

CONTRÔLE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS AU 30 SEPTEMBRE 2009

ANNÉE PARLEMENTAIRE 2008-2009

Service des Commissions

Rapport présenté par le Président du Sénat
à la conférence des Présidents du mercredi 16 décembre 2009

Une volonté d'amélioration du suivi réglementaire des lois, plus marquée pour les lois récentes, alors que le nombre des textes d'application attendus augmente nettement

En 2008, les services du Gouvernement ont défini un **protocole rigoureux et précis** pour veiller à la mise en application des lois, en ménageant les nécessités d'ordre interministériel; des échéanciers sont adressés aux assemblées. La communication au Parlement d'un rapport sur l'exécution de chaque loi a progressé en régularité.

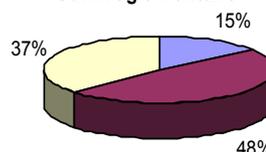
Selon les instructions du Premier ministre, **les décrets d'application doivent être publiés dans un délai de six mois suivant la promulgation de chaque loi.**

Le Parlement a adopté, en 2008-2009, 27 lois prescrivant des mesures réglementaires d'application. Sur quelque **615 mesures réglementaires attendues** (contre 395 en 2007-2008), 165 ont été publiées (contre 97 en 2007-2008).

Le nombre moyen, par loi, de dispositions prescrivant un suivi réglementaire a plus que doublé, passant de 11, en 2007-2008, à 24 en 2008-2009.

63 % des 27 lois votées en 2008-2009 appelant un suivi réglementaire ont reçu tout ou partie des mesures d'application prescrites par le législateur.

27 lois votées en 2008-2009 prescrivent un suivi réglementaire



- 4 lois mises en application
- 13 lois partiellement mises en application
- 10 lois non mises en application

A noter que l'ampleur de l'effort de mise en application des lois a été largement masqué par le **vote de lois à forte densité réglementaire durant la session extraordinaire de juillet 2009**, dans la mesure où ces textes prescrivent 314 mesures d'application, soit 51 % du total requis pendant toute l'année parlementaire.

Un effort très significatif a été réalisé par le Gouvernement pour poursuivre la mise en application des lois votées du début de la XIII^e législature au 1^{er} octobre 2008 et au cours de la législature précédente.

29 lois votées avant le 1^{er} octobre 2008 ont été mises en application (la plus ancienne étant la loi n° 99-5 du 6 janvier 1999 relative aux *animaux dangereux et errants*).

Bilan de la mise en application, au 30 septembre 2009, des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2008-2009

A l'actif

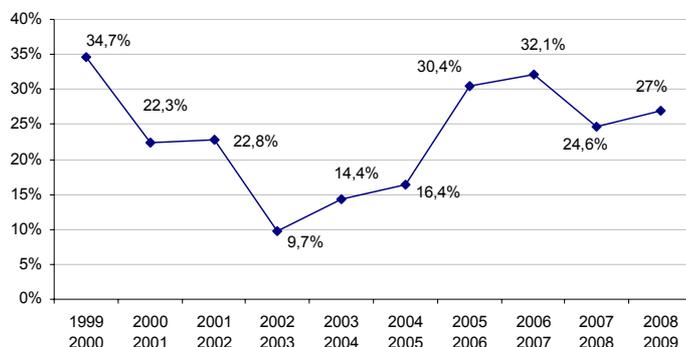
Le bilan de la mise en application des lois par le Gouvernement, établi sur la base des travaux des commissions permanentes du Sénat, confirme la **tendance à l'amélioration** précédemment constatée.

Le respect du délai de six mois imposé pour la promulgation des décrets d'application des lois peut être apprécié à partir des 12 lois votées avant le 31 mars 2009 et prescrivant un suivi réglementaire. Ces lois auraient donc dû être intégralement mises en application au 30 septembre 2009. Leur **taux moyen unitaire de mise en application** est de **73 %** (contre 67% l'année précédente), ce qui reste insuffisant, mais ce qui témoigne d'un progrès dans le respect de l'**obligation de résultat** qui pèse sur le Gouvernement et sur ses ministres.

Pour l'ensemble des lois de l'année parlementaire, les décrets et les arrêtés pris ont été publiés avec une **célérité accrue** : **82 %** de ces mesures ont été publiées en **moins de six mois** contre seulement 60 %, en 2007-2008.

Au 30 septembre 2009, le **taux de mise en application des lois votées au cours de l'année parlementaire** a atteint **27 %** en 2008-2009 contre 24,6 % en 2007-2008.

Taux de mise en application, au 30 septembre, des lois votées au cours de l'année parlementaire (de 1999 à 2009)

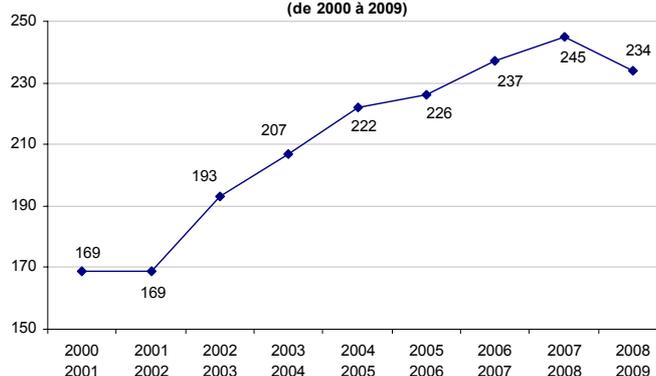


Le **taux de mise en application des lois votées** après déclaration d'urgence ou, désormais, **selon la procédure accélérée** atteint **21 %** en 2008-2009 contre 10 % en 2007-2008.

Hors loi portant réforme de l'hôpital votée en juillet 2009, ce taux est même de 39 %.

En incluant les lois votées en 2008-2009, le stock de lois en attente de suivi réglementaire depuis 1981 a diminué de 11 unités, passant de 245 à 234 (soit 15,1 % des 1 543 lois).

Evolution cumulée du nombre de lois votées depuis juin 1981, encore en attente de suivi réglementaire, total ou partiel (de 2000 à 2009)



C'est la première fois, depuis l'année parlementaire 2000-2001, que le nombre de lois constituant le stock en attente régresse.

Au passif

Le **taux moyen de mise en application des lois qui ne le sont encore que partiellement** a nettement reculé, passant de 44,6 % en 2007-2008 à **35 %** en 2008-2009.

La mise en application des dispositions prévues par les amendements émanant de sénateurs stagne à **19 %**.

La mise en application, au 30 septembre 2009, des lois votées depuis 1981

Des lois anciennes oubliées ?

Les deux lois les plus anciennes encore en attente de textes d'application sont toujours la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des *établissements de crédit* et la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'*enseignement supérieur*.

Les taux de mise en application des lois votées sous la XII^e législature ont progressé au cours de l'année parlementaire 2008-2009

9 lois votées pendant la XII^e législature sont devenues **pleinement applicables** en 2008-2009 (dont la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la *sécurité intérieure* et la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 *urbanisme et habitat*).

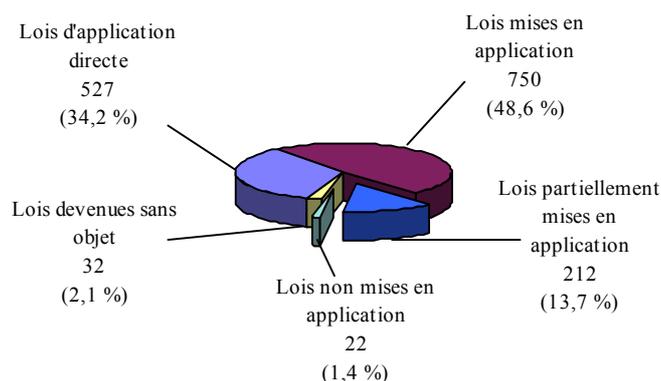
Progression du taux de mise en application, au 30 septembre 2009 par rapport au 30 septembre 2008, de quelques lois parmi les plus importantes :

- loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la <i>sécurité intérieure</i> :	96 % (+ 7 points)
- loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des <i>retraites</i> :	95 % (+ 4 points)
- loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la <i>bioéthique</i> :	83 % (+ 13 points)
- loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la <i>politique de santé publique</i> :	78 % (+ 4 points)
- loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux <i>libertés et responsabilités locales</i> :	90 % (+ 1 point)
- loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l' <i>assurance maladie</i> :	94 % (+ 8 points)
- loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des <i>territoires ruraux</i> :	95 % (+ 1 point)
- loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des <i>petites et moyennes entreprises</i> :	93 % (+ 3 points)
- loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le <i>droit au logement opposable</i> :	61 % (+ 0 point)

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

Sous la XIII^e législature, 508 mesures d'application ont été prises (au 30 septembre 2009), soit 49%, sur les 1 028 mesures prévues par la loi pour mettre en application les lois votées au cours de cette législature. Soit un **décalage moyen de mise en application de six mois et trois jours**.

Etat, au 30 septembre 2009, de la mise en application des 1 543 lois votées de juin 1981 à octobre 2009



Quelques définitions

Une loi dite « **d'application directe** » est celle qui ne nécessite aucun suivi réglementaire.

Une loi « **mise en application** » a reçu l'intégralité de ses textes réglementaires d'application.

Une loi « **partiellement mise en application** » a reçu au moins un texte d'application.

Une loi « **non mise en application** » est celle pour laquelle aucun texte réglementaire d'application n'est encore paru, même si les dispositions d'application directe de cette loi sont entrées en vigueur.

Le rôle du Sénat dans la mise en application des lois

Depuis quand le Sénat contrôle-t-il la mise en application des lois ?

Depuis **1971**, le Bureau du Sénat a confié à chaque commission permanente, pour les lois de son domaine de compétence, la mission de suivre la parution des textes réglementaires prescrits par les lois. Ce travail s'est enrichi et affiné au fil des ans.

Comment les informations sur la mise en application des lois sont-elles recueillies et exploitées ?

Une **base de données, Basile-apleg**, mise en place au Sénat en 1985, permet de suivre la mise en application des lois votées par le Parlement depuis 1981. Les commissions entrent dans cette base, loi par loi et article par article, les dispositions législatives qui prescrivent un texte d'application (décret ou arrêté) puis recensent la publication de ces textes réglementaires au Journal officiel de la République française.

Ces données servent à l'établissement de **statistiques** sur la mise en application des lois par le Gouvernement au cours de l'année parlementaire écoulée (du 1^{er} octobre au 30 septembre), qui sont synthétisées et commentées dans le **rapport annuel** présenté à la fin de chaque automne par le Président du Sénat à la conférence des Présidents et publié au Bulletin des commissions, de 1972 à 2008, puis sous forme d'un rapport autonome à compter de 2009.

Ce rapport est assorti des **bilans** établis par les commissions permanentes, qui ont recueilli auprès des ministères toutes informations utiles, afin notamment d'identifier les motifs des retards constatés (lourdeur des consultations à mener, divergences juridiques entre services, coût financier, recours aux procédures contractuelles, alternance politique, etc.). En octobre, les présidents des six commissions permanentes présentent aux membres de leur commission une **communication** sur la mise en application des lois relevant de leur compétence.

Le rapport annuel sur la mise en application des lois, élaboré par le Secrétariat central des commissions, les communications et les bilans sont consultables sur le site Internet du Sénat (www.senat.fr, cliquer successivement sur les liens « *Travaux parlementaires* », « *Commissions* », à la fin de la rubrique « *Les commissions permanentes* » sur « *L'application des lois-consultez les rapports* », sur « *Le dernier rapport* » ou sur « *Bilans établis par les commissions permanentes* »).

Quelles initiatives les sénateurs ont-ils prises en 2008-2009 pour inciter le Gouvernement à accélérer la publication des textes réglementaires ?

Les sénateurs ont posé des **questions au Gouvernement**, écrites ou orales notamment dans le cadre des semaines sénatoriales de contrôle et d'initiative. Les commissions ont publié des **rapports d'information** pour étudier, outre la publication des textes réglementaires conditionnant la mise en application de chaque loi, la réalité de l'application même de la législation – par exemple, le rapport de la commission des affaires sociales sur l'activité des *maisons départementales des personnes handicapées* (Sénat n° 485, 2008-2009). Les **rapports et avis budgétaires** consacrent des développements à la mise en application des lois.

Pour connaître l'état de mise en application d'une loi :

aller sur le site Internet du Sénat www.senat.fr, cliquer sur le lien « Projets/propositions de loi », sélectionner une loi puis cliquer successivement sur « Dossier législatif », sur « Loi promulguée », sur « État d'application de la loi » et sur la rubrique de votre choix dans le pavé situé à droite relatif aux *mesures réglementaires prévues, ou non, par la loi et déjà prises, ou non, par le Gouvernement et/ou aller sur le site Internet du Secrétariat général du Gouvernement www.legifrance.gouv.fr*