même nature, figurant spécifiquement sous diverses missions budgétaires.

On notera également que M. François Fillon, Premier ministre, a expressément indiqué, dans son « Point de presse » sur la situation économique, le 18 août 2008, qu'il avait demandé « d'accélérer l'adoption des décrets d'application de la loi de modernisation de l'économie, pour que ses effets, notamment sur la baisse des prix, mais aussi sur le soutien aux entreprises, et en particulier aux PME, se fasse sentir sans délais ».

Un premier bilan semestriel, établi au 1<sup>er</sup> juillet 2008, peut être consulté sur **Légifrance**, faisant apparaître « le taux d'exécution de l'ensemble des lois qui, parmi celles publiées entre le début de la XIII<sup>e</sup> législature (juin 2007) et le 31 décembre 2007, appellent des décrets d'application ».

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 2007-2008, la publication de leurs rapports sur l'application de lois particulières. Une douzaine de rapports ont été publiés, dont on trouvera la liste en annexe.

---

<sup>1</sup> Mission « Direction de l'action du Gouvernement », programme 129, « Coordination du travail gouvernemental ».

Le Sénat, comme chaque année, a fait preuve de vigilance pour contrôler l'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<sup>1</sup>, soit pour s'assurer de la conformité à la loi des textes réglementaires déjà parus<sup>2</sup>.

Les sénateurs, membres de la commission des affaires économiques, ont ainsi posé, en 2007-2008, 26 questions écrites sur l'exécution des lois.

Le contenu des **rapports des commissions** contribue également au contrôle de l'application des lois.

Il en va ainsi notamment du **rapport d'information** fait par M. Philippe Dallier, au nom de la commission des finances, sur le **suivi du rapport d'information relatif à l'établissement public d'aménagement de la Défense (EPAD)**<sup>3</sup>. L'état de la publication, au 27 mars 2008, des décrets de la loi du 27 février 2007 est jugé « réalisé partiellement » ; aussi bien, M. Philippe Dallier affirme-t-il, dans ce document, la volonté de la commission des finances de poursuivre son contrôle et « faire que la loi du 27 février 2007, qui a posé les fondements de la nouvelle gouvernance de la Défense, ne reste pas lettre morte ». Une telle initiative traduit bien la persévérance dans l'action.

La commission des affaires culturelles a publié un rapport d'information de Mme Catherine Morin-Desailly sur les difficultés de mise en œuvre de la décentralisation des enseignements artistiques<sup>4</sup> et la commission des affaires sociales, un rapport de Mme Marie-Thérèse Hermange, sur l'évaluation de la loi du 31 janvier 2007 relative à l'accès au crédit des personnes présentant un risque aggravé de santé<sup>5</sup>.

Les **rapports budgétaires** comportent des références au contrôle de l'application des lois.

Citons, par exemple :

– le commentaire de M. Marc Massion, rapporteur spécial de la commission des finances pour la mission budgétaire « Pilotage de l'économie française », sur le deuxième objectif du programme « **Contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et accélérer la production**

---

<sup>1</sup> Question orale sans débat de Mme Bariza Khiari, JO Sénat du 24 janvier 2008 (réponse JO Sénat du 6 février 2008) sur le décret d'application prévu par l'article 24 de la loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances (« Curriculum vitae » anonyme, issu d'un amendement déposé par M. le Président Nicolas About, et adopté).

<sup>2</sup> Question orale sans débat de M. Francis Grignon, JO Sénat du 29 novembre 2007 (réponse JO Sénat du 16 janvier 2008) sur le décret du 24 septembre 2007 portant application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (application en Alsace-Moselle de l'exonération des heures supplémentaires).

<sup>3</sup> Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sur le suivi du rapport d'information n° 7 (2007-2008) relatif à l'établissement public d'aménagement de la Défense (EPAD) (Sénat, n° 246, session ordinaire 2007-2008, 27 mars 2008, pages 5, 7 et 9 à 11).

<sup>4</sup> Sénat, n° 458 (2007-2008).

<sup>5</sup> Sénat, n° 491 (2007-2008).

**des textes d'application de la législation fiscale** » : après avoir constaté l'amélioration du pourcentage des textes d'application publiés dans le délai de 6 mois après l'entrée en vigueur de la disposition à appliquer, le rapporteur spécial souligne toutefois que **« si l'indicateur proposé permet effectivement une évaluation des délais de production des textes d'application de la législation fiscale, il ne vise nullement à évaluer la clarté de cette norme fiscale. Il s'agit pourtant bien là également de l'un des volets de cet objectif fixé au programme »**<sup>1</sup> ;

– le jugement de M. Auguste Cazalet, rapporteur de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », sur l'évolution du délai moyen d'application des lois, en voie d'allongement, qui paraît « inacceptable »<sup>2</sup>.

Mentionnons également, le bilan très précis effectué par Mme Jacqueline Gourault, dans son avis budgétaire présenté au nom de la commission des lois, sur le suivi réglementaire des trois lois de 2005 et de 2007 relatives à la fonction publique (loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique ; loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique territoriale ; loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale)<sup>3</sup>.

La mobilisation de l'exécutif et du législatif ne s'est pas relâchée au cours de l'année parlementaire 2007-2008, ce qui témoigne de la volonté de tous les pouvoirs publics pour persévérer sur la voie d'une meilleure exécution des lois.

---

<sup>1</sup> Sénat, n° 91, session ordinaire 2007-2008, tome III, annexe n° 19 (« Pilotage de l'économie française »), pages 23 et 24.

<sup>2</sup> Sénat n° 91, session ordinaire 2007-2007, tome III, annexe n° 31 (« Solidarité, insertion et égalité des chances »), page 43.

<sup>3</sup> Sénat, n° 96, session ordinaire 2007-2008, tome II (« Gestion des finances publiques et des ressources humaines », « Fonction publique et modernisation de l'Etat »), pages 37 à 39.



**PREMIÈRE PARTIE :**  
**PRINCIPALES DONNÉES STATISTIQUES**



## MÉTHODOLOGIE

Pour évaluer les conditions de l'application des lois, le rapport du Sénat retient un critère exclusivement juridique : à chaque prescription de texte réglementaire, formulée par le législateur, doit correspondre la publication d'une mesure d'application prise, selon les cas, par décret ou par arrêté. Pour mesurer le taux d'application d'une loi, seuls sont pris en compte les décrets et arrêtés prévus par son texte même. Il s'agit là d'apprécier comment le pouvoir exécutif respecte la volonté explicitement formulée du Parlement.

Il s'ensuit que les lois se trouvent réparties, selon leur état d'application, en 3 catégories :

– les lois dites « **applicables** » sont les lois qui ont reçu tous leurs décrets et leurs arrêtés prescrits par le législateur ;

– les lois dites « **partiellement applicables** » sont les lois qui ont reçu, au moins, l'un de leurs décrets ou de leurs arrêtés prescrits par le législateur. Comme l'état de chaque loi, au sein de cette catégorie, est très contrasté, le rapport du Sénat calcule, depuis l'exercice précédent, un taux moyen d'application par loi et présente la dispersion de la population de ces lois selon quatre plages de taux d'application;

– les lois dites « **non applicables** » sont les lois qui n'ont reçu aucun de leurs décrets ou de leurs arrêtés prescrits par le législateur.

Restent les lois dites « **d'application directe** », dénuées de toute prescription législative de suivi réglementaire et qui se suffisent donc à elles-mêmes.

*Il est important de noter qu'une loi peut contenir des dispositions d'application directe, et être répertoriée parmi les lois dites « non applicables », 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 applicable », peut être entrée pour partie en vigueur*

*En outre, comme le Gouvernement peut prendre des mesures d'exécution des lois indépendamment de toute prescription législative, en vertu de son pouvoir réglementaire autonome, une loi dite « non applicable », par convention, peut néanmoins avoir été suivie de décrets ou d'arrêtés non formellement exigés par le Parlement.*

\*

\* \*

On rappellera que ce contrôle de l'application des lois est fondé sur une **base de données propre au Sénat** (base APLEG), constituée de longue date par les commissions permanentes, chacune pour les lois qu'elle a examinées au fond. Les commissions recensent, loi par loi, les mesures réglementaires prescrites par le législateur et suivent la parution au Journal Officiel des textes attendus.

La relance de la codification n'a pas rendu ce travail aisé ; il n'est pas rare en effet qu'un décret ne mentionne que « Vu le code de ... », sans viser ni l'article codifié ni l'article de loi auquel il s'applique, ce qui ne facilite pas le recensement des mesures réglementaires d'application. A cet égard, on doit regretter que les prescriptions de la circulaire du 1<sup>er</sup> juillet 2004, relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal Officiel et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre, ne soient guère respectées.

**Depuis 2005, on peut consulter, sur le site Internet du Sénat, l'état d'application de chaque loi, dans le dossier législatif qui la concerne, avec l'indication de la dernière mise à jour.**

\*  
\* \*

Rappelons que **le bilan** annuel présenté dans le rapport du Sénat à pareille époque **est arrêté au 30 septembre, dernier jour de l'année parlementaire écoulée.**

On rappellera que le bilan quantitatif de l'application des lois porte ici sur le suivi réglementaire prescrit par le législateur sous forme de **décrets et d'arrêtés**. Les documents d'ordre purement informatif (**rapports**) requis par le Parlement, lors de l'examen des textes, figurent dans la base APLEG, mais ne sont pas pris en compte dans les taux d'application des lois. Il en est de même des **ordonnances** prévues par une loi d'habilitation, dont la publication par le gouvernement est facultative.

On trouvera, sous les observations des commissions permanentes, des développements spécifiques sur le suivi des demandes de rapports au Parlement et, en annexe, un bilan de la publication par le gouvernement des rapports particuliers sur l'application des lois requis par l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit. La liste des ordonnances prises en 2007-2008 en application de lois d'habilitation figure également en annexe.

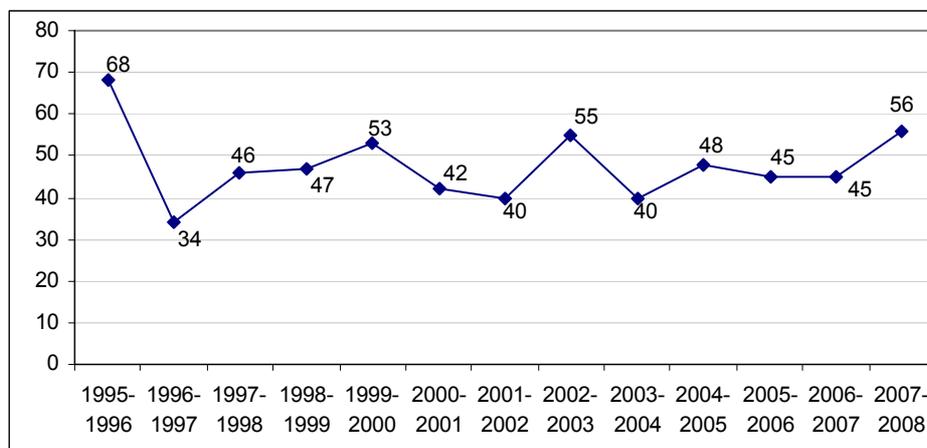
## **I. APPLICATION, AU 30 SEPTEMBRE 2008, DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE ÉCOULÉE : DES RÉSULTATS EN DEMI-TEINTE**

### ***A. SUR 56 LOIS, 37 PRESCRIVENT DES TEXTES D'APPLICATION***

56 lois définitivement adoptées par le Parlement ont été promulguées en 2007-2008 (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification de conventions ou accords internationaux). Comme on peut le constater sur le graphique suivant, il s'agit du plus grand nombre de lois par année parlementaire depuis 12 ans.

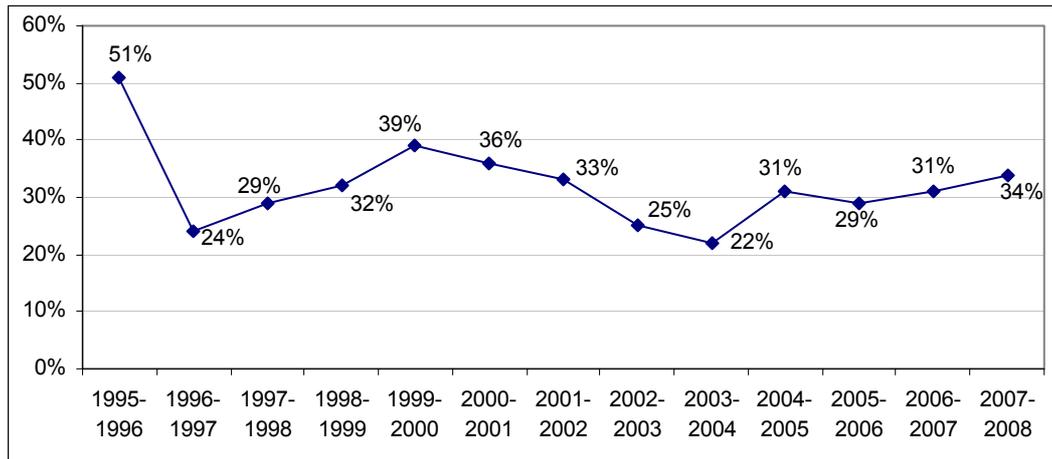
Sur ces 56 lois, 10 ont été adoptées définitivement durant une session extraordinaire tenue du 1<sup>er</sup> au 23 juillet 2008.

**Evolution, depuis 1995-1996, du nombre de lois promulguées par année parlementaire**



**19** de ces 56 lois sont des **lois d'application directe, ne prescrivant l'intervention d'aucune mesure de suivi réglementaire**. Leur part relative, dans le total des textes promulgués, a légèrement progressé par rapport au niveau, stable, des trois dernières années.

**Evolution, depuis 1995-1996, de la part relative des lois d'application directe dans le total des lois votées (en % arrondis)**



Parmi les 19 lois d'application directe votées en 2007-2008 :

- 8 relèvent de la commission des lois, dont 2 lois constitutionnelles ;
- 4 de chacune des commissions des affaires sociales et des affaires économiques,
- 2 de la commission des finances ;
- 1 de la commission des affaires culturelles.

On observera que les lois constitutionnelles sont classées parmi les lois dites « d'application directe » puisque, par nature, elles n'appellent pas de suivi réglementaire. L'entrée en vigueur des deux réformes de la Constitution votées en 2008 reste cependant subordonnée, pour la première, au sort qui sera finalement réservé au Traité de Lisbonne et, pour plusieurs dispositions de la seconde, à l'adoption de lois organiques par le Parlement, ainsi qu'à la modification des Règlements des assemblées.

Si l'on déduit des 56 lois votées (hors conventions ou accords internationaux) les 19 lois d'application directe, il reste **37 lois prescrivant des mesures réglementaires** (31 en 2006-2007).

## 19 lois d'application directe (2007-2008)

### **Commission des lois (8) :**

- Loi du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement.
- Loi du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption.
- Loi du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française.
- Loi constitutionnelle du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution.
- Loi du 26 février 2008 facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général.
- Loi du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale.
- Loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile.
- Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

### **Commission des affaires sociales (4) :**

- Loi du 21 janvier 2008 ratifiant l'ordonnance du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative).
- Loi du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité.
- Loi du 16 avril 2008 relative à l'extension du chèque emploi associatif.
- Loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

### **Commission des affaires économiques (4) :**

- Loi du 24 décembre 2007 de ratification de l'ordonnance relative à la valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer.
- Loi du 17 décembre 2007 relative au parc naturel régional de Camargue.
- Loi du 21 janvier 2008 relative aux tarifs réglementés d'électricité et de gaz naturel.
- Loi du 1<sup>er</sup> juillet 2008 relative à l'organisation des transports scolaires en Ile-de-France.

### **Commission des finances (2) :**

- Loi du 26 mai 2008 ratifiant l'ordonnance du 18 octobre 2007 relative aux marchés d'instruments financiers et portant actualisation et adaptation du droit économique et financier applicable à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française et dans les îles Wallis et Futuna.
- Loi du 1<sup>er</sup> août 2008 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007.

### **Commission des affaires culturelles (1) :**

- Loi du 3 juillet 2008 relative à la lutte contre le trafic de produits dopants.

**B. SUR CES 37 LOIS, PLUS DE 60 % ÉTAIENT TOTALEMENT OU PARTIELLEMENT APPLICABLES AU 30 SEPTEMBRE 2008**

Sur les 37 lois appelant des mesures réglementaires d'application, on comptait au 30 septembre 2008 :

– **14 lois « non applicables »** (38 %) ; on rappellera qu'une loi classée non applicable, car elle n'a reçu aucun des textes réglementaires qu'elle prévoit, peut cependant comporter des dispositions législatives d'application directe et donc être entrée de fait partiellement en application ;

– **16 lois « partiellement applicables »** (43 %), une partie seulement des textes réglementaires étant parue ;

– **7 lois « applicables »** (19 %), tous les textes réglementaires prévus étant parus.

Si l'on considère le tableau qui suit, on constate, par rapport aux années parlementaires précédentes, que la proportion de lois encore **non applicables** en fin d'année parlementaire figure parmi les moins fortes ; la proportion des **lois applicables** est au contraire une des plus fortes.

Ces résultats relativement favorables s'agissant d'une année de début de législature, s'expliquent sans doute, comme on le verra, par le faible suivi réglementaire requis par la grande majorité des lois votées en 2007-2008.

**Etat d'application des lois votées au cours de l'année parlementaire :  
évolution de 1999-2000 à 2007-2008  
(en % des lois appelant des mesures réglementaires d'application)  
(au 30 septembre de chaque année parlementaire)**

	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Lois non applicables	Près de 60 %	Près de 60 %	Un tiers	Près de 60 %	Près de 50 %	Plus de 50 %	Plus du tiers	Plus de 30 %	Près de 40 %
Lois partiellement applicables	Près de 30 %	Plus de 30 %	Près de 60 %	Près de 25 %	Plus de 40 %	Près de 40 %	Plus de la moitié	Près de 60 %	Plus de 40 %
Lois applicables	Plus de 10 %	Plus de 7 %	Plus de 10 %	Près de 20 %	Près de 10 %	Près de 10 %	Près de 10 %	Près de 10 %	Près de 20 %

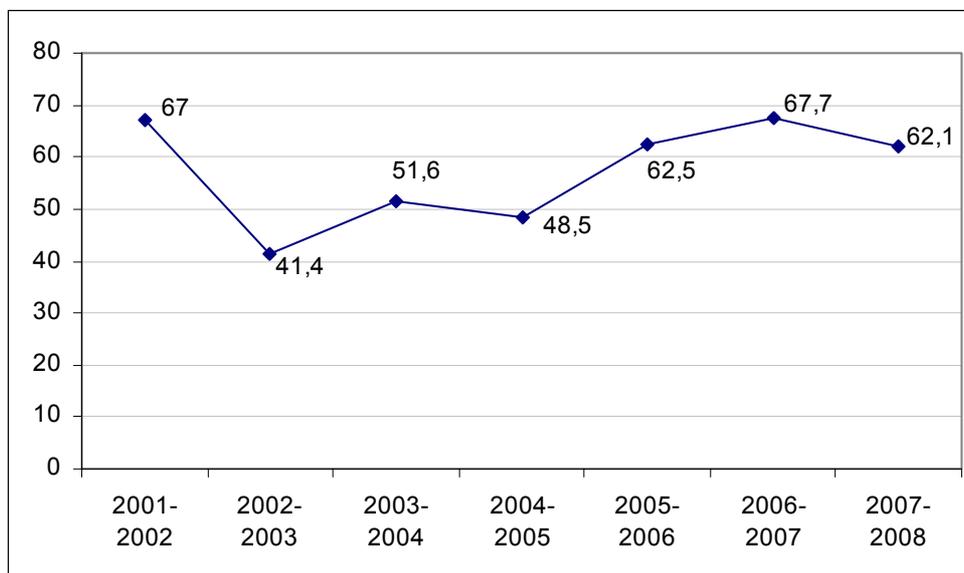
Au total, l'ensemble des lois partiellement applicables et des lois applicables représente plus de **62 %** du total des lois appelant des mesures réglementaires d'application.

**Evolution, depuis 2001-2002, de la part respective de l'ensemble des lois partiellement applicables et des lois applicables dans le total des lois votées au cours de l'année parlementaire et appelant des mesures réglementaires d'application**

(en % et au 30 septembre de chaque année)

2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
67,0	41,4	51,6	48,5	62,5	67,7	62,1

**Visualisation graphique du précédent tableau**



1) Parmi les **7 lois ayant reçu toutes leurs mesures d'application**, **3** relèvent de la commission des affaires sociales, **2** de la commission des lois et **1** de chacune des commissions des affaires culturelles et des finances.

#### **7 lois applicables (2007-2008)**

##### **Commission des affaires sociales (3) :**

– Loi 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 mesures prévues, 2 mesures prises) ;

– Loi du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat (3 mesures prévues, 2 mesures prises, 1 mesure prévue devenue sans objet) ;

– Loi du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail (1 mesure prévue, 1 mesure prise).

##### **Commission des lois (2) :**

– Loi du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation et de liberté (2 mesures prévues, 2 mesures prises) ;

– Loi 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 mesure prévue, 1 mesure prise) ; texte issu d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale.

##### **Commission des affaires culturelles (1) :**

– Loi du 8 février 2008 relative aux personnels enseignants de médecine générale (1 mesure prévue, 1 mesure prise) ; texte issu d'une proposition de loi du Sénat.

##### **Commission des finances (1) :**

– Loi du 17 décembre 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans les domaines économique et financier (2 mesures prévues, 2 prises).

Ces 7 lois ont pour caractéristique commune une faible densité de suivi réglementaire. Elles prescrivaient au total 12 mesures d'application, soit moins de 2 mesures par loi, ce qui est fort peu.

Toutes n'ont pas été votées dans les premiers mois de l'année parlementaire : 4, sur les 7 lois rendues totalement applicables, ont été promulguées après le 1<sup>er</sup> janvier 2008, l'une datant même du 25 juin.

2) Les **lois partiellement applicables au 30 septembre 2008** le sont dans des conditions très inégales : le taux d'application de chacune varie de 3 % à 80 %.

La plupart de ces textes appellent un suivi réglementaire peu important (3 à 12 mesures prévues). Ne font exception que les trois lois financières (financement de la sécurité sociale, budget 2008, collectif 2007) et, surtout, la loi de modernisation de l'économie.

**16 lois partiellement applicables (2007-2008)**

	<b>Taux d'application au 30 septembre 2008</b>
<b>Commission des lois (8) :</b>	
– Loi du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon	<b>58 %</b> pour 12 mesures prévues
– Loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile	<b>29 %</b> pour 7 mesures prévues
– Loi organique du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie Française	<b>50 %</b> pour 2 mesures prévues
– Loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit	<b>80 %</b> pour 5 mesures prévues
– Loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental	<b>50 %</b> pour 2 mesures prévues
– Loi du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux	<b>12 %</b> pour 8 mesures prévues
– Loi du 1 <sup>er</sup> juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines	<b>50 %</b> pour 2 mesures prévues
– Loi du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat	<b>10 %</b> pour 10 mesures prévues
<b>Commission des affaires sociales (3) :</b>	
– Loi du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008	<b>51 %</b> pour 51 mesures prévues
– Loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi	<b>62 %</b> pour 8 mesures prévues
– Loi du 15 avril 2008 ratifiant l'ordonnance du 26 avril 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament	<b>33 %</b> pour 3 mesures prévues
<b>Commission des finances (2) :</b>	
– Loi du 24 décembre 2007 de finances pour 2008	<b>37 %</b> pour 27 mesures prévues
– Loi du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007	<b>55 %</b> pour 33 mesures prévues
<b>Commission des affaires culturelles (1) :</b>	
– Loi du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire	<b>67 %</b> pour 3 mesures prévues
<b>Commission des affaires économiques (1) :</b>	
– Loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs	<b>67 %</b> pour 3 mesures prévues
<b>Commission spéciale (1) :</b>	
– Loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie	<b>3 %</b> pour 105 mesures prévues
<b>TAUX MOYEN D'APPLICATION PAR LOI</b>	<b>44,6 %</b>

Parmi les lois qui présentent les taux d'application les plus satisfaisants, on trouve notamment les lois de finances (initiale et rectificative) et la loi de financement de la sécurité sociale, pour lesquelles, comme de coutume, la nécessité de pourvoir rapidement aux contraintes de gestion quotidienne est un facteur d'accélération déterminant, ainsi que des lois emblématiques, telles que la réforme du service de l'emploi, ou encore la loi sur le droit d'accueil dans les écoles, presque totalement applicable en septembre bien que votée en août.

Au sein de la catégorie des lois partiellement applicables, on note que la proportion des lois exécutées entre 51 % et 90 % continue à progresser depuis les trois derniers exercices.

**Dispersion, selon le taux d'application, des lois partiellement applicables**

<b>Taux d'application</b>	<b>2004-2005</b>	<b>2005-2006</b>	<b>2006-2007</b>	<b>2007-2008</b>
Moins de 10 %	3, soit 23,1 %	1, soit 5,9 %	1, soit 5,6 %	1, soit 6,2 %
De 10 % à 50 %	8, soit 61,5 %	11, soit 64,7 %	11, soit 61,1 %	8, soit 50,0 %
De 51 % à 90 %	2, soit 15,4 %	5, soit 29,4 %	6, soit 33,3%	7, soit 43,8 %
De 91 % à 100 %	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>13, soit 100 %</b>	<b>17, soit 100 %</b>	<b>18, soit 100 %</b>	<b>16, soit 100 %</b>

Le **taux moyen d'application par loi**, qui était passé brutalement de **30,8 %**, en 2004-2005 à **43,6 %** en 2005-2006, puis qui était revenu à **40,8 %** en 2006-2007, a atteint **44,6 %** en 2007-2008.

3) Parmi les **14 lois non applicables** figurent **5** textes prescrivant un suivi réglementaire adoptés pendant la session extraordinaire tenue du 1<sup>er</sup> au 23 juillet 2008, et seulement 1 texte voté plus de six mois avant l'échéance du 30 septembre 2008.

**14 lois non applicables (2007-2008)**

	Nombre de mesures prévues
<b>Commission des affaires économiques (6) :</b>	
– Loi du 13 février 2008 relative à la sécurité des manèges, machines et installations pour fêtes foraines ou parcs d'attraction	1
– Loi du 7 avril 2008 relative à la nationalité des équipages de navires	2
– Loi du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales	8
– Loi du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés	15
– Loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire	12
– Loi du 1 <sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement	10
<b>Commission des lois (4) :</b>	
– Loi du 26 mai 2008 relative aux conditions de commercialisation et d'utilisation de certains engins motorisés	4
– Loi du 3 juillet 2008 portant diverses dispositions d'adaptation du droit des sociétés au droit communautaire	16
– Loi organique du 15 juillet 2008 relative aux archives du Conseil constitutionnel	4
– Loi du 15 juillet 2008 relative aux archives	5
<b>Commission des affaires sociales (2) :</b>	
– Loi du 1 <sup>er</sup> août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emplois	2
– Loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail	13
<b>Commission des affaires étrangères (2) :</b>	
– Loi du 26 mai 2008 ratifiant l'ordonnance 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 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	3
– Loi du 26 mai 2008 relative aux emplois réservés et portant dispositions diverses relatives à la défense	8

\*

\* \*

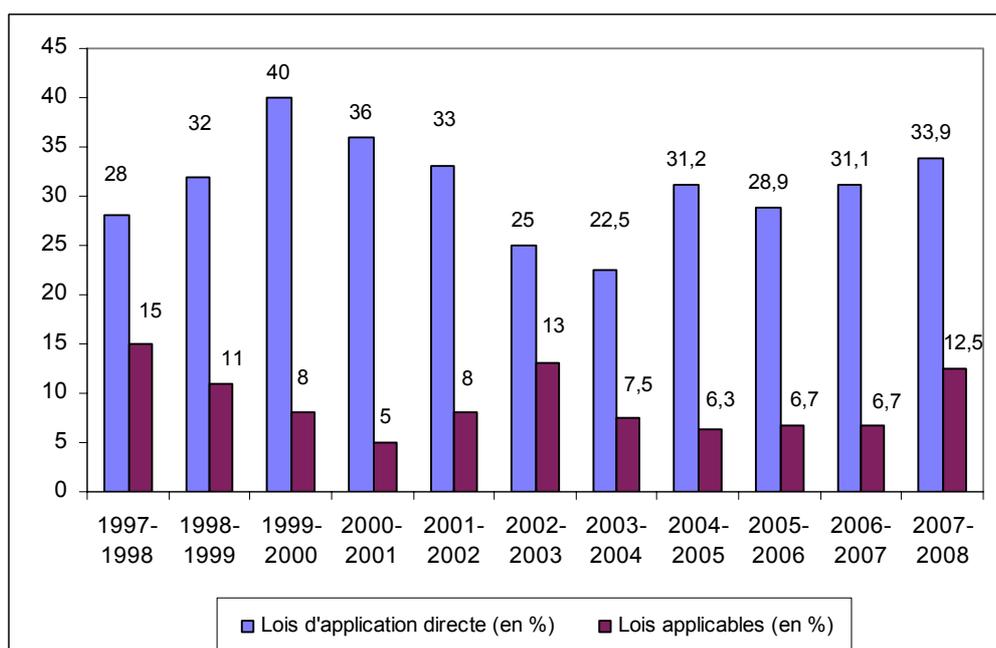
En définitive, au 30 septembre 2008, les 56 lois votées au cours de l'année parlementaire écoulée (hors traités et conventions) se partageaient en deux parts presque égales :

– celles qui n'attendaient pas ou plus de textes réglementaires d'application, parce qu'elles sont d'application directe (19), ou parce qu'elles sont devenues totalement applicables (7), soit 46,4 % du total ;

– celles qui étaient encore non applicables (14) ou partiellement applicables (16), soit 53,6 % du total.

Le tableau ci-après indique, année par année, l'évolution de la proportion de lois d'application directe et de lois applicables en fin d'exercice.

**Lois totalement applicables : évolution des proportions de lois d'application directe et de lois devenues applicables en cours d'exercice**  
(en % du total des lois votées)



### ***C. L'APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES AU PREMIER SEMESTRE DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE***

Le taux d'application des lois au 30 septembre dépend bien évidemment de leur adoption plus ou moins précoce au cours de l'année parlementaire.

A cet égard, il a paru intéressant de considérer **l'exécution des lois promulguées avant le 31 mars 2008**, qui auraient dû, en bonne logique, être suivies de l'intégralité de leur suivi réglementaire le 30 septembre, à l'expiration du délai de 6 mois requis par les instructions permanentes du Premier ministre. Il s'agit de 26 lois, dont 9 d'application directe, ce qui ramène à 17 le nombre des textes prescripteurs de décrets et d'arrêtés. Sur les 17 lois, 6 ont été rendues applicables et 1 seule est restée non applicable ; 10 sont partiellement applicables, pour des taux allant de 29 % à 80 %.

De nouveaux progrès sont donc nécessaires pour parvenir à respecter le délai de 6 mois requis pour la publication des textes réglementaires.

**17 lois prescrivant un suivi réglementaire, votées avant le 31 mars 2008 (2007-2008)**

	Nombre de mesures prévues	Taux d'application au 30 septembre 2008
Loi du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon	12	58 %
Loi du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté	2	100 %
Loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile (Urgence)	7	29 %
Loi du 7 décembre 2007 organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française (Urgence)	2	50 %
Loi du 17 décembre 2007 permettant la recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance sur la vie non réclamés et garantissant les droits des assurés (issue d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale)	1	100 %
Loi du 17 décembre 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans les domaines économique et financier (Urgence)	3	100 %
Loi du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008 (Urgence de droit)	51	51 %
Loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit (issue d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale)	5	80 %
Loi du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 (Urgence de droit)	27	37 %
Loi du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 (Urgence de droit)	33	55 %
Loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs (Urgence)	3	67 %
Loi 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	100 %
Loi du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat (Urgence)	3 (dont 1 devenue sans objet)	100 %
Loi du 8 février 2008 relative aux personnels enseignants de médecine générale (issue d'une proposition de loi du Sénat)	1	100 %
Loi 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi (Urgence)	8	62 %
Loi du 13 février 2008 relative à la sécurité des manèges, machines et installations pour fêtes foraines ou parcs d'attraction (issue d'une proposition de loi du Sénat)	1	0 %
Loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental (Urgence)	2	50 %
<b>TAUX MOYEN UNITAIRE D'APPLICATION</b>		<b>67,0 % (53,9 % pour les lois partiellement applicables)</b>

***D. MOINS DE MESURES RÉGLEMENTAIRES PRESCRITES PAR LE LÉGISLATEUR, REcul CONJONCTUREL DU TAUX DE PUBLICATION***

L'application des lois peut être réalisée :

– soit en réponse à une prescription expressément formulée dans le dispositif de la loi (« **Un décret fixera les conditions** »... ) ;

– soit à l'initiative du gouvernement, en l'absence de toute prescription législative explicite.

On parle, dans le premier cas, de « mesures prévues », dans le second, de « mesures non prévues ».

On rappellera que les mesures non prévues par le législateur ne sont pas prises en compte dans le taux d'application des lois. Ces mesures, lorsqu'elles sont publiées, sont néanmoins insérées dans l'état d'application de chaque loi et analysées dans les statistiques.

\*

\*

\*

1) L'année parlementaire 2007-2008 a été caractérisée, **par rapport aux années précédentes**, par une double évolution :

– une augmentation du nombre des lois promulguées appelant des mesures d'application, comme on l'a déjà vu, à savoir 37 (contre 31 à 33 lois votées chaque année depuis 2003-2004) ;

– une diminution importante du nombre de dispositions, insérées dans ces lois, prescrivant un suivi réglementaire, à savoir 395 (548 en 2006-2007, jusqu'à 699 en 2003-2004).

Il s'ensuit que le **nombre moyen**, par loi, de dispositions prescrivant un suivi réglementaire est revenu de 18, en 2006-2007, à 11.

Le tableau suivant fait apparaître que ce nombre est le plus faible depuis 8 ans, La chute est particulièrement accentuée pour les lois relevant de la commission des affaires économiques et de la commission des affaires sociales.

**Evolution, de 2000-2001 à 2007-2008, du nombre moyen (arrondi), par loi  
(hors lois d'application directe : soit 56-19 : 37 en 2007-2008)  
de dispositions prescrivant un texte réglementaire**

	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	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 (3 lois)	29 (3 lois)	0 (0 loi)	24 (8 lois)	22 (4 lois)	14 (12 lois)	1 (1 loi)	18 (31 lois)
2007-2008	2 (2 lois)	7 (7 lois)	5 (2 lois)	10 (8 lois)	20 (3 lois)	6 (14 lois)	105 (1 loi)	11 (37 lois)

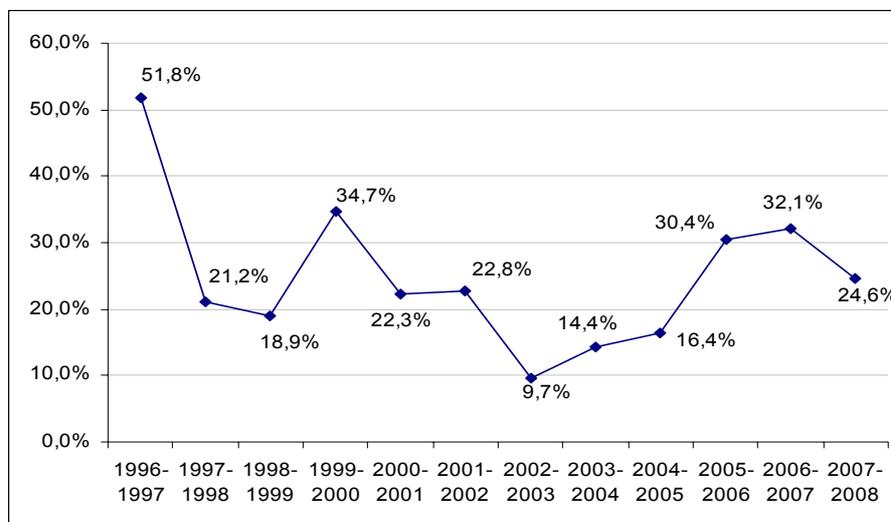
2) D'une année parlementaire à l'autre, le **taux de publication des mesures réglementaires prescrites** perd plus de 7 points, revenant à **25 %**.

Ce recul peut paraître décevant dans la mesure où il s'inscrit dans un contexte de diminution prononcée, d'une année parlementaire à l'autre, du nombre des dispositions réglementaires prévues, comme on vient de le voir.

**Evolution, de 1996-1997 à 2007-2008, du taux d'application des dispositions législatives  
prescrivant un texte réglementaire  
(au 30 septembre de chaque année parlementaire)**

	Nombre de lois prescrivant un suivi réglementaire (1)	Nombre de dispositions réglementaires prévues (2)	Nombre de dispositions réglementaires prises (3)	(3)/(2)
1996-1997	26	253	131	<b>51,8 %</b>
1997-1998	33	358	76	<b>21,2 %</b>
1998-1999	32	392	74	<b>18,9 %</b>
1999-2000	32	331	115	<b>34,7 %</b>
2000-2001	27	425	95	<b>22,3 %</b>
2001-2002	27	617	141	<b>22,8 %</b>
2002-2003	41	559	54	<b>9,7 %</b>
2003-2004	31	699	101	<b>14,4 %</b>
2004-2005	33	670	110	<b>16,4 %</b>
2005-2006	32	454	138	<b>30,4 %</b>
2006-2007	31	548	176	<b>32,1 %</b>
2007-2008	37	395	97	<b>24,6 %</b>

Visualisation graphique du tableau précédent



3) Le **taux d'application de 25 %** des dispositions législatives prescrivant un texte réglementaire dissimule, selon le champ des compétences de chaque commission, **des performances contrastées**.

**Lois votées en 2007-2008**  
**Application des dispositions législatives prescrivant un texte réglementaire**  
**(au 30 septembre 2008)**

	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total
Nombre de dispositions législatives prescrivant un texte réglementaire	4	51	11	83	61	80	105	<b>395</b>
- entrées en application	3	2	0	37	31	21	3	<b>97</b>
- restant à appliquer	1	49	11	46	30	59	102	<b>298</b>
<b>Taux d'application (arrondi)</b>	<b>75 %</b>	<b>4 %</b>	<b>0 %</b>	<b>45 %</b>	<b>51 %</b>	<b>26 %</b>	<b>3 %</b>	<b>25 %</b>

Le tableau ci-dessus permet de constater, par commission :

– **excellent résultat** sur les lois relevant de la **commission des affaires culturelles** (75 %) pour, il est vrai, seulement 4 mesures réglementaires prescrites ;

– **bon résultat** sur les lois relevant de la **commission des finances** (51 %, contre 41 % en 2006-2007) et de la **commission des affaires sociales** (45 %, contre 30 % en 2006-2007), qui comportaient, d'un exercice à l'autre, moins de dispositions requérant un suivi par décrets et arrêtés ;

– **honorables résultats** sur les lois relevant de la **commission des lois**, avec un taux d'application de 26 %, qui progresse de 3 points par rapport à la précédente

année parlementaire, avec, toutefois, une réduction de l'ordre de 50 % du nombre de prescriptions réglementaires ;

– **très médiocre résultat** sur les lois relevant de la **commission des affaires économiques**, le taux d'application revenant de 48 % en 2006-2007 à **4 %** en 2007-2008 (6 lois non applicables et 1 loi partiellement applicable) ;

Pour la **commission des affaires étrangères** le résultat est nul, aucune des 11 mesures réglementaires prévues n'ayant été publiée.

Quant au taux d'application de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, examiné par une **commission spéciale**, sa modicité est largement imputable à la promulgation tardive de ce texte dans le cours de l'année parlementaire, compte tenu de la clôture, au 30 septembre 2008, du bilan brossé par le présent rapport.

4) Le recul du taux de publication des textes réglementaires a été influencé par la séquence du **calendrier des travaux parlementaires**.

Tout d'abord, en raison des élections municipales et cantonales, le Parlement a suspendu ses travaux du 9 février au 24 mars 2008, pendant une période où l'on peut légitimement escompter que si des lois sont votées, elles seront dotées de suivi réglementaire au semestre expirant au 30 septembre ; tel n'a pu être le cas.

De plus, le Parlement ayant été convoqué en session extraordinaire du 1<sup>er</sup> au 23 juillet 2008, ses travaux ont abouti à la promulgation de 8 lois prescrivant des mesures réglementaires : au nombre de 152, ces dernières ont représenté 38,5 % du total requis pendant toute l'année parlementaire, pourcentage porté à ce haut niveau par la densité du suivi réglementaire requis par la loi de modernisation de l'économie.

Précisons qu'aucune loi n'a été définitivement adoptée durant la seconde session ordinaire, qui s'est tenue du 22 au 30 septembre 2008, au moment du renouvellement triennal du Sénat

<b>Session extraordinaire du 1<sup>er</sup> au 23 juillet 2008 : 10 lois promulguées</b>	
	Taux d'application
Loi du 15 juillet 2008 relative aux archives	0 % pour 5 mesures prévues
Loi du 15 juillet 2008 relative aux archives du Conseil constitutionnel	0 % pour 4 mesures prévues
Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République	Application directe
Loi du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat	10 % pour 10 mesures prévues
Loi du 1 <sup>er</sup> août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emplois	0 % pour 2 mesures prévues
Loi du 1 <sup>er</sup> août 2008 de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2008	Application directe
Loi du 1 <sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement	0 % pour 10 mesures prévues
Loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie	3 % pour 105 mesures prévues
Loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail	0 % pour 13 mesures prévues
Loi du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire	67 % pour 3 mesures prévues

Compte tenu de la clôture de la saisie de nos statistiques au 30 septembre, le recul du taux de publication des mesures réglementaires résulte donc en partie de l'absence de production législative pendant six semaines en février – mars, et de l'abondance des textes réglementaires prévus pour l'application de la loi la plus tardive.

L'influence des 105 mesures réglementaires prescrites par la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie est en effet déterminante : ces 105 mesures prévues représentent **plus du quart** du total des mesures prévues pour toute l'année parlementaire. Quoique le Premier ministre ait demandé lors de son « Point de presse », le 18 août 2008, d'accélérer le suivi de cette loi, il n'était guère possible que les décrets soient élaborés en moins de deux mois. Les trois mesures réglementaires notées comme parues avaient d'ailleurs été prises dans le cadre de décrets pris avant le vote de la loi et, en fait, suffisants pour mettre en application les dispositions législatives concernées.

Si l'on ne retient pas cette loi du 4 août, le taux moyen de publication des mesures réglementaires prévues pour l'ensemble de l'année parlementaire s'élève à 32,4 %, au lieu de 25 %.

5) Par ailleurs, 14 dispositions réglementaires **non explicitement prévues** par le législateur ont été prises par le gouvernement.

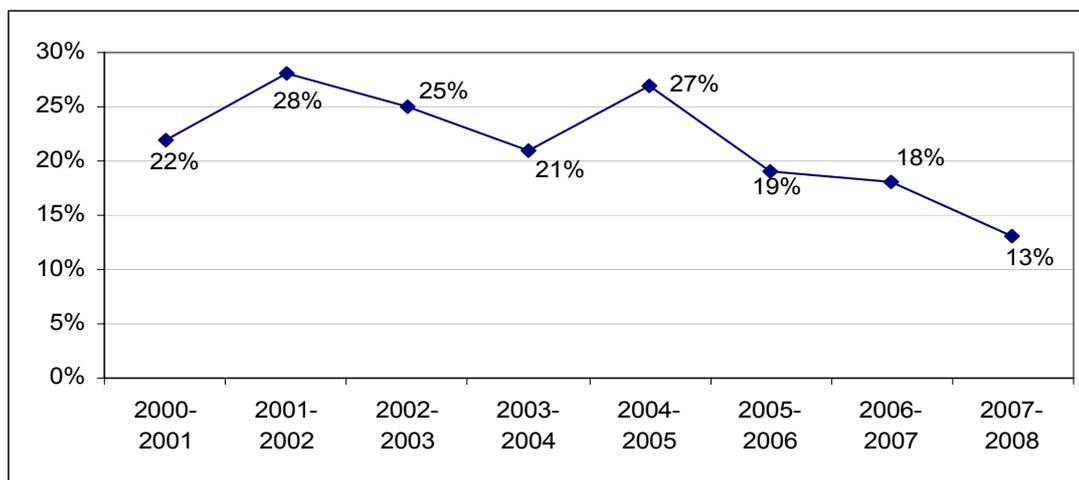
**Nombre total de dispositions ayant fait l'objet d'un texte d'application**  
(lois votées pendant l'année parlementaire 2007-2008, hors lois d'application directe)

	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total
- Texte réglementaire prévu par la loi	3	2	-	37	31	21	3	97
- Texte réglementaire non prévu par la loi	-	1	-	9	-	4	-	14
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>-</b>	<b>46</b>	<b>31</b>	<b>25</b>	<b>3</b>	<b>111</b>

La part relative, dans le total des textes réglementaires publiés, des mesures réglementaires non prévues, est de **13 %** en 2007-2008, contre 18 % en 2006-2007 et 19 % en 2005-2006, ce qui confirme la tendance à la diminution de cette proportion constatée depuis quelques années, malgré le pic de 2004-2005.

**Evolution, de 2000-2001 à 2007-2008, de la proportion des textes réglementaires publiés, non prévus par la loi, dans le total des textes réglementaires publiés, non prévus et prévus**  
(au 30 septembre de chaque année)

(% arrondis)



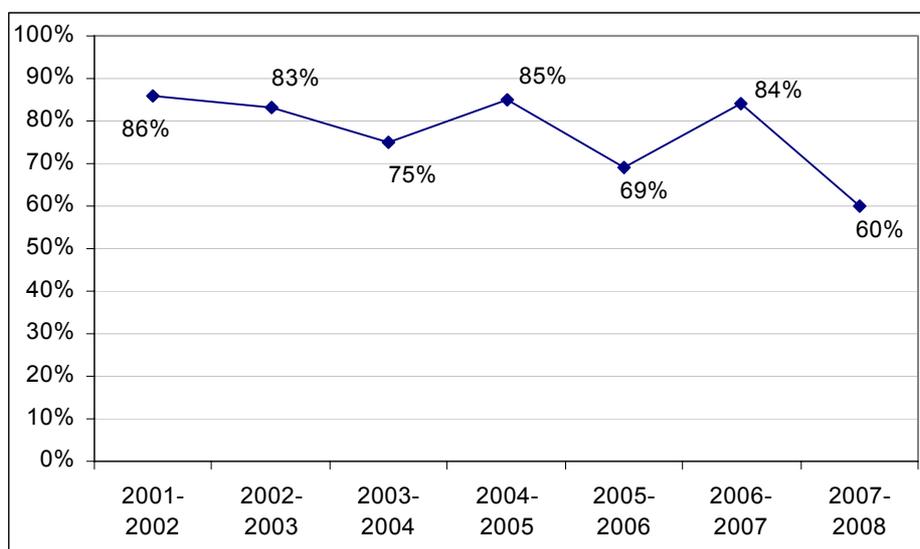
### **C. DÉLAIS DE PUBLICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES PARUS : ALLONGEMENT**

D'un exercice à l'autre, les délais de publication ont été plus longs.

1) Sur les 93<sup>1</sup> textes réglementaires explicitement prévus et parus, on assiste, en 2007-2008, à un allongement des délais de publication :

– **60 %** ont été publiés en **moins de 6 mois (délai requis par les instructions du Premier Ministre)**, contre 84 % en 2006-2007, 69 % en 2005-2006, 85 % en 2004-2005, 75 % en 2003-2004, 83 % en 2002-2003 et 86 % en 2001-2002 ;

**Evolution, de 2001-2002 à 2007-2008, de la part des textes réglementaires publiés en moins de 6 mois dans le total des textes publiés**



– **23 %** ont été publiés en **moins de 3 mois**, (contre 36 % en 2006-2007, 25 % en 2005-2006, 35 % en 2004-2005, 38 % en 2003-2004, 53 % en 2002-2003 et 38 % en 2001-2002) ;

– **41 %** ont été publiés en **plus de 6 mois**, (contre 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).

---

<sup>1</sup> Le biais, avec le chiffre précédent de 97, provient de 4 mesures réglementaires prises par anticipation avant le vote d'une loi (3, déjà signalés, relevant de la Commission spéciale et 1 de la Commission des lois).

**Délais de publication des mesures d'application (prévues)  
prises au cours de l'année parlementaire sur les lois votées  
au cours de l'année parlementaire  
(du 1<sup>er</sup> octobre 2007 au 30 septembre 2008)**

Mesures prévues prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
< 1 mois	2	-	-	3	5	3	-	13	14 %
<1 mois-3 mois>	-	-	-	2	3	3	-	8	9 %
<3 mois-6 mois>	1	2	-	15	13	3	-	34	37 %
<6 mois-1 an>	-	-	-	17	10	11	-	38	41 %
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>-</b>	<b>37</b>	<b>31</b>	<b>20</b>	<b>-</b>	<b>93</b>	<b>-</b>

Délai moyen : 5 mois

Délai minimal : 1 jour

Délai maximal : 9 mois

2) Sur les **14** autres textes réglementaires parus, qui n'étaient **pas prévus** par le législateur, le résultat livre, au contraire, une sensible amélioration : **43 %** ont été publiés **à moins de 3 mois**, (contre 32 % en 2006-2007, 15 % en 2005-2006, 17 % en 2004-2005, 11 % en 2003-2004, mais **61 %** en 2002-2003, **22 %** en 2001-2002 et **30 %** en 2000-2001).

On passe à **79 % en moins de 6 mois** (contre 75 % en 2006-2007, 64 % en 2005-2006, 85 % en 2004-2005).

**Statistiques sur les délais de publication des mesures d'application (non prévues) prises au cours de l'année parlementaire sur les lois votées au cours de l'année parlementaire (à l'exclusion des rapports)  
(du 1<sup>er</sup> octobre 2007 au 30 septembre 2008)**

Nombre de mesures prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
< 1 mois	-	-	-	3	-	1	-	4	29 %
<1 mois-3 mois>	-	-	-	1	-	1	-	2	14 %
<3 mois-6 mois>	-	-	-	3	-	2	-	5	36 %
<6 mois-1 an>	-	1	-	2	-	-	-	3	21 %
<b>TOTAL</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>9</b>	<b>-</b>	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>14</b>	<b>100 %</b>

Délai moyen : 3 mois et demi

Délai minimal : 0 jour

Délai maximal : 7 mois et demi

Mais le nombre, très modique, de 14 mesures parues, non prévues par le législateur, retient de se féliciter à l'excès de cette évolution.

La statistique cumulée (93 textes d'application prévus et 14 non prévus) est la suivante :

**Statistiques sur les délais de publication des mesures d'application (prévues et non prévues)  
prises au cours de l'année parlementaire  
sur les lois votées au cours de l'année parlementaire (à l'exclusion des rapports)  
(du 1<sup>er</sup> octobre 2007 au 30 septembre 2008)**

Nombre de mesures prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
< 1 mois	2	-	-	6	5	4		17	16 %
<1 mois-3 mois>	-	-	-	3	3	4		10	9 %
<3 mois-6 mois>	1	2	-	18	13	5		39	36 %
<6 mois-1 an>	-	1	-	19	10	11		41	38 %
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>-</b>	<b>46</b>	<b>31</b>	<b>24</b>		<b>107</b>	<b>-</b>

Délai moyen : 4 mois et demi  
Délai minimal : 0 jour  
Délai maximal : plus de 9 mois

L'allongement des délais de publication, en termes cumulés (mesures prévues et non prévues), est sensible :

– **à moins de 6 mois : 61 %** des textes, (contre 82 % en 2006-2007, 68 % en 2005-2006, 85 % en 2004-2005 et 70 % en 2003-2004) ;

– **à moins de 3 mois : 25 %** des textes, (contre 36 % en 2006-2007, 24 % en 2005-2006, 30 % en 2004-2005 et 32 % en 2003-2004) ;

– **à plus de 6 mois : 38 %** des textes, (contre 18 % en 2006-2007, 32 % en 2005-2006, 15 % en 2004-2005 et 30 % en 2003-2004).

**Délais moyens comparés de publication des textes réglementaires d'application des lois  
(deux derniers exercices)**

	2006-2007	2007-2008
Textes prévus par le législateur (1)	3 mois et demi	5 mois
Textes non prévus par le législateur (2)	4 mois	3 mois et demi
Cumul (1) + (2)	3 mois et demi	4 mois et demi

## **II. APPLICATION DES LOIS VOTÉES DEPUIS JUIN 1981 : CONTINUITÉ DU SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES LOIS VOTÉES SOUS LA LÉGISLATURE PRÉCÉDENTE**

On examinera successivement :

- l'évolution du « stock » de lois en attente de suivi réglementaire ;
- les mesures réglementaires prises en 2007-2008 pour l'application des lois votées antérieurement à l'année parlementaire ;
- le suivi réglementaire opéré pendant la XIII<sup>e</sup> législature pour l'application des lois votées au cours des législatures précédentes ;
- les mesures réglementaires prises, depuis le début de la XIII<sup>e</sup> législature, pour l'application des lois votées pendant cette même législature.

### ***A. 245 LOIS EN ATTENTE DE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, TOTAL OU PARTIEL***

**En termes de « stock », parmi les lois recensées depuis juin 1981, on dénombre, y compris les lois votées en 2007-2008 (14 non applicables, 16 partiellement applicables) :**

**- 28 lois dites « non applicables », surtout soumises à la commission des lois (12) ; la plus ancienne remonte toujours à 1997 (loi du 24 avril 1997 portant diverses dispositions relatives à l'immigration) ;**

**- 217 lois partiellement applicables, surtout soumises aux commissions des lois (63), des affaires sociales (52), des finances (44) et des affaires économiques (42) ; la plus ancienne remontant toujours à 1984 (loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit).**

Ces 245 lois (28 + 217) représentent 16,3 % des 1.505 lois adoptées depuis juin 1981, pourcentage de même ordre qu'à la fin des trois années parlementaires précédentes (même pourcentage qu'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).

D'un exercice à l'autre, on note :

- une diminution du stock des lois non applicables : - 1 unité ;
- une augmentation du stock des lois partiellement applicables : + 9 unités.

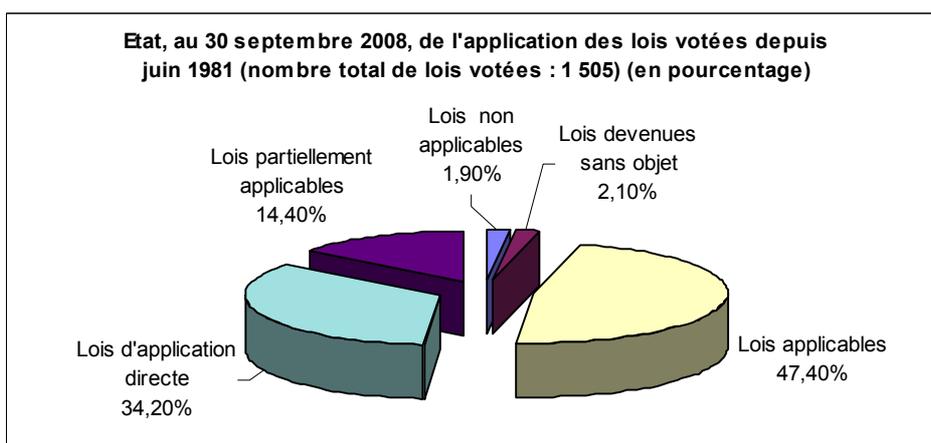
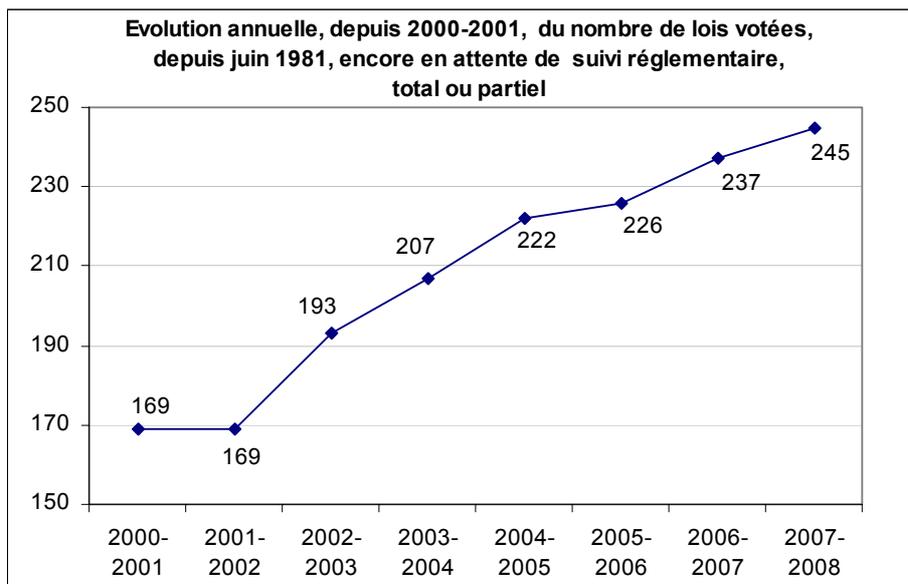
Le « stock » de lois en attente de suivi réglementaire a donc progressé, d'un exercice à l'autre, de 8 unités.

Le tableau reproduit ci-après fournit la répartition, par commission, des lois les plus anciennes attendant encore des textes réglementaires d'application. Il révèle l'héritage des retards les plus éclatants, à peu de chose près les mêmes qu'en

2006-2007. La commission des affaires étrangères fait exception, du moins pour les lois en attente de la totalité de leur suivi réglementaire : aucune n'est antérieure à l'année parlementaire qui vient de s'écouler.

**Répartition, par commissions, des lois les plus anciennes, encore partiellement applicables ou non applicables**

Commissions	Lois partiellement applicables	Lois non applicables
Lois	Loi du <u>2 août 1984</u> relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion (9 mesures prévues, 8 prises).	Loi du <u>24 avril 1997</u> portant diverses dispositions relatives à l'immigration (2 mesures prévues, 0 prise).
Affaires sociales	Loi du <u>9 janvier 1986</u> portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière (97 mesures prévues, 70 prises)	Loi du <u>26 mai 1999</u> créant le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » (1 mesure prévue, 0 prise).
Affaires économiques	Loi du <u>30 décembre 1986</u> relative à l'organisation économique en agriculture (4 mesures prévues, 3 prises)	Loi du <u>8 décembre 2004</u> relative à la protection des inventions biotechnologiques (1 mesure prévue, 0 prise).
Finances	Loi du <u>24 janvier 1984</u> relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit (49 mesures prévues, 46 prises).	Loi du <u>30 décembre 2004</u> relative à l'ouverture du capital de DCN et à la création par celle-ci de filiales (1 mesure prévue, 0 prise).
Affaires culturelles	Loi du <u>26 janvier 1984</u> sur l'enseignement supérieur (88 mesures prévues, 77 prises).	Loi du <u>6 mars 2000</u> visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection des faits de mauvais traitements à enfants (1 mesure prévue, 0 prise).
Affaires étrangères	Loi du <u>22 octobre 1999</u> portant organisation de la réserve militaire et du service de défense (8 mesures prévues, 3 prises).	Loi du <u>26 mai 2008</u> ratifiant l'ordonnance 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 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 (3 mesures prévues, 0 prise).



\*

\*

\*

**B. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ EN 2007-2008, SUR LES LOIS ANTÉRIEURES À L'ANNÉE PARLEMENTAIRE**

Les statistiques présentées ci-après donnent une idée du « rattrapage » de l'arriéré d'application des lois votées depuis juin 1981, dont certaines dispositions sont devenues applicables au cours de l'année parlementaire 2007-2008.

**302 mesures réglementaires**, prévues et non prévues, ont été prises, en 2007-2008, pour appliquer des lois précédemment votées.

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

– **34 %** des mesures prises l'ont été **en moins d'un an** (contre 29 % en 2006-2007, 39 % en 2005-2006, 46 % en 2004-2005, 54 % en 2003-2004 et 28 % en 2002-2003) ;

– **27 % au-delà de 2 ans** (contre 38 % en 2006-2007, 31 % en 2005-2006, 24 % en 2004-2005, 19 % en 2003-2004 et 30 % en 2002-2003).

Autrement dit, pour simplifier :

– 1/3 des mesures prises ont porté sur des lois promulguées depuis moins d'une année,

– 3/4 sur des lois promulguées depuis moins de deux ans.

– 1/4 sur des lois moins récentes, la plus ancienne remontant à 20 ans.

**Statistiques sur les délais de publication des mesures d'application (prévues et non prévues) prises, au cours de l'année parlementaire, sur les lois votées antérieurement à l'année parlementaire (à l'exclusion des rapports)**

(du 1<sup>er</sup> octobre 2007 au 30 septembre 2008)

Nombre de mesures prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	% arrondis
< 6 mois	3	-	-	-	5	1	1	10	3 %
<6 mois-1 an>	9	16	-	20	6	42	-	93	31 %
<1 an-2 ans>	4	52	1	16	11	34	-	118	39 %
> 2 ans	-	28	3	22	6	21	1	81	27 %
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>	<b>96</b>	<b>4</b>	<b>58</b>	<b>28</b>	<b>98</b>	<b>2</b>	<b>302</b>	<b>100 %</b>

Délai moyen : près de 2 ans

Délai minimal : 1 mois et demi

Délai maximal : plus de 20 ans

Le gouvernement s'est activement préoccupé de mettre en œuvre les lois votées au début de la législature, mais aussi celles de la législature précédente, sans surprise puisqu'il n'y a pas eu d'alternance aux élections nationales de 2007.

En 2003-2004, année comparable car première année parlementaire suivant un changement de législature, avec alternance politique cette fois, le travail réglementaire s'était nettement concentré sur les lois votées depuis moins d'un an (plus de 50 % des textes réglementaires publiés) et moins sur les lois votées depuis plus de 2 ans (19 % au lieu de 27 % en 2007-2008).

En 2007-2008, 13 lois votées avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année 2007 ont été rendues applicables ; la plus ancienne date de 2002.

**13 lois, votées avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année 2007,  
ont été rendues applicables en 2007-2008**

- Loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat ;
- Loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs ;
- Loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités ;
- Loi du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale ;
- Loi du 20 février 2007 portant diverses dispositions intéressant la Banque de France ;
- Loi du 18 avril 2006 de programme pour la recherche ;
- Loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux ;
- Loi du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme ;
- Loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers ;
- Loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale ;
- Loi du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie ;
- Loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit ;
- Loi du 20 décembre 2002 de financement de la sécurité sociale pour 2003.

Les taux d'application de plusieurs lois importantes votées sous la XII<sup>e</sup> législature encore partiellement applicables ont sensiblement progressé :

- 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).

### ***C. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE OPÉRÉ PENDANT LA XIII<sup>E</sup> LÉGISLATURE SUR LES LOIS VOTÉES AU COURS DES LÉGISLATURES PRÉCÉDENTES***

Depuis le début de la XIII<sup>e</sup> législature, le pouvoir réglementaire a publié **369** décrets ou arrêtés prescrits pour l'application de lois votées antérieurement. Ces textes ont été pris dans le **délai moyen**, d'1 an, 10 mois et 9 jours (**valeur minimale** : 3 mois et 20 jours après la promulgation ; **valeur maximale** : 20 ans et 2 mois).

Ces données peuvent être confrontées aux chiffres correspondants sous la XII<sup>e</sup> législature, à savoir 697 décrets ou arrêtés, dans le **délai moyen** de 3 ans et demi (**valeur minimale** : 4 mois et 21 jours ; **valeur maximale** : 22 ans et 10 mois).

Sans exagérer la portée de la comparaison, on observe que le pouvoir exécutif a pris depuis le début de la XIII<sup>e</sup> législature, en un an de demi, deux fois plus de textes réglementaires qu'en ont été publiées sur les cinq années de la XII<sup>e</sup> législature, sur des lois votées au cours des législatures antérieures. Cette observation confirme que les lois votées au cours d'une précédente législature font l'objet d'un meilleur suivi réglementaire lorsque la couleur politique de la majorité à l'Assemblée nationale n'a pas changé.

### ***D. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ PENDANT LA XIII<sup>E</sup> LÉGISLATURE, SUR LES LOIS VOTÉES DEPUIS LE DÉBUT DE CETTE LÉGISLATURE***

**141** mesures d'application ont été prises, sous la XIII<sup>e</sup> législature, pour appliquer des dispositions insérées dans des lois votées pendant la XIII<sup>e</sup> législature (**délai moyen** : environ 4 mois et demi ; valeur maximale : **près d'1 an**).

On peut se féliciter de la publication, au 30 septembre 2008, de toutes les mesures prévues par les 3 lois prescrivant un suivi réglementaire, votées au cours de la session extraordinaire tenue du 3 juillet au 2 août 2007 :

– loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités ;

– loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres ;

– loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

### III. PUBLICATION, SELON LEUR ORIGINE, DES MESURES PRÉVUES PAR LES LOIS VOTÉES EN 2007-2008 : LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES AMENDEMENTS ISSUS DU SÉNAT RÉGRESSE D'UNE ANNÉE À L'AUTRE

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, introduction en commission mixte paritaire. Ces distinctions permettent d'apprécier, au moins partiellement, la propension du pouvoir réglementaire à respecter les initiatives des parlementaires.

Comme à l'accoutumée, la priorité est accordée au suivi réglementaire des dispositions figurant dans le texte initial des projets ou propositions de loi, qui représente, en 2007-2008, **60 %** des **97 mesures publiées** (ordre de grandeur équivalent aux résultats des trois derniers exercices).

**Origine des mesures réglementaires d'application prévues par les lois votées au cours de l'année parlementaire**  
(au 30 septembre 2008)

Nombre de mesures prévues selon leur origine	<u>Texte initial</u>	<u>Amendement du gouvernement</u>	AMENDEMENT DU SÉNAT	AMENDEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	<u>Introduction en commission mixte paritaire</u>	Total
dont :						
prises	58	2	20	16	1	97
restant à prendre	147	4	87	46	3	298
<b>Total</b>	<b>205</b>	<b>6</b>	<b>107</b>	<b>62</b>	<b>4</b>	<b>395</b>
<b>Taux d'application (arrondi)</b>	<b>28 %</b>	<b>33 %</b>	<b>19 %</b>	<b>26 %</b>	<b>25 %</b>	<b>25 %</b>

Par rapport au **taux moyen d'application de 25 %**, en 2007-2008, on assiste à une nette dégradation du suivi réglementaire opéré sur les dispositions introduites à l'initiative du Sénat : **le taux d'application sur les amendements émanant des sénateurs** perd, d'une année à l'autre, 6 points, revenant à 19 %.

Il en va autrement du suivi réglementaire opéré sur les dispositions introduites à l'initiative des députés : il y a, ici, progrès de 3 points, à 26 %.

Pour les amendements du gouvernement, le taux d'application augmente, d'un exercice à l'autre, de 10 points, passant à 33 %, toutefois pour un nombre très modique (seulement 6 mesures prévues en 2007-2006, contre 30 en 2006-2007).

Il est vrai cependant que le nombre de dispositions législatives prescrivant un suivi réglementaire qui résultent d'amendements sénatoriaux

représente, par rapport à l'exercice précédent, une part plus importante (27 %, contre 20 % en 2006-2007 et 24 % en 2005-2006).

Taux d'application, selon leur origine, des mesures réglementaires prévues par les lois votées au cours de l'année parlementaire 2007-2008 (situation au 30 septembre 2008)		
Origine	Taux d'application (arrondi)	Pour mémoire : part relative dans les dispositions législatives prescrivant un suivi réglementaire
Texte initial	28 %	52 %
Amendements du gouvernement	33 %	2 %
Amendements du Sénat	19 %	27 %
Amendements de l'Assemblée nationale	26 %	16 %
Introduction en CMP	25 %	1 %

Sur les 20 mesures prises en application d'amendements introduits par les sénateurs, plus de la moitié (11, soit 55 %) relève de dispositions examinées par la **commission des finances**, qui affiche, compte tenu du nombre de mesures prévues (soit 21), un taux d'application de 52 % (en 2006-2007 : pour 13 mesures prévues, taux d'application de 31 %).

Taux d'application, par commissions, des dispositions issues des amendements introduits par le Sénat dans les lois votées en 2007-2008							
	Commission des affaires culturelles	Commission des affaires économiques	Commission des affaires étrangères	Commission des affaires sociales	Commission des finances	Commission des lois	Commission spéciale
Mesures prévues (107)	-	21	-	8	21	12	45
Mesures prises (20)	-	0	-	6	11	2	1
Taux d'application arrondi (19 %)	-	0 %	-	75 %	52 %	17 %	2 %

L'amélioration spectaculaire, d'une année à l'autre, du taux d'application sur les amendements introduits par les sénateurs, dans les textes relevant de la **commission des affaires sociales** (75 %, contre 16 %) doit être relativisée, compte tenu de la réduction significative du nombre de mesures prévues (8, contre 49).

On regrette, pour la **commission des affaires économiques**, que ce même taux d'application soit nul en 2007-2008, pour quand même 21 mesures prévues, alors qu'il était, en 2006-2007, de 44 %, pour 16 mesures prévues.

L'évolution constatée, pour la **commission des lois**, n'est guère plus satisfaisante, dans la mesure où ce taux d'application revient, d'une année

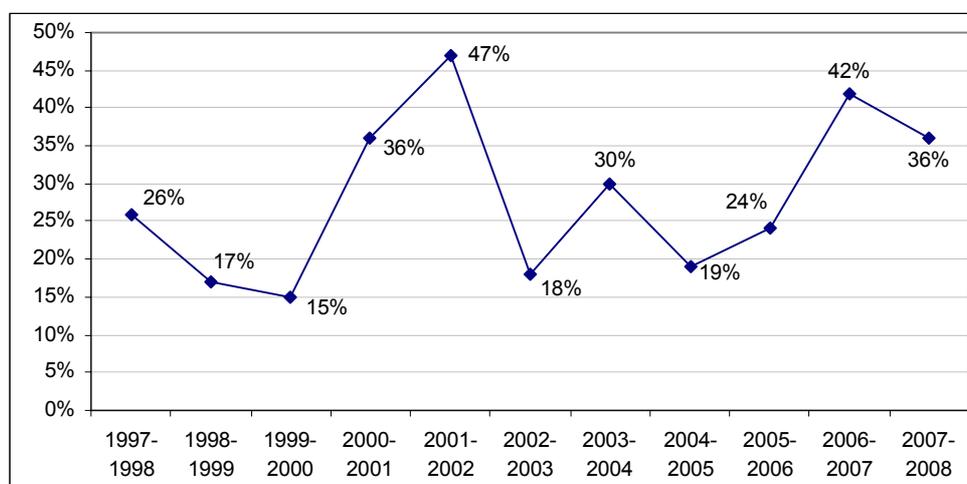
parlementaire à l'autre, de 27 %, pour 30 mesures prévues, à 17 %, pour seulement 12 mesures prévues.

Quant à la loi de modernisation de l'économie, relevant d'une commission spéciale, elle compte presque pour moitié dans le nombre d'amendements sénatoriaux. Là encore, son adoption tardive pèse lourd dans le moindre suivi réglementaire des amendements du Sénat constaté en 2007-2008.

#### IV. LOIS VOTÉES APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE : REcul PRONONCÉ DU TAUX D'APPLICATION, MOINDRE CÉLÉRITÉ DE PUBLICATION

20 lois (dont 4 d'application directe, et donc 16 prescrivant un suivi réglementaire) ont été votées, en 2007-2008, **après déclaration d'urgence** (soit 36 % du total), contre 19 (dont 6 d'application directe) en 2006-2007 (soit 42 % du total).

Evolution, de 1997-1998 à 2007-2008, de la part relative, dans le total des lois votées, des lois votées après déclaration d'urgence (textes en urgence de droit ainsi exclus)



Le recours, par le gouvernement, à la déclaration d'urgence, qui raccourcit la procédure, traduit les priorités de son action : il a porté sur les domaines économique (pouvoir d'achat, emploi, concurrence), social (marché du travail, immigration) et européen (adaptation au droit communautaire).

Le cas des lois de finances et de financement de la sécurité sociale est spécifique, dans la mesure où la Constitution impose, de droit, leur examen en urgence.

Le tableau ci-après donne le taux d'application des 16 lois votées après déclaration d'urgence appelant des mesures réglementaires.

Sur ces 16 lois, 5 ont été adoptées pendant la session extraordinaire de juillet 2008.

**16 lois votées après déclaration d'urgence en 2007-2008 ont prescrit un suivi réglementaire**

	Taux d'application au 30 septembre 2008
<p><b>Applicables (3)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi du 17 décembre 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans les domaines économique et financier.</li> <li>- Loi du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat (pour 3 mesures prévues, 2 prises, 1 devenue sans objet).</li> <li>- Loi du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail (pour 1 mesure prévue et prise).</li> </ul>	<p>100 %</p> <p>100 %</p> <p>100 %</p>
<p><b>Partiellement applicables (7)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.</li> <li>- Loi du 17 décembre 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans les domaines économiques et financier.</li> <li>- Loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs.</li> <li>- Loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.</li> <li>- Loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.</li> <li>- Loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.</li> <li>- Loi du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire.</li> </ul> <p><b>Taux moyen unitaire d'application des lois partiellement applicables</b></p>	<p><b>29 %</b>, pour 7 mesures prévues</p> <p><b>67 %</b>, pour 3 mesures prévues</p> <p><b>67 %</b>, pour 3 mesures prévues</p> <p><b>62 %</b>, pour 8 mesures prévues</p> <p><b>50 %</b>, pour 2 mesures prévues</p> <p><b>3 %</b>, pour 105 mesures prévues</p> <p><b>67 %</b>, pour 3 mesures prévues</p> <p><b>49,3 %</b></p>
<p><b>Non applicables (6) :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés.</li> <li>- Loi du 3 juillet 2008 portant diverses dispositions d'adaptation du droit des sociétés au droit communautaire.</li> <li>- Loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire.</li> <li>- Loi du 1<sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.</li> <li>- Loi du 1<sup>er</sup> août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi.</li> <li>- Loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.</li> </ul>	<p>(15 mesures prévues)</p> <p>(16 mesures prévues)</p> <p>(12 mesures prévues)</p> <p>(10 mesures prévues)</p> <p>(2 mesures prévues)</p> <p>(13 mesures prévues)</p>

Dans quelle mesure le choix du recours à la déclaration d'urgence a-t-il emporté une célérité accrue pour l'entrée en application des lois votées selon cette procédure en 2007-2008 ?

**A. ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS VOTÉES EN 2007-2008, SELON LES MODALITÉS DE LEUR ADOPTION : MOINDRE INFLUENCE DE LA DÉCLARATION D'URGENCE**

Comme on vient de l'indiquer, 16 lois votées après déclaration d'urgence en 2007-2008 appelaient des mesures réglementaires, et 3 lois ont été votées en urgence de droit.

Parmi les lois votées selon la procédure de droit commun, 18 prescrivaient décrets ou arrêtés.

**Etat d'application des lois selon leurs modalités d'adoption (2007-2008)**

	<b>Lois votées après déclaration d'urgence</b>	<b>Lois votées, de droit, en urgence (1)</b>	<b>Lois votées selon la procédure de droit commun</b>
Applicables	3 (18,8 %)	-	4 (22,2 %)
Partiellement applicables	7 (43,8 %)	3 (100 %)	6 (33,3 %)
Non applicables	6 (37,5 %)	-	8 (44,4 %)
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>3</b>	<b>18</b>
Application directe, <b>pour mémoire</b>	4	0	<b>15</b>

(1) *Lois de finances et loi de financement de la sécurité sociale.*

1) Le tableau ci-dessus montre que la répartition des lois votées après déclaration d'urgence selon leur état d'application au 30 septembre est très comparable à celle des lois votées selon la procédure de droit commun :

– 3 lois applicables sur 16 parmi les lois votées après déclaration d'urgence, 4 sur 18 pour les lois votées selon le droit commun ;

– 7 lois partiellement applicables sur 16 pour les lois votées après déclaration d'urgence, 6 sur 18 pour les lois votées selon le droit commun ;

– 6 lois votées après déclaration d'urgence encore inapplicables, 8 parmi les lois votées selon le droit commun.

La comparaison n'est guère significative, encore que légèrement favorable aux lois votées après déclaration d'urgence : relativement moins de lois sont restées inapplicables ; au demeurant toutes les 6 ont été promulguées entre le 25 juin et le 20 août 2008, ce qui explique le défaut de célérité au 30 septembre 2008.

On ajoutera qu'en 2006-2007, aucune loi votée après déclaration d'urgence n'avait été rendue applicable à la fin de l'année parlementaire

2) Les 3 lois votées, de droit, en urgence<sup>1</sup> ont été traitées comme à l'accoutumée : elles sont toutes partiellement applicables. Il y a là, compte tenu de la densité du suivi réglementaire prescrit par ces textes, une donnée d'ordre structurel. Mais rappelons que ces lois figurent parmi les lois dotées du taux d'application le plus élevé.

***B. PUBLICATION DES MESURES RÉGLEMENTAIRES PRÉVUES PAR LES LOIS VOTÉES APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE EN 2007-2008 : DÉGRADATION DES RÉSULTATS, EN PARTIE POUR DES RAISONS D'ORDRE CONJONCTUREL***

Pratiquement neutre sur l'état d'application des lois concernées, la déclaration d'urgence n'a guère été déterminante sur le taux de publication des mesures réglementaires prescrites.

On avait déploré, en 2002-2003, le niveau dérisoire du taux d'application des dispositions, insérées dans les **lois votées après déclaration d'urgence**, appelant un suivi réglementaire : moins de 3 % ! Mais les 3 exercices suivants avaient été caractérisés par un progrès très sensible, à un rythme progressif : 5,3 %, puis 14 % et enfin 25 %.

Loin de confirmer cette évolution favorable, l'année 2006-2007 avait traduit, par rapport à l'exercice précédent, un recul préoccupant de 9 points, à 16 %.

La situation a encore empiré en 2007-2008, avec un recul prononcé du taux de publication des mesures réglementaires prévues par les lois votées après déclaration d'urgence, revenu à 10 %.

Il est vrai que le nombre des dispositions à appliquer, en 2007-2008, sur les seules lois votées après déclaration d'urgence, représente plus de la moitié du total pour l'ensemble des lois votées (204/395, soit 51,6 %, contre 37 % en 2006-2007). Il est vrai aussi que le recul du taux de publication constaté est fortement influencé par le poids de l'adoption tardive et de la promulgation, le 4 août 2008, de la loi de modernisation de l'économie, lourde de 105 mesures prévues, au taux d'application, au 30 septembre 2008, de 3 %. Si l'on neutralise l'influence de cette loi du 4 août 2008, en ne la comptabilisant pas, le taux d'application des lois votées après déclaration d'urgence, en 2007-2008, atteint près du double (18,2 %, contre 10,3 %).

Le bilan est meilleur pour les **lois votées selon la procédure de droit commun** : 26 % des mesures d'application prévues ont été publiées.

---

<sup>1</sup> *Lois de finances et loi de financement de la sécurité sociale.*

Il est encore meilleur sur **les lois votées, de droit, en urgence** : le recul du taux d'application, en 2003-2004 (28,7 %, contre 34,8 % en 2002-2003) avait été largement enrayé en 2004-2005 avec quelque 40 %. Les performances de 2005-2006 (41 %) et de 2006-2007 (44 %) avaient consolidé ce résultat. Le score de 2007-2008 le porte au niveau de 50 %.

**Lois votées en 2007-2008 :  
application, au 30 septembre 2008, des dispositions législatives prescrivant un suivi  
réglementaire (mesures prévues)**

	<b>Lois votées après déclaration d'urgence</b>	<b>Lois votées, de droit, en urgence</b>	<b>Lois votées selon la procédure de droit commun</b>	<b>Total</b>
<b>Nombre de dispositions prescrivant un suivi réglementaire</b>	<b>204</b>	<b>110</b>	<b>81</b>	<b>395</b>
(dont)				
(publiées)	(21)	(55)	(21)	(97)
(à publier)	(183)	(55)	(60)	(298)
<b>Taux arrondi d'application</b>	<b>10 %</b>	<b>50 %</b>	<b>26 %</b>	<b>25 %</b>

S'agissant des **7 lois partiellement applicables votées après déclaration d'urgence**, le **taux moyen d'application** par loi approche 50 % en 2007-2008 (contre 28 % en 2006-2007 et 40 % en 2005-2006), et cela malgré le poids de la loi de modernisation de l'économie. Car sur ces 7 lois, 5, qui ne prescrivent chacune que 3 à 7 mesures réglementaires, affichent des taux d'application compris entre 50 % et 67 %.

S'agissant des **mesures réglementaires déjà parues<sup>1</sup>**, les **délais de publication** ont été plus longs que l'année précédente pour les trois catégories de lois, comme le révèlent les parts relatives respectives des textes réglementaires publiés **en moins de 6 mois** :

– pour les lois votées après déclaration d'urgence : **56 %**, contre 94 % en 2006-2007 ;

– pour les lois votées selon la procédure de droit commun : **55 %**, contre 70 % en 2006-2007 ;

– pour les lois votées, de droit, en urgence : **61 %**, contre 96 % en 2006-2007.

On constate que la proportion de mesures prises dans le délai de 6 mois est de même ordre pour les lois votées après déclaration d'urgence que pour celles votées selon le droit commun. Toutefois, 45 % des mesures

<sup>1</sup> *Compte non tenu de 4 mesures réglementaires prises antérieurement à la promulgation de 2 lois.*

concernant des lois votées après déclaration d'urgence (8 sur 18) ont été prises en moins de 3 mois.

**Délais de publication des mesures d'application (prévues) prises au cours de l'année parlementaire sur les lois votées au cours de l'année parlementaire (à l'exclusion des rapports)**

**(Du 1<sup>er</sup> octobre 2007 au 30 septembre 2008)**

<b>Délai de publication</b>	<b>Lois votées après déclaration d'urgence</b>	<b>Lois votées, de droit, en urgence</b>	<b>Lois votées selon la procédure de droit commun</b>
<1 mois	5 (28 %)	6 (11 %)	2 (10 %)
<1 mois - 3 mois>	3 (17 %)	3 (5 %)	2 (10 %)
<3 mois - 6 mois>	2 (11 %)	25 (45 %)	7 (35 %)
<6 mois - 1 an>	8 (44 %)	21 (38 %)	9 (45 %)
<b>Total</b>	<b>18 (100 %)</b>	<b>55 (100 %)</b>	<b>20 (100 %)</b>
<u>Délai moyen</u>	<u>4 mois et demi</u>	<u>6 mois</u>	<u>5 mois et demi</u>
<u>Délai minimal</u>	<u>1 jour</u>	<u>1 jour</u>	<u>6 jours</u>
<u>Délai maximal</u>	<u>8 mois et demi</u>	<u>9 mois</u>	<u>8 mois</u>

**DEUXIÈME PARTIE :**

**OBSERVATIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES**



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

Pour 2007-2008, les observations formulées par les différentes commissions confirment, toutefois dans des proportions inégales, le sens de l'évolution générale.

## **I. UN BILAN POSITIF ASSORTI DE RÉSERVES**

La **commission des affaires économiques** prend acte, en s'en félicitant, des initiatives prises, par le Premier ministre, pour œuvrer à une meilleure exécution des lois :

**« Depuis 2003, le Gouvernement a démontré avec constance sa volonté d'améliorer les résultats obtenus dans le domaine de l'application des lois. Il a confirmé cette détermination au cours de l'année parlementaire 2007-2008, en perfectionnant et en développant de nouveaux outils au service de l'application des lois. Ce faisant, il répond tant aux préoccupations des parlementaires qui ont régulièrement regretté par le passé les insuffisances dans ce domaine, qu'à celles de nos concitoyens qui appellent de leurs vœux un corpus normatif clair leur garantissant la sécurité juridique.**

**C'est pourquoi la commission des affaires économiques se félicite des signaux positifs émis cette année par le Gouvernement mais elle constate, néanmoins, que les résultats concrets se font attendre, l'année parlementaire 2007-2008 se caractérisant par un tassement de ceux-ci. »**

Elle poursuit :

**« On relève aujourd'hui avec satisfaction la volonté du Premier ministre de mettre en place une *« structure clairement identifiée qui sera responsable de la coordination du travail d'application des lois »* dans chaque ministère. Cette démarche va en effet bien au-delà de la simple nomination d'un fonctionnaire responsable du suivi de l'application des lois.**

**En outre, la circulaire précitée prévoit que *« l'adoption d'une loi nouvelle est suivie d'une réunion interministérielle qui permet de déterminer le ministère responsable de la préparation de chaque décret et d'arrêter un échéancier prévisionnel »*. La concertation interministérielle demeurant un handicap majeur à une élaboration rapide des décrets, votre commission se félicite de ce dispositif. S'agissant des échéanciers prévisionnels des décrets, elle se félicite également que la circulaire du 29 février 2008 du premier ministre prévoie que ceux-ci sont transmis aux deux assemblées. »**

Précisément :

**« La commission des affaires économiques est satisfaite des délais dans lesquels elle reçoit les tableaux des échéanciers prévisionnels des textes d'application. En effet reçu, pour chacune des 8 lois (y compris la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie soumise à une commission spéciale) promulguées au cours de l'année parlementaire et qui appellent des textes d'application, l'échéancier correspondant a été transmis dans un délai moyen d'à peine plus de deux mois, comme l'indique le tableau ci-après.**

#### Echéanciers des textes d'application

Intitulé de la loi	Date de transmission de l'échéancier prévisionnel
Loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs	12 mars 2008
Loi du 13 février 2008 relative à la sécurité des manèges, machines et installations pour fêtes foraines ou parcs d'attraction	2 avril 2008
Loi du 7 avril 2008 relative à la nationalité des équipages de navires	Début août 2008
Loi du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales	Début août 2008
Loi du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés	Début août 2008
Loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire	17 septembre 2008
Loi relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement du 1 <sup>er</sup> août 2008	30 septembre 2008
Loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie	30 septembre 2008

**La commission des affaires économiques est ainsi informée plus rapidement que par le biais des échéanciers publiés par Légifrance. Ces échéanciers donnent en outre des informations plus détaillées que celles disponibles sur Légifrance (ministère responsable de la préparation du décret, état des consultations obligatoires, le cas échéant date de saisine du Conseil d'Etat et date à laquelle le texte d'application devrait être publié). »**

Il est significatif de remarquer que la **commission des affaires sociales** nuance également ses appréciations sur Légifrance : si la mise en ligne, sur le site, des échéanciers de publication des décrets est un outil utile pour le contrôle de l'application des lois, elle déplore qu'ils ne mentionnent **pas systématiquement** les dates prévisionnelles de sortie des textes –qui demeurent en pratique peu respectées– et surtout, que les mesures

infra-décrétales **n'y soient pas recensées**, alors même qu'elles appliquent tout autant la loi que les décrets et que la circulaire du 29 février 2008 ne procède pas explicitement à une telle distinction.

La **commission des affaires économiques** formule aussi la réserve suivante sur les échéanciers transmis au Parlement :

**« On regrette que plusieurs mesures annoncées pour le mois de septembre n'aient pas été publiées dans le délai annoncé. Il en est ainsi des décrets attendus aux articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi du 7 avril 2008 relative à la nationalité des équipages de navires et du décret prévu à l'article 3 de la loi du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés.**

**La commission des affaires économiques invite donc les ministères compétents à respecter les délais annoncés dans les échéanciers prévisionnels transmis au Parlement. »**

La **commission des affaires culturelles** note que le bilan de l'année parlementaire 2007-2008 confirme la tendance, observée au cours de la XII<sup>e</sup> législature, à l'amélioration du suivi réglementaire.

Elle félicite, en particulier, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui a su mener à bien son travail d'application sur 2 lois importantes :

– la loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche : la Commission des affaires culturelles note que cette loi est devenue applicable un an après sa promulgation ;

– la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, qui est applicable elle aussi, dans les mêmes conditions.

La **commission des affaires sociales** est la plus laudative de toutes, sans pour autant dissimuler l'existence de quelques difficultés ponctuelles.

Elle procède aux constatations suivantes :

**« Ce nouvel exercice de contrôle de l'application des lois montre que les progrès observés sur les deux sessions précédentes se confirment, tant du point de vue du taux d'application des lois votées cette année et du nombre de lois d'ores et déjà applicables que de la gestion du stock, dans des délais raisonnables, des mesures attendues par les lois adoptées antérieurement.**

**La commission se félicite de la poursuite de cette dynamique »**

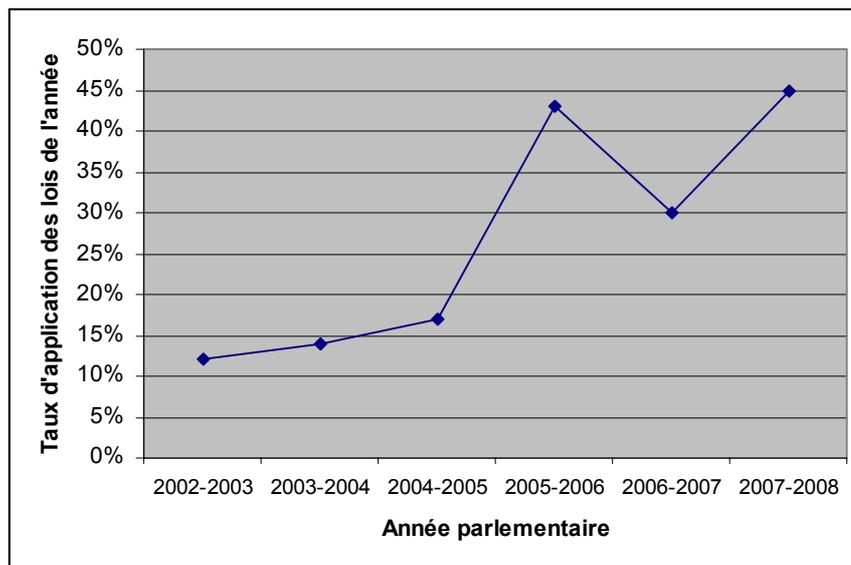
Pour les textes en relevant, elle commente en ces termes la progression continue du taux d'application :

« L'année parlementaire écoulée est marquée par un net recul du nombre de mesures d'application attendues (83, contre respectivement 191, 120 et 267 pour les trois précédents exercices), sans que l'on puisse déjà conclure à une évolution durable en la matière...

...Il en ressort que le taux d'application des lois adoptées au cours de la session 2007-2008 s'inscrit dans la dynamique d'amélioration continue observée sur les cinq dernières sessions pour atteindre cette année 45 %, soit la meilleure performance enregistrée depuis 2002. Même s'il ne porte, on l'a vu, que sur 83 textes réglementaires, ce résultat n'en demeure pas moins remarquable...

...Il semble bien que les déclarations d'intention gouvernementales en la matière, qui restaient par le passé lettre morte, trouvent enfin leur traduction concrète dans les chiffres. »

Commission des affaires sociales : évolution, de 2002-2003 à 2007-2008, du taux annuel d'application des lois



La commission des affaires sociales cite deux exemples :

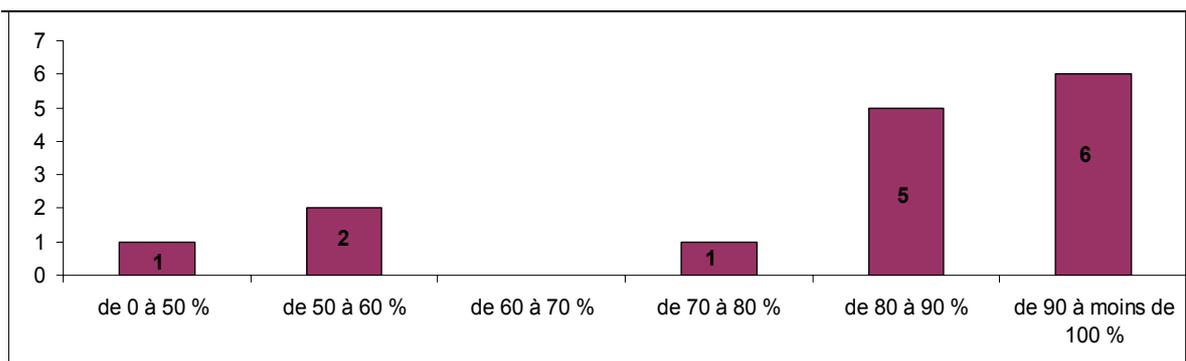
« On soulignera le bon suivi réglementaire de la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, dont deux tiers des mesures d'application sont parues. Ceci a permis la mise en place rapide de l'instance nationale provisoire chargée de préparer la création du nouvel opérateur issu de la fusion de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) et des associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assedic), et de préciser les modalités de fonctionnement du conseil national de l'emploi, des conseils régionaux de l'emploi et de la nouvelle institution née de la fusion.

De la même façon, on notera l'application satisfaisante de la loi du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008 : alors que les lois de financement, en raison de la complexité des sujets qu'elles abordent et du nombre de mesures réglementaires qu'elles appellent, ont longtemps fait figure de parents pauvres de l'application des lois, la moitié des textes attendus par la dernière loi étaient publiés au 30 septembre 2008 (contre 37 % en 2007, 41 % en 2006 et 15 % en 2005 pour les dernières lois de financement). »

La **commission des lois** constate, en 2007-2008, une amélioration du taux d'application des lois relevant de sa compétence : **26 %**, contre 23 % en 2006-2007 et 18 % en 2005-2006.

La **commission des finances** relève que la très grande majorité des lois partiellement applicables affichent un taux supérieur à 80 %.

Commission des finances : dispersion, selon le taux d'application des lois partiellement applicables



## II. CARENCES ET IMPERFECTION DU SUIVI RÉGLEMENTAIRE

La **commission des affaires culturelles** constate que le ministère chargé de la culture et de la communication « peine à suivre l'application des lois relevant de ce secteur ».

Elle tempère pourtant ses critiques en prenant en considération l'élaboration de futures réformes : la loi du 1<sup>er</sup> août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information doit être modifiée par le projet de loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet, en cours d'examen par le Parlement ; les lois relatives à la communication doivent aussi être revues dans le cadre de la réforme de l'audiovisuel public.

La **commission des affaires culturelles** attire l'attention sur les insuffisances du suivi réglementaire de la loi du 22 juin 2006 modifiant le code général des collectivités territoriales et la loi du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle (EPCC).

Elle précise, sur ce sujet récurrent :

« S'agissant du statut du directeur, la loi confie à un simple arrêté des ministres chargés de la culture et des collectivités territoriales le soin de fixer la liste des catégories d'établissements pour lesquels le directeur doit relever d'un corps ou cadre d'emplois de fonctionnaires ayant vocation à diriger ces établissements ou, à défaut, détenir un diplôme selon les modalités fixées par cet arrêté.

Il y a un an, le projet d'arrêté était déjà en cours d'examen par les différentes directions concernées du ministère de la culture, avant d'être soumis au ministère chargé des collectivités territoriales. On ne peut que s'étonner de l'absence d'évolution de ce dossier.

Enfin, l'article L. 75-10-1 du code général des collectivités territoriales –introduit par l'article 4 de la loi- prévoit qu'un décret fixera les conditions dans lesquelles les établissements d'enseignement supérieur d'arts plastiques sont autorisés à délivrer des diplômes nationaux ou des diplômes d'école.

Ce texte était également en cours d'élaboration par la Direction des arts plastiques du ministère de la culture voilà un an !

Compte tenu de la célérité avec laquelle le Sénat, puis l'Assemblée nationale, ont adopté cette loi, de plus à l'unanimité, cette situation est très regrettable. La commission des affaires culturelles appelle à une mobilisation des ministères concernés en vue d'une publication de ces textes d'application dans les meilleurs délais. »

En dépit des efforts manifestes du Gouvernement pour améliorer sa performance en matière d'application des lois, la **commission des affaires économiques a observé au cours de l'année un tassement des résultats obtenus dans ce domaine pour les textes législatifs relevant de ses compétences.**

Ce ralentissement s'explique en partie par des raisons objectives : réduction du stock des mesures en attente, moindre nombre de textes d'application exigés par les lois promulguées au cours de la session, adoption en toute fin d'année parlementaire de la plupart des lois nécessitant des textes d'application.

Toutefois, **la commission des affaires économiques entend souligner son attachement au maintien d'un effort soutenu et constant du Gouvernement** d'une part, pour publier dans de brefs délais les textes d'application des lois récemment promulguées et, d'autre part, pour combler le retard pris dans la parution des textes nécessaires à l'application des mesures du stock. Elle restera vigilante tout au long de l'année parlementaire 2008-

2009 et ne manquera pas d'attirer l'attention du Gouvernement sur ce sujet, chaque fois qu'elle l'estimera utile.

La **commission des affaires économiques** évoque ainsi la « **contre-performance** » du suivi réglementaire des lois votées en 2007-2008.

Mais elle en relativise, en ces termes, la portée :

**« S'agissant tout d'abord des lois publiées au cours de la session 2007-2008, il convient de souligner que cinq des sept lois nécessitant des textes d'application ont été promulguées depuis moins de six mois<sup>1</sup>, dont deux depuis moins de trois mois. Il n'est donc pas anormal qu'aucune de leurs 47 mesures (auxquelles s'ajoutent un rapport) nécessitant un texte d'application ne soit dès à présent entrées en vigueur.**

**Les deux lois adoptées au cours de l'année parlementaire depuis plus de 6 mois qui requièrent des textes d'application sont :**

**– la loi pour le développement de la concurrence au service des consommateurs, qui est applicable à 67 % (deux textes parus et un texte d'application encore attendu). Ce taux est satisfaisant pour une loi publiée depuis moins de neuf mois ;**

**– la loi relative à la sécurité des manèges, machines et installations pour fêtes foraines et parcs d'attraction qui attend son seul texte d'application (auquel s'ajoute un rapport) et dont le taux d'application est donc nul. Le projet de décret a été transmis à la Commission européenne en application de la directive 98-34 / CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et devrait être publié prochainement.**

**Au total, seul deux textes d'application sont encore attendus pour ces deux lois. »**

La **commission des affaires économiques** relève également que le stock de mesures à prendre « va en diminuant » :

**« Au cours de l'année parlementaire, le suivi réglementaire a permis à 96 mesures (dont 80 prévues) issues de lois promulguées antérieurement à la session 2007-2008 d'entrer en application.**

**Le Gouvernement n'a pas démérité, puisque les 80 mesures prévues entrées en application représentent presque 30 % du stock de mesures restant à prendre.**

---

<sup>1</sup> *Loi du 7 avril 2008 relative à la nationalité des équipages de navires ; loi du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales ; loi du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés ; loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire ; loi du 1<sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.*

**Le Gouvernement ayant fourni un effort important au cours des dernières années pour résorber le stock des mesures à prendre, un nombre moindre de textes est désormais attendu. »**

La **commission des affaires économiques** mentionne la persistance de deux difficultés :

– la longueur excessive des délais de publication, tout en nuanciant son jugement :

**« Seuls deux décrets « prévus » (et un « non prévu ») ont été publiés pendant l'année parlementaire 2007-2008 pour des lois adoptées au cours de celle-ci, sur un total de 51 mesures nécessitant un texte d'application. Il s'agit de deux décrets pris en application des articles 5 et 6 de la loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs. Ces deux décrets ont été publiés dans un délai de cinq mois, ce qui constitue un résultat satisfaisant, mais pas significatif, compte tenu du faible nombre de mesures prises.**

**S'agissant des quarante-neuf autres mesures nécessitant un texte d'application, elles sont -pour quarante-sept d'entre elles- issues de lois promulguées depuis moins de six mois dont deux depuis moins de trois mois. Le fait que leurs textes d'application ne soient pas encore publiés ne constitue donc pas une contre-performance.**

**S'agissant des délais de publication des textes d'application des mesures issues de lois antérieures à l'année parlementaire 2007-2008, ils sont nécessairement plus longs. »**

– la persistance de désaccords, entre le Gouvernement et le Sénat, sur la nécessité de publier certaines mesures d'application :

**« Des désaccords apparaissent parfois entre le Gouvernement et la commission des affaires économiques sur la nécessité de publier un texte d'application. En effet, il arrive que le Gouvernement estime qu'une mesure réglementaire prévue par la loi n'est pas impérative pour l'application des dispositions concernées ou ne peut-être publiée pour des raisons techniques.**

**On peut citer à titre d'exemple l'article 3 de la loi du 8 décembre 2004 relative à la protection des inventions biotechnologiques qui prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'accès du public au dépôt, auprès d'un organisme habilité, d'une invention impliquant une matière biologique. La commission des affaires économiques estime que ce décret doit être publié, le Gouvernement considérant, pour sa part, que la rédaction de celui-ci n'est pas techniquement possible. Ces difficultés ponctuelles sont regrettables et une réponse devrait être apportée au cas par cas pour chacune d'entre elles. Cela permettrait de mettre un terme à des désaccords persistants sur le taux d'application de certaines lois entre la commission des affaires économiques et le ministère concerné. »**

La **commission des affaires sociales**, après avoir formulé un jugement globalement positif sur l'application des lois relevant de sa compétence, regrette l'existence de « quelques motifs d'insatisfaction » :

**« On regrettera tout d'abord que la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail n'ait reçu à ce jour aucun de ses textes d'application. Même si l'adoption de cette loi en toute fin de session extraordinaire explique en grande partie ce résultat, on s'étonnera cependant que l'urgence déclarée pour son examen par le Parlement n'ait pas encore été traduite dans sa mise en œuvre réglementaire...**

**...La performance globale de la session 2006-2007 est par ailleurs affectée par le suivi insuffisant de trois lois, non applicables au 30 septembre 2007 et qui n'avaient reçu un an plus tard que 13 % à 14 % de leurs textes d'application :**

**– la loi du 30 janvier 2007 ratifiant l'ordonnance du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions : doivent notamment être précisées les procédures de décision des chambres disciplinaires ordinaires, les modalités de formation et les conditions d'exercice de la profession de diététicien, et surtout certaines conditions de mise en œuvre du dossier médical personnel ;**

**– la loi du 26 février 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament : certaines dispositions relatives à l'autorisation de mise sur le marché des médicaments ou aux conditions de collecte, de destruction ou de mise à disposition des médicaments inutilisés aux populations démunies restent par exemple non applicables ;**

**– la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance : le contenu des deux nouvelles visites médicales obligatoires au cours des neuvième et quinzième années de l'enfant et la nature et les modalités de transmission des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être n'ont toujours pas été précisés.**

**Par ailleurs, et bien que le taux d'application de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances soit passé en deux ans de 34 % à 84 %, deux de ses dispositions – issues d'initiatives sénatoriales – attendent encore la parution de leurs décrets d'application : il s'agit des conditions d'ouverture des classes préparatoires aux élèves provenant de zones d'éducation prioritaires et de la mise en place du curriculum vitae anonyme dans les entreprises de cinquante salariés et plus. »**

La **commission des affaires sociales** note aussi, en 2007-2008, un allongement des délais de publication des textes d'application des lois relevant de sa compétence :

« Contrairement aux résultats observés pour le stock des lois adoptées antérieurement à la session 2007-2008, la tendance sur l'année parlementaire écoulée est à une dégradation des délais de publication. S'il est habituel que peu de textes paraissent dans le mois suivant la promulgation des lois qu'ils appliquent (13 % cette année, 7 % l'an dernier), le nombre de mesures parues dans un délai inférieur aux six mois prescrits affiche un net recul par rapport à la bonne performance enregistrée l'an dernier (59 %, contre 97 %).

Parmi les quelques mesures prises moins d'un mois après le vote de la loi, on citera l'arrêté du 18 juillet 2008 qui a fixé le modèle de la demande d'homologation de la rupture conventionnelle de contrat de travail à durée indéterminée, rendant ainsi applicable la loi du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail.

A l'inverse, il aura fallu attendre plus de huit mois pour que les conditions de réalisation des vaccinations par un infirmier sans prescription médicale soient précisées par le décret du 29 août 2008, en application de la loi du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008. »

La **commission des lois** regrette un « léger ralentissement » dans la publication des textes réglementaires d'application des lois en 2007-2008 : plus des 2/3 d'entre eux ont été pris dans un délai compris entre 6 et 12 mois après la promulgation de la loi (contre 50 % en 2006-2007 et 44 % en 2005-2006).

La **commission des affaires étrangères** rappelle que les 2 lois votées en 2007-2008 ne sont pas applicables.

### **III. RÉSORPTION DU STOCK : PRIORITÉ AUX LOIS RÉCENTES**

La **commission des affaires économiques** « regrette vivement » que le Gouvernement se soit **désintéressé du stock de mesures à prendre pour les lois antérieures à 2002**. (80 mesures, comme l'an dernier, attendent leur texte d'application).

En revanche, elle souligne la réalité de l'effort accompli sur les lois récemment publiées :

« En dépit de la volonté affichée du Gouvernement de concentrer ses efforts sur la publication des décrets d'application des lois votées au cours de la XIII<sup>e</sup> législature, deux lois adoptées sous la législature précédente sont devenues applicables à 100 % cette année, contre une seule l'année précédente, et dix-huit des quarante trois lois partiellement applicables ont reçu des textes d'application.

L'effort de réduction du stock a presque exclusivement porté sur des lois adoptées depuis 2005 avec 68 des 78 textes d'application publiés pour les lois antérieures à l'année écoulée.

Les lois ayant reçu le plus grand nombre de textes d'application sont les lois suivantes, toutes trois promulguées en 2006 :

- loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (19 textes publiés) ;

- loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (14 textes publiés) ;

- loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie (9 textes publiés). »

La **commission des affaires sociales** relève une « concentration des efforts sur les lois récentes ».

Elle fournit les précisions suivantes :

« En 2007-2008, 58 mesures réglementaires ont été prises pour appliquer les lois votées antérieurement à l'année parlementaire, accentuant le reflux constaté l'an dernier : pour mémoire, 141 textes avaient été publiés au 30 septembre 2007, contre 241 en 2005-2006 et 189 en 2004-2005. Cette décrue résulte moins d'un relâchement du suivi réglementaire que de la résorption progressive du stock de mesures en attente pour les lois récentes, le nombre important de textes parus lors des exercices précédents réduisant mécaniquement celui des textes encore attendus.

Deux lois adoptées lors de la précédente année parlementaire ont ainsi profité à plein des efforts de production normative des services ministériels : entre le 1<sup>er</sup> octobre 2007 et le 30 septembre 2008, les lois du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable ont vu leur taux d'application porté respectivement de 13 % à 59 % et de 25 % à 61 %

La loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale est en outre devenue pleinement applicable cette année.

Quant à certaines des lois emblématiques de la précédente législature, elles continuent de bénéficier d'un suivi réglementaire régulier :

- loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, applicable à 91 %, contre 89 % un an plus tôt ;

- loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, applicable à 86 %, contre 84 % l'an dernier ;

- loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, applicable à 87 %, contre 83 % au 30 septembre 2007.

**Signalons également la résorption progressive du retard observé sur les lois du 6 août 2004 relative à la bioéthique et du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, dont la mise en application –160 mesures au total– a longtemps été contrariée par la surcharge de travail des services chargés de rédiger les textes réglementaires, la complexité technique et juridique des dispositions requises et la priorité accordée à la loi relative à l'assurance maladie. Si la situation est encore loin d'être parfaite, leur taux d'application est ainsi passé respectivement de 39 % à 70 % et de 48 % à 74 % en deux ans. »**

Sur tout le stock de lois constitué de 1997-1998 à 2006-2007, la **commission des affaires sociales** constate la stabilisation, au 30 septembre 2008, du taux d'application (75 %, contre 76 % au 30 septembre 2007).

**Commission des affaires sociales : évolution, de 1997-1998 à 2006-2007, du taux d'application des lois**

Année parlementaire	Nombre de mesures prévues (sauf rapports) <sup>1</sup>	Nombre de mesures prises (sauf rapports)	Taux d'application au 30 septembre 2008
1997-1998	281	225	80 %
1998-1999	146	118	81 %
1999-2000	117	100	85 %
2000-2001	149	128	86 %
2001-2002	369	205	55 %
2002-2003	172	160	93 %
2003-2004	351	270	79 %
2004-2005	260	225	87 %
2005-2006	118	93	79 %
2006-2007	181	89	49 %
<b>Total</b>	<b>2 144</b>	<b>1 613</b>	<b>75 %</b>

Elle fournit d'autres précisions :

**« Si le constat d'ensemble demeure satisfaisant, on rappellera que l'application de certaines lois anciennes ne constitue plus, en raison des changements de majorité politique intervenus depuis leur adoption, une priorité pour les services ministériels, et que bon nombre de leurs dispositions non applicables sont devenues, de fait, caduques. Parmi ces lois en déshérence, on peut citer les cas emblématiques des lois du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale (taux d'application de 56 %, pour 28 mesures encore en attente), du 17 janvier 2002 de modernisation sociale (applicable à 50 %, et 64 mesures encore attendues), du 4 mars 2002 relative aux droits des malades (applicable à 47 %, pour 46 textes en attente) ou encore du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et**

<sup>1</sup> Sont exclues les mesures attendues par des dispositions devenues sans objet (de même que pour le calcul du taux d'application de chaque loi).

**du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme (applicable à 62 %, pour 35 mesures attendues), pour lesquelles aucun texte n'est paru en 2007-2008. »**

La **commission des affaires sociales**, après avoir noté le raccourcissement des délais de publication des textes réglementaires sur le stock de lois en attente, tempère ainsi la nature des conclusions à retirer de cette évolution :

**« A l'opposé des résultats enregistrés l'an dernier, on constate, pour ce qui concerne le stock des lois adoptées antérieurement à la session 2006-2007, une amélioration sensible des délais de publication, 34 % des mesures parues l'ayant été moins d'un an après le vote des lois qu'elles appliquaient, contre 17 % l'année dernière. A l'inverse, 38 % seulement des textes ont été publiés plus de deux ans après la promulgation des lois concernées, alors que la proportion atteignait 52 % au cours de l'exercice précédent.**

**S'il s'agit d'un résultat satisfaisant en première analyse, le fait qu'une loi reçoive certains de ses textes d'application plus de deux ans après sa promulgation est aussi le signe que les services ministériels ne se concentrent pas exclusivement sur les lois récentes. Ainsi la parution des décrets du 26 décembre 2007 relatifs aux institutions de retraite supplémentaire a rendu applicables quelques unes des dernières dispositions en attente de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.**

**Il reste que certains délais sont excessifs : il aura par exemple fallu attendre plus de sept ans et la publication de l'arrêté du 8 juillet 2008 pour qu'une disposition, certes mineure, de la loi du 21 décembre 2001 de financement de la sécurité sociale pour 2002 soit effective. »**

La **commission des lois** remarque que 16 lois relevant de sa compétence, votées sous la XII<sup>e</sup> législature (2002-2007), sont encore partiellement applicables au 30 septembre 2008, mais avec un taux moyen unitaire d'application **« très honorable »**, à savoir 76 %, avec un minimum de 50 %.

Mais elle constate aussi que 7 lois votées sous cette même législature n'ont été suivies d'aucun texte réglementaire d'application en 2007-2008 (dont la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, dotée d'un taux de 75 %).

En remontant plus avant, la **commission des lois** note que 8 lois, votées sous la XI<sup>e</sup> législature (1997-2002), attendent encore l'intégralité de leur suivi réglementaire (dont la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne).

La **commission des finances** fournit les précisions suivantes :

**« Pour ce qui concerne les lois les plus anciennes, votées antérieurement au 1er octobre 2007, on peut constater que 39 %,**

soit 32 sur 83 (50 %) et 38 sur 76 en 2007) des mesures qui restaient en souffrance lors du dernier contrôle n'ont toujours pas reçu de textes d'application.

Le taux d'application globale de ces lois dites anciennes est élevé (93 %) mais retrace des situations disparates. Si 7 de ces lois sont enfin devenues entièrement applicables, il reste de nombreux cas de blocage pour lesquels une résolution semble de plus en plus improbable. C'est notamment le cas, signalé chaque année, de l'article 5 de la loi du 5 février 1994 d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française qui prévoyait la conclusion d'une convention fiscale en vue de préciser les règles de territorialité de l'impôt et de prévenir la fraude fiscale. Les services interrogés affirment que des discussions sont menées sur ce sujet mais aucune évolution notable n'est enregistrée, alors que ce texte a été voté il y a plus de quatorze années. »

Parmi les lois dont la commission considère qu'elles sont devenues totalement applicables, certaines prévoyaient des mesures réglementaires résiduelles qui se sont avérées sans objet.

#### **IV. RECOURS À LA DÉCLARATION D'URGENCE : SIMPLE RÉPONSE À LA SURCHARGE DE L'ORDRE DU JOUR DES ASSEMBLÉES, SANS EFFET SUR LA CÉLÉRITÉ DU SUIVI RÉGLEMENTAIRE ?**

La **commission des affaires économiques** souligne « l'efficacité discutable », sur le rythme du suivi réglementaire, du recours à la déclaration d'urgence :

« Au cours de l'année parlementaire 2007-2008, 4 des 11 lois adoptées dans les domaines de compétence de la commission des affaires économiques ont fait l'objet d'une déclaration d'urgence. Trois d'entre elles ont été promulguées entre les mois de juin et d'août 2008<sup>1</sup> ; elles n'ont encore bénéficié d'aucun de leurs textes d'application. S'agissant de la quatrième, la loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs, deux des trois décrets attendus ont été publiés au début du mois de juin dernier (soit dans un délai inférieur à six mois), auxquels s'ajoute d'ailleurs un décret en Conseil d'Etat publié au mois d'août au titre des mesures « non prévues ».

Comme la commission l'avait constaté l'année dernière, la **déclaration d'urgence a donc, initialement, un effet sur le raccourcissement des délais de publication des textes d'application.**

---

<sup>1</sup> Loi du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés, loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire et loi du 1<sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

**En revanche, la déclaration d'urgence n'a pas d'incidence, à terme, sur le taux d'application des lois.** On constate en effet que si le taux d'application des lois votées après déclaration d'urgence décolle plus vite que celui des autres lois, il plafonne ensuite rapidement à un taux équivalent à celui des lois votées sans déclaration d'urgence.

Ainsi, le taux moyen d'application des lois votées après déclaration d'urgence entre janvier 2006 et janvier 2007<sup>1</sup> plafonne à 79,2 %, contre 81 % pour les lois adoptées sans déclaration d'urgence sur la même période<sup>2</sup>. Ce résultat n'est pas satisfaisant et doit être corrigé à l'avenir. Il n'est pas acceptable que certaines des dispositions des lois votées après déclaration d'urgence attendent plus de deux ans leurs textes d'application.

La **commission des affaires sociales** estime que l'influence de la déclaration d'urgence, sur la publicité des textes réglementaires d'application, est malaisée à évaluer.

Elle note :

**« La procédure d'urgence ayant par définition pour objet d'accélérer l'adoption des lois, on pourrait légitimement penser qu'une fois la loi votée, le Gouvernement en tire les conséquences en hâtant la mise en œuvre réglementaire des lois examinées dans ce cadre.**

**Or, les résultats observés sur la session écoulée nous invitent une nouvelle fois à la plus grande prudence en la matière : si le taux d'application des dispositions adoptées après déclaration d'urgence plafonne à 33 %, soit un niveau trois fois inférieur aux mesures votées selon la procédure de droit commun<sup>3</sup>, ce résultat incombe quasi exclusivement à la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail (13 mesures attendues), non applicable au 30 septembre 2008.<sup>4</sup> »**

---

<sup>1</sup> Loi relative à la sécurité et au développement des transports du 5 janvier 2006, loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, loi relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux du 14 avril 2006, loi relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire du 13 juin 2006, loi de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs du 28 juin 2006 et loi relative au secteur de l'énergie du 7 décembre 2006.

<sup>2</sup> Loi portant diverses dispositions relatives au tourisme du 14 avril 2006, loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006, loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 et loi portant création d'un établissement public de gestion des équipements publics du quartier d'affaires dit de "La Défense" du 27 février 2007.

<sup>3</sup> Même si l'on doit considérer la faiblesse de l'échantillon statistique (5 mesures attendues, toutes parues, pour les deux lois votées sans recours à la procédure d'urgence)

<sup>4</sup> Le ministre du travail, M. Xavier Bertrand, a annoncé, le 8 octobre 2008, sur la chaîne Canal + que « tous les décrets d'application de cette loi seraient publiés avant la fin du mois d'octobre 2008 ».

**Commission des affaires sociales :  
application des dispositions législatives appelant un suivi réglementaire  
selon leur procédure d'adoption en 2007-2008**

	<b>Lois votées après déclaration d'urgence</b>	<b>Lois votées, de droit, en urgence</b>	<b>Lois votées selon la procédure de droit commun</b>	<b>Total</b>
<b>Nombre de dispositions appelant un texte d'application, dont</b>	<b>27</b>	<b>51</b>	<b>5</b>	<b>83</b>
<i>publiées</i>	9	26	5	40
<i>à publier</i>	18	25	0	43
<b>Taux d'application</b>	<b>33 %</b>	<b>51 %</b>	<b>100 %</b>	<b>48 %</b>
	<b>45 %</b>			

La **commission des affaires sociales** aboutit à ces conclusions :

« A la lumière des chiffres des quatre dernières sessions, il n'est pas possible d'établir de corrélation directe entre déclaration d'urgence et célérité d'application des lois. Selon les années et les aléas statistiques (une loi votée selon cette procédure en toute fin de session extraordinaire n'aura que peu de chances de recevoir ses textes d'application), la déclaration d'urgence peut sembler avoir un effet d'accélération positif (comme en 2004-2005), neutre (2005-2006), voire contre-productif (2006-2007 et 2007-2008).

Elle n'est en tous les cas pas un gage d'application rapide des lois concernées et paraît plus répondre aux contraintes résultant de la surcharge de l'ordre du jour des assemblées qu'à la volonté gouvernementale d'appliquer totalement et rapidement des lois concernées.

**Commission des affaires sociales : évolution, de 2004-2005 à 2007-2008, des taux  
d'application des lois selon leur procédure de vote**

<b>Taux d'application au 30 septembre de chaque année</b>	<b>Session parlementaire</b>	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
	Lois votées après déclaration d'urgence		<b>36 %</b>	50 %	17 %
Lois votées, de droit, en urgence		15 %	37 %	<b>41 %</b>	51 %
Lois votées selon la procédure de droit commun		9 %	<b>67 %</b>	35 %	<b>100 %</b>

**Quant à l'urgence de droit, en vigueur pour l'examen des lois de financement de la sécurité sociale, elle n'a pas d'impact significatif sur la célérité de leur suivi réglementaire : leur taux d'application au 30 septembre de chaque année se situe au mieux dans la moyenne des lois adoptées en vertu de la procédure de droit commun, comme en 2006-2007, mais le plus souvent en deçà (51 % contre 100 % cette année). »**

La **commission des affaires culturelles** est la seule à noter que « le recours à la procédure d'urgence s'accompagne d'une célérité dans le suivi réglementaire ».

La **commission des lois** dénombre, parmi 4 lois prescrivant des mesures réglementaires, relevant de sa compétence, adoptées en 2007-2008 après déclaration d'urgence :

– 3 lois partiellement applicables, au taux moyen unitaire d'application de 43 %, en nette augmentation par rapport aux résultats correspondants de 2006-2007 (12 %) et de 2005-2006 (17 %) ;

– 1 loi non applicable : loi du 3 juillet 2008 portant diverses dispositions d'adaptation du droit des sociétés au droit communautaire.

## **V. SUIVI DES TEXTES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE : RÉSULTATS PEU PROBANTS**

Compte tenu du faible nombre de mesures prises en 2007-2008 sur les lois votées en 2007-2008, la **commission des affaires économiques** « ne peut tirer de conclusions s'agissant du sort réservé aux amendements d'origine sénatoriale ».

En revanche, elle souligne l'insuffisance des résultats sur les lois d'origine parlementaire :

**« Trois propositions de lois relevant des compétences de la commission des affaires économiques ont été adoptées au cours de l'année parlementaire 2007-2008. Les deux premières sont d'application directe.**

**La troisième, la loi du 13 février 2008 relative à la sécurité des manèges, machines et installations pour fêtes foraines ou parcs d'attraction, nécessite pour sa complète application la publication d'un décret en Conseil d'Etat définissant les exigences de sécurité auxquelles doivent satisfaire les manèges, machines et installations visées par la loi. Le décret attendu n'a pas encore été publié, plus de six mois après la promulgation de la loi, ce qui rend, en pratique, ses dispositions inapplicables. Le retard pris dans la publication de cette mesure est, bien entendu, regrettable. Il s'explique en partie par le fait que le Gouvernement français attend les observations de la Commission européenne sur le projet de décret qu'il a élaboré, en**

**application des dispositions de la directive 98-34. Ce décret, transmis à la Commission européenne début juin, devrait probablement être publié dans le courant de l'automne.**

**Le bilan n'est pas meilleur pour les lois d'origine parlementaire promulguées antérieurement à l'année parlementaire écoulée et qui attendent encore des mesures d'application : seul un décret en Conseil d'Etat (et un rapport) ont été pris cette année. »**

**Commission des affaires économiques :  
lois d'origine parlementaire antérieures à la session 2007-2008**

Intitulé des lois	Textes d'application pris en 2007-2008	Nombre de mesures entrées en vigueur depuis la publication de la loi	Nombre de mesures attendant un texte d'application	Taux d'application de la loi
Loi du 27 février 2007 portant création d'un établissement public de gestion des équipements publics du quartier d'affaires dit de « La Défense »	1 décret en Conseil d'Etat	4	1	80 %
Loi du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français	1 rapport	4	5	44 %
Loi du 3 février 2004 portant création de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs et diverses dispositions relatives aux mines	-	4	1	80 %

La **commission des affaires sociales** relève que le taux d'application de ces dispositions introduites dans les lois, par des amendements sénatoriaux, est cette année **nettement plus élevé** que celui des mesures introduites par voie d'amendements du Gouvernement ou des députés, et même des dispositions présentes dans le texte initial (75 %, contre respectivement 33 %, 36 % et 43 %). Selon elle, cette évolution renoue et amplifie la **dynamique favorable** des sessions 2004-2005 et 2005-2006.

Rappelons toutefois que ce pourcentage de **75 %** ne porte que sur 8 mesures prévues...

La **commission des lois** note que, sur 4 propositions de loi prescrivant un suivi réglementaire, adoptées en 2007-2008 :

– 2 ne sont encore que partiellement applicables : loi du 1<sup>er</sup> juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines ; loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit ;

– 1 est applicable : loi du 17 décembre 2007 permettant la recherche de bénéficiaires des contrats d'assurance sur la vie non réclamés et garantissant le droit des assurés ;

– 1 est non applicable : loi du 26 mai 2008 relative aux conditions de commercialisation et d'utilisation de certains engins motorisés.

Elle note que :

**« Contrairement aux années précédentes, on constate cette année que le taux d'application des mesures provenant d'amendements d'origine sénatoriale est nettement inférieur à celui des mesures prévues par des amendements de l'Assemblée nationale (respectivement 17 % et 33 %, contre 27 % et 22 % l'année précédente). »**

La **commission des finances** indique que le Gouvernement publie plus facilement les textes réglementaires nécessaires à l'application des mesures dont il est à l'origine... alors que la part des mesures prévues, issues d'amendements parlementaires, reste majoritaire.

## **VI. PERSISTANCE DU CONTRÔLE EXERCÉ PAR LE SÉNAT SUR L'APPLICATION DES LOIS**

La **commission des affaires culturelles** note l'implication des sénateurs dans le suivi réglementaire.

Elle en décrit ainsi les modalités :

**« – Soit à l'initiative du Gouvernement : ainsi la loi relative aux universités a prévu la mise en place d'un comité de suivi chargé de suivre le passage à l'autonomie sur le terrain. Ce comité a été constitué et les deux rapporteurs du texte au Sénat en font partie. Ils rendront compte de leurs travaux en présentant un rapport devant leurs commissions, ce qui permet un exercice de contrôle très satisfaisant.**

**De même, certains sénateurs participent aux travaux de commissions constituées par le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur sur le rapprochement Universités-Grandes écoles, ou sur les enseignants chercheurs.**

**– Soit à leur propre initiative :**

**On peut mentionner, à titre d'exemple, la constitution d'un groupe de travail commun avec la commission des finances sur les nouvelles modalités de financement des universités, qui a rendu un rapport d'information au mois de juin 2008<sup>1</sup>.**

**De même, dans le secteur culturel, Mme Catherine Morin-Desailly a souhaité faire le point sur les difficultés d'application de la loi relative aux libertés et responsabilités locales dans son volet relatif aux enseignements artistiques et a publié un rapport d'information**

---

<sup>1</sup> *Sénat, n° 382, session ordinaire de 2007-2008, rapport d'information fait au nom de la commission des affaires culturelles et de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, par le groupe de travail sur la réforme de l'allocation des moyens par l'Etat aux universités.*

**dressant un bilan d'étape de la décentralisation dans ce secteur<sup>1</sup>. Elle est depuis invitée à participer à certaines réunions interministérielles destinées à préparer la publication de décrets attendus dans ce secteur.**

**Enfin, 6 membres de la commission des affaires culturelles représentant l'ensemble des groupes politiques ont participé aux travaux de la Commission dite « Copé » sur la nouvelle télévision publique, qui s'est notamment penchée sur les difficultés d'application de plusieurs dispositions législatives découlant des précédentes lois audiovisuelles. »**

Après s'être consacrée ces deux dernières années au suivi de l'application des lois relatives à la bioéthique et à la santé publique<sup>2</sup> et à celui de la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées<sup>3</sup>, la **commission des affaires sociales** a considéré, cette année, le cas **de la loi du 31 janvier 2007 relative à l'accès au crédit des personnes présentant un risque aggravé de santé.**

Face à l'ambition affichée par ce texte –améliorer l'accès à l'assurance et à l'emprunt des personnes malades ou présentant un risque de santé- et à son évidente dimension humaine, le rapporteur s'était engagé, au moment du vote de la loi, à exercer un contrôle vigilant de la mise en œuvre rapide des nouvelles règles inscrites dans le code de la santé publique. Encore faut-il préciser que cette mise en application ne nécessitait pas de mesure réglementaire, la loi étant d'application directe

Un an après l'entrée en vigueur du texte, un premier bilan de son application a donc été dressé à l'occasion d'une Table ronde réunissant l'ensemble des acteurs<sup>4</sup> et de la publication d'un rapport d'information<sup>5</sup>.

La **commission des affaires économiques** insiste sur la « **vigilance renouvelée** » du Sénat sur l'application des lois.

Elle signale que les sénateurs ont posé **26** questions écrites sur l'exécution des textes relevant de sa compétence.

Elle répertorie et commente ainsi ces 26 questions :

---

<sup>1</sup> Sénat, n° 458, session extraordinaire de 2007-2008, rapport d'information fait au nom de la commission des affaires culturelles sur la décentralisation des enseignements artistiques, en particulier, pp. 27-28.

<sup>2</sup> Au cours de deux Tables rondes organisées le mercredi 8 février 2006 (Bulletin des commissions du 11 février 2006, pp. 3684 à 3706) et à travers la publication d'un rapport d'information consacré à l'application de la loi « bioéthique » (« Accélérer l'application de la loi de bioéthique : une nécessité pour le progrès thérapeutique », Rapport d'information n° 309 (2005-2006) de M. Alain Milon.

<sup>3</sup> A l'occasion d'une question orale avec débat déposée par M. le Président Nicolas About, discutée le 13 décembre 2006, et du rapport d'information n° 359 (2006-2007) de M. Paul Blanc : « Loi « Handicap » : pour suivre la réforme. »

<sup>4</sup> Réunion du mercredi 16 avril 2008, Bulletin des commissions du 19 avril 2008, pp. 4717 à 4729.

<sup>5</sup> « La Convention Aeras : bilan et perspectives », rapport d'information n° 491 (2007-2008) de Mme Marie-Thérèse Hermange.

« Dix-sept de ces vingt-six questions ont porté sur la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, dont quinze d'entre elles sur l'application de son article 73 relatif aux interventions des services d'assistance technique à l'épuration et au suivi des eaux (SATESE). Ces questions -tout en confirmant l'intérêt des parlementaires pour ce sujet- portaient pour une grande part sur le contenu du projet de décret en cours de rédaction, contribuant ainsi à la finalisation de sa version finale. Le décret<sup>1</sup> a encore suscité trois questions après sa parution, dans le but de clarifier les conditions de son application.

Les autres questions ont porté sur les lois du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au développement urbains (3 questions), du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises (3 questions), du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie (1 question), du 3 janvier 2003 relative à la sécurité des piscines (1 question) et du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (1 question).

Vingt et une des vingt-six questions posées ont reçu une réponse dans un délai moyen inférieur à quatre mois. Seules cinq questions attendent donc une réponse, mais elles ont été posées récemment. La commission se félicite donc de l'intérêt porté par le Gouvernement aux questions écrites posées par les sénateurs. »

Le secrétariat de la **commission des affaires économiques** travaille, depuis 3 ans, en étroite liaison avec les services administratifs du gouvernement.

Elle résume ainsi les principales conclusions de ses contacts :

« Le Secrétariat général du gouvernement a confirmé sa volonté de poursuivre la mise sous tension des différents ministères dans le domaine de l'application des lois par un suivi appuyé de la publication des mesures réglementaires d'application. Sa tâche en a été facilitée grâce à la traçabilité des mesures améliorée par le nouveau système Solon. Il est possible, depuis le printemps 2007, de connaître exactement l'état d'avancement d'un décret, qu'il ne soit qu'à la phase d'élaboration ou à celle de la signature.

Face au retard accumulé avant 2002, le Secrétariat général du gouvernement a rappelé que la mise en œuvre de sa réforme structurelle et méthodologique ne pouvait avoir pour cible que la XIII<sup>e</sup> législature. Il a considéré qu'un objectif « zéro retard » n'était acceptable et réalisable par les services administratifs que sur la seule XIII<sup>e</sup> législature.

En outre, force est de constater, à l'issue de ces entretiens, notamment cette année avec la direction générale de l'énergie et des matières premières du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables du territoire ainsi qu'avec le cabinet du ministre du logement et de la ville, qu'en dépit de l'impulsion

---

<sup>1</sup> Décret du 26 décembre 2007.

**gouvernementale, une évaluation du suivi de l'application des lois ne peut être réalisée que sur un plan quantitatif ou in abstracto.**

**Ainsi, dans les domaines de l'énergie ou du logement, les interlocuteurs du secrétariat administratif de votre commission ont fait valoir le caractère hautement technique et politique des dispositions législatives à appliquer ainsi que leur récurrence.**

**Ils ont également insisté sur les aspects fiscaux de nombre de ces mesures qui participent à la complexité des décrets requis et au ralentissement de leur publication.**

**Outre les aspects qualitatifs relatifs aux contraintes et méthodes d'organisation, ces entretiens menés par le secrétariat de votre commission permettent une comparaison des bases de suivi. Dans les observations précédentes, votre commission avait souligné la différence d'évaluation dans le caractère attendu ou non des mesures réglementaires ; on peut se féliciter, cette année d'une bonne concordance dans la saisie des mesures réglementaires attendues entre la base du Sénat et celle du Gouvernement, comme en témoigne le tableau ci-dessous. »**

<b>Intitulé des lois</b>	<b>Nombre de mesures recensées par le Gouvernement</b>	<b>Nombre de mesures recensées par le Sénat</b>
Loi de ratification de l'ordonnance relative à la valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer	0	0
Loi pour le développement de la concurrence au service des consommateurs	2	3
Loi relative à la sécurité des manèges, machines et installations pour fêtes foraines ou parcs d'attraction	1	1
Loi relative à la nationalité des équipages de navires	2	2
Loi relative aux opérations spatiales	10	8
Loi relative aux organismes génétiquement modifiés	12	15
Loi relative à l'organisation des transports scolaires en Ile-de-France	0	0
Loi portant réforme portuaire	12	12
Loi relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement	9	10

La **commission des lois** insiste sur le rôle des **questions écrites**, posées régulièrement aux ministres, qui permettent aux parlementaires de contrôler le travail du gouvernement.

Comme chaque année, la publication du rapport du Service des commissions du Sénat a été l'occasion pour de nombreux sénateurs d'interroger le gouvernement sur les problèmes récurrents de retards dans l'application des lois.

Quelques textes ont concentré leurs questions au cours de la session 2007-2008 :

– **les textes liés à la législation funéraire** : la loi n° 2004-1343 pour les contrats d'obsèques et la loi du 8 janvier 1993 relative à la législation dans le domaine funéraire ;

– **la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs** ;

– **la loi de simplification du droit : bilan global, bilan de l'application de l'article 67** ;

– **la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs**.

## VII. RAPPORTS DEMANDÉS AU GOUVERNEMENT PAR LE LÉGISLATEUR : STATU QUO DE CARENCE

Un rappel statistique global concernant les **rapports**, de nature diverse, dont la publication est prescrite par la loi pour l'information du Parlement, s'impose<sup>1</sup>.

Au cours de l'année parlementaire 2007-2008, 37 rapports ont été demandés au Gouvernement : 2 ont été remis.

### Application au 30 septembre 2008 des dispositions législatives prescrivant le dépôt d'un rapport (lois votées en 2007-2008)

	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total
Nombre de dispositions législatives imposant le dépôt d'un rapport	-	2	-	16	16	3	-	37
dont :								
- rapports déposés	-	0	-	0	2	0	-	2
- rapports restant à déposer	-	2	-	16	14	3	-	35
<b>Taux d'application</b>	-	<b>0 %</b>	-	<b>0 %</b>	<b>13 %</b>	-	-	<b>5 %</b>

<sup>1</sup> Ces développements ne concernent pas les rapports sur l'application des lois en application de l'article 67 de la loi de simplification du droit du 9 décembre 2004.

Sur l'année parlementaire 2007-2008, 14 autres rapports ont été remis, en application de demandes formulées par des lois antérieures à l'année parlementaire 2007-2008 ; pour 4 d'entre eux, il a fallu attendre plus d'un an, et pour 8 autres, plus de 2 ans !

Parmi les **37 demandes** formulées en 2007-2008, 12 ont eu, pour origine, **une initiative sénatoriale**, représentant 32 % du total des 37 demandes.

Cette inertie du gouvernement est critiquable : le Parlement ne reçoit pas les informations nécessaires à l'exercice de sa fonction de contrôle. Mais il s'agit d'une carence traditionnelle.

Venons-en aux observations des commissions permanentes.

La **commission des affaires culturelles** constate un « **statu quo** » pour la publication des rapports à transmettre au Parlement : **15** rapports demeurent attendus, dont 3 en application de la loi sur la recherche, 2 en application de la loi relative au droit d'auteur, 6 en application de la loi de 1986 sur la liberté de communication et 4 en application de la loi relative à la télévision du futur.

La **commission des affaires économiques** rappelle que le rapport, pris en tant que mesure d'application prescrit par la loi, n'a jamais rencontré de succès. Ainsi, au cours de la XII<sup>e</sup> législature, seuls, deux des dix-neuf rapports prescrits au cours de celle-ci ont été publiés.

Cette année, deux rapports supplémentaires sont parus pour des lois adoptées au cours de la XII<sup>e</sup> législature, portant ainsi à 21 % le taux d'application des mesures appelant un rapport. Il s'agit des rapports suivants :

– un rapport à l'article 40 IV de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, sur l'évaluation des dispositifs d'aide à l'investissement locatif,

– un rapport à l'article 35 de la loi du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français, rapport de synthèse sur la mise en œuvre de la loi.

La **commission des affaires économiques** se félicite de la parution de ces rapports.

Elle espère que le même sort sera réservé aux deux nouveaux rapports qu'il incombe au Gouvernement de publier, issus de deux lois adoptées au cours de l'année parlementaire 2007-2008 :

– un rapport à l'article 4 de la loi du 13 février 2008 relative à la sécurité des manèges, machines et installations pour fêtes foraines ou parcs d'attraction, rapport annuel portant sur l'accidentologie survenue lors des fêtes foraines et dans les parcs d'attraction,

– un rapport à l'article 1er de la loi du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés, relatif aux possibilités de développement d'un plan de relance de la production de protéines et dont la parution est prévue avant le 31 décembre 2008.

Si aucun rapport, sur 16 prescrits par les lois votées en 2007-2008 relevant de sa compétence, n'a été publié, la **commission des affaires sociales** précise qu'il est nécessaire de prendre en considération la fixation, par le législateur, de délais de remise excédant la période sous revue.

Tel est le cas :

– du rapport prescrit par la loi du 1<sup>er</sup> août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi, avant le 30 juin 2011 ;

– du rapport prescrit par la loi du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail, à l'issue d'un délai de cinq ans à compter de la publication de la loi ;

– du rapport prescrit par la loi du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat, avant le 31 décembre 2009 ;

– du rapport prescrit par la loi du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008, avant le 30 juin 2009.

Elle évoque le cas de la publication des rapports prescrits par la loi depuis l'année parlementaire 1997-1998 : seuls, 50 sur 116 ont été remis au Parlement.

« La commission des affaires sociales signale le dépôt de quatre rapports demandés par des lois votées en 2006-2007 :

– un rapport prescrit par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable avant le 1er décembre 2007, remis en janvier 2008 ;

– un rapport prescrit par la loi du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié, attendu avant le 30 décembre 2007 et déposé en juillet 2008 après que la loi du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat eut repoussé ce délai au 30 juin 2008 ;

– deux rapports prescrits par la loi du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007. »

Elle constate, par ailleurs :

« Fait plus rare et qui mérite par conséquent d'être souligné, certaines lois plus anciennes ont également reçu quelques uns des rapports qu'elles avaient prescrits :

– un rapport prescrit par la loi du 4 mai 2005 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social avant le 31 décembre 2007, remis en mars 2008 ;

– un rapport prescrit par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, remis dans le délai prévu ;

– un rapport prescrit par la loi du 20 décembre 2002 de financement de la sécurité sociale pour 2003, et reçu, lui aussi, à temps ;

– un rapport prescrit par la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, et déposé dans le délai prévu, à quelques jours près. »

La **commission des lois** estime, en se fondant sur l'augmentation du nombre des rapports remis au Parlement en application des lois antérieures à 2007-2008 (13 en 2007-2008, contre 6 en 2006-2007), que la situation s'améliore.

## LEXIQUE

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

**Loi « applicable »** : loi dont **toutes** les mesures d'application prévues ont été prises.

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

**Loi « non applicable »** : loi dont **aucune** mesure d'application prévue n'a été prise.

*A noter : une loi classée non applicable peut cependant comporter des dispositions d'application directe, et donc, être entrée de fait en partie en application.*

**Loi « partiellement applicable »** : loi dont **au moins une** mesure d'application prévue a été prise.

**Loi votée après déclaration d'urgence** : une loi pour laquelle le gouvernement a déclaré l'urgence peut n'être soumise qu'à une seule lecture par chacune des deux assemblées avant convocation d'une commission mixte paritaire.

**Lois votées 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 CMP.

**Mesures réglementaires « prévues »** : suivi réglementaire expressément prescrit par une disposition législative.

**Mesure réglementaire « non prévue »** : texte réglementaire que le gouvernement a jugé nécessaire de prendre pour l'application d'une loi, sans prescription explicite du législateur.

**Mesures prises** : décrets et arrêtés publiés au Journal Officiel en application d'une loi (il peut s'agir de mesures prévues ou non).

**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 d'application des lois. Tel ou tel article d'une ordonnance peut prévoir la publication de textes d'application ; le suivi réglementaire des ordonnances n'est pas pris en considération par le contrôle de l'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 des 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 **rapports** formulées dans les lois ne sont pris en compte dans le suivi réglementaire.

**Taux d'application** : nombre de mesures prises, **exclusivement en application d'une disposition législative**, par rapport au nombre total de mesures prévues par une loi, ou par plusieurs lois.

**Taux moyen unitaire d'application**, ou taux moyen d'application par loi : valeur moyenne des taux d'application d'une population de lois.

## **ANNEXE N° 1 :**

### **OBSERVATIONS DES PRÉSIDENTS DE COMMISSION SUR L'APPLICATION DES LOIS EN 2007-2008**

**(Extraits du « Bulletin des commissions »)**

#### **1. AFFAIRES CULTURELLES**

**Mercredi 29 octobre 2008**

**M. Jacques Legendre, président**, a tout d'abord présenté le bilan de l'année parlementaire 2007-2008, qui confirme l'amélioration des conditions de l'application des lois, récemment adoptées.

Il a ainsi rappelé que deux des trois lois votées par le Parlement depuis octobre 2007 dans le secteur de compétences de la commission des affaires culturelles étaient déjà applicables. Il s'agit de :

– la loi du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire. A cet égard, le président a relevé un certain paradoxe : celui d'une loi très vite applicable, mais difficile à appliquer !

– la loi du 3 juillet 2008 relative à la lutte contre le trafic de produits dopants ;

Cette loi était d'application directe. Il a souligné que les dispositions résultant des travaux de la commission avaient porté leurs fruits lors du dernier Tour de France, en permettant plus de contrôles et des sanctions plus rapides, notamment de coureurs étrangers ;

– enfin, la loi n° 2008-112 du 8 février 2008 relative aux personnels enseignants de médecine générale, issue d'une proposition de loi sénatoriale.

Le président a noté que cela confirmait une tendance observée au cours de la XIIe législature, puisque l'on constate que près de 65 % des lois votées étaient applicables, 71 % des lois l'étaient devenues en moins d'un an et 100 % en moins de deux ans, marquant une certaine célérité du Gouvernement à mettre en œuvre rapidement les réformes annoncées par le Président de la République pendant la campagne électorale.

Il a indiqué que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pouvait être inscrit au tableau d'honneur, la loi d'orientation et de programme pour la recherche étant devenue applicable moins d'un an après sa

promulgation, de même que celle relative aux libertés et responsabilités des universités (alors que cette dernière nécessitait 13 décrets d'application).

S'agissant de l'application de la loi de programme pour la recherche, **M. Jacques Legendre, président**, a souhaité revenir sur la protestation formulée au cours de la dernière réunion de commission par Mme Marie-Christine Blandin, concernant la non-application, par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) de dispositions affirmant la nécessité du partage de la connaissance et du dialogue entre la société et ses chercheurs.

Il a observé que l'AERES étant une autorité administrative indépendante (AII), elle n'était donc pas sous la tutelle du ministère de la recherche, ce qui posait effectivement un problème de suivi de l'application des lois. Il a affirmé, cependant, que les AII devraient appliquer les lois.

Il a souligné, à cet égard, comme tel est le cas pour l'Agence française de lutte contre le dopage ou la Délégation à la Langue française, l'intérêt de l'élaboration d'un rapport annuel déposé sur le Bureau du Parlement permettant d'entendre les Présidents de ces autorités et, le cas échéant, de rectifier le tir.

**M. Jacques Legendre, président**, a constaté que le ministère chargé de la culture et de la communication peinait à appliquer les lois relevant de son secteur. Toutefois, cette critique peut être tempérée, dans la mesure où les lois concernées relèvent des secteurs qui seront prochainement réformés. C'est ainsi que la loi relative au droit d'auteur dans la société de l'information, qui attend toujours 10 décrets d'application, sera modifiée par le projet de loi « Création et Internet » et que les lois relatives à la communication vont être revues dans le cadre de la réforme de l'audiovisuel public.

De la même façon, **M. Jacques Legendre, président**, a noté que si le ministère de l'éducation nationale ne se hâtait pas pour la mise en œuvre de la loi pour l'avenir de l'école adoptée en avril 2005, c'était aussi parce que le ministre actuel mettait en œuvre une nouvelle politique qui rendra parfois caduques les dispositions adoptées par le précédent gouvernement.

Enfin, le président a observé que l'année 2008 se caractérisait par une meilleure implication des rapporteurs de la commission des affaires culturelles au suivi de l'application des lois, notamment à travers la participation à plusieurs instances :

- comité de suivi chargé de suivre le passage à l'autonomie des universités ;

- commissions constituées par le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur sur le rapprochement universités-Grandes écoles, ou sur les enseignants chercheurs.

Il a rappelé, en outre, qu'un groupe de travail commun avec la commission des finances avait été mis en place pour réfléchir aux nouvelles

modalités de financement des universités, et qu'il avait rendu un rapport d'information au mois de juin 2008.

**M. Jacques Legendre, président**, a également relevé que dans le secteur culturel, Mme Catherine Morin-Desailly avait souhaité faire le point sur les difficultés d'application de la loi relative aux libertés et responsabilités locales dans son volet relatif aux enseignements artistiques et avait publié un rapport d'information dressant un bilan d'étape de la décentralisation dans ce secteur. Elle est depuis invitée à participer à certaines réunions interministérielles destinées à préparer la publication de décrets attendus dans ce secteur.

Par ailleurs, **M. Jacques Legendre, président**, a constaté peu de progrès en matière d'application du stock de lois plus anciennes, les retards persistant pour ces lois, particulièrement dans les secteurs de la culture, de la communication et de l'éducation.

En conclusion, le président a fait distribuer aux commissaires un document détaillé de l'application de toutes les lois relevant des secteurs de compétences de la commission.

## 2. AFFAIRES ÉCONOMIQUES

**Mercredi 5 novembre 2008**

**M. Jean-Paul Emorine, président**, a ensuite rendu compte de **l'état de l'application des lois au 30 septembre 2008** relevant des compétences de la commission des affaires économiques. Il a souligné que le Gouvernement avait poursuivi ses efforts pour améliorer les résultats en la matière, notamment en perfectionnant et en développant les outils au service de l'application des lois.

Il a en particulier mentionné une circulaire du 29 février 2008, dans laquelle le Premier ministre fixe à l'application des lois une « *obligation de résultat* », pour répondre à une « *triple exigence* » de « *démocratie, de sécurité juridique et de responsabilité politique* ». Cette circulaire comporte des mesures concrètes avec la mise en place, au sein de chaque ministère, d'une « *structure clairement identifiée* » responsable de la coordination du travail d'application des lois, ou encore l'organisation d'une réunion interministérielle dès l'adoption d'une loi dans le but de « *déterminer le ministère responsable de la préparation de chaque décret* » et d'arrêter « *un échéancier prévisionnel* » des textes d'application transmis aux deux assemblées.

Il s'est également félicité de ce que le Premier ministre ait inclus la publication des décrets et le suivi des lois dans les critères pris en compte pour l'évaluation des ministres, exercice nouveau institué à la fin de l'été dernier.

**M. Jean-Paul Emorine, président**, a indiqué ensuite que l'objectif affiché par le Gouvernement était d'être à jour sur les textes d'application pour les lois adoptées sous la XIII<sup>ème</sup> législature.

Il a regretté que cet objectif ne soit pas atteint s'agissant des textes relevant de la commission des affaires économiques. Ainsi, sur les deux lois de la législature promulguées depuis plus de six mois et appelant des mesures d'application, l'une -loi pour le développement au service des consommateurs- est applicable à 67 % et l'autre -loi relative à la sécurité des manèges- n'a pas reçu l'unique décret nécessaire à son application. Il a néanmoins indiqué que la publication de ce décret avait été différée pour satisfaire aux dispositions de la directive 98-34 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 1998, qui impose de transmettre toute réglementation technique à la Commission européenne pour vérifier l'absence d'entrave à la libre circulation des marchandises. Le décret, transmis dans ce cadre à la Commission européenne au mois de juin, devrait être publié prochainement.

S'agissant des autres lois adoptées au cours de la session écoulée relevant des compétences de la commission des affaires économiques, aucune de leurs mesures d'application n'a été prise au 30 septembre 2008. Ces textes ayant été publiés très récemment, **M. Jean-Paul Emorine, président**, a estimé que ceci

ne pouvait être considéré comme une contre-performance, mais qu'il convenait de rester vigilant.

Il a ensuite évoqué l'ensemble des mesures restant à prendre pour les lois antérieures à l'année parlementaire 2007-2008, rappelant que sa résorption complète apparaissait comme un objectif hors de portée, d'autant plus que l'effort de réduction avait été moindre cette année. Si le taux d'application des lois publiées depuis 2005 s'élève à 80,2 %, ce qui est satisfaisant, il a regretté que le Gouvernement se soit en revanche désintéressé du stock de mesures à prendre pour celles antérieures à 2002, seuls, deux décrets ayant été publiés pour ces textes.

Il a également regretté le sort réservé aux lois adoptées après déclaration d'urgence, soulignant que si, dans un premier temps, leur taux d'application décollait plus vite, il plafonnait ensuite rapidement à un taux équivalent à celui des lois votées sans déclaration d'urgence. Un autre regret concerne les lois d'origine parlementaire pour lesquelles seuls deux décrets et un rapport ont été pris au cours de l'année parlementaire écoulée.

Eu égard à ces résultats en léger retrait, **M. Jean-Paul Emorine, président**, a insisté sur la nécessité d'interroger régulièrement le Gouvernement sur l'application des lois, notamment au moyen des questions écrites. Celles-ci apparaissent très utiles tant pour accélérer le processus d'élaboration des décrets d'application, que pour influencer sur la rédaction de ceux-ci. Il a cité à titre d'exemple les quinze questions posées sur l'application de l'article 73 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, relatif aux interventions des services d'assistance technique et d'étude aux stations d'épuration (SATESE) qui ont contribué à la rédaction finale du décret ainsi qu'à sa publication, intervenue en décembre 2007.

Il a assuré que la commission des affaires économiques continuerait à veiller à l'adoption rapide des textes d'application attendus et qu'elle ne manquerait pas d'interroger le Gouvernement chaque fois qu'elle le jugerait utile. Enfin, il a conclu en indiquant qu'au-delà du suivi quantitatif, la commission des affaires économiques suivrait également les aspects qualitatifs des mesures d'application des lois relevant de sa compétence en demandant à être associée encore plus étroitement à leur élaboration.

La commission des affaires économiques a ensuite **désigné** les **rapporteurs** chargés du **suivi** de l'application des lois adoptées au cours de la session 2007-2008 :

– **Mme Elisabeth Lamure**, rapporteur pour le suivi de l'application de la loi de modernisation de l'économie, texte particulièrement important pour lequel la commission a été associée à la rédaction d'un décret sur les procédures applicables aux extensions des commerces et des grandes surfaces ;

– **M. Jean Bizet**, rapporteur pour la loi relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement ;

- **M. Charles Revet**, rapporteur pour la loi portant réforme portuaire, **M. Jean-Paul Emorine, président**, précisant que M. Charles Revet avait d'ores et déjà manifesté son souhait de conduire une étude spécifique sur les enjeux de la mise en œuvre de cette loi au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2009 ;

- **M. Jean Bizet**, rapporteur pour la loi relative aux organismes génétiquement modifiés ;

- **M. Charles Revet**, rapporteur pour la loi relative à la nationalité des équipages de navires ;

- **M. Pierre Hérisson**, rapporteur pour la loi relative à la sécurité des manèges, machines et installations pour fêtes foraines ou parcs d'attraction ;

- **M. Gérard Cornu**, rapporteur pour la loi pour le développement de la concurrence au service des consommateurs ;

- **M. Ladislas Poniatowski**, rapporteur pour la loi relative aux opérations spatiales ainsi que pour la loi de programme relative à la gestion durable des matières et des déchets radioactifs et la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

**M. Charles Revet** a ensuite indiqué qu'il souhaitait entamer sans attendre son étude sur un aspect spécifique de la mise en œuvre de la loi portant réforme portuaire, qui concerne le complexe portuaire Le Havre-Rouen et l'existence d'un projet Natura 2000 s'y rapportant.

Il a considéré que ce projet menaçait le développement de ce complexe portuaire, développement pourtant prometteur de nombreuses créations d'emplois.

Partageant ses inquiétudes, **M. Jean-Paul Emorine, président**, a suggéré que cette question soit évoquée lors de la prochaine audition, par la commission des affaires économiques, de M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Il a suggéré enfin qu'un représentant de l'opposition soit associé à la démarche de M. Charles Revet.

### 3. AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DÉFENSE

**Jeudi 13 novembre 2008**

Puis la commission a entendu une **communication** de **M. Josselin de Rohan, président**, sur le **contrôle de l'application des lois** pour l'année parlementaire 2007-2008. En préambule, **M. Josselin de Rohan, président**, a rappelé que l'essentiel de l'activité législative de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées consistait en l'examen de projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux, mais que ces conventions et accords n'étaient pas pris en compte dans le contrôle de l'application des lois. A côté des conventions et accords, la commission a examiné, en tant que commission saisie au fond, deux projets de loi intéressant des questions de défense. Il s'agit de la loi n° 2008-492 relative aux emplois réservés et portant dispositions diverses relatives à la défense, et de la loi n° 2008-493 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.

Il a rappelé que la loi n° 2008-492 relative aux emplois réservés et portant dispositions diverses relatives à la défense nécessitait huit mesures d'application, mais qu'à ce jour, aucune n'a encore été prise. Selon l'échéancier de mise en application de la loi, la publication des huit mesures devrait intervenir au début de 2009. Concernant la loi n° 2008-493 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, les mesures d'application devraient être prises d'ici à la fin de l'année.

Ensuite, **M. Josselin de Rohan, président**, a indiqué à la commission que cette année parlementaire avait également permis la parution de décrets intéressant des lois antérieurement promulguées. C'est ainsi que trois décrets portant application de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires ont été publiés, portant à 84 % son taux d'application à ce jour. De même, concernant les décrets portant application de la loi n° 2006-449 du 18 avril 2006 modifiant la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense, une mesure a été publiée au cours de l'année parlementaire écoulée, portant à 75 % le taux d'application de cette loi.

En conclusion, **M. Josselin de Rohan, président**, s'est félicité de la prise de ces mesures d'application et a rappelé que la commission restera vigilante sur cette question, veillant à ce que les mesures prévues soient effectivement prises.

#### **4. AFFAIRES SOCIALES**

**Mercredi 29 octobre 2008**

La commission a entendu une **communication** de **M. Nicolas About, président**, sur l'**application des lois**.

**M. Nicolas About, président**, a rappelé que, conformément aux instructions du Bureau du Sénat, les commissions permanentes présentent, chaque année, un bilan de l'application des lois intervenues dans leur domaine de compétences. Cet exercice a pour intérêt, d'abord, de vérifier si les textes adoptés s'appliquent réellement, ensuite, d'en mesurer les difficultés pratiques d'application.

Le bilan de l'année parlementaire écoulée, allant du 1<sup>er</sup> octobre 2007 au 30 septembre 2008, indique que cinquante-six lois ont été adoptées par le Parlement, dont douze ont relevé, au fond, de la compétence de la commission des affaires sociales, c'est-à-dire une de plus que l'an dernier, avec un tropisme très marqué « droit du travail » pour neuf d'entre elles. L'activité de la commission intègre, par ailleurs, sa contribution à l'examen de la loi de finances pour 2008, sa saisine pour avis, jusqu'alors inédite, sur la loi de finances rectificative pour 2007 et dix rapports d'information, dont quatre établis par la Mecss.

En matière d'application des lois, la première observation est encourageante : la tendance à rendre plus rapidement applicables les lois votées dans l'année se confirme. Sur douze textes votés, si l'on exclut les quatre qui étaient d'application directe, trois ont déjà reçu la totalité de leurs mesures d'application et trois autres, encore, au moins la moitié d'entre elles - dont la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, ce qui constitue une performance.

Certes, deux lois sont encore inapplicables - « Droits et devoirs des demandeurs d'emploi » et « Rénovation de la démocratie sociale » - mais elles ont été promulguées en août, donc trop récemment pour porter un jugement. Qui plus est, la première est en réalité aujourd'hui applicable grâce à un décret du 13 octobre dernier, soit une date postérieure au champ couvert par ce rapport.

Ce bon score s'explique aussi par le plus faible nombre de mesures d'application requises par les textes votés cette année : sept en moyenne contre dix-sept l'an dernier.

Globalement, compte tenu des mesures publiées, le taux d'application s'établit cette année à 45 %, proche du score record de 47 % enregistré en 2006.

**M. Nicolas About, président**, a ensuite présenté la situation des lois plus anciennes, pour lesquelles on observe aussi un effort soutenu d'application : cette année, 58 mesures réglementaires ont été prises contre 141 en 2007, 241 en 2006 et 189 en 2005. Cette moindre progression n'est pas le signe d'un relâchement mais elle reflète les efforts accomplis précédemment pour rattraper le retard, notamment en faveur de la loi de décembre 2006 sur le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et de celle de mars 2007 instituant le droit au logement opposable - qui sont toutes deux désormais applicables à 60 %.

Enfin, les grandes lois emblématiques votées depuis 2002 continuent d'être plutôt bien suivies : 91 % de taux d'application pour la loi « Retraites », 89 % pour la loi de programmation pour la cohésion sociale, 86 % pour la loi « Assurance maladie » et 87 % pour la loi « Handicap ». Certes, on peut néanmoins s'étonner que, pour des lois aussi importantes, le taux de 100 % ne soit toujours pas atteint. Les retards s'expliquent, le plus souvent, par l'engorgement des services administratifs en charge de la rédaction des textes réglementaires et par l'extrême complexité de ceux-ci, qui semble même croître au fil des ans. Peut-être faut-il en conclure que les lois votées sont désormais trop complexes.

Enfin, constitue un point positif le fait que les délais moyens de parution des mesures ont eu tendance à raccourcir au cours des dernières années, sans pour autant respecter entièrement les six mois prescrits par la fameuse circulaire du 1<sup>er</sup> juillet 2004 : seuls 59 % des mesures réglementaires publiées cette année répondaient à cette exigence.

En revanche, quelques motifs d'insatisfaction persistent :

- trois lois de la dernière session 2006-2007 n'ont reçu que 13 % à 14 % de leurs mesures d'application, ce qui est très faible un an au moins après leur adoption : il s'agit des textes « Organisation des professions de santé », « Adaptation des médicaments au droit communautaire » et « Protection de l'enfance » ;

- la loi symbole « Egalité des chances » du 31 mars 2006, si elle est désormais applicable à 84 %, n'a toujours pas reçu les décrets nécessaires à l'application de deux mesures, qui plus est d'initiative sénatoriale : l'ouverture des classes préparatoires aux élèves provenant de zones d'éducation prioritaires et la mise en œuvre du CV anonyme. Pour autant, on doit constater, pour s'en réjouir, que le suivi réglementaire des dispositions résultant d'initiatives du Sénat votées cette année a été particulièrement satisfaisant : 75 % contre 15 % l'an dernier ;

- comme par le passé, le fait de déclarer l'urgence n'a pas d'effet d'accélération sur les délais de parution des mesures réglementaires. Cette

année, le résultat est même flagrant dans le sens inverse : 33 % d'applicabilité en moyenne, soit très largement moins que pour les lois adoptées selon la procédure classique de la double navette ;

- enfin, les rapports demandés au Gouvernement par le législateur continuent d'être largement inopérants : sur les 121 rapports réclamés par les lois adoptées entre 1997 et 2007, cinquante seulement ont effectivement été déposés, et pas toujours dans les délais requis. Il faut en tirer la conclusion de l'inutilité de les demander par voie d'amendement.

Pour conclure, **M. Nicolas About, président**, a indiqué que le rapport complet est disponible auprès du secrétariat de la commission.

**Mme Catherine Procaccia** a souhaité savoir si le rapport intègre le suivi de la loi relative à la continuité du service public dans les transports terrestres de voyageurs, du 21 août 2007, étant donné que son instruction avait été confiée à une commission spéciale et non à la commission des affaires sociales.

**M. Nicolas About, président**, a confirmé que la commission est effectivement chargée de contrôler l'application de ce texte. Le rapport annuel précise que la loi, qui n'attendait qu'un seul décret, est entièrement applicable.

A **M. Jean Desessard**, qui s'enquérissait de la méthode mathématique appliquée pour mesurer le degré d'application des lois, **M. Nicolas About, président**, a répondu que l'approche est purement comptable, et donc forcément caricaturale. Elle consiste à rapprocher le nombre de textes réglementaires requis et ceux effectivement publiés sans, bien sûr, pouvoir tenir compte de l'importance du sujet ou du degré de complexité de ces textes. Cette manière de procéder peut paraître un peu artificielle mais elle donne néanmoins une idée de la réalité des choses.

## 5. FINANCES

**Mardi 28 octobre 2008**

Puis la commission a **entendu** une **communication** sur le **contrôle de l'application des lois**.

**M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que chaque année le Sénat publiait un rapport sur le contrôle de l'application des lois qui connaissait un fort retentissement médiatique.

Il a également indiqué que les commissions permanentes sont chargées d'établir un bilan de la parution des textes réglementaires d'application des mesures législatives votées par le Parlement, dont elles ont été saisies au fond. Ce bilan fait l'objet d'une communication dans chaque commission.

Sans entrer dans le détail des mesures, qui figurait dans une note qui sera adressée à l'ensemble des commissaires, il a présenté ses principales observations.

Il a en premier lieu relevé, statistiquement, une forte déflation en volume du « stock global » des textes en attente (61, au lieu de 84 en 2007).

Il a attribué cette baisse à une publication plus importante, en 2008, des textes attendus au titre du « stock ancien » (51 contre 39 en 2007).

Il a noté, avec satisfaction, que 8 lois sur les 23 visées par le contrôle sont donc désormais entièrement applicables.

Sur l'ensemble des mesures en attente à l'issue du précédent contrôle, **M. Jean Arthuis, président**, a constaté une progression importante des mesures devenues applicables (+ 59 %). Il a estimé que ce dynamisme pouvait être attribué à la vigilance du Sénat et à son action de suivi du travail législatif. Il a néanmoins regretté que 6 lois n'aient connu aucune évolution depuis le dernier exercice.

Au titre des motifs de satisfaction, il a relevé que la très large majorité des lois partiellement applicables le sont à plus de 80 % (11 sur 15).

S'attachant à l'origine des mesures attendues, il a constaté, de nouveau, « l'inclinaison » du Gouvernement à publier prioritairement les textes réglementaires nécessaires à la mise en œuvre effective de mesures dont il est à l'origine. Il a souhaité qu'une attention particulière soit apportée au suivi des mesures issues de la volonté parlementaire.

Il a conclu en invitant les commissaires à « assurer le service après vote », en questionnant, au titre de leurs prérogatives de rapporteur spécial, les administrations défaillantes.

La commission a alors **donné acte**, à l'unanimité, à M. Jean Arthuis, président, de sa **communication**.

## 6. LOIS

**Mercredi 5 novembre 2008**

Puis **M. Jean-Jacques Hyest, président**, a dressé le **bilan annuel de l'application des lois** au 30 septembre 2008.

Il a d'abord souligné l'importance du contrôle parlementaire, tant au niveau de l'application de la loi que de l'évaluation de ses effets dans le temps. Avant de présenter le bilan annuel de l'application des lois votées au cours des sessions précédentes comme de la session qui vient de s'achever, il a rappelé que les statistiques effectuées prenaient uniquement en compte les mesures réglementaires prévues par une disposition législative.

**M. Jean-Jacques Hyest, président**, s'est d'abord félicité de la sensible amélioration du bilan de l'application des lois cette année. Malgré un nombre croissant de lois votées –22 lois, examinées au fond par la commission des lois, ont été promulguées au cours de la session 2007-2008, contre 18 l'an passé- la baisse du taux des lois non appliquées au cours de leur session d'adoption se confirme très nettement : ce taux était de 30,76 % il y a deux ans, puis de 22,22 % l'année dernière pour tomber aujourd'hui à 18,20 %. Cette baisse est favorisée par le taux des lois d'application directe, qui était de 33,33 % l'année dernière et augmente légèrement (36,40 %).

Il a précisé que parmi les 22 lois promulguées, 8 étaient d'application directe, 2 sont devenues applicables au cours de la session, 8 sont partiellement applicables et 4 n'ont encore fait l'objet d'aucune des mesures d'application prévues. Toutefois, les lois entièrement applicables –c'est-à-dire d'application directe ou appliquées à 100 %- représentent cette année encore moins de la moitié des lois votées au cours de la session : 10 lois sur 22, soit 45,45 % (44,44 % l'année précédente).

Il a justifié les taux d'application moyennement satisfaisants des lois partiellement applicables (compris entre 10 % et 80 %, avec une moyenne de 43,38 %) par le fait que plusieurs lois ont été adoptées en fin d'exercice, ceci expliquant qu'elles ne soient que très faiblement applicables au 30 septembre. Cela n'occulte pas l'amélioration significative du nombre des mesures prises : 25 mesures d'application ont été prises pour l'application des lois votées au cours de la session, soit un taux d'application de 30 % par rapport aux 84 mesures attendues, contre 23,17 % l'an passé.

**M. Jean-Jacques Hyest, président**, a souligné la baisse continue du nombre de mesures d'application prises au cours de la session sur des textes antérieurs (98, contre 109 et 138 les deux années précédentes), cette baisse s'expliquant par la résorption régulière du stock des mesures en attente concernant les lois de la XII<sup>e</sup> législature. Ces 98 mesures d'application ont eu des

effets notables sur de nombreuses lois adoptées antérieurement à la présente session : ainsi, 2 lois votées en 2007 sont désormais entièrement applicables : la loi de simplification du droit et celle tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale. En outre, 2 lois sont devenues partiellement applicables au cours de la session. Il s'agit des lois de 2007 relative à la fonction publique territoriale et portant réforme de la protection juridique des majeurs.

**M. Jean-Jacques Hyest, président**, a rappelé que six lois votées sous la XI<sup>e</sup> législature ne sont pas totalement applicables, dans des proportions variables, bien que certaines aient fait l'objet de mesures d'application. 2 lois ont fait l'objet de mesures jusqu'à présent en attente : le taux d'application de la loi de 2001 relative à Mayotte est ainsi passé de 73 % à 79 %, et celui de la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité de 83 % à 93 %, soit une augmentation qui la rend quasiment totalement applicable.

**M. Jean-Jacques Hyest, président**, s'est déclaré satisfait des taux très honorables des lois encore partiellement applicables votées sous la XII<sup>e</sup> législature, avec une moyenne de 77,12 %. 16 lois sont aujourd'hui seulement partiellement applicables : 8 lois ont vu leur taux d'application s'améliorer de façon substantielle, mais 8 lois n'ont fait l'objet d'aucune mesure d'application pendant la session.

Il a ensuite souligné le ralentissement substantiel du recours à la procédure d'urgence (5 lois sur 22 -22,7 %- soit une baisse importante par rapport au taux de la session précédente - 38,9 %) ainsi que la nette amélioration de leur application, dont le taux (43 %) est nettement supérieur à celui de l'année précédente (11,7 %).

**M. Jean-Jacques Hyest, président**, a constaté l'accroissement du nombre de textes d'origine parlementaire : 7 lois d'origine parlementaire examinées au fond par la commission des lois ont été promulguées, soit un taux de 31,8 %, soit presque deux fois plus que l'année précédente où le taux était de 16,6 % (3 lois sur 18). Il a précisé que contrairement à la session précédente où les trois textes d'origine parlementaire étaient des propositions de loi sénatoriales, six des sept lois sont originaires de l'Assemblée nationale cette année. Il a rappelé toutefois que certaines propositions de loi d'origine sénatoriale examinées par la commission des lois demeurent en discussion. Tel est le cas de la proposition de loi n° 111 (2005-2006) relative à la législation funéraire.

Après ce bilan statistique, **M. Jean-Jacques Hyest, président**, a souhaité souligné quelques exemples intéressants d'application apparus à l'occasion de ce suivi annuel.

Evoquant le volet « sécurité et sécurité civile », il a signalé que la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, pour laquelle deux dispositions étaient toujours inapplicables, avait fait l'objet d'un décret très important, publié le 26 octobre 2007 et relatif aux demandes de mise à disposition de données par voie électronique et modifiant le code de procédure pénale.

Concernant la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, il a rappelé que les principales innovations de ce texte sont aujourd'hui totalement applicables, seul un décret d'application prévu n'ayant pas encore été publié.

Sur le volet « immigration », **M. Jean-Jacques Hiest, président**, a indiqué que la disposition sur le regroupement familial figurant aux articles 2 et 3 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, avait fait l'objet d'un décret daté du 27 juin 2008. Après avoir rappelé les conditions permettant le regroupement familial, il a précisé que ce décret dispose que les ressources stables du demandeur seront appréciées par référence au SMIC et considérées comme suffisantes lorsqu'elles atteignent le SMIC pour une famille de deux ou trois personnes ; le SMIC majoré d'un dixième pour une famille de quatre ou cinq personnes ; le SMIC majoré d'un cinquième, soit 1,2 SMIC, pour une famille de six personnes ou plus. Il a relevé qu'une modulation avait ainsi été instaurée pour les familles de moins de six personnes.

En ce qui concerne la disposition sur l'ADN, il a indiqué que le décret était encore en préparation, et qu'il inclurait une liste de pays dont l'état civil peu fiable justifierait de permettre le recours au test.

Sur le volet « justice et droit pénal », **M. Jean-Jacques Hiest, président**, s'est félicité de la rapide application de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, dont toutes les dispositions sont applicables. Il s'est déclaré satisfait de la nomination de M. Jean-Marie Delarue au poste de Contrôleur général des lieux de privation de liberté, par décret du Président de la République du 13 juin 2008.

Il a indiqué que la loi organique n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit faisait également l'objet d'une application très satisfaisante.

Concernant la loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale, **M. Jean-Jacques Hiest, président**, a indiqué qu'elle était applicable dans son ensemble, depuis la publication du décret n° 2008-54 du 16 janvier 2008 modifiant le code de procédure pénale et relatif aux pôles de l'instruction. L'autre volet majeur de la loi, l'enregistrement audiovisuel, en matière criminelle, des interrogatoires des personnes placées en garde à vue et des personnes mises en examen, a également fait l'objet des mesures d'application nécessaires très rapidement après l'entrée en vigueur de la loi, puisque l'enregistrement audiovisuel des interrogatoires est devenu obligatoire le 1<sup>er</sup> juin 2008.

Enfin, il a présenté les principales modifications induites par la loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats, entrée en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juin 2007, à l'exception de deux mesures, subordonnées à un décret en Conseil d'Etat non encore publié. Il a exprimé sa satisfaction de voir le nouveau dispositif s'inspirer

largement des recommandations formulées par la mission d'information conduite par MM. Pierre Fauchon et Charles Gautier.

Evoquant la fonction publique, **M. Jean-Jacques Hyest, président**, a rappelé que quatre dispositions de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale requièrent encore leurs textes d'application. Il a insisté sur le décret prévu par l'article 54 pour fixer les modalités d'intégration dans une filière de la fonction publique territoriale des titulaires d'un emploi spécifique de catégorie A, actuellement en instance d'arbitrage avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Evoquant diverses lois votées au cours de la session, **M. Jean-Jacques Hyest, président**, s'est déclaré satisfait de l'application de la loi n° 2007-1544 du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon, qui a fait l'objet d'un rapport du Gouvernement remis au Parlement le 20 juin 2008.

Il a déploré que la loi n° 2008-582 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux prévoit une entrée en vigueur différée de certaines mesures, d'autant que la mise en œuvre rapide de la loi est souhaitée par les maires et les professionnels de la filière canine, ainsi que les associations de victimes. La parution des décrets d'application de la loi, nécessaires à la mise en œuvre des principales dispositions du texte, devrait être progressive.

Concernant la loi n° 2007-210 du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique, il a indiqué que l'avant-projet de décret relatif à la prise en charge au titre de l'aide juridictionnelle des frais non couverts par un dispositif de protection juridique avait reçu un avis favorable du Conseil d'Etat lors de sa séance du 29 juillet 2008. Sa publication devrait intervenir avant la fin de l'année 2008. Il a également rappelé que la mission confiée par le Président de la République à Me Jean-Michel Darrois serait susceptible de faire des propositions destinées à rapprocher le champ des contentieux inclus dans l'assurance de protection juridique et celui couvert par l'aide juridictionnelle.

Enfin, il s'est inquiété de ce que la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, qui ne devrait entrer en vigueur, pour la plupart de ses dispositions, que le 1<sup>er</sup> janvier prochain, n'ait pas fait l'objet de tous les décrets d'application nécessaires, malgré le très long délai – 22 mois – accordé à cet effet par le législateur au Gouvernement.

En conclusion, **M. Jean-Jacques Hyest, président**, a souhaité rendre hommage au rôle précurseur du Sénat dans le contrôle de l'application des lois. Il s'est félicité de ce que la réforme constitutionnelle permette un renforcement et une mise en valeur accrue de cette action fondamentale afin de garantir une pleine efficacité de l'action du législateur.

**Mme Anne-Marie Escoffier** a insisté sur l'importance de l'évaluation dans le contrôle parlementaire a posteriori des lois votées. Elle s'est interrogée sur la prise en compte des études d'impact et sur leur fiabilité.

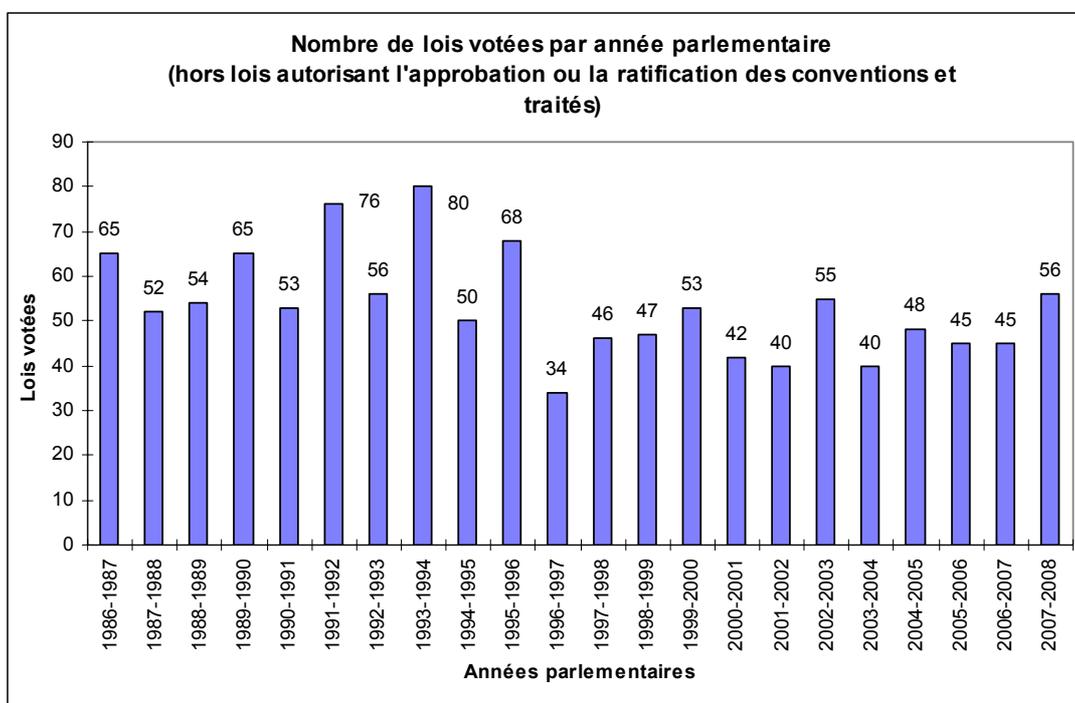
**M. Jean-Jacques Hyest, président**, a précisé que les nouvelles dispositions de l'article 39 de la Constitution serviraient sans doute de base à l'obligation d'accompagner à l'avenir les projets de loi d'études d'impact dont la substance sera susceptible d'être contestée par les assemblées, le Conseil constitutionnel statuant en dernier ressort. Il a rappelé le rôle de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, en particulier son évaluation de la loi n° 94-475 du 10 juin relative à la prévention et au traitement des difficultés des entreprises qui a servi de base à la réforme des procédures collectives.

Enfin, il a souligné la situation paradoxale des lois votées dans la précipitation, souvent moins bien appliquées que les autres.

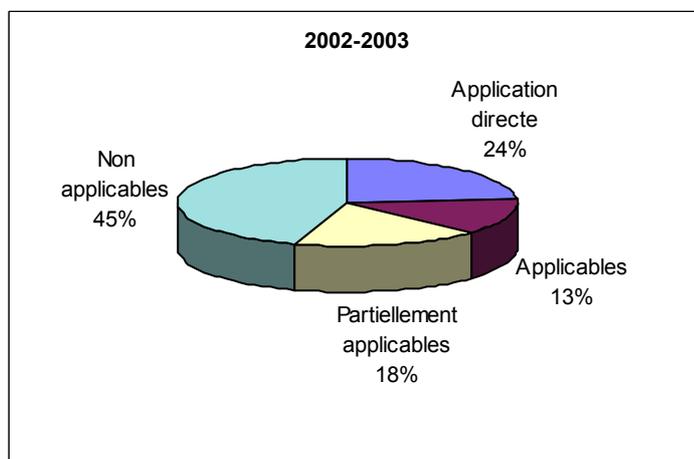
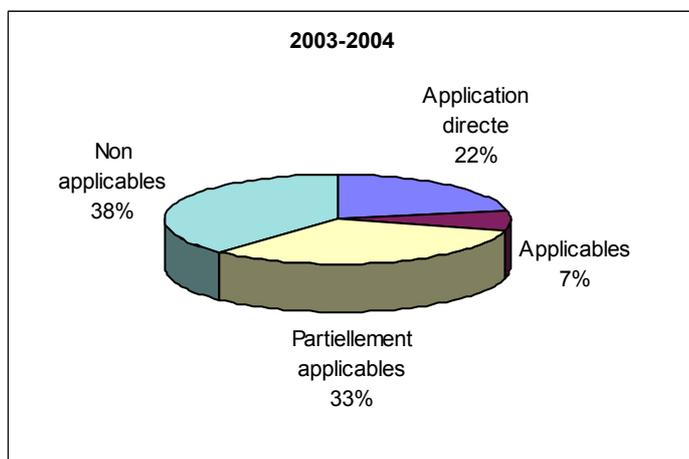
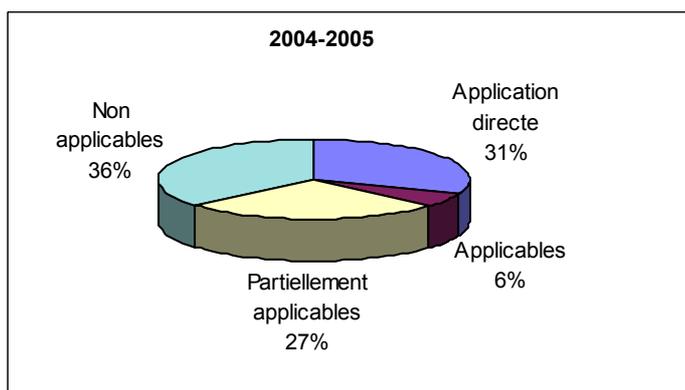
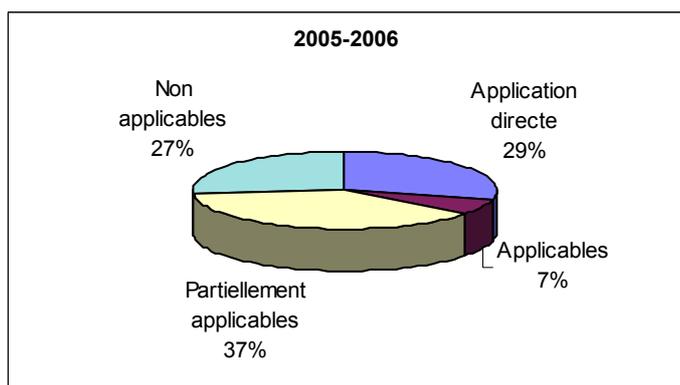
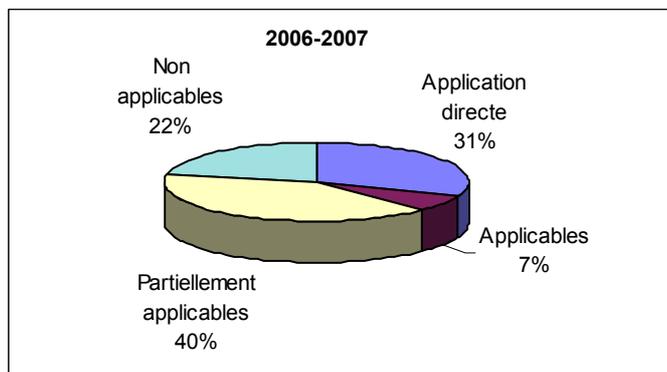
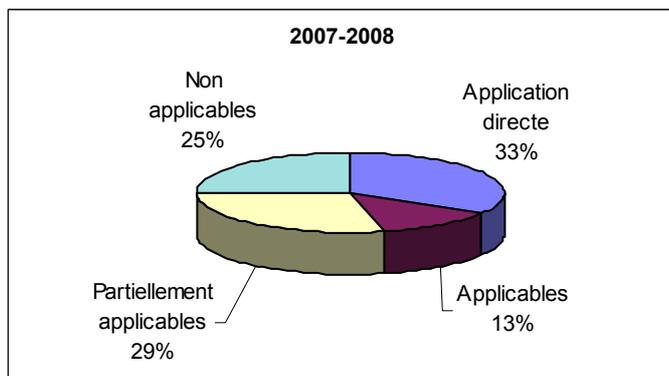
## ANNEXE N° 2 :

### STATISTIQUES SUR L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2007-2008 ET COMPARAISONS AVEC LES ANNÉES PRÉCÉDENTES

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



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



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

**Répartition par commissions**

**2007-2008**

<b>Commissions au fond</b>	<b>Affaires culturelles</b>	<b>Affaires économiques</b>	<b>Affaires étrangères</b>	<b>Affaires sociales</b>	<b>Finances</b>	<b>Lois</b>	<b>Commission spéciale</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Nombre de lois votées</b>									
<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>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>22</b>	<b>1</b>	<b>56</b>	<b>100 %</b>

**2006-2007**

<b>Commissions au fond</b>	<b>Affaires culturelles</b>	<b>Affaires économiques</b>	<b>Affaires étrangères</b>	<b>Affaires sociales</b>	<b>Finances</b>	<b>Lois</b>	<b>Commission spéciale</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Nombre de lois votées</b>									
<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>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>18</b>	<b>1</b>	<b>45</b>	<b>100 %</b>

**2005-2006**

<b>Commissions au fond</b>	<b>Affaires culturelles</b>	<b>Affaires économiques</b>	<b>Affaires étrangères</b>	<b>Affaires sociales</b>	<b>Finances</b>	<b>Lois</b>	<b>Commission spéciale</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Nombre de lois votées</b>									
<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>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>1</b>	<b>45</b>	<b>100 %</b>

**2004-2005**

<b>Commissions au fond</b>	<b>Affaires culturelles</b>	<b>Affaires économiques</b>	<b>Affaires étrangères</b>	<b>Affaires sociales</b>	<b>Finances</b>	<b>Lois</b>	<b>Commission spéciale</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<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>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>14</b>	<b>-</b>	<b>48</b>	<b>100 %</b>

**2003-2004**

<b>Commissions au fond</b>	<b>Affaires culturelles</b>	<b>Affaires économiques</b>	<b>Affaires étrangères</b>	<b>Affaires sociales</b>	<b>Finances</b>	<b>Lois</b>	<b>Commission spéciale</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<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>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>-</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>16</b>	<b>-</b>	<b>40</b>	<b>100 %</b>

**2002-2003**

<b>Commissions au fond</b>	<b>Affaires culturelles</b>	<b>Affaires économiques</b>	<b>Affaires étrangères</b>	<b>Affaires sociales</b>	<b>Finances</b>	<b>Lois</b>	<b>Commission spéciale</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<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>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>18</b>	<b>1</b>	<b>55</b>	<b>100 %</b>

### **ANNEXE N° 3 :**

#### **ORDONNANCES PUBLIÉES ENTRE LE 1<sup>ER</sup> OCTOBRE 2007 ET LE 30 SEPTEMBRE 2008**

- Ordonnance du 28 août 2008 portant diverses dispositions d'adaptation du droit de l'outre-mer.
- Ordonnance du 28 août 2008 relative à l'extension et à l'adaptation outre-mer de diverses mesures bénéficiant aux personnes handicapées et en matière d'action sociale et médico-sociale.
- Ordonnance du 28 août 2008 relative à l'adaptation de la législation douanière applicable à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.
- Ordonnance du 22 août 2008 complétant la transposition de la directive 2001/95/CE du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits.
- Ordonnance du 22 août 2008 relative aux contrôles de conformité portant sur les aliments pour animaux, les denrées alimentaires d'origine non animale et les fruits et légumes frais, en provenance des pays tiers à la Communauté européenne.
- Ordonnance du 24 juillet 2008 portant extension et adaptation de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.
- Ordonnance du 24 juillet 2008 portant adaptation des dispositions du code de l'éducation relatives à l'enseignement supérieur dans les îles Wallis et Futuna.
- Ordonnance du 17 juillet 2008 portant sur les dispositions pénales relatives à certains produits de santé.
- Ordonnance du 11 juillet 2008 relative à l'application à Saint-Pierre-et-Miquelon de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises et réformant la chambre interprofessionnelle de Saint-Pierre-et-Miquelon.
- Ordonnance du 11 juillet 2008 relative à l'application du code monétaire et financier et du code des assurances à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.
- Ordonnance du 13 juin 2008 transposant la directive 2005/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2005 relative à la réassurance et réformant le cadre juridique des fonds communs de créances.
- Ordonnance du 5 juin 2008 relative à la mise en œuvre en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction du 3 mars 1973.

- Ordonnance du 30 mai 2008 portant transposition de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.
- Ordonnance du 22 mai 2008 transposant en matière de don de gamètes et d'assistance médicale à la procréation la directive 2004/23/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004.
- Ordonnance du 27 février 2008 relative au droit du travail applicable à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.
- Ordonnance du 22 février 2008 relative à la représentation de la Nouvelle-Calédonie au sein du conseil d'administration de l'Agence de développement de la culture kanak.
- Ordonnance du 31 janvier 2008 portant adaptation de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités aux universités implantées dans une ou plusieurs régions et départements d'outre-mer.
- Ordonnance du 21 décembre 2007 relative à l'adaptation à Mayotte de diverses dispositions législatives.
- Ordonnance du 18 octobre 2007 relative aux marchés d'instruments financiers et portant actualisation et adaptation du droit économique et financier applicable à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.
- Ordonnance du 18 octobre 2007 relative aux marchés d'instruments financiers et portant actualisation et adaptation du droit économique et financier applicable à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna (rectificatif).
- Ordonnance du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics.

**ANNEXE N° 4 :**

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008 :  
INDICATEURS DE PERFORMANCE RELATIFS À  
L'APPLICATION DES LOIS**

<b>Missions</b>	<b>Programmes</b>	<b>Objectifs</b>	<b>Indicateurs</b>
<b>Administration générale et territoriale de l'Etat</b>	216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	1. Optimiser la fonction juridique du ministère en ce qui concerne l'outre-mer	1.1. Taux des textes d'application des lois publiés dans les délais (du point de vue du citoyen)
<b>Défense</b>	212 – Soutien de la politique de défense	1. Respecter les échéances juridiques ou légales	1.1. Proportion des décrets d'application des lois dont la préparation incombe aux services du ministère, pris ou modifiés dans le délai de 6 mois (du point de vue du citoyen)
<b>Direction de l'action du gouvernement</b>	129 – Coordination du travail gouvernemental	1. Publier, dans les meilleurs délais, les décrets d'application des lois ( <b>nouveau</b> )	1.1. Taux d'exécution des lois promulguées depuis le début de la législature (du point de vue du citoyen) ( <b>nouveau</b> )  1.2. Taux d'exécution des lois promulguées au cours de la dernière session parlementaire (du point de vue du citoyen) ( <b>nouveau</b> )
<b>Justice</b>	213 – Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	1. Prendre rapidement les textes d'application nécessaires pour l'adaptation du droit à l'évolution de la société	1.1. Taux de publication des décrets d'application des lois (du point de vue du citoyen)
<b>Pilotage de l'économie française</b>	305 – Politique économique et de l'emploi	2. Contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et accélérer la production de textes d'application de la législation fiscale	2.1. Délais de codification et de production des textes d'application (du point de vue du citoyen)

<b>Relations avec les collectivités territoriales</b>	122 – Concours spécifiques et administration	2. Réduire les délais d'élaboration des textes d'application relevant de la responsabilité de la DGCL	2.1. Délais réels de parution des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL (du point de vue du citoyen)
<b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>	124 – Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	4. Mettre en œuvre rapidement les nouvelles normes dans le champ des politiques sanitaires et sociales	4.2. Délai moyen d'application des lois et ordonnances (du point de vue du citoyen)
<b>Travail et emploi</b>	111 – Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	3. Garantir l'effectivité du droit du travail	3.1. Part des décrets modifiant la réglementation du travail élaborés dans un délai inférieur à 6 mois (du point de vue du citoyen)

## ANNEXE N° 5 :

### ÉTAT DE PARUTION, AU 30 SEPTEMBRE 2008, DES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

L'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit impose au gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur la mise en application de toute loi promulguée après le 9 décembre 2004, dans un délai de six mois suivant son entrée en vigueur.

#### *a) Bilan, au 30 septembre 2008, de la XII<sup>e</sup> législature*

Le taux de publication des rapports requis est successivement passé de **35 %** au 30 septembre 2006 à **57 %** au 15 mai 2007 (terme de la XII<sup>e</sup> législature, retenue par convention compte tenu de la nature de notre sujet), puis à **64 %** au 30 septembre 2007, enfin à **72 %** au 30 septembre 2008 (pourcentages calculés par rapport au nombre total de lois votées, y compris les lois d'application directe, dont certaines ont fait l'objet d'un rapport au titre de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit).

Bien entendu, cette moyenne de **72 %** au 30 septembre 2008, traduit, année par année, des résultats en pente décroissante : 100 % pour 2004, 76 % pour 2005, 73 % pour 2006 et 72 % pour 2007.

Parmi les rapports non encore publiés, certains revêtent une importance particulière : ainsi en est-il du rapport sur la mise en application de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Au moins les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale ont-elles été suivies de leur rapport.

Notons que les délais de publication demeurent très longs : près de 2 ans pour le rapport sur la mise en application de la loi n° 2004-1370 du 20 décembre 2004 de financement de la sécurité sociale et pour le rapport sur la mise en application de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

*b) Bilan, au 30 septembre 2008, de la XIII<sup>e</sup> législature*

Le taux de publication des rapports requis, compte tenu du délai de six mois, au 30 septembre 2008, est de 35 % (50 % sans tenir compte des lois d'application directe).

**Lois de la XIII<sup>e</sup> législature : publication de rapports sur la mise en application**

Texte de référence	Date de dépôt
Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat	27/03/2008
Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile	08/07/2008
Loi n° 2007-1544 du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon	29/07/2008
Loi n° 2007-1744 du 17 décembre 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans les domaines économique et financier	04/08/2008
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	04/08/2008
Loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs	13/08/2008
Loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008	28/08/2008
Loi n° 2008-112 du 8 février 2008 relative aux personnels enseignants de médecine générale	17/09/2008
Loi n° 2008-136 du 13 février 2008 relative à la sécurité des manèges, machines et installations pour fêtes foraines ou parcs d'attraction	30/09/2008
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	30/09/2008
Loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat	30/09/2008

On remarque que la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, au demeurant quasiment applicable en totalité, n'a pas été suivie du rapport requis.

*c) Bilan, au 30 septembre 2008, de l'année parlementaire 2007-2008*

Le taux de publication des rapports requis, compte tenu du délai de six mois, est de 38 % (53 % sans tenir compte des lois d'application directe).

\*

\*

\*

La **commission des affaires sociales** relève que :

« Sur les 34 lois promulguées après le 9 décembre 2004 dans les secteurs relevant de la commission et susceptibles d'avoir fait l'objet d'un rapport<sup>1</sup>, seules 19 d'entre elles<sup>2</sup> en ont effectivement reçu, sans qu'il nous soit possible de savoir les critères qui conditionnent la présentation, ou non, de ces rapports : la loi du 31 janvier 2007 relative à l'accès au crédit des personnes présentant un risque aggravé de santé, pourtant d'application directe, a par exemple bénéficié d'un rapport sur sa mise en application, contrairement à la loi du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007, qui attend pourtant 80 mesures dont seules 40 ont été publiées à ce jour.

Précisons en outre que ces rapports sont assez **sommaires**, se résumant pour certains à quelques lignes, voire sont parfois **inexact**s - la loi portant réforme de l'adoption étant considérée comme pleinement applicable alors qu'un décret est toujours attendu (art. 7). Certains rapports remis l'ont été dans des **délais aléatoires** et ne respectant pas toujours la prescription des six mois visée à l'article 67 : le rapport sur la mise en application de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a ainsi été reçu en mai 2007, soit quatorze mois après l'adoption de celle-ci. »

La **commission des affaires économiques** insiste, elle aussi, sur la nécessité, pour le Gouvernement, de respecter le délai imparti pour publier ces rapports : elle a bien reçu, en 2007-2008, les 3 rapports attendus relevant de son champ de compétence, mais dans le délai moyen de 7,8 mois.

La **commission des lois** regrette qu'un certain nombre des lois n'aient pas encore fait l'objet de rapport d'application, comme la loi du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises.

---

<sup>1</sup> Les sept dernières lois ayant été adoptées depuis moins de six mois.

<sup>2</sup> Auxquelles s'ajoute la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, pourtant adoptée antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi de simplification du droit.



## **ANNEXE N° 6 :**

### **RAPPORTS PUBLIÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN 2007-2008 SUR L'APPLICATION DES LOIS**

- N° 1089 Rapport de MM. Bertrand Pancher et Bernard Derosier sur la mise en application de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.
- N° 1012 Rapport de M. Gilles Carrez sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances et dans la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.
- N° 965 Rapport de MM. Yves Bur, Jean-Pierre Door, Denis Jacquat et Hervé Féron sur la mise en application de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008.
- N° 774 Rapport de M. Benoist Apparu sur l'application de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.
- N° 683 Rapport de MM. Éric Diard et Julien Dray sur la mise en application 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.
- N° 670 Rapport de Mme Claude Greff sur la mise en application de la loi n° 2006-1668 du 21 décembre 2006 portant création d'un ordre national des infirmiers.
- N° 628 Rapport de MM. Antoine Herth et Jean Gaubert sur la mise en application de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole.
- N° 627 Rapport de M. Jean Dionis du Séjour et Mme Corinne Erhel sur la mise en application de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.
- N° 626 Rapport de MM. André Flajolet et André Chassaigne sur la mise en application de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.
- N° 625 Rapport de MM. Serge Poignant et Philippe Tourtelier sur la mise en application de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

- N° 491 Rapport de MM. Guy Geoffroy et Serge Blisko sur la mise en application de la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs.
- N° 490 Rapport de MM. Jean Tiberi et Christophe Caresche sur la mise en application de la loi n° 2006-685 du 13 juin 2006 relative au droit de préemption et à la protection des locataires en cas de vente d'un immeuble.
- N° 396 Rapport de MM. Claude Goasguen et Christophe Caresche déposé en application de l'article 86 alinéa 8 du Règlement par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la mise en application de la loi n° 2006-784 du 5 juillet 2006 relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives.