

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS	5
AVANT-PROPOS	7
PREMIÈRE PARTIE :	13
PRINCIPALES DONNÉES STATISTIQUES	13
I. MISE EN APPLICATION, AU 30 SEPTEMBRE 2009, DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2008-2009	17
A. SUR 38 LOIS, 11 NE PRESCRIVENT AUCUN TEXTE D'APPLICATION	17
B. SUR LES 27 LOIS APPELANT DES MESURES RÉGLEMENTAIRES, 17 (63 %) ÉTAIENT TOTALEMENT OU PARTIELLEMENT MISES EN APPLICATION AU 30 SEPTEMBRE 2009	19
C. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DU PREMIER SEMESTRE DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2008-2009	24
D. DOUBLEMENT DES MESURES RÉGLEMENTAIRES PRESCRITES PAR LE LÉGISLATEUR, LÉGÈRE AMÉLIORATION DE LEUR TAUX DE PUBLICATION	26
E. RACCOURCISSEMENT DES DÉLAIS DE PUBLICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES PRÉVUS	32
F. PUBLICATION, SELON LEUR ORIGINE, DES MESURES D'APPLICATION PRÉVUES PAR LES LOIS VOTÉES EN 2008-2009 : LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES AMENDEMENTS DU SÉNAT EST STABLE	34
G. LOIS VOTÉES APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE OU RECOURS À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE : QUELLE INCIDENCE SUR LEUR MISE EN APPLICATION ?	37
H. ÉTAT DE MISE EN APPLICATION DES LOIS VOTÉES EN 2008-2009, SELON LES MODALITÉS DE LEUR ADOPTION	39
I. PUBLICATION DES MESURES RÉGLEMENTAIRES PRÉVUES PAR LES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE EN 2008-2009 : DES RÉSULTATS EN PROGRÈS	40
II. MISE EN APPLICATION DES LOIS ANTÉRIEURES À L'ANNÉE PARLEMENTAIRE : PRIORITÉ AU SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES LOIS RÉCENTES	41
A. 234 LOIS VOTÉES DEPUIS 1984 EN ATTENTE DE SUIVI RÉGLEMENTAIRE	41
B. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ EN 2008-2009, DES LOIS ANTÉRIEURES À CETTE ANNÉE PARLEMENTAIRE	44
C. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE OPÉRÉ PENDANT LA XIII ^E LÉGISLATURE DES LOIS VOTÉES AU COURS DES LÉGISLATURES PRÉCÉDENTES	47

D. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ PENDANT LA XIII ^E LÉGISLATURE, DES LOIS VOTÉES DEPUIS LE DÉBUT DE CETTE LÉGISLATURE (DU 20 JUIN 2007 AU 30 SEPTEMBRE 2009).....	48
SECONDE PARTIE : OBSERVATIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES.....	49
I. UN BILAN POSITIF	51
II. UN SUIVI RÉGLEMENTAIRE PERFECTIBLE	56
III. LA LENTE RÉSORPTION DU STOCK DE LOIS EN ATTENTE.....	58
IV. LE SUIVI DES TEXTES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE	64
V. L'IMPACT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE	67
VI. LE CONTRÔLE DES COMMISSION SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS	69
VII. L'ATTENTE EXCESSIVE DES RAPPORTS DEMANDÉS AU GOUVERNEMENT PAR LE LÉGISLATEUR.....	70
VIII. QUELQUES PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION EN GUISE DE CONCLUSION.....	74
LEXIQUE.....	77
ANNEXE N° 1 : OBSERVATIONS DES PRÉSIDENTS DE COMMISSION SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS EN 2008-2009 (Extraits du « Bulletin des commissions »).....	79
ANNEXE N° 2 : STATISTIQUES SUR L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2008-2009 ET COMPARAISONS AVEC LES ANNÉES PRÉCÉDENTES.....	95
1. <i>Lois votées, depuis 1986-1987, par année parlementaire (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification des conventions et traités).....</i>	<i>95</i>
2. <i>Mise en 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>96</i>
3. <i>Mise en 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) : répartition par commissions (% arrondis) depuis 2002-2003.....</i>	<i>97</i>
ANNEXE N° 3 : BILAN GOUVERNEMENTAL DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS AU 30 JUIN 2009 (TAUX DE MISE EN APPLICATION DES LOIS PUBLIÉES ENTRE LE DÉBUT DE LA XII^E LÉGISLATURE (30 JUIN 2007) ET LE 31 DÉCEMBRE 2008	101
ANNEXE N° 4 : ORDONNANCES PUBLIÉES ENTRE LE 1^{ER} OCTOBRE 2008 ET LE 30 SEPTEMBRE 2009.....	105
ANNEXE N° 5 : RAPPORTS PUBLIÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN 2008-2009 SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS.....	109

RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS

Au cours de l'année parlementaire 2008-2009, le Parlement a voté **38 lois** (hors traités, conventions et accords internationaux). Sur ce total, on dénombre 11 lois d'application directe et **27 lois prescrivant un suivi réglementaire** bien plus dense que les années précédentes : 615 mesures réglementaires prévues, contre 395 en 2007-2008 et 548 en 2006-2007 (699 en 2003-2004).

A la fin de l'année parlementaire, soit au 30 septembre 2009 :

- **4 lois avaient reçu l'intégralité de leurs textes d'application**, peu nombreux il est vrai ; 13 étaient partiellement applicables, à des taux variant entre 0,5 et 88 % ; sur 10 lois encore non applicables, 7 ont été votées pendant la session extraordinaire de juillet 2009 ;

- **27 % des mesures réglementaires prévues par la loi avaient été publiées**, taux légèrement plus favorable que l'année précédente (25 %). Ce taux peut paraître encore décevant, mais il doit être apprécié en prenant en considération le fort volume de suivi requis, tardivement, par les lois votées pendant la session extraordinaire de juillet : à elle seule, la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital a prescrit la publication de 195 textes réglementaires, soit près du tiers du total exigé pendant toute l'année 2008-2009.

Il est possible de porter au crédit du pouvoir réglementaire :

- le **bon résultat obtenu sur les 12 lois prescrivant un suivi réglementaire votées avant le 31 mars 2009**, qui auraient dû être intégralement mises en application au 30 septembre 2009, compte tenu du délai de six mois imparti aux ministres par les instructions, à caractère permanent, du Premier ministre. **Le taux moyen de mise en application de ces 12 lois atteint 73 %**, ce qui reste sans doute insuffisant, mais ce qui témoigne du souci renforcé de respecter la prescription du Premier ministre ; 2 lois étaient totalement mises en application et 7 en très bonne voie de l'être ;

- une célérité accrue pour l'édiction des décrets et des arrêtés : **82 % des mesures parues ont été publiées dans le délai de six mois après publication de la loi**, contre seulement 60 % en 2007-2008 et 84 % en 2006-2007 ;

- une **nette progression du taux de mise en application des lois votées après déclaration d'urgence ou selon la procédure accélérée avec 21 %** contre 10 % en 2007-2008 même si, là encore, la forte densité de requis réglementaire de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital a grevé le résultat.

Il faut également souligner les progrès accomplis pour continuer à mettre en application les **lois votées avant le 1er octobre 2008 : 29 sont devenues pleinement applicables**, notamment celles relatives aux *animaux dangereux* (1999), aux *nouvelles réglementations économiques*, dite loi NRE (2001), à la *sécurité intérieure* (2003), au statut de certaines *professions judiciaires ou juridiques* (2004), aux *traitements de données* à caractère personnel (2004), au traitement de la *récidive des infractions pénales* (2005), à l'*immigration* et à l'intégration (2005), à l'assurance de *protection juridique* (2007).

Plusieurs lois importantes ont reçu presque tous les textes d'application prévus. Par exemple, les taux de mise en application ont augmenté de 13 points, atteignant 83 %, pour la loi du 6 août 2004 relative à la *bioéthique* ; de 8 points, atteignant 94 %, pour la loi du 13 août 2004 relative à l'*assurance maladie*, de 4 points, atteignant 78 %, pour la loi du 9 août 2004 relative à la *politique de santé publique*.

Fidèle à sa tradition, le Sénat a pris, en 2008-2009, des initiatives pour contrôler les conditions de mise en application des lois, selon des modalités diverses.

Les sénateurs ont questionné le Gouvernement sur ce thème.

Les commissions ont publié des rapports d'information ou inauguré de nouvelles pratiques de contrôle pour étudier, au-delà de la parution des textes réglementaires, **la réalité de l'entrée en vigueur de la législation « sur le terrain »**. Des développements ont été consacrés à la mise en application des lois dans les rapports et avis budgétaires.

AVANT-PROPOS

Le présent rapport analyse les mesures réglementaires prises par l'exécutif pour la mise en application des lois durant l'année parlementaire 2008-2009, deuxième année pleine de la XIII^e législature.

Au cours de la XII^e législature, il a pu être relevé que la mise en application des lois était devenue une ardente obligation pour le Gouvernement, qui a pris des mesures déterminantes pour accélérer la publication des textes réglementaires d'application. De leur côté, le Sénat et l'Assemblée nationale ont exercé toute leur influence, selon leurs propres procédures, pour stimuler le suivi réglementaire. Notamment, l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit a fait obligation au Gouvernement de publier des rapports sur la mise en application de chaque loi six mois après son entrée en vigueur.

Les résultats probants obtenus grâce à la mobilisation conjointe du Gouvernement et du Parlement se confirment sous la XIII^e législature.

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

La circulaire impose une méthode précise consistant :

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

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

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

¹ Journal officiel du 7 mars 2008.

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

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

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

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

Un troisième bilan semestriel, établi au 30 juin 2009 en application de la circulaire précitée, peut être consulté sur **Legifrance**¹, faisant apparaître « *le taux d'exécution de l'ensemble des lois qui, parmi celles publiées entre le début de la XIII^e législature (juin 2007) et le 31 décembre 2008, appellent des décrets d'application* » (voir en annexe au présent rapport).

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 2008-2009, la publication de leurs rapports sur l'application de lois particulières. Quatre rapports ont été publiés, dont la liste figure en annexe au présent rapport.

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

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

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées entend profiter de la présentation de l'évaluation prévue par le rapport annexé à la loi n° 2009-928 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense pour avoir avec le Gouvernement un **débat** sur la mise en application et le respect de cette loi comme du Livre blanc sur la défense.

La commission des affaires sociales a porté cette année encore une attention particulière à la loi handicap en dressant, dans un **rapport**

¹ Accès par les rubriques « Droit français », « lois et règlements », « l'application des lois », « les bilans semestriels ».

d'information, un premier bilan de l'activité des maisons départementales des personnes handicapées trois ans après leur mise en place (rapport d'information n° 485, 2008-2009, de M. Paul Blanc et de Mme Annie Jarraud-Vergnolle : « *Les maisons départementales des personnes handicapées sur la bonne voie : premier bilan, quatre ans après la loi du 11 février 2005* »).

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

En séance plénière du Sénat, lors de la discussion du projet de loi portant réforme de l'hôpital, le président Nicolas About et le rapporteur général Alain Vasselle ont de nouveau insisté, à propos de l'installation des médecins, sur la nécessité de disposer du contenu d'un décret avant la réunion de la commission mixte paritaire afin que, d'une manière générale : « *comme on nous l'a toujours promis, si un décret est évoqué sur un sujet sensible, on nous en fournisse le contenu avant que nous n'adoptions définitivement la loi* » (J.O. Débats Sénat, 29 mai 2009).

La commission de la culture s'efforce d'associer le suivi de la mise en application des lois au contrôle du respect de la loi à travers diverses modalités, susceptibles le cas échéant de déboucher sur des initiatives législatives.

Elle a créé un **groupe de travail**, commun avec la commission des finances, sur les modalités de financement des universités (rapport d'information n° 532, 2008-2009, de MM. Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont : « *Autonomie budgétaire et financière des universités et nouveau système d'allocation des moyens (SYMPA) : le chemin de la vertu ?* »).

Certains de ses membres ont participé à une **commission créée auprès du ministère** de la culture réunissant parlementaires et associations d'élus pour élaborer des propositions en vue de revenir sur les dispositions législatives relatives au rôle des *architectes des bâtiments de France*, ainsi qu'à deux **comités de suivi**, sur le passage à l'*autonomie des universités* et sur la préparation des *ordonnances relatives au cinéma*.

La commission a aussi utilisé les **semaines de contrôle et d'initiative** résultant de la révision constitutionnelle de juillet 2008. C'est ainsi que Mme Catherine Morin-Desailly, qui avait fait le point dans un rapport d'information (n° 458, 2007-2008) sur les difficultés d'application du volet relatif aux enseignements artistiques de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, a souhaité poursuivre ce contrôle par une **question orale avec débat**, qui a été inscrite à l'ordre du jour du 29 octobre 2009 (question orale avec débat n° 49, J. O. Débats Sénat du 29 octobre 2009, page 9037).

Par ailleurs, la vigilance exercée sur l'application d'une loi, en l'occurrence la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées, a conduit M. Philippe Richert à déposer une **proposition de loi** (n° 215, 2007-2008) sur la restitution par la France des têtes maories, adoptée par le Sénat le 29 juin 2009.

Ce sont, de même, les difficultés d'application de la loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la *diffusion audiovisuelle* et à la *télévision du futur* concernant le passage à la télévision numérique terrestre, qui ont conduit, le 12 mai 2009, M. Xavier Pintat au dépôt d'une **proposition de loi** relative à la lutte contre la fracture numérique.

La commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire se déclare satisfaite des améliorations résultant de l'utilisation des outils et des méthodes de suivi de la mise en application des lois développés ces dernières années par le Gouvernement.

Tel est le cas, depuis 2004, des **rapports ministériels sur la mise en application de chaque loi** six mois après sa publication, ou encore, depuis 2008, de la transmission en amont par le Gouvernement des **échéanciers prévisionnels de publication des textes réglementaires d'application de la loi** au cours du trimestre suivant la publication de chaque loi, ou enfin, des **fiches transmises par le Secrétariat général du Gouvernement** qui permettent de compléter le bilan semestriel de la mise en application des lois par des observations sur les différences constatées entre la base Legifrance et la base Apleg du Sénat.

Par ailleurs, la commission a engagé, à la demande du groupe socialiste, un bilan de l'application de la loi de *modernisation de l'économie*.

Les sénateurs membres de la commission des lois ont posé, en 2008-2009, des **questions** sur les lois relatives à la *législation funéraire*, aux conditions de commercialisation de certains engins motorisés (*mini-motos*), à la *simplification du droit*, notamment sur le bilan d'application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 instituant l'obligation d'un rapport sur la mise en application de chaque loi et, enfin, sur la réforme de la *protection juridique des majeurs*.

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

La première partie présente des données statistiques sur la mise en application, au 30 septembre 2009, des lois votées au cours de l'année parlementaire 2008-2009, puis des lois antérieures.

La seconde partie, établie sur la base des analyses et des observations auxquelles ont procédé les commissions permanentes, chacune dans son domaine de compétence, met en évidence des exemples qui illustrent les tendances observées. Si l'appréciation est favorable dans l'ensemble, en

particulier pour la mise en application des lois récentes, des retards ou autres motifs d'insatisfaction significatifs subsistent.

Figurent en annexe :

- les comptes rendus des observations sur le contrôle de l'application des lois présentées par les présidents de commission en octobre 2009 ;

- la liste des ordonnances publiées entre le 1^{er} octobre 2008 et le 30 septembre 2009.

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

PREMIÈRE PARTIE :
PRINCIPALES DONNÉES STATISTIQUES

MÉTHODOLOGIE

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

Le **Gouvernement pouvant prendre des mesures d'exécution des lois indépendamment de toute prescription législative**, en vertu de son pouvoir réglementaire autonome, les textes réglementaires non prévus par la loi sont insérés dans la base Apleg lorsqu'ils sont publiés.

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

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

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

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

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

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

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

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

Le bilan annuel dressé dans le présent rapport du Sénat est arrêté au 30 septembre 2009, dernier jour de l'année parlementaire 2008-2009.

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

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

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

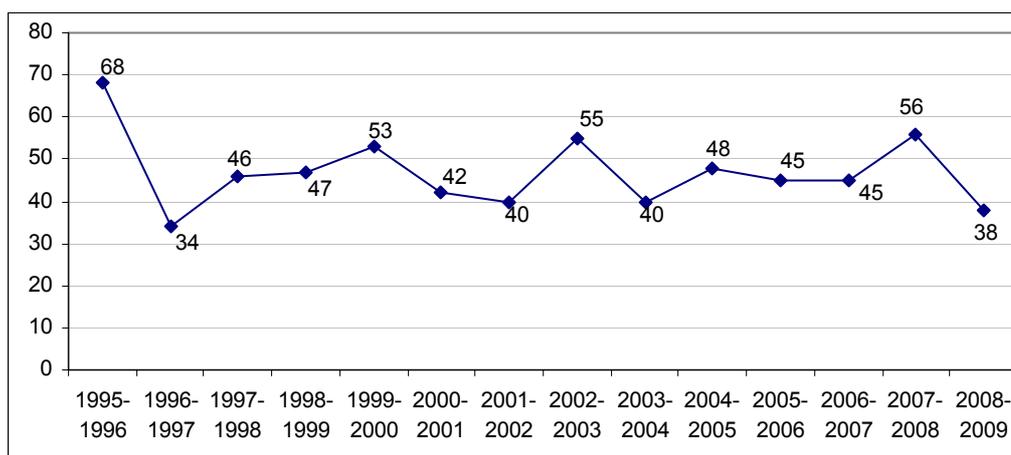
I. MISE EN APPLICATION, AU 30 SEPTEMBRE 2009, DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2008-2009

A. SUR 38 LOIS, 11 NE PRESCRIVENT AUCUN TEXTE D'APPLICATION

38 lois définitivement adoptées par le Parlement ont été promulguées en 2008-2009 (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification de traités, conventions ou accords internationaux).

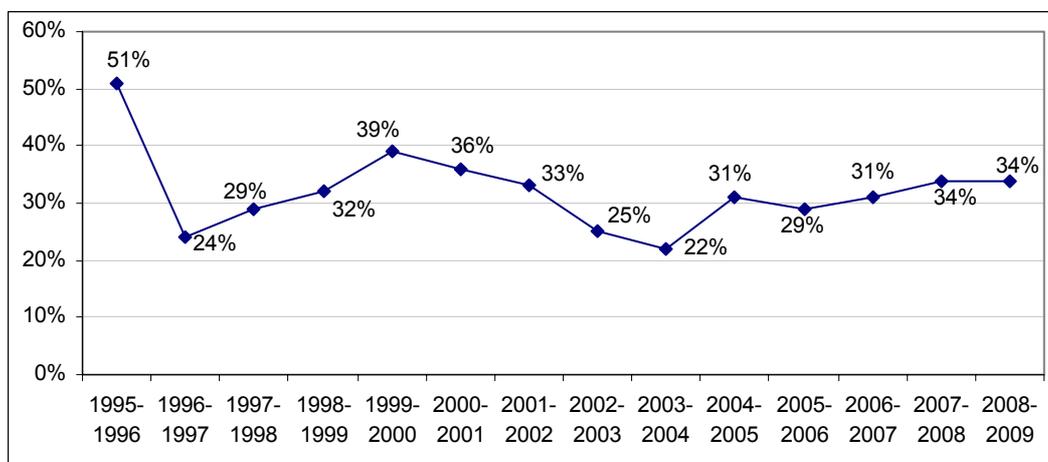
Sur ces 38 lois, 12 ont été adoptées définitivement durant la première session extraordinaire tenue du 1^{er} au 24 juillet 2009 et aucune durant la seconde session extraordinaire tenue du 14 au 29 septembre 2009.

Nombre de lois promulguées par année parlementaire
(de 1995-1996 à 2008-2009)



11 de ces 38 lois sont des **lois d'application directe, ne prescrivant l'intervention d'aucune mesure d'application réglementaire**. Leur part relative, dans le total des textes promulgués, est stable par rapport au niveau des deux dernières années.

**Part relative des lois d'application directe dans le total des lois votées (en % arrondis)
(de 1995-1996 à 2008-2009)**



Parmi les 11 lois d'application directe votées en 2008-2009 :

- 9 relèvent de la commission des lois dont 3 lois organiques pour l'application de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ;
- 1 de la commission de la culture et 1 de la commission des finances.

Si l'on déduit des 38 lois votées (hors conventions, traités ou accords internationaux) les 11 lois d'application directe, il reste **27 lois prescrivant des mesures réglementaires** (37 en 2007-2008).

11 lois d'application directe (2008-2009)

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

- Loi organique n° 2009-257 du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France

Commission des finances (1) :

- Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

Commission des lois (9) :

- Loi n° 2008-1187 du 14 novembre 2008 relative au statut des témoins devant les commissions d'enquête parlementaires (issue d'une proposition déposée par M. Bernard Accoyer, Président de l'Assemblée nationale).

- Loi n° 2008-1245 du 1er décembre 2008 visant à prolonger l'application des articles 3, 6 et 9 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers

- Loi organique n° 2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution

- Loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés

- Loi n° 2009-61 du 16 janvier 2009 ratifiant l'ordonnance n° 2005-759 du 4 juillet 2005 portant réforme de la filiation et modifiant ou abrogeant diverses dispositions relatives à la filiation

- Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution

- Loi n° 2009-832 du 7 juillet 2009 modifiant le mode de scrutin de l'élection de l'Assemblée de Corse et certaines dispositions relatives au fonctionnement de la collectivité territoriale de Corse

- Loi organique n° 2009-966 du 3 août 2009 prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental

- Loi n° 2009-970 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et portant ratification d'ordonnances

B. SUR LES 27 LOIS APPELANT DES MESURES RÉGLEMENTAIRES, 17 (63 %) ÉTAIENT TOTALEMENT OU PARTIELLEMENT MISES EN APPLICATION AU 30 SEPTEMBRE 2009

Sur les 27 lois appelant des mesures réglementaires d'application, on comptait au 30 septembre 2009 :

– **10 lois non mises en application** (37 %) ;

– **13 lois partiellement mises en application** (48 %), une partie seulement des textes réglementaires d'application étant parue ;

– **4 lois mises en application** (15 %), tous les textes réglementaires prévus étant parus.

Le tableau qui suit montre que, par rapport aux années parlementaires précédentes, la proportion de lois encore **non mises en application** en fin d'année parlementaire (37 %) figure parmi les moins fortes tandis que la proportion des **lois mises en application** se situe nettement au dessus de la moyenne (15 %).

Ces résultats relativement favorables sont d'autant plus appréciables qu'un suivi réglementaire important est requis par la grande majorité des lois votées en 2008-2009.

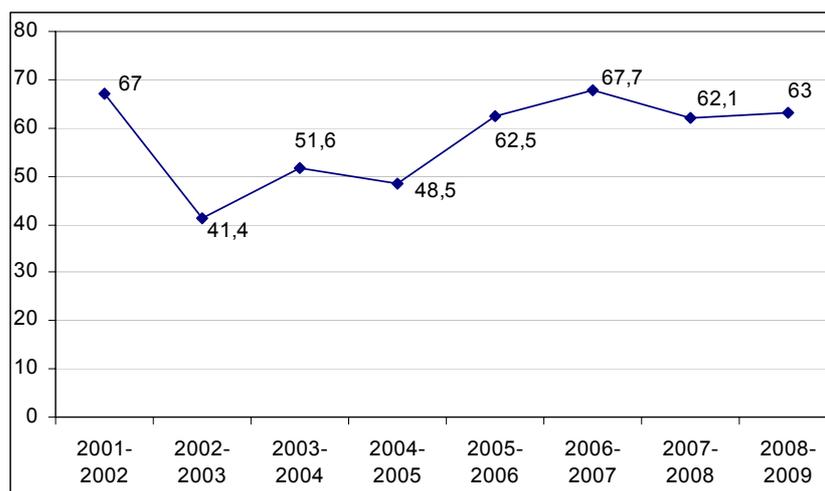
**État de mise en application des lois votées au cours de l'année parlementaire
(de 2001-2002 à 2008-2009)**

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

	2001 2002	2002 2003	2003 2004	2004 2005	2005 2006	2006 2007	2007 2008	2008 2009
Lois non mises en application	Un tiers	Près de 60 %	Près de 50 %	Plus de 50 %	Plus du tiers	Plus de 30 %	Près de 40 %	37 %
Lois partiellement mises en application	Près de 60 %	Près de 25 %	Plus de 40 %	Près de 40 %	Plus de la moitié	Près de 60 %	Plus de 40 %	48 %
Lois mises en application	Plus de 10 %	Près de 20 %	Près de 10 %	Près de 10 %	Près de 10 %	Près de 10 %	Près de 20 %	15 %

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

Évolution, depuis 2001-2002, de la part respective de l'ensemble des lois partiellement ou totalement mises en application 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)



1) Parmi les **4 lois ayant reçu toutes leurs mesures d'application**, 1 relève de la commission des affaires sociales, 1 de la commission des finances et 2 de la commissions des lois.

4 lois mises en application (2008-2009)

Commission des affaires sociales (1) :

- Loi n° 2009-974 du 10 août 2009 réaffirmant le principe du *repos dominical* et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires.

Commission des finances (1) :

- Loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le *financement de l'économie*.

Commission des lois (2) :

- Loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au *fonctionnement des assemblées parlementaires* et à compléter le code de justice administrative ;

- Loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la *Cour des comptes* et aux chambres régionales des comptes.

Ces 4 lois ont pour caractéristique commune une faible densité de suivi réglementaire. Elles prescrivaient au total 28 mesures d'application, soit moins de 7 mesures par loi.

Deux de ces lois ont été votées en octobre 2008, et les deux autres promulguées en juin et août 2009.

2) Les **13 lois partiellement mises en application au 30 septembre 2009** le sont dans des conditions très inégales : le taux de mise en application de chacune varie de 0,5 % à 88 %.

9 de ces textes appellent un suivi réglementaire peu important (1 à 30 mesures prévues). Ne font exception que quatre lois : la loi généralisant le *revenu de solidarité active* (RSA) avec 43 mesures attendues, la loi de mobilisation pour le *logement* avec 67 mesures attendues, la loi de *financement de la sécurité sociale* pour 2009 avec 99 mesures attendues et la loi portant *réforme de l'hôpital* avec 195 mesures attendues.

13 lois partiellement mises en application (2008-2009)

	Taux de mise en application au 30 septembre 2009		
	Mesures attendues	Mesures prises	%
Commission des affaires sociales (4) : - Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires - Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009 - Loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail - Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion	195	1	0,5 %
	99	71	72 %
	14	12	86 %
	43	37	86 %
Commission de la culture, de l'éducation et de la communication (2) : - Loi n° 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet - Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision	13	1	8 %
	10	1	10 %
Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (2) : - Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion - Loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés	67	24	36
	8	7	88
Commission des finances (4) : - Loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009 - Loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009 - Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 - Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009	6	4	67 %
	2	1	50 %
	12	9	66 %
	18	8	44 %
Commission des lois (1) : - Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures	26	2	7 %
Taux moyen de mise en application			35 %

Parmi les lois qui présentent les taux de mise en application les plus satisfaisants, on trouve notamment les *lois de finances* (initiales et rectificatives) et la loi de *financement de la sécurité sociale* (avec des taux allant de 44 % à 100 %) pour lesquelles, comme de coutume, la nécessité de pourvoir rapidement aux contraintes de gestion quotidienne est un facteur d'accélération de publication des textes réglementaires déterminant. Il en va de même pour des lois emblématiques ou urgentes, telles celle généralisant le *revenu de solidarité active* (RSA), celle en faveur des *revenus du travail*, ou encore celle pour l'accélération des *programmes de construction* (avec des taux allant de 86 % à 88 %).

Le **taux moyen de mise en application des lois partiellement mises en application**, 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, et remonté à 44,6 % en 2007-2008, est redescendu à **35 %** en 2008-2009.

3) Parmi les **10 lois non mises en application** figurent 7 textes prescrivant un suivi réglementaire adoptés pendant la session extraordinaire tenue du 1^{er} au 24 juillet 2009, et 3 textes votés plus de six mois avant l'échéance du 30 septembre 2009.

10 lois non mises en application (2008-2009)

	Nombre de mesures prévues
Commission des affaires étrangères et de la défense (2) :	
- Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale	5
- Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense	6
Commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) :	
- Loi n° 2009-833 du 7 juillet 2009 portant création d'une première année commune aux études de santé et facilitant la réorientation des étudiants	2
Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (3) :	
- Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement	6
- Loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques	29
- Loi n° 2008-1545 du 31 décembre 2008 pour l'amélioration et la simplification du droit de la chasse	1
Commission des finances (1) :	
- Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer	23
Commission des lois (3) :	
- Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte	12
- Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique	18
- Loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire	3

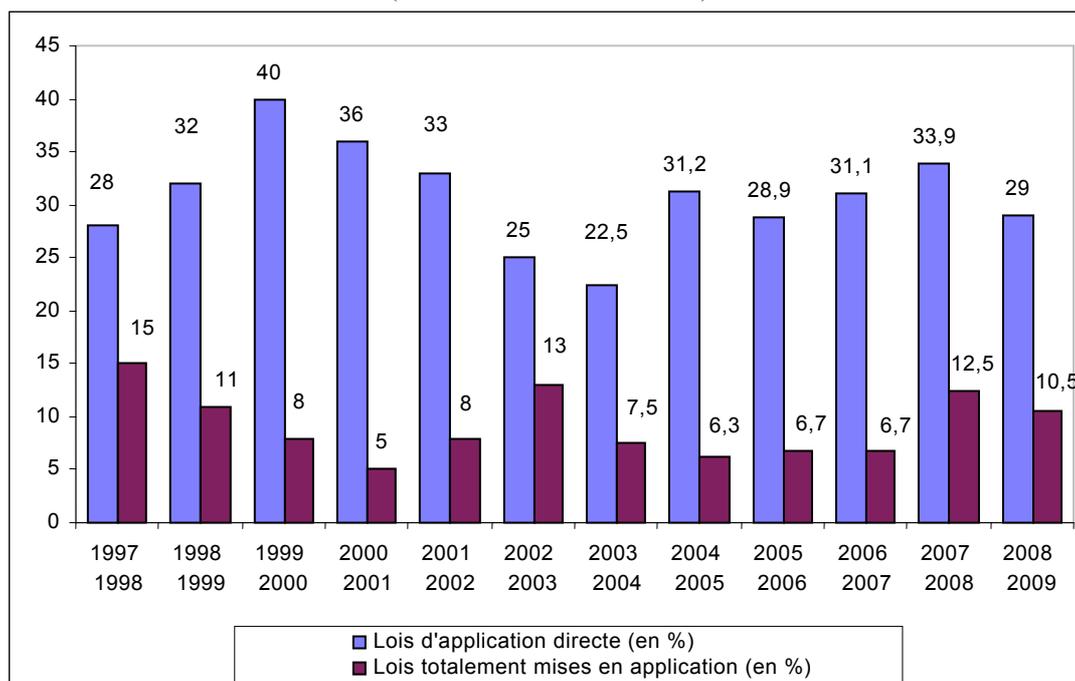
Ainsi, au 30 septembre 2009, les 38 lois votées au cours de l'année parlementaire écoulée (hors traités, accords et conventions) se partageaient en deux parts fort inégales :

– celles qui n'attendaient pas ou plus de textes réglementaires d'application, parce qu'elles sont d'application directe (11, soit 29 %), ou parce qu'elles ont été totalement mises en application (4, soit 10,5 %), soit **39,5 %** du total ;

– celles qui n'étaient encore pas du tout mises en application (10) et celles qui l'étaient partiellement (13), soit **60,5 %** du total.

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

(en % du total des lois votées)
(de 1997-1998 à 2008-2009)



C. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DU PREMIER SEMESTRE DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2008-2009

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

A cet égard, il est intéressant de considérer l'exécution des lois promulguées avant le 31 mars 2009, qui auraient dû être suivies de

l'intégralité de leur suivi réglementaire le 30 septembre 2009, c'est-à-dire à l'expiration du délai de six mois fixé par les instructions du Premier ministre. Il s'agit de 19 lois, dont 7 d'application directe, ce qui ramène à 12 le nombre des textes prescripteurs de décrets et d'arrêtés. Sur ces 12 lois, 2 ont été pleinement mises en application et 2 ne l'ont pas été du tout ; 8 ne sont encore que partiellement mises en application, pour des taux allant de 10 % à 86 %.

De nouveaux progrès sont donc nécessaires pour parvenir au respect du délai de six mois requis pour la publication des textes réglementaires d'application des lois.

Les 12 lois prescrivant un suivi réglementaire, votées avant le 31 mars 2009 (2008-2009)

	Nombre de mesures prévues et non prévues	Nombre de mesures prises	Taux de mise en application au 30 septembre 2009 (en % arrondis)
Commission des affaires sociales (3)			
- Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de <i>financement de la sécurité sociale</i> pour 2009	99	71	72 %
- Loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des <i>revenus du travail</i>	14	12	86 %
- Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le <i>revenu de solidarité active</i> et réformant les politiques d'insertion	43	37	86 %
Commission de la culture (1)			
- Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la <i>communication audiovisuelle</i> et au nouveau service public de la télévision	10	1	10 %
Commission de l'économie (2)			
- Loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des <i>programmes de construction et d'investissement</i> publics et privés	8	7	88 %
- Loi n° 2008-1545 du 31 décembre 2008 pour l'amélioration et la simplification du <i>droit de la chasse</i>	1	0	0 %
Commission des finances (4)			
- Loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009	2	1	50 %
- Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de <i>finances rectificative pour 2008</i>	12	9	75 %
- Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de <i>finances pour 2009</i>	18	8	44 %
- Loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le <i>financement de l'économie</i>	2	2	100 %
Commission des lois (2)			
- Loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la <i>législation funéraire</i>	3	0	0 %
- Loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la <i>Cour des comptes</i> et aux chambres régionales des comptes	24	24	100 %
Taux moyen unitaire de mise en application			73 % (63 % pour les 8 lois partiellement mises en application)

D. DOUBLEMENT DES MESURES RÉGLEMENTAIRES PRESCRITES PAR LE LÉGISLATEUR, LÉGÈRE AMÉLIORATION DE LEUR TAUX DE PUBLICATION

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

– soit en exécution d'une prescription expressément formulée par la loi (« *Un décret fixera les conditions...* ») ;

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

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

1) L'année parlementaire 2008-2009 a été caractérisée par une double évolution :

– une **diminution du nombre des lois promulguées appelant des mesures d'application**, à savoir 27 (contre 31 à 37 lois de ce type chaque année depuis 2003-2004) ;

– une **augmentation très importante dans ces lois du nombre de dispositions prescrivant un suivi réglementaire**, à savoir **615** (395 en 2007-2008) retrouvant ainsi un seuil proche de ceux des années 2001 à 2005 (699 en 2003-2004, 548 en 2006-2007).

Il s'ensuit que le **nombre moyen, par loi, de dispositions prescrivant un suivi réglementaire** a bondi de 11, en 2007-2008, à 24 en 2008-2009.

Le tableau suivant fait apparaître que **ce nombre est le plus élevé depuis neuf ans**. Cette augmentation est particulièrement accentuée, par rapport à l'année précédente, pour les lois relevant de la commission des affaires sociales (7 fois plus) mais également pour celle des affaires étrangères (5 fois plus), de la culture (4 fois plus), de l'économie (3 fois plus) et même celle des lois (2 fois plus), tandis que ce nombre diminue pour la commission des finances (2 fois moins).

**Nombre moyen (arrondi), par loi
de dispositions prescrivant un texte réglementaire (évolution de 2000-2001 à 2008-2009)
(hors lois d'application directe : soit 38-11 = 27 en 2008-2009)**

	Culture	Économie	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	29	0	24	22	14	1	18
2007-2008	2	7	5	10	20	6	105	11
2008-2009	8 (3 lois)	22 (5 lois)	24 (2 lois)	68 (5 lois)	11 (6 lois)	11 (6 lois)	-	24 (27 lois)

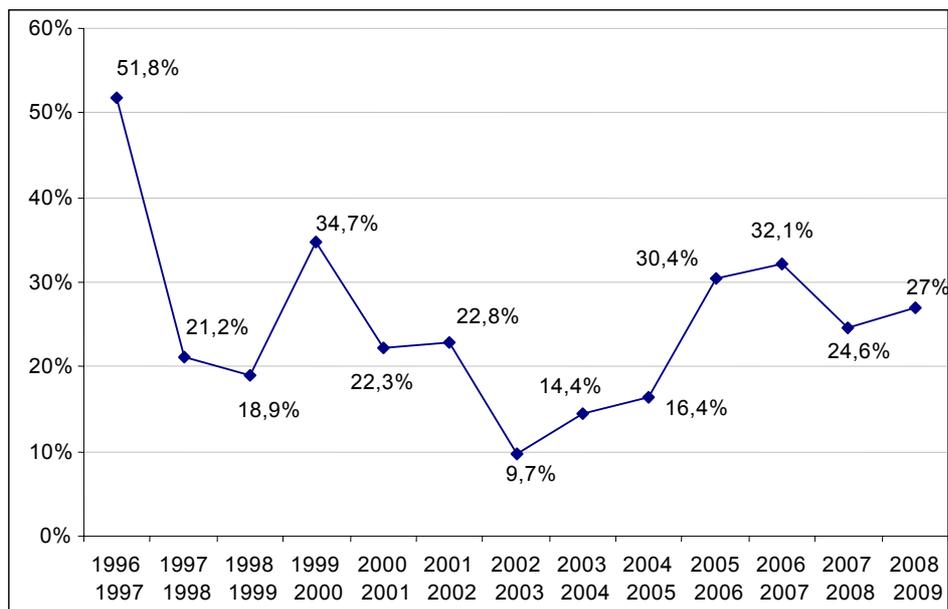
2) D'une année parlementaire à l'autre, le **taux de publication au 30 septembre des mesures réglementaires prescrites s'est légèrement amélioré pour atteindre 27 % en 2008-2009.**

Comme déjà souligné, cette amélioration intervient dans un contexte d'augmentation prononcée du nombre des dispositions réglementaires prévues (615 cette année contre 395 l'an passé).

**Taux de mise en application des dispositions législatives
prescrivant un texte réglementaire de 1996-1997 à 2008-2009
(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	51,8 %
1997-1998	33	358	76	21,2 %
1998-1999	32	392	74	18,9 %
1999-2000	32	331	115	34,7 %
2000-2001	27	425	95	22,3 %
2001-2002	27	617	141	22,8 %
2002-2003	41	559	54	9,7 %
2003-2004	31	699	101	14,4 %
2004-2005	33	670	110	16,4 %
2005-2006	32	454	138	30,4 %
2006-2007	31	548	176	32,1 %
2007-2008	37	395	97	24,6 %
2008-2009	27	615	165	27 %

Visualisation graphique du tableau précédent



3) Le **taux de mise en application de 27 %** des dispositions législatives prescrivant un texte réglementaire recouvre, selon le champ des compétences de chaque commission, **des performances très contrastées.**

Lois votées en 2008-2009
Application des dispositions législatives prescrivant un texte réglementaire
 (au 30 septembre 2009)

	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Économie	Finances	Lois	Commission spéciale	Total
Nombre de dispositions législatives prescrivant un texte réglementaire	11	340	25	108	63	68	-	615
- entrées en application	0	110	2	19	24	10	-	165
- restant à appliquer	11	230	23	89	39	58	-	450
Taux de mise en application (arrondi)	0 %	32 %	8 %	18 %	38 %	15 %	-	27 %

Source : Base APLEG, Sénat, M.I, 1°.

Une des principales causes des fortes différences constatées entre les commissions, qui varient d'une année sur l'autre, tient à l'échelonnement dans le temps de la promulgation des lois entrant dans leur champ de compétence respectif. Par exemple, les deux lois relevant de la commission des affaires étrangères ont été adoptées en juin et en juillet 2009.

4) Le vote tardif, durant la **session extraordinaire de juillet 2009**, de lois à forte densité de suivi réglementaire, encore quasiment inapplicables au 30 septembre, a pesé sur le taux de publication des textes d'application.

En effet, le Parlement ayant été convoqué en session extraordinaire du 1^{er} au 24 juillet 2009, ses travaux ont abouti à la promulgation supplémentaire de 9 lois prescrivant des textes d'application : au nombre de **314**, ces mesures réglementaires ont représenté **51 % du total requis pendant toute l'année parlementaire**, pourcentage porté à ce haut niveau par la densité du suivi réglementaire requis par la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital.

Parmi les lois adoptées en juillet, une seule, la loi adaptant le principe du repos dominical, avait été totalement mise en application au 30 septembre. Il est vrai qu'elle ne requérait qu'une seule mesure réglementaire.

Précisons que trois lois¹ adoptées durant la seconde session extraordinaire, qui s'est tenue du 14 au 29 septembre 2009, n'ont été promulguées qu'au cours du mois d'octobre 2009 du fait de la saisine du Conseil constitutionnel. En conséquence, leur mise en application sera examinée avec celle des lois de l'année parlementaire 2009-2010.

¹ Il s'agit des lois :

- n° 2009-1312 du 28 octobre 2009 tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence ;

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

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

Session extraordinaire du 1^{er} au 24 juillet 2009 : 11 lois adoptées définitivement	
	Taux de mise en application
- Loi n° 2009-974 du 10 août 2009 réaffirmant le principe du <i>repos dominical</i> et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires	100 % (soit 1 mesure prise sur 1 prévue)
- Loi n° 2009-973 du 10 août 2009 de <i>règlement des comptes</i> et rapport de gestion pour l'année 2008	Application directe
- Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la <i>fonction publique</i>	5 % (soit 1 mesure prise sur 21 prévues)
- Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la <i>gendarmerie nationale</i>	0 % (soit 0 mesure prise sur 45 prévues)
- Loi n° 2009-970 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la <i>Nouvelle-Calédonie</i> et portant ratification d'ordonnances	0 % (soit 0 mesure prise sur 1 prévue)
- Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la <i>Nouvelle-Calédonie</i> et à la départementalisation de <i>Mayotte</i>	0 % (soit 0 mesure prise sur 17 prévues)
- Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du <i>Grenelle de l'environnement</i>	0 % (soit 0 mesure prise sur 6 prévues)
- Loi organique n° 2009-966 du 3 août 2009 prorogeant le mandat des membres du <i>Conseil économique, social et environnemental</i>	Application directe
- Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la <i>programmation militaire pour les années 2009 à 2014</i> et portant diverses dispositions concernant la défense	0 % (soit 0 mesure prise sur 3 prévues)
- Loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des <i>services touristiques</i>	0 % (soit 0 mesure prise sur 25 prévues)
- Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant <i>réforme de l'hôpital</i> et relative aux patients, à la santé et aux territoires	0,5 % (soit 1 mesure prise sur 195 prévues)

Ainsi, **la légère amélioration du taux de publication des mesures réglementaires, passé de 25 à 27 %, ne donne pas une juste mesure de l'effort réalisé par le Gouvernement, qu'il faut apprécier au regard de l'abondance des mesures réglementaires à prendre** (615 au lieu de 395 l'année précédente) et, en particulier, du **vote tardif de la loi portant réforme de l'hôpital**, qui représente près du tiers (31,7 %) du total des mesures prévues par l'ensemble des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2008-2009.

Si l'on ne retient pas cette loi du 21 juillet 2009, le taux moyen de publication des mesures réglementaires prévues pour l'ensemble de l'année parlementaire s'élève à **39 %**, et non à 27 %.

Si l'on ne retient aucune des lois promulguées entre le 21 juillet 2009 et le 10 août 2009 et leurs 314 mesures d'application prévues, le taux moyen de publication des mesures réglementaires prévues pour l'ensemble de l'année parlementaire s'élève même à **55 %** au lieu de 27 %.

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

5) En outre, **43 mesures réglementaires d'application non explicitement prévues** par le législateur ont été prises par le Gouvernement.

Nombre total de mesures réglementaires prises (prévues et non prévues)
(lois votées pendant l'année parlementaire 2008-2009, hors lois d'application directe)

	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Économie	Finances	Lois	Commission spéciale	Total
- mesures réglementaires prévues par la loi et prises	-	110	2	19	24	10	-	165
- mesures réglementaires prises mais non prévues par la loi	-	12	-	12	-	19	-	43
TOTAL	-	122	2	31	24	29	-	208

Source : Base APLEG, Sénat, M.1, 2°.

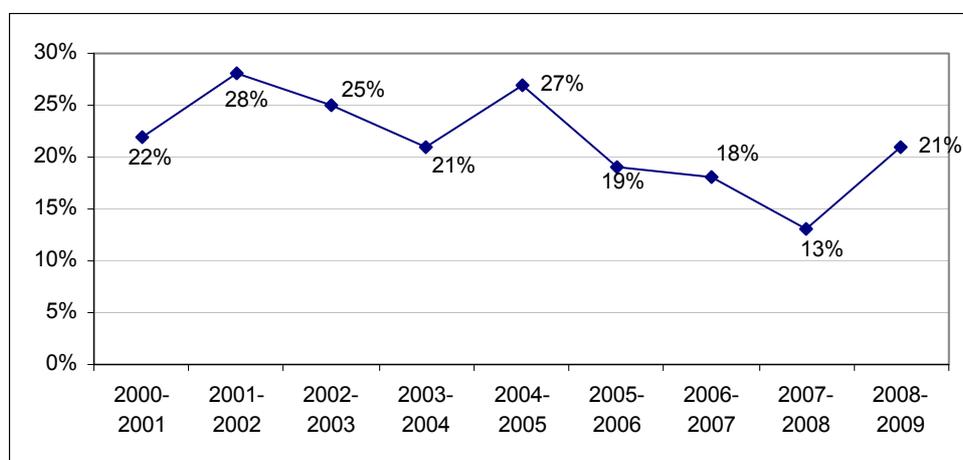
Dans le total des mesures d'application qui ont été prises, **la part de celles qui n'étaient pas prévues par la loi** est de **21 %** en 2008-2009 (contre 13 % en 2007-2008, 18 % en 2006-2007 et 19 % en 2005-2006), ce qui vient infléchir la tendance à la diminution de cette proportion constatée depuis 2005-2006.

Proportion des textes réglementaires publiés, non prévus par la loi, dans le total des textes réglementaires publiés, non prévus et prévus

(évolution de 2000-2001 à 2008-2009)

(au 30 septembre de chaque année)

(% arrondis)



Si l'on prend en compte les mesures non prévues prises par le Gouvernement, le taux de mise en application des lois promulguées en 2008-2009 passe de 27 % à 32 %.

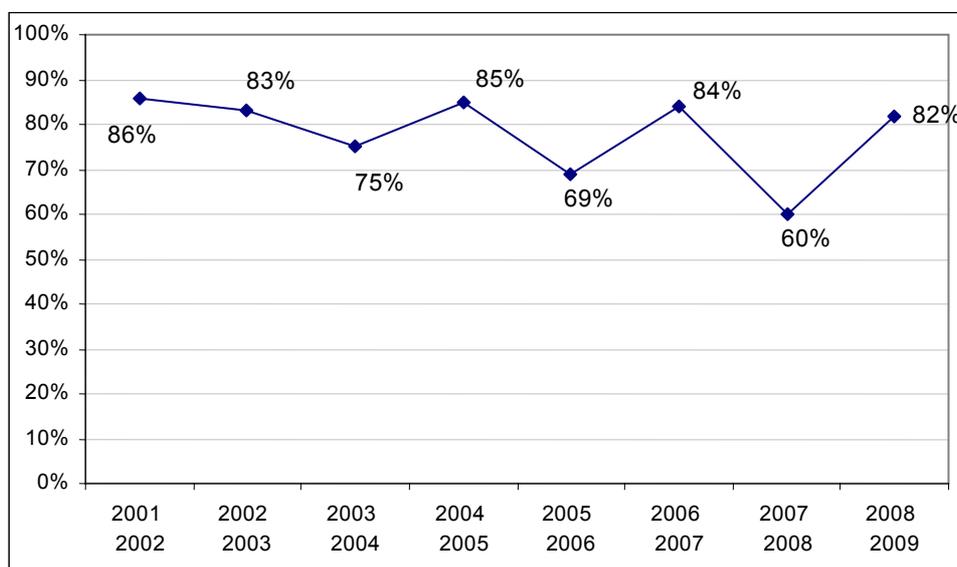
E. RACCOURCISSEMENT DES DÉLAIS DE PUBLICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES PRÉVUS

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

1) Cette évolution en dents de scie est observée cette année encore. Pour les **165 textes réglementaires explicitement prévus et parus, pour les lois promulguées en 2008-2009**, les délais de publication raccourcissent :

– **82 % ont été publiés en moins de six mois (délai requis par les instructions du Premier Ministre)**, contre 60 % en 2007-2008, 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.

Part des textes réglementaires publiés en moins de six mois dans le total des textes publiés (de 2001-2002 à 2008-2009)



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

**Délais de publication des mesures d'application (prévues)
prises au cours de l'année parlementaire pour les lois votées
au cours de l'année parlementaire
(du 1^{er} octobre 2008 au 30 septembre 2009)**

Mesures prévues prises dans un délai	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Economie	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
≤6 mois	-	84	2	17	22	10	-	135	82 %
>6 mois-1 an	-	26	-	2	2	-	-	30	18 %
TOTAL	-	110	-	19	24	10	-	165	100 %

Source : Base APLEG, Sénat, M2.

Délai moyen : 3 mois et 19 jours Délai minimal : 0 jour Délai maximal : 8 mois et 3 jours

2) Pour les **43** autres textes réglementaires publiés mais qui n'étaient **pas prévus** par le législateur, le résultat traduit, au contraire, un recul sensible avec **63 % en moins de six mois** (contre 79 % en 2007-2008, 75 % en 2006-2007, 64 % en 2005-2006 et 85 % en 2004-2005).

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

(du 1^{er} octobre 2008 au 30 septembre 2009)

Nombre de mesures prises dans un délai	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Economie	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
≤6 mois	-	5	-	11	-	11	-	27	63 %
>6 mois-1 an	-	7	-	1	-	8	-	16	37 %
TOTAL	-	12	-	12	-	19	-	43	100 %

Source : Base APLEG, Sénat, M2.

Délai moyen : 4 mois et 9 jours Délai minimal : 14 jours Délai maximal : 9 mois et 10 jours

Mais, le faible nombre de 43 mesures publiées, non prévues par le législateur, ne pèse que modérément sur le rythme de publication de l'ensemble des mesures réglementaires, prévues et non prévues.

La statistique cumulée (165 textes d'application prévus et publiés et 43 non prévus et publiés) est la suivante :

Délais de publication des mesures d'application (prévues et non prévues) prises au cours de l'année parlementaire pour les lois votées au cours de l'année parlementaire (à l'exclusion des rapports)
(du 1^{er} octobre 2008 au 30 septembre 2009)

Nombre de mesures prises dans un délai	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Économie	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
<6 mois	-	89	2	28	22	21	-	162	78 %
>6 mois-1 an		33	-	3	2	8	-	46	22 %
TOTAL	-	122	2	31	24	29	-	208	100 %

Source : Base APLEG, Sénat, M2.

Délai moyen : 3 mois et 24 jours Délai minimal : 0 jour Délai maximal : 9 mois et 10 jours

Le raccourcissement des délais de publication, en termes cumulés (mesures prévues et non prévues), est prononcé :

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

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

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

Délais moyens comparés de publication des mesures d'application des lois
(trois derniers exercices)

	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Textes prévus par le législateur (1)	3 mois et demi	5 mois	3 mois et 19 jours
Textes non prévus par le législateur (2)	4 mois	3 mois et demi	4 mois et 9 jours
Cumul (1) + (2)	3 mois et demi	4 mois et demi	3 mois et 24 jours

F. PUBLICATION, SELON LEUR ORIGINE, DES MESURES D'APPLICATION PRÉVUES PAR LES LOIS VOTÉES EN 2008-2009 : LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES AMENDEMENTS DU SÉNAT EST STABLE

Les dispositions législatives prescrivant des mesures réglementaires sont comptabilisées selon leur origine : projet ou proposition de loi (texte initial), amendement du Gouvernement, amendement de l'Assemblée

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

Comme à l'accoutumée, la priorité est accordée cette année au suivi réglementaire des dispositions figurant dans le texte initial des projets ou propositions de loi. Plus de la moitié des mesures réglementaires publiées, soit 93 sur 165, étaient prévues par le texte initial.

**Origines des mesures réglementaires d'application prévues par les lois votées
au cours de l'année parlementaire 2008-2009
(du 1^{er} octobre 2008 au 30 septembre 2009)**

Origine des mesures prévues	Texte initial	Amendements du Gouvernement	Amendements du Sénat	Amendements de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Total
Total	296	56	111	135	17	615
% du total général	48 %	9 %	18 %	22 %	3 %	100 %
dont :						
prises	93	14	21	32	5	165
restant à prendre	203	42	90	103	12	450
Taux de mise en application (arrondi)	31 %	25 %	19 %	24 %	29 %	27 %

Source : Base APLEG, Sénat, M.3.

Par rapport à 2007-2008, **le taux de publication des mesures réglementaires prévues par les amendements émanant des sénateurs stagne à 19 % en 2008-2009.**

Quant au suivi réglementaire des dispositions introduites à l'initiative des députés, il perd 2 points, passant de 26 % l'an passé à 24 %.

Pour le suivi des amendements du Gouvernement, le taux de publication diminue, d'une année à l'autre, de 8 points, tombant de 33 % à 25 %, probablement parce que cela porte sur un nombre nettement plus important de mesures (56 mesures prévues en 2008-2009 contre 6 en 2007-2008).

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

Taux de mise en application, selon leur origine, des mesures réglementaires prévues par les lois votées au cours de l'année parlementaire 2008-2009 (situation au 30 septembre 2009)		
Origine	Taux de publication (arrondi)	Pour mémoire : part relative dans les dispositions législatives prescrivant un suivi réglementaire
Texte initial	31 %	48 %
Amendements du Gouvernement	25 %	9 %
Amendements du Sénat	19 %	18 %
Amendements de l'Assemblée nationale	24 %	22 %
Introduction en CMP	29 %	3 %

Source : Base APLEG, Sénat, M.3.

Comme le montre le tableau ci-dessous, sur les 21 mesures prises en application d'amendements introduits par les sénateurs, **près du tiers (6) relève de dispositions examinées par la commission des finances**, qui affiche, compte tenu du nombre de mesures prévues (soit 15), un taux de mise en application de 40 % (contre, en 2007-2008, 21 mesures prévues et un taux de publication de 52 %).

La dégradation spectaculaire, d'une année à l'autre, du taux de publication des mesures réglementaires prévues par les amendements introduits par les sénateurs dans les textes relevant de la **commission des affaires sociales** (19 % contre 75 %) doit être relativisée, compte tenu de l'augmentation significative du nombre de mesures prévues (37 contre 8 l'an passé).

Pour la **commission de l'économie**, la progression de ce même taux d'application de 0 % à 14 % entre 2007-2008 et 2008-2009, pour 28 mesures prévues cette année contre 21 l'an passé, mérite d'être notée.

Le recul constaté pour la **commission des lois** est moins décevant qu'il ne paraît de prime abord dans la mesure où le taux de mise en application de 14 % concerne 22 mesures prévues, contre 17% pour seulement 12 mesures prévues l'an dernier.

Taux de publication, par commission, des mesures réglementaires issues des amendements introduits par le Sénat dans les lois votées en 2008-2009

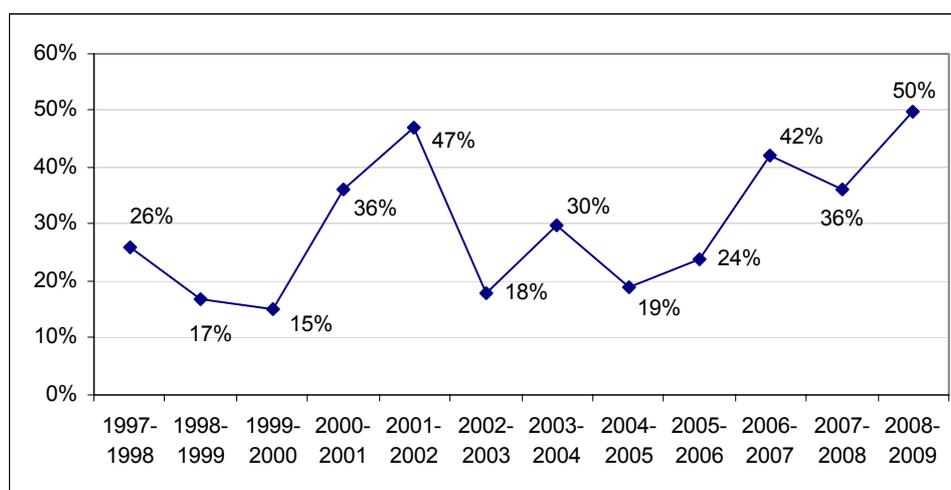
	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Économie	Finances	Lois	Commission spéciale
Mesures prévues (111)	3	37	6	28	15	22	-
Mesures prises (21)	0	7	1	4	6	3	-
Taux de mise en application arrondi	0%	19 %	17 %	14 %	40 %	14 %	-

Source : Base APLEG, Sénat, M.3.

G. LOIS VOTÉES APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE OU RECOURS À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE : QUELLE INCIDENCE SUR LEUR MISE EN APPLICATION ?

19 lois (dont 6 d'application directe, et donc 13 prescrivant un suivi réglementaire) ont été votées, en 2008-2009, **après déclaration d'urgence** (soit **50 %** des 38 lois promulguées), pourcentage encore jamais atteint.

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



La déclaration d'urgence ou, depuis mars 2009, **la procédure accélérée**¹ qui lui a succédé, permet qu'une commission mixte paritaire soit convoquée par le Gouvernement après une seule lecture devant chaque assemblée. Le recours à cette procédure par le Gouvernement, qui traduit en principe les priorités de son action en accélérant l'examen par le Parlement de certains textes, tend à devenir **la norme pour la plupart des projets de loi, et même pour des propositions de loi**, dans le cadre des nouvelles dispositions régissant l'ordre du jour instaurées par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. En effet, le Gouvernement ne dispose plus (hors loi de finances initiale et loi de financement de la sécurité sociale) que de deux semaines sur quatre dans chaque assemblée pour faire voter ses textes, sauf durant les sessions extraordinaires où le Gouvernement conserve la maîtrise de la totalité de l'ordre du jour.

Parmi les 19 autres lois promulguées en 2008-2009, le nombre de lois votées en procédure d'urgence de droit a été inhabituel : loi de finances initiale, loi de financement de la sécurité sociale, et 4 lois de finances rectificatives en raison de la crise financière, soit 6 lois votées en urgence de droit.

¹ Dans les conditions prévues à l'article 45, deuxième alinéa, de la Constitution.

Ainsi 13 lois seulement sur 38, soit 34 % du total, ont été examinées selon la procédure de droit commun.

Le tableau ci-après donne le taux d'application des 13 lois votées après déclaration d'urgence (ou selon la procédure accélérée), appelant des mesures réglementaires. Sur ces 13 lois, 4 ont été adoptées pendant la session extraordinaire de juillet 2009.

Les 13 lois votées après déclaration d'urgence en 2008-2009 prescrivant un suivi réglementaire

Degré de mise en application des lois	Taux de mise en application au 30 septembre 2009 des 396 mesures attendues
<p>1) Lois mises en application (2)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des <i>assemblées parlementaires</i> et à compléter le code de justice administrative - Loi n° 2009-974 du 10 août 2009 réaffirmant le principe du <i>repos dominical</i> et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires 	<p>100 % avec 1 mesure prise sur 1 mesure attendue</p> <p>100 % avec 1 mesure prise sur 1 mesure attendue</p>
<p>2) Lois partiellement mises en application (7)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le <i>revenu de solidarité active</i> et réformant les politiques d'insertion - Loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des <i>revenus du travail</i> - Loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des <i>programmes de construction et d'investissement</i> publics et privés - Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la <i>communication audiovisuelle</i> et au nouveau service public de la télévision - Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le <i>logement</i> et la lutte contre l'exclusion - Loi n° 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la <i>création sur Internet</i> - Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant <i>réforme de l'hôpital</i> et relative aux patients, à la santé et aux territoires 	<p>86 % avec 37 mesures prises sur 43 mesures attendues</p> <p>86 % avec 12 mesures prises sur 14 mesures attendues</p> <p>88 % avec 7 mesures prises sur 8 mesures attendues</p> <p>10 % avec 1 mesure prise sur 10 mesures attendues</p> <p>36 % avec 24 mesures prises sur 67 mesures attendues</p> <p>8 % avec 1 mesure prise sur 13 mesures attendues</p> <p>0,5 % avec 1 mesure prise sur 195 mesures attendues</p>
Taux moyen de mise en application partielle	24 %
<p>3) Lois non mises en application (4) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des <i>oultre-mer</i> - Loi n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la <i>Nouvelle-Calédonie</i> et à la départementalisation de <i>Mayotte</i> - Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la <i>gendarmerie nationale</i> - Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la <i>fonction publique</i> 	<p>0 % sur 23 mesures attendues</p> <p>0 % sur 12 mesures attendues</p> <p>0 % sur 5 mesures attendues</p> <p>0 % sur 18 mesures attendues</p>
Taux moyen de mise en application (1+2+3)	21 %

Dans quelle mesure le choix du recours à la déclaration d'urgence ou à la procédure accélérée a-t-il emporté une célérité accrue pour l'entrée en application des lois votées selon cette procédure en 2008-2009 ?

H. ÉTAT DE MISE EN APPLICATION DES LOIS VOTÉES EN 2008-2009, SELON LES MODALITÉS DE LEUR ADOPTION

Comme déjà indiqué, 13 lois votées après déclaration d'urgence en 2008-2009 appelaient des mesures réglementaires, et 6 lois ont été votées en urgence de droit.

Parmi les lois votées selon la procédure de droit commun, 8 prévoient des mesures réglementaires.

Etat de mise en application des lois selon leurs modalités d'adoption (2007-2008)

	Lois votées après déclaration d'urgence	Lois votées, de droit, en urgence (1)	Lois votées selon la procédure de droit commun
Mises en application	2	1	1
Partiellement mises en application	7	5	1
Non mises en application	4	-	6
Total	13	6	8
Application directe (pour mémoire)	(6)	-	(5)

(1) Loi de finances rectificative pour le financement de l'économie, loi de finances pour 2008, loi de financement de la sécurité sociale, loi de finances pour 2009, deux lois de finances rectificatives pour 2009.

1) Le tableau ci-dessus montre que **l'état de mise en application des lois votées après déclaration d'urgence ou mise en œuvre de la procédure accélérée paraît nettement plus avancé que celui des lois votées selon la procédure de droit commun** :

– 2 lois totalement mises en application sur 13 parmi les lois votées après déclaration d'urgence, une parmi les lois votées selon la procédure de droit commun ;

– 7 lois partiellement mises en application sur 13 parmi les lois votées après déclaration d'urgence, une sur 8 parmi les lois votées selon le droit commun ;

– 4 lois non mises en application sur 13 parmi les lois votées après déclaration d'urgence, 6 sur 8 parmi les lois votées selon le droit commun.

La comparaison joue en faveur des lois votées après déclaration d'urgence ou recours à la procédure accélérée.

2) Quant aux 6 lois votées, de droit, en urgence, la plupart sont partiellement mises en application. La loi de finances rectificative pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008, totalement mise en application, a été votée au début de la session ordinaire, et n'attendait que deux mesures réglementaires d'application.

I. PUBLICATION DES MESURES RÉGLEMENTAIRES PRÉVUES PAR LES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE EN 2008-2009 : DES RÉSULTATS EN PROGRÈS

Favorables pour l'état de mise en application des lois concernées, la déclaration d'urgence ou le recours à la procédure accélérée n'ont guère été déterminants pour le taux de publication des mesures réglementaires prescrites (hors lois votées, de droit, en urgence...).

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

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

La situation se redresse nettement, en 2008-2009, avec **un taux de publication des mesures réglementaires prévues par les lois votées après déclaration d'urgence de 21 %**, étant précisé que le nombre des dispositions à mettre en application, en 2008-2009, pour les seules lois votées après déclaration d'urgence, représente cette année près des deux tiers du total prévu pour l'ensemble des lois votées (soit 63,2 %, contre 51,6 % en 2007-2008).

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

Il est vrai que la performance moyenne reflétée par le taux de mise en application des lois votées après déclaration d'urgence ou en procédure accélérée est fortement influencée, là encore, par le poids de l'adoption tardive, le 21 juillet 2009, de la loi portant réforme de l'hôpital.

Hors loi portant réforme de l'hôpital, le taux moyen de mise en application des lois votées selon la procédure accélérée est de 39 % au lieu de 21 %.

Il est bien meilleur pour les **lois votées en urgence de droit, applicables à 68 %**, ce qui est supérieur à l'année précédente (50 %).

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

Il s'agit :

- de l'évolution du nombre de lois en attente de suivi réglementaire ;
- du suivi réglementaire opéré pendant la XIII^e législature de la mise en application des lois votées au cours des législatures précédentes ;
- des mesures réglementaires prises en 2008-2009 pour la mise en application des lois votées antérieurement à l'année parlementaire ;
- des mesures réglementaires prises, depuis le début de la XIII^e législature, pour la mise en application des lois votées pendant cette même législature.

A. 234 LOIS VOTÉES DEPUIS 1984 EN ATTENTE DE SUIVI RÉGLEMENTAIRE

Parmi les lois votées de juin 1981 à fin septembre 2009, on dénombre, en termes de « stock », 234 lois en attente de suivi réglementaire (22 lois non mises en application et 212 lois partiellement mises en application), la plus ancienne datant de 1984 :

- 22 lois n'ont encore reçu aucun des textes réglementaires requis, ce qui ne signifie pas pour autant qu'elles soient toutes restées totalement inapplicables, certaines comportant des dispositions « d'application directe » ; 9 relèvent de la commission des lois ; **la plus ancienne remonte toujours à 1997** ;

- 212 lois restent partiellement mises en application, surtout examinées au fond par les commissions des lois (58), des affaires sociales (54), des finances (40) et de l'économie (42) ; **la plus ancienne remonte toujours à 1984**.

Ces 234 lois (22 + 212) représentent 15,1 % des 1 543 lois adoptées depuis juin 1981, pourcentage en légère baisse par rapport aux quatre années parlementaires précédentes qui se caractérisent par la stabilité (16,3 % en 2007-2008 pour 1 505 lois, 16,3 % en 2006-2007 pour 1 450 lois, 16,1 % en 2005-2006, pour 1 405 lois ; 16,3 % en 2004-2005, pour 1 360 lois).

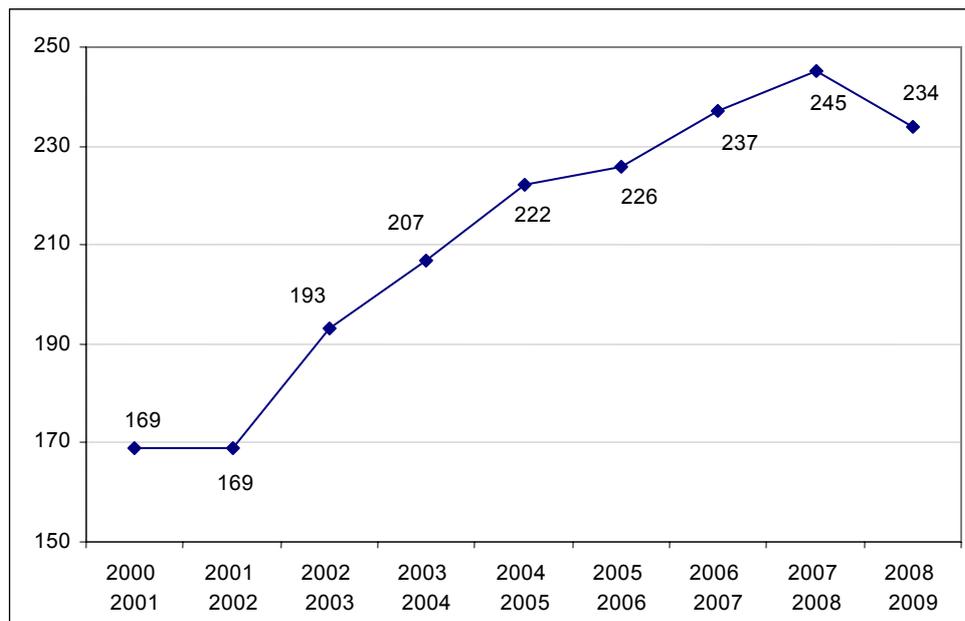
D'un exercice à l'autre, on note :

- une diminution du stock des lois non mises en application : - 6 unités ;
- une diminution du stock des lois partiellement mises en application : - 5 unités.

Le « stock » de lois en attente de suivi réglementaire a donc diminué, d'une année à l'autre, de 11 unités.

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

Nombre de lois votées, depuis juin 1981, encore en attente de mise en application, totale ou partielle (de 2000-2001 à 2008-2009)



A supposer que cette nouvelle tendance perdure, au rythme d'une dizaine de lois en moins par an, il faudrait donc plus d'une vingtaine d'années, soit jusqu'en 2030 environ, pour que les lois votées depuis 1981 soient toutes totalement mises en application....

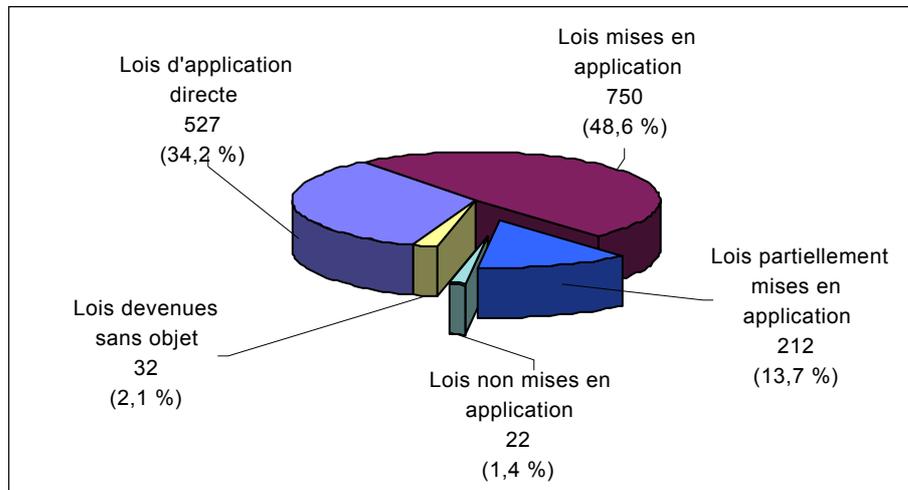
Une telle perspective, théorique, paraît illusoire car, comme explicité ci-après, la baisse constatée en 2008-2009 résulte de la mise en application de lois récentes, auxquelles va la priorité du Gouvernement. Les lois anciennes ne progressent guère. Au demeurant, on peut s'interroger sur la portée éventuelle de textes d'application dont la publication a été différée depuis de nombreuses années et qui sont probablement devenus aujourd'hui largement sans objet.

Le tableau ci-après fournit la répartition, par commission, des lois les plus anciennes attendant encore des textes réglementaires d'application. Il révèle que **les retards les plus manifestes demeurent, à peu de chose près, les mêmes qu'en 2007-2008**. La commission des affaires étrangères et de la défense fait exception, du moins pour les lois en attente de la totalité de leur suivi réglementaire car aucune n'est antérieure à l'année parlementaire 2008-2009.

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

Commissions	Lois partiellement mises en application	Lois non mises en application
Affaires étrangères et défense	<p>10 ans : 5 mesures attendues</p> <p><i>Loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense (8 mesures prévues, 3 prises).</i></p>	<p><i>Aucune de plus d'un an</i></p>
Affaires sociales	<p>23 ans : 27 mesures attendues</p> <p><i>Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière (185 mesures prévues et non prévues, 158 prises)</i></p>	<p>10 ans : 1 mesure attendue</p> <p><i>Loi n° 99-418 du 26 mai 1999 créant le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » (1 mesure prévue, 0 prise).</i></p>
Culture, éducation et communication	<p>25 ans : 11 mesures attendues</p> <p><i>Loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur (157 mesures prévues et non prévues, 146 prises).</i></p>	<p>9 ans : 1 mesure attendue</p> <p><i>Loi n° 2000-197 du 6 mars 2000 visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection des faits de mauvais traitements à enfants (1 mesure prévue, 0 prise).</i></p>
Économie, développement durable et aménagement du territoire	<p>23 ans : 1 mesure attendue</p> <p><i>Loi n° 86-1321 du 30 décembre 1986 relative à l'organisation économique en agriculture (6 mesures prévues et non prévues, 5 prises)</i></p>	<p>5 ans : 1 mesure attendue</p> <p><i>Loi n° 2004-1338 du 8 décembre 2004 relative à la protection des inventions biotechnologiques (1 mesure prévue, 0 prise).</i></p>
Finances	<p>25 ans : 3 mesures attendues</p> <p><i>Loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit (117 mesures prévues et non prévues, 114 prises).</i></p>	<p>5 ans : 1 mesure attendue</p> <p><i>Loi n° 2004-1487 du 30 décembre 2004 relative à l'ouverture du capital de DCN et à la création par celle-ci de filiales (1 mesure prévue, 0 prise).</i></p>
Lois	<p>25 ans : 1 mesure attendue</p> <p><i>Loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion (27 mesures prévues et non prévues, 26 prises).</i></p>	<p>12 ans : 2 mesures attendues</p> <p><i>Loi n° 97-936 du 24 avril 1997 portant diverses dispositions relatives à l'immigration (2 mesures prévues, 0 prise).</i></p>

**État, au 30 septembre 2009, de la mise en application des lois votées depuis juin 1981
(nombre total de lois votées de 1981 à 2009 : 1 543)**



Au total, les lois d'application directe, les lois totalement mises en application et les lois devenues sans objet constituent 84,9 % des lois votées depuis 1981, soit 1 309 lois sur 1 543.

Comme déjà indiqué, les lois qui attendent encore tout ou partie des textes réglementaires qu'elles prévoient représentent 15,1 % des lois votées depuis 1981, soit 234 lois sur 1 543.

B. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ EN 2008-2009, DES LOIS ANTÉRIEURES À CETTE ANNÉE PARLEMENTAIRE

413 mesures réglementaires, prévues et non prévues, ont été prises, en 2008-2009, pour appliquer des lois précédemment votées.

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

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

– **27 % pour des lois au-delà de deux ans** (déjà 27 % en 2007-2008, contre 38 % en 2006-2007, 31 % en 2005-2006, 24 % en 2004-2005, 19 % en 2003-2004 et 30 % en 2002-2003).

Autrement dit :

– près de la moitié des mesures d'application prises ont porté sur des lois promulguées depuis moins d'une année,

– trois quarts sur des lois promulguées depuis moins de deux ans,

– un quart sur les lois les moins récentes, la plus ancienne remontant à treize ans.

Délais de publication des mesures réglementaires d'application (prévues et non prévues) prises, au cours de l'année parlementaire 2008-2009, pour les lois votées antérieurement à cette année

(à l'exclusion des rapports au Parlement)

(du 1^{er} octobre 2008 au 30 septembre 2009)

Nombre de mesures prises dans un délai	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Économie	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	% arrondis
< 6 mois	-	7	1	16	-	4	58	86	21 %
6 mois-1 an	-	9	-	9	5	37	40	100	24 %
1 an-2 ans	8	20	3	15	13	52	5	116	28 %
> 2 ans	-	21	3	31	3	53	-	111	27 %
TOTAL	8	57	7	71	21	146	103	413	100 %

Source : Base APLEG, Sénat, M2, 1^o.

Délai moyen : 1 an 10 mois 6 jours Délai minimal : 2 mois 6 jours Délai maximal : 13 ans 9 mois 2 jours

Le Gouvernement s'est d'autant plus activement préoccupé de mettre en œuvre les lois votées au début de la XIII^e législature, mais aussi celles votées au cours de la législature précédente, qu'il n'y a pas eu d'alternance politique aux élections législatives de 2007.

En 2008-2009, 29 lois votées avant le 1er octobre 2008 ont été totalement mises en application. La plus ancienne date de 1999.

29 lois, votées avant le 1^{er} octobre 2008, ont été mises en application en 2008-2009

Commission des affaires étrangères (1) :

- Loi n° 2008-492 du 26 mai 2008 relative aux *emplois réservés* et portant dispositions diverses relatives à la défense.

Commission des affaires sociales (2) :

- Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du *service public de l'emploi* ;

- Loi n° 2008-758 du 1er août 2008 relative aux droits et aux devoirs des *demandeurs d'emploi* ;

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

- Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des *universités* ;

- Loi n° 2008-112 du 8 février 2008 relative aux personnels *enseignants de médecine générale* ;

- Loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un *droit d'accueil pour les élèves* des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire.

Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (7) :

- Loi n° 99-5 du 6 janvier 1999 relative aux *animaux dangereux* et errants et à la protection des animaux ;
- Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 *urbanisme et habitat* ;
- Loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de *l'environnement* ;
- Loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la *concurrence* au service des consommateurs ;
- Loi n° 2008-136 du 13 février 2008 relative à la *sécurité des manèges*, machines et installations pour fêtes foraines ou parcs d'attractions ;
- Loi n° 2008-324 du 7 avril 2008 relative à *la nationalité des équipages de navires* ;
- Loi n° 2008-518 du 3 juin 2008 relative aux *opérations spatiales*.

Commission des finances (3) :

- Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux *nouvelles régulations économiques* ;
- Loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 de *finances rectificative pour 2001* ;
- Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de *finances rectificative pour 2005*.

Commission des lois (13) :

- Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la *sécurité intérieure* ;
- Loi n° 2004-130 du 11 février 2004 réformant le statut de certaines *professions judiciaires ou juridiques*, des experts judiciaires, des conseils en propriété industrielle et des experts en ventes aux enchères publiques ;
- Loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des *traitements de données à caractère personnel* et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;
- Loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la *récidive des infractions pénales* ;
- Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à *l'immigration* et à l'intégration ;
- Loi n° 2007-210 du 19 février 2007 portant réforme de *l'assurance de protection juridique* ;
- Loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en *Polynésie française* ;
- Loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la *rétenion de sûreté* et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental ;
- Loi n° 2008-491 du 26 mai 2008 relative aux conditions de commercialisation et d'utilisation de certains *engins motorisés* ;
- Loi n° 2008-649 du 3 juillet 2008 portant diverses dispositions d'adaptation du *droit des sociétés* au droit communautaire ;
- Loi organique n° 2008-695 du 15 juillet 2008 relative aux *archives du Conseil constitutionnel* ;
- Loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux *archives* ;
- Loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux *contrats de partenariat*.

Les taux de mise en application de plusieurs lois importantes votées sous la XII^e législature et seulement encore partiellement mises en application ont progressé :

– loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la *sécurité intérieure* : 96 % (+ 7 points par rapport au 30 septembre 2008) ;

- loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant *réforme des retraites* : 95 % (+ 4 points) ;
- loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la *bioéthique* : 83 % (+ 13 points) ;
- loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la *politique de santé publique* : 78 % (+ 4 points) ;
- loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'*assurance maladie* : 94 % (+ 8 points) ;
- loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux *libertés et responsabilités locales* : 90 % (+ 1 point) ;
- loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au *développement des territoires ruraux* : 95 % (+ 1 point) ;
- loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des *petites et moyennes entreprises* : 93 % (+ 3 points).

En revanche, le taux de mise en application de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le *droit au logement opposable* a stagné. Il reste à 61 % (comme l'an passé).

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

Depuis le début de la XIII^e législature (juin 2007), le pouvoir réglementaire a publié 607 mesures réglementaires d'application prévues par des lois votées antérieurement. A compter de la promulgation des lois à appliquer, ces textes ont été pris dans le délai moyen de 2 ans, 4 mois et 14 jours (délai minimum : 3 mois et 20 jours ; délai maximum : 20 ans, 8 mois et 4 jours).

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

Sans exagérer la portée de la comparaison, il est à noter que **le pouvoir exécutif a pris depuis le début de la XIII^e législature, soit en deux ans, quasiment autant de textes réglementaires qu'en ont été publiés, au cours des cinq années de la XII^e législature, pour la mise en application des lois 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 lorsqu'il n'y a pas d'alternance politique à l'Assemblée nationale.

D. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ PENDANT LA XIII^E LÉGISLATURE, DES LOIS VOTÉES DEPUIS LE DÉBUT DE CETTE LÉGISLATURE (DU 20 JUIN 2007 AU 30 SEPTEMBRE 2009)

Sous la XIII^e législature, **506 mesures d'application ont été prises sur les 1 028 prévues**, pour appliquer des dispositions insérées dans des lois votées depuis le début de cette législature (soit **un délai moyen de 6 mois et 3 jours** et un délai maximal de près d'1 an, 8 mois et 14 jours).

Selon les statistiques gouvernementales, plus de 80 % des mesures réglementaires attendues pour l'application des lois votées depuis le début de la XIII^e législature et promulguées au 31 décembre 2008 avaient été prises 6 mois plus tard (bilan semestriel, au 30 juin 2009, publié sur Legifrance et figurant en annexe au présent rapport)

SECONDE PARTIE :

OBSERVATIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES

Comme en chaque fin d'année parlementaire (30 septembre 2009), les six commissions permanentes du Sénat ont établi un bilan de la mise en application des lois relevant de leur champ respectif de compétences. Ces bilans donnent lieu à une communication synthétique du président de chaque commission, dont le compte rendu figure en annexe 1 du présent rapport.

Pour 2008-2009, les observations positives formulées par les différentes commissions convergent tandis que des exemples précis illustrent les retards ou les anomalies constatées relatives notamment à l'insuffisante résorption du stock de lois en attente de leur totale mise en application ou aux délais excessifs de remise des rapports demandés au Gouvernement par le législateur.

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

I. UN BILAN POSITIF¹

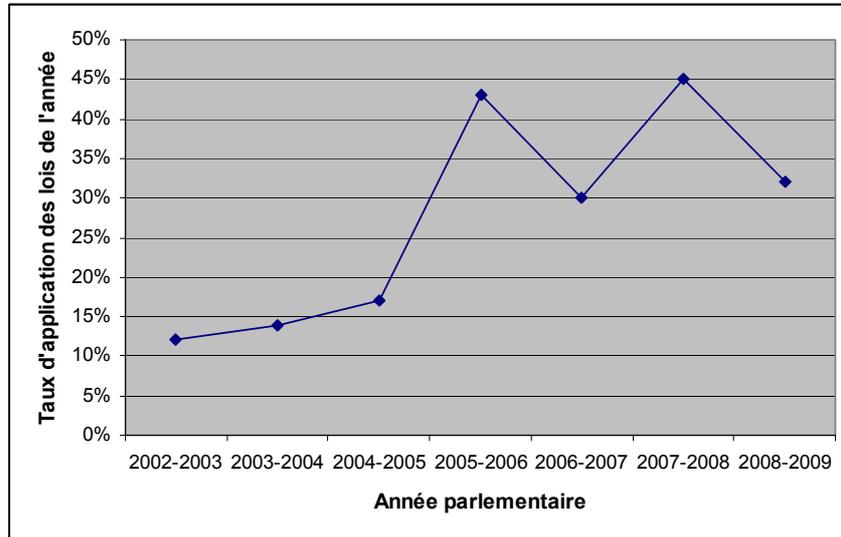
1) Les commissions confirment que l'année parlementaire 2008-2009 est caractérisée par une amélioration du taux de mise en application des lois les plus récentes.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées relève avec **satisfaction** la mise en application totale de la loi n° 2008-492 du 26 mai 2008 relative aux *emplois réservés* et sa bonne information sur la mise en application de la loi n° 2008-493 de ratification d'ordonnances relatives respectivement à *l'insertion des jeunes en difficulté* et au personnel militaire.

La commission des affaires sociales exprime un **satisfecit d'ensemble**, d'autant qu'« *un palier qualitatif positif semble définitivement avoir été franchi, tant du point de vue du taux d'application des lois de l'année que du suivi réglementaire régulier des lois récentes ou emblématiques, voire de certains textes plus anciens* ».

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

Commission des affaires sociales
Taux annuel de mise en application des lois
(de 2002-2003 à 2008-2009)



La commission des affaires sociales relève en particulier le très bon suivi réglementaire de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le *revenu de solidarité active* et de la loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des *revenus du travail* dont les taux de mise en application sont de **85 %**.

De même, pour la loi de *financement de la sécurité sociale pour 2009*, la commission se déclare satisfaite de la publication de **69 %** de ses textes d'application avant le 30 septembre 2009 contre 50 % à la même période de l'année pour la précédente loi de financement de la sécurité sociale.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication note que le bilan de l'année parlementaire 2008-2009 confirme la tendance, observée depuis le début de la XIII^e législature, d'un **meilleur taux de mise en application des lois les plus récentes**.

Elle regrette cependant que certaines lois pleinement mises en application se révèlent très difficiles à appliquer sur le terrain (loi sur le *service d'accueil des élèves à l'école*, loi sur les *libertés et responsabilités des universités*).

La commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire estime que l'année parlementaire 2008-2009 « se caractérise par une **nette amélioration de l'application des lois récentes**, le Gouvernement ayant consenti un effort de publication rapide des mesures d'exécution des lois votées au cours des deux années parlementaires écoulées ».

La commission des finances exprime une double **satisfaction**, d'abord pour les **lois les plus récentes** dont le taux de mise en application atteint un seuil élevé rarement constaté les années précédentes et, ensuite, du fait de la **forte diminution en volume du stock de lois encore en attente de mesures réglementaires**, certaines lois ayant connu une progression importante de leur mise en application au cours de cette année.

Elle relève également que **plus des deux tiers des lois partiellement mises en application le sont à plus de 80 %** (11 sur 16).

La commission des lois exprime, pour 2008-2009, une **vive satisfaction** au vu d'un bilan très positif se caractérisant par **moins de lois votées toujours mieux mises en application**.

Il en est ainsi particulièrement des lois promulguées au cours de l'année. En effet, 60 % d'entre elles sont d'application directe et 13,3 % ont été totalement mises en application, soit un **taux de mise en application** atteignant **73,3 %** contre 45,4 % en 2007-2008 et 44,4 % en 2006-2007.

En outre, **plus des trois quarts des mesures de mise en application des lois votées au cours de la session ont été prises moins de six mois après promulgation de ces lois**.

6,7 % des lois promulguées au cours de l'année n'ont été que partiellement mises en application. Encore faut-il relever que deux lois (loi organique n° 2009-969 relative à l'évolution institutionnelle de la *Nouvelle-Calédonie* et loi n° 2009-972 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la *fonction publique*) exigeant, à elles seules, une trentaine de mesures réglementaires ont été votées le 3 août 2009, soit vers la fin de l'année parlementaire.

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

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

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

Commission de l'économie

Transmission des échéanciers prévisionnels de publication des textes d'application

Lois à mettre en application	Date de transmission de l'échéancier prévisionnel
- Loi n° 2008-1545 du 31 décembre 2008 pour l'amélioration et la simplification du <i>droit de la chasse</i>	mars 2009
- Loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des <i>programmes de construction et d'investissements</i> publics et privés	avril 2009
- Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le <i>logement</i> et la lutte contre l'exclusion	mai 2009
- Loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des <i>services touristiques</i>	septembre 2009

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

Commission de l'économie

Transmission des rapports ministériels sur la mise en application des lois

Lois à mettre en application	Date de réception du rapport
- Loi n° 2008-324 du 7 avril 2008 relative à la nationalité des <i>équipages de navires</i>	novembre 2008
- Loi n° 2008-582 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les <i>chiens dangereux</i> (saisie pour avis)	décembre 2008
- Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2009 portant <i>réforme portuaire</i>	février 2009
- Loi n° 2008-757 du 1 ^{er} août 2008 relative à la <i>responsabilité environnementale</i> et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement	mars 2009

Toutefois, une absence de transmission dans les délais du rapport de mise en application de la loi de *mobilisation pour le logement* a contraint le président de la commission à écrire au secrétaire d'État chargé de l'urbanisme et du logement pour lui faire part de sa préoccupation.

La commission a également noté avec satisfaction la rédaction, par le Secrétariat général du Gouvernement, de **fiches relatives à la mise en application des lois** explicitant les différences constatées entre les données de la base gouvernementale Legifrance et celles de la base Apleg du Sénat.

La commission des affaires étrangères et de la défense remarque que, deux mois après la promulgation des deux lois votées au cours de l'été 2009 (n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la *programmation militaire pour les années 2009 à 2014* et n°2009-971 du 3 août 2009 relative à la *gendarmerie*

nationale), **aucun échéancier de publication des textes d'application**, même indicatif, n'ayant été transmis à la commission à la fin du mois de septembre 2009, celle-ci ne disposait, en conséquence, d'aucun renseignement sur les perspectives de mise en application de ces lois.

En outre, **la commission déplore ne pas être informée des échéanciers d'application des lois promulguées** autrement que par le biais de Legifrance et estime que ce site, « *même s'il fournit des indications utiles, est trop souvent imprécis et non tenu à jour* ».

Au vu de ces deux éléments la commission des affaires étrangères regrette un **manque de communication et d'information de la part du ministère de la défense sur la mise en application des lois**.

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

Commission de la culture

Transmission des rapports ministériels sur la mise en application des lois

Lois à mettre en application	Date de réception du rapport
- Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la <i>communication audiovisuelle</i> et au nouveau service public de la télévision	rapport non transmis
- Loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un <i>droit d'accueil pour les élèves</i> des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire	avril 2009
- Loi n° 2008-112 du 8 février 2008 relative aux personnels <i>enseignants de médecine générale</i>	septembre 2008
- Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux <i>libertés et responsabilités des universités</i>	rapport non transmis
- Loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la <i>diffusion audiovisuelle</i> et à la télévision du futur	rapport non transmis

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

II. UN SUIVI RÉGLEMENTAIRE PERFECTIBLE

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

Elle constate à cet égard que :

- **le pouvoir réglementaire peine à réduire le stock des lois antérieures à l'année en cours** encore seulement partiellement mises en application ; sur les 43 lois de cette catégorie, **29 n'ont fait l'objet d'aucune nouvelle mesure d'exécution en 2008-2009** ;

- le délai moyen de publication des mesures réglementaires est toujours trop long ; **à peine plus de la moitié des mesures d'application sont prises dans un délai inférieur à deux ans** ;

- **le nombre de rapports prévus par des dispositions législatives et qui sont déposés dans les délais requis sur le bureau du Sénat est très faible** ;

- *« des divergences ponctuelles mais importantes persistent entre le Sénat et certains ministères sur l'opportunité de prendre des mesures d'exécution, notamment concernant des dispositions d'origine sénatoriale ».*

La commission de l'économie cite une contre-performance du suivi réglementaire pour l'année parlementaire 2008-2009, à savoir la publication, en novembre 2008, du décret n° 2008-1231 du 27 novembre 2008, prévu par l'article 81 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, *« relatif à la prévention des intoxications par le monoxyde de carbone »*, soit **un délai de cinq années pour prendre une mesure concernant la santé publique exigée par la loi**.

Par ailleurs, la commission constate avec inquiétude que l'*« augmentation tendancielle du volume des textes législatifs va de pair avec un accroissement sans précédent du nombre de mesures réglementaires d'application requises »*. La multiplication de ces textes « fleuves », souvent votés selon la procédure accélérée, nécessite presque autant de mesures réglementaires d'exécution que la loi compte d'articles.

La commission invite en conséquence le Gouvernement à *« mobiliser pour les lois de format exceptionnel des moyens à la hauteur de la difficulté de la tâche »*.

La commission des affaires sociales nuance son *satisfecit* d'ensemble rappelé plus haut en notant que :

- certaines lois demeurent insuffisamment mises en application ;

- les délais de mise en application des lois en stock se dégradent légèrement ;

- la mise en application des mesures issues d'amendements sénatoriaux ne dépasse pas la moyenne ;
- le recours à la procédure accélérée n'entraîne pas la célérité du suivi réglementaire ;
- un rapport sur deux attendus du Gouvernement par le Parlement n'est pas remis.

Parmi des lois récentes insuffisamment mises en application figurent, comme l'année passée, la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant *rénovation de la démocratie sociale* et réforme du temps de travail qui n'a reçu que **36 %** de ses textes d'application et, surtout, le suivi « *très insuffisant* » de la loi n° 2007-127 du 30 janvier 2007 ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines *professions de santé*, avec seulement **14 %** de ses textes d'application, et de la loi n° 2007-248 du 26 février 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du *médicament*, avec **13 %** de ses textes d'application.

La commission des affaires sociales note, encore cette année, une **légère dégradation des délais moyens de publication** des textes d'application des lois relevant de sa compétence avec seulement **28 % des mesures parues en moins d'un an**, contre 34 % en 2007-2008.

Enfin la commission relève, parmi les **délais de publication notoirement excessifs** le cas du décret d'application (n° 2000-498 du 30 avril 2009 relatif au secteur concerné par un régime particulier de *contrat de travail intermittent*) de l'article 14 de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la *réduction négociée du temps de travail* qui est seulement intervenu en avril 2009, soit **plus de neuf ans après l'adoption de la loi**.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication constate que la mise en application de lois récentes ne s'améliore pas, particulièrement dans le secteur de la **communication audiovisuelle** même si cela peut s'expliquer par le bouleversement des technologies.

La commission a relevé le cas de la loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la *diffusion audiovisuelle* et à la *télévision du futur* : parmi d'autres textes réglementaires attendus, le décret en Conseil d'État, fixant le plafond de ressources applicables aux foyers pouvant bénéficier d'une aide à la réception des services de télévision hertzienne après extinction de leur diffusion en mode analogique, n'a toujours pas été publié.

Pourtant, négligeant totalement cette **absence de base juridique**, le groupement d'intérêt public « France Télé numérique » a déjà indiqué sur son site Internet les plafonds de ressources applicables et les modalités de l'aide prévue. La loi se trouve être de fait mise en application par une décision émanant d'un

groupement d'intérêt public, «France Télé numérique», sans que le décret permettant cette décision ait été publié.

Ce cas donne montre que le retard de publication d'un décret peut aboutir à une **anomalie juridique extrêmement critiquable**.

La commission des finances déplore certains **cas de blocage** « *pour lesquels une solution semble de plus en plus improbable* », appelant une nouvelle fois l'attention sur l'absence de conclusion d'une convention fiscale en vue de préciser les règles de territorialité de l'impôt et de prévenir la *fraude fiscale en Polynésie française*, **des discussions sur ce sujet étant menées depuis... quinze ans par les services concernés** (article 5 de la loi n° 94-99 du 5 février 1994 d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française).

La commission des affaires étrangères souligne que **les lois adoptées lors d'années parlementaires antérieures n'ont fait l'objet d'aucun nouveau décret application en 2008-2009**.

III. LA LENTE RÉSORPTION DU STOCK DE LOIS EN ATTENTE

Plusieurs commissions (commissions des affaires sociales, de la culture, de l'économie) **déplorent la stagnation ou la trop lente diminution du stock des lois les plus anciennes**. Seule la commission des lois constate une amélioration, y compris pour les lois les plus anciennes.

La commission des affaires sociales fait observer que **le taux de mise en application des lois adoptées depuis l'année parlementaire 1997-1998 s'établit à 78 % en 2008-2009** contre 75 % en 2007-2008, 76 % en 2006-2007, 70 % en 2005-2006 et 65 % en 2003-2004.

42 lois ne sont encore que partiellement mises en application avec un taux moyen d'application de 70 %.

Commission des affaires sociales

Taux de mise en application des lois depuis l'année parlementaire 1997-1998

Année parlementaire	Nombre de mesures prévues (sauf rapports) ¹	Nombre de mesures prises (sauf rapports)	Taux d'application au 30 septembre 2008	Taux d'application au 30 septembre 2009
1997-1998	281	225	80 %	80 % (+ 0)
1998-1999	146	118	81 %	81 % (+ 0)
1999-2000	117	100	85 %	86 % (+ 1)
2000-2001	149	128	86 %	86 % (+ 0)
2001-2002	369	205	55 %	56 % (+ 1)
2002-2003	172	160	93 %	96 % (+ 3)
2003-2004	351	270	79 %	81 % (+ 2)
2004-2005	260	225	87 %	90 % (+ 3)
2005-2006	118	93	79 %	81 % (+ 2)
2006-2007	181	89	49 %	57 % (+ 8)
2007-2008	79	64	45 %	81 % (+ 36)
Total	2 220	1 721	75 %	78 % (+ 0)

La commission relève que, sur les 97 lois adoptées au cours des années parlementaires 1997-1998 à 2007-2008, **53 lois sont désormais pleinement mises en application soit une proportion constante d'une loi sur deux** mise en application au cours des années considérées.

La commission des affaires sociales note que, **par rapport à l'ensemble des lois votées depuis juin 1981** (et hors lois d'application directe), dans les secteurs relevant au fond de cette commission, **les trois quarts de ces textes ont été pleinement mis en application**, soit 162 lois tandis que 54 lois n'étaient encore que partiellement mises en application.

Au vu de tous les exemples qu'elle a relevés témoignant d'une résorption encore insuffisante du stock de lois antérieures partiellement mises en application, la commission de l'économie suggère que « *les efforts des*

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

*administrations en charge du suivi réglementaire s'attachent à **mieux identifier et corriger les cas de grands retards qui posent encore problème** ».*

La commission des finances constate avec satisfaction que la **forte diminution du stock global des textes en attente de mise en application** se poursuit avec 47 lois en 2008-2009, au lieu de 61 en 2007-2008 et de 84 en 2006-2007.

Pour les lois les plus anciennes, près de 50 % des textes en attente de parution ont été publiés. **Les lois antérieures à 2005 sont maintenant mises en application à 90 %.**

Cependant, 7 lois n'ont connu aucune évolution de leur mise en application depuis un an.

La commission des lois relève que **quelques lois votées sous la XI^e législature (1997-2002) ne sont toujours pas totalement mises en application.**

Quant aux taux de mise en application des lois partiellement mises en application votées sous la XII^e et la XIII^e législature, la commission les juge honorables avec un **taux moyen de mise en application de 78 % pour la XII^e législature.**

Cependant, **la commission déplore que 8 lois n'aient fait l'objet d'aucune nouvelle mesure d'application pendant l'année parlementaire 2008-2009.** De la sorte, *« certaines lois auront fait l'objet de modifications substantielles avant même d'avoir produit pleinement leurs effets ».*

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

13 ans de retard

- Mise en application de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (commission de l'économie).

Deux décrets et un décret en conseil d'État sont attendus depuis **treize années** afin de fixer les conditions dans lesquelles le fioul domestique, le gazole, l'essence et les supercarburants doivent comporter un *taux minimal d'oxygène* et la redéfinition des spécifications de ces carburant au 1er janvier... 2000 ainsi que l'obligation pour les *transports publics en commun de voyageurs* d'utiliser des véhicules fonctionnant à l'aide de carburants dont le taux minimum d'oxygène a été relevé.

10 ans de retard

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

9 ans de retard

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

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

8 ans de retard

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

- Mise en application de la loi n° 2002-73 du 17 janvier **2002** de modernisation sociale (commission des affaires sociales) avec un taux d'application de **51 %** pour **63 mesures encore attendues**.

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

5 ans de retard

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

Cinq décrets sont attendus depuis cinq ans et aucune nouvelle mesure d'application n'a été prise en 2008-2009. Ces textes concernent la *conservation des données de connexion* pour l'identification des éditeurs, la *fermeture d'un site* pour atteinte ou risque d'atteinte au maintien de l'ordre et de la sécurité publique, le régime des *sanctions*, l'adaptation aux téléphones

mobiles des *obligations d'information* et de transmission des conditions contractuelles et, enfin, la *gratuité pour les numéros de services sociaux*.

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

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

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

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

4 ans de retard

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

Trois mesures d'application sont encore attendues, près de cinq années après la publication de la loi, relatives à l'institution d'un *fichier central à caractère national des permis délivrés*, des validations et des autorisations de chasser, aux *dates de chasse aux oiseaux d'élevage*, à certaines dispositions de la *loi littoral*, aux *rives des étiers et des rus*.

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

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

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

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

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

3 ans de retard

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

Trois mesures d'application sont encore attendues, depuis près de quatre années, relatives à l'interdiction de *lubrifiants non éco labellisés* dans les zones écologiquement sensibles, à l'interdiction de la distribution aux consommateurs de *sacs de caisse à usage unique en plastique non biodégradable* et aux *conditions d'enregistrement et de contrôle de la voie mâle.*

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

Près de trois années après la publication de la loi, deux mesures d'application sont encore attendues relatives aux *quantités de produits biocides mises sur le marché.*

2 ans de retard

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

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

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

Quatre mesures d'application n'ont pas encore été prises près de deux ans après la publication de cette loi :

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

- l'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances les *mesures d'extension des dispositions de cette loi* en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis-et-Futuna, à Mayotte, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin ;

- l'ordonnance, qui devait être prise au plus tard le 31 décembre 2008, pour habilitier le Gouvernement à procéder par ordonnance à l'adoption de *la partie législative du CESEDA* dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie ;

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

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

Les retards concernant plus particulièrement les lois ou les amendements d'origine sénatoriale seront évoqués ci-après.

IV. LE SUIVI DES TEXTES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE

La commission des affaires sociales estime que le suivi des dispositions législatives issues d'initiatives sénatoriales (soit 11 % du total) rentre dans le rang en 2008-2009 avec un **taux de mise en application de 19 %** contre 18 % pour les amendements introduits en commission mixte paritaire, 22 % pour les amendements du Gouvernement, 34 % pour les amendements issus de l'Assemblée nationale et 38 % pour les dispositions figurant dans le texte initial.

La commission de la culture déplore vivement, une nouvelle fois, qu'un décret d'application de la loi n°2006-723 du 22 juin 2006 relative à la

création d'**établissements publics de coopération culturelle (EPCC), d'origine sénatoriale**, soit toujours en attente « *compte tenu de la célérité avec laquelle le Sénat, et l'Assemblée nationale ont adopté cette loi, de plus à l'unanimité* ».

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

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

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

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

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

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

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

et coûteuse, est limité. Dans les deux cas, **la volonté du Parlement est bafouée.**

Pour la mise en application de la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à *la sécurité et au développement des transports*, **huit décrets, dont cinq issus d'initiatives sénatoriales***, sont encore attendus depuis près de **quatre ans** concernant les droits des personnels assurant des prestations de services de *remorquage*, les *femmes exerçant la profession de marins*, la répartition des compétences entre les *contrôleurs du travail*, les inspecteurs du travail et les directeurs départementaux et régionaux, le *service de santé des gens de mer**, les conditions de *placement des marins** le *service européen de télépéage** (trois décrets).

La commission des finances souligne avec satisfaction que, en rupture avec les observations des années précédentes, s'est opéré, en 2008-2009, **un net rééquilibrage en faveur de la mise en application des mesures issues d'amendements parlementaires** et sensiblement des 31 dispositions introduites au Sénat qui ont donné lieu à 25 mesures d'application.

La commission des lois relève que **6 lois d'origine parlementaire, dont trois d'origine sénatoriale, ont été promulguées** en 2008-2009 Elle voit là un effet de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Il s'agit des lois n° 2008-187 du 14 novembre 2008 relative au *statut des témoins devant les commissions d'enquête parlementaire*, n° 2008-1245 du 1^{er} décembre 2008* visant à prolonger l'application des articles 3, 6 et 9 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la *lutte contre le terrorisme* et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, n° 2008-1350* du 19 décembre 2008 relative à la *législation funéraire*, n° 2008-526 du 12 mai 2009 de simplification et de *clarification du droit* et d'allègement des procédures, n° 2008-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au *fonctionnement des assemblées parlementaires* et n° 2008-832 du 7 juillet 2009* modifiant le mode de scrutin de l'élection de l'assemblée de *Corse* et certaines dispositions relatives au fonctionnement de la collectivité territoriale de Corse.

S'agissant de la mise en application des lois ou des dispositions législatives d'origine sénatoriale, la commission note que la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale attend encore **deux décrets, résultant tous deux d'un amendement parlementaire**, l'un, relatif à la prise en charge financière des *interventions exercées par les centres de gestion des régimes de retraite* et, l'autre, issu d'un **amendement sénatorial**, pour déterminer les conditions de la compensation financière offerte à un agent titulaire de droits à congés.

Pour la loi n° 2007-211 du 19 février 2007, issue d'une **proposition sénatoriale**, instituant la fiducie, **le décret en Conseil d'État** prévu par

l'article premier (article 2020 nouveau du Code civil) **relatif à la constitution d'un registre national des fiducies n'est toujours pas intervenu**. La commission des lois estime que « *L'absence de ce décret est nuisible à la réalisation de la volonté du législateur d'assurer une réelle transparence des fiducies* ». En effet, la volonté du législateur était de créer un instrument recensant les contrats de fiducie accessible seulement à l'administration fiscale, aux juridictions ainsi qu'aux services chargés de la lutte contre le blanchiment de capitaux.

La commission des lois relève que « *Cette absence est d'autant plus paradoxale que le Gouvernement s'est engagé dans un renforcement de la répression de l'évasion fiscale –pour laquelle des fiducies dont les constituants ou bénéficiaires ne sont pas connus peuvent constituer des instruments de premier choix– et que le champ d'application de la fiducie a fait l'objet d'une forte extension depuis la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.* »

Quand à la loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008, d'origine sénatoriale, relative à la législation funéraire, **quatre mesures d'application sont encore attendues** relatives aux *diplômes nationaux de certains agents des opérateurs funéraires*, aux *modèles de devis* fournis par les régies et les entreprises, au *fichier national centralisant les contrats prévoyant des prestations d'obsèques à l'avance*, à la *mise en demeure de titulaires d'une concession funéraire de réaliser d'urgence des travaux*.

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

V. L'IMPACT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE¹

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication relève que « *le recours à la procédure d'urgence, dite aujourd'hui accélérée, est devenu la règle et la publication des textes réglementaires suit en général le même parcours* ».

La commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire estime **satisfaisante la mise en application des lois votées après déclaration d'urgence en 2008-2009**.

La loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des *programmes de construction et d'investissement publics et privés* est applicable à **80 %** et la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour

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

le *logement* et la lutte contre l'exclusion est applicable à **22 %** (15 mesures prises sur 67 mesures prévues).

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

C'est ainsi que, en 2008-2009, une seule loi sur les cinq dont la commission des affaires sociales a été saisie au fond a été examinée sans déclaration d'urgence, et elle n'exigeait qu'un décret, tandis que, à l'inverse, la loi portant réforme de l'hôpital adopté à la fin du mois de juillet 2009 prévoit la publication de 195 mesures réglementaires.

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

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

Commission des affaires sociales
Mise en application des dispositions législatives appelant un suivi réglementaire
selon leur procédure d'adoption en 2008-2009

	Lois votées après déclaration d'urgence	Lois votées, de droit, en urgence	Lois votées selon la procédure de droit commun	Total
Nombre de dispositions appelant un texte d'application	248	91	1	340
<i>mesures publiées</i>	46	63	1	110
<i>mesures à publier</i>	202	28	0	230
Taux de mise en application	19 %	69 %	100 %	32 %
	32%			

Commission des affaires sociales

Taux de mise en application des dispositions législatives selon leur procédure d'adoption au 30 septembre de chaque année

	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Lois votées après déclaration d'urgence	36 %	50 %	17 %	33 %	19 %
Lois votées, de droit, en urgence	15 %	37 %	41 %	51 %	69 %
Lois votées selon la procédure de droit commun	9 %	67 %	35 %	100 %	100 %

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

La commission des lois relève que, dans son secteur, **l'usage de plus en plus modéré de la procédure accélérée** au fil des ans s'accompagne d'une **mise en application plus rigoureuse** des lois votées selon cette procédure.

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

La commission des affaires étrangères et de la défense mentionne que les dispositions de la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la *programmation militaire pour les années 2009 à 2014* et du *Livre blanc sur la défense* feront l'objet d'une **évaluation annuelle présentée aux commissions compétentes du Parlement**.

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

bilan de l'**activité des maisons départementales des personnes handicapées** trois ans après leur mise en place¹.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication participe au contrôle de la mise en application des lois par le biais de **comités de suivi** (sur *l'autonomie des universités*, sur la préparation des *ordonnances relatives au cinéma*), par la création de **groupes de travail** (groupe de travail commun avec la commission des finances sur le *financement des universités*²) par la participation à une **commission réunissant parlementaires et associations d'élus auprès du ministère de la culture** sur le rôle des *architectes des bâtiments de France* et, enfin, par l'utilisation des **semaines de contrôle et d'initiative** résultant de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (*enseignements artistiques*).

La commission de l'économie a désigné en son sein, pour chaque loi, un sénateur chargé d'en suivre l'exécution.

La commission des lois saisit chaque année l'occasion de la parution du rapport du service des commissions du Sénat sur le contrôle de la mise en application des lois pour interpellier le Gouvernement sur les délais de parution des mesures réglementaires.

Au cours de l'année parlementaire 2008-2009, quelques lois ont concentré les **questions des sénateurs** : les lois relatives à la *législation funéraire* (loi n° 93-23 du 8 janvier 1993 relative à la législation dans le domaine funéraire, loi n° 2004-1343 pour les contrats d'obsèques), loi n° 2008-491 du 26 mai 2008 relative aux conditions de commercialisation de certains engins motorisés (mini-motos), loi n° 2004-1343 de simplification du droit (bilan global et bilan d'application de l'article 67 relatif aux rapports au Parlement sur la mise en application des lois), et la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la *protection juridique des majeurs*.

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

D'après les statistiques établies par le Secrétariat général du Gouvernement, 148 nouvelles obligations de rapport du Gouvernement au

¹ Rapport d'information n° 485(2008-2009) de Paul Blanc et Annie Jarraud-Vergnolle : «Les maisons départementales des personnes handicapées sur la bonne voie : premier bilan, quatre ans après la loi du 11 février 2005 ».

² Rapport d'information n° 532 (2008-2009) de Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont sur le système SYMPA.

Parlement, exigibles tant sur une base législative que réglementaire, ont été enregistrés depuis le début de la XIII^e législature, à savoir le 26 juin 2007.

Ces rapports auraient dû être déposés avant le 31 octobre 2009.

Il s'agit d'une part de :

- **53 rapports sur le suivi de la mise en application des lois** (au titre de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit) **dont 35 ont été effectivement déposés** (soit 47 %) ;

- **95 rapports au titre d'une disposition *ad hoc* dont 35 ont été déposés** (soit 37 %).

Sur les 88 rapports demandés au Gouvernement pour l'information du Parlement par les lois votées en 2008-2009, 3 ont été remis.

Application au 30 septembre 2009 des dispositions législatives votées en 2008-2009 prescrivant le dépôt d'un rapport

	Culture	Économie	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total
Nombre de dispositions législatives imposant le dépôt d'un rapport	12	10	2	29	35	-	-	88
dont :								
- rapports déposés	0	0	0	2	1	-	-	3
- rapports restant à déposer	12	10	2	27	34	-	-	85
Taux d'application	0%	0%	0%	7%	3%	-	-	3%

Le faible taux de remise des rapports montre que le Parlement ne reçoit pas les informations nécessaires à l'exercice de sa fonction de contrôle. **Cette inertie du Gouvernement est d'autant plus critiquable qu'il s'agit d'une carence traditionnelle.**

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

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

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

Pour la commission des affaires sociales, la remise des rapports du Gouvernement au Parlement se caractérise par « *toujours trop de demandes insatisfaites* ».

En effet, « *un rapport sur deux requis depuis 1997 est toujours attendu* », soit 56 rapports remis sur 130 attendus (43 %) ce qui, relève la commission, est près de deux fois inférieur au taux de mise en application des mesures réglementaires prévues par les lois (78 %) au cours de la même période.

Quant aux procédures de dépôt au Parlement, la commission estime qu'elles mériteraient d'être uniformisées car, selon les cas, les rapports sont remis à la présidence du Sénat, au secrétariat général de la présidence ou encore au service de la séance.

Pour les lois adoptées au cours de l'année parlementaire 2008-2009, la commission des affaires sociales a bénéficié du dépôt de deux rapports sur les 29 prévus : un rapport résultant de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 relatif à la *compensation des moindres recettes de cotisations sociales* liées aux allègements de cotisations sociales par des impôts et taxes affectées en 2007 et 2008, et un second rapport, prévu par la loi généralisant le revenu de solidarité active, relatif au *bilan des expérimentations du revenu de solidarité active* (RSA) dans les départements habilités.

Pour la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sur les 12 rapports prévus par des lois adoptées au cours de l'année parlementaire 2008-2009, 11 concernent la communication audiovisuelle et un Internet.

Quant aux rapports demandés par des lois antérieures, sur les 19 rapports demandés depuis l'année 2000, seulement 6 sont parus : 3 sur les 9 rapports prévus par la loi du 1^{er} août 2000 modifiant la loi du 30 septembre 1986 relative à la *liberté de communication*, 2 des 3 rapports prévus par la loi du 1^{er} août 2006 relative au *droit d'auteur* et aux droits voisins dans la société de l'information et 1 rapport sur les 6 prévus par la loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la *diffusion audiovisuelle* et à la télévision du futur.

Enfin, le rapport d'évaluation sur la mise en œuvre de la loi n° 2008-1790 du 20 août **2008** instituant un droit d'accueil dans les écoles

maternelles et élémentaires, qui devait paraître avant le 1^{er} septembre 2009, n'avait toujours pas été déposé à la fin de ce même mois.

La commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire déplore « *un oubli quasi systématique des rapports au Parlement* ».

L'année parlementaire 2008-2009 n'a vu le dépôt que de trois rapports prévus par des lois déjà anciennes : deux rapports en application de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, l'un fixant les orientations de la *politique énergétique* et l'autre ayant trait au fonctionnement du dispositif des *certificats d'économie d'énergie*, le troisième rapport était prévu par la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie et émane de la commission sur l'organisation du marché de l'électricité.

Quant aux lois votées en 2008-2009, elles prévoient le dépôt de 10 nouveaux rapports.

La commission des finances a bénéficié du dépôt d'un rapport sur les 35 prévus par les lois adoptées au cours de l'année parlementaire 2008-2009.

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

9 ans de retard

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

De 3 ans à 1 an de retard

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

Il s'agit de rapports sur l'expérimentation de la gestion des *fonds structurels européens* par les régions volontaires (2006), l'évaluation de l'expérimentation de l'extension des compétences du département en matière de *protection judiciaire de la jeunesse* (2009), l'évaluation de l'expérimentation en matière de réalisation d'*équipements sanitaires* (2009), l'évaluation de l'expérimentation en matière de *résorption de l'habitat*

insalubre (2009), l'évaluation des effets de l'exercice des compétences décentralisées sur le fonctionnement du *système éducatif* et sur la qualité du service rendu aux usagers (2006, 2008, 2010...), les effectifs des *personnels techniciens ouvriers et de service*, l'évaluation de l'expérimentation en matière d'entretien de *restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers classés ou inscrits* (2009).

VIII. QUELQUES PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION EN GUISE DE CONCLUSION

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

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

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

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

Juste après la publication de la loi...

- **mobilisation par le Gouvernement de moyens à la hauteur de la difficulté** et de l'ampleur de la tâche résultant de la multiplication des mesures d'application prévues par les lois « fleuves » (proposition de la commission de l'économie) ;

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

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

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

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

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

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

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

LEXIQUE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Suivi réglementaire : décrets, arrêtés, voire circulaires (selon leur importance) d'application d'une loi, prescrits ou non par une disposition législative. Les décrets et 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 **rappports** formulées dans les lois ne sont prises en compte dans le suivi réglementaire.

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

ANNEXE N° 1 :

**OBSERVATIONS DES PRÉSIDENTS DE COMMISSION
SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS EN 2008-2009**

(Extraits du « Bulletin des commissions »)

AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

Mercredi 21 octobre 2009

La commission a entendu une **communication** de **M. Josselin de Rohan, président**, sur le **contrôle de l'application des lois** pour l'année parlementaire **2008-2009**.

En préambule, **M. Josselin de Rohan, président**, a souligné 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 au cours de la précédente année parlementaire, en tant que commission saisie au fond, deux projets de loi intéressant des questions de défense. Il s'agit de la loi n° 2009-928 relative à la *programmation militaire pour les années 2009 à 2014* et portant diverses dispositions concernant la défense, et de la loi n° 2009-971 relative à la *gendarmerie nationale*.

M. Josselin de Rohan, président, a indiqué que ces deux lois appelaient des décrets d'application, mais qu'aucun n'avait été pris au 30 septembre 2009. Cependant, ces lois ayant été promulguées il y a deux mois, il est encore trop tôt pour établir un bilan positif ou négatif de leur application.

Concernant les lois antérieures, **M. Josselin de Rohan, président**, a rappelé que lors de l'année parlementaire 2007-2008, la commission avait été saisie au fond de deux projets de loi. Pour le premier texte, devenu la loi n° 2008-492 relative aux *emplois réservés* et portant dispositions diverses relatives à la défense, un décret unique a été pris le 5 juin 2009, couvrant l'ensemble des dispositions nécessaires à l'application de la loi. Cette loi est donc devenue **totalemment applicable** un an après sa promulgation. La commission se félicite de ce résultat.

Pour le second texte, 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, deux dispositions n'ont toujours pas été prises, mais l'une devrait l'être prochainement comme indiqué dans un rapport sur la mise en application de la loi transmis au Sénat et à la commission le 21 septembre 2009. Cependant, à ce jour, soit un an et demi après la promulgation de cette loi, son taux d'application n'est que de **33 %**.

En conclusion, **M. Josselin de Rohan, président**, s'est félicité de la publication de ces mesures d'application, tout en soulignant que la commission restera très vigilante et veillera à ce que les mesures prévues soient effectivement prises, particulièrement concernant les deux lois promulguées cette année.

AFFAIRES SOCIALES

Mardi 27 octobre 2009

La commission a entendu une **communication** de **Mme Muguette Dini, présidente**, sur la **mise en application des lois**.

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

Cet exercice est fondamental pour mesurer le degré de difficulté pratique de mise en application de la législation votée et, plus encore, pour savoir si les lois adoptées cette année et au cours des précédentes sessions peuvent s'appliquer réellement.

Le bilan de l'année parlementaire écoulée, allant du 1^{er} octobre 2008 au 30 septembre 2009, fait état de trente-huit lois adoptées par le Parlement, contre cinquante-six l'année précédente. Pour sa part, la commission des affaires sociales a été saisie au fond de cinq d'entre elles, soit sept de moins que l'an dernier, mais certains textes, par leur ampleur, sortent du commun, au premier rang desquels la loi portant réforme de l'hôpital, dite loi HPST.

A ce travail législatif s'est ajouté celui engagé sur des saisines pour avis : huit rapports au titre de l'examen du projet de loi de finances, un sur la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 et cinq projets ou propositions de loi relatifs au logement, aux études de médecine, à la loi pénitentiaire, à la simplification du droit et à l'outre-mer.

Enfin, la commission a participé à deux missions communes d'information (« jeunes » et « outre-mer ») et a publié cette année six rapports d'information, dont deux établis par la Mecss.

En ce qui concerne plus précisément la mise en application des lois, **Mme Muguette Dini, présidente**, a formulé une première observation, plutôt encourageante en dépit des apparences : si, sur cinq lois, une seule est pour l'instant **pleinement applicable** (celle relative au *travail dominical* qui n'attendait, il est vrai, qu'un seul décret), les quatre autres le sont déjà toutes partiellement. La performance 2009 est donc moins bonne que celle de l'année passée en termes de « pleine applicabilité », mais meilleure du point de vue de « l'application partielle », surtout si l'on précise que **les cinq lois de l'année exigent le chiffre record de 340 mesures d'application**, soit soixante-huit en moyenne par texte contre sept l'an dernier.

On peut d'ailleurs s'inquiéter de la tendance lourde des lois à caractère sanitaire et social à requérir un volume important de textes d'application : 195 pour la *loi « hôpital »*, dont un seul arrêté pris au 30 septembre dernier. Cette performance médiocre fait chuter la moyenne générale, excellente par ailleurs de l'année : les *lois « RSA » et « revenus du travail »* sont déjà applicables à **85 %** et la loi de *financement de la sécurité sociale pour 2009*, à **69 %**. En effet, cent neuf mesures réglementaires s'y rapportant ont été publiées, ce qui permet d'afficher un **taux d'application moyen pour cette année de 32 %**, certes inférieur aux 45 % de l'année dernière mais meilleur que les 30 % de 2007. Il est incontestable que les résultats sont en progrès depuis quatre ans par comparaison avec la période 2002-2005 pour laquelle ils s'établissaient entre 12 % et 17 %.

Pour ce qui concerne les lois plus anciennes, la situation s'améliore aussi : cinquante-sept nouvelles mesures réglementaires ont été prises cette année au titre des lois votées lors de session antérieures, soit autant que l'an dernier. Deux lois sont applicables désormais à **100 %** (« *service public de l'emploi* » et « *droits et devoirs des demandeurs d'emploi* ») et des efforts ont été engagés pour résorber le stock, notamment :

- sur les lois de *financement de la sécurité sociale* pour 2007 et 2008, désormais applicables respectivement à 64 % et 88 % ;

- sur les grandes lois emblématiques votées depuis 2002 : **95 %** de taux d'application pour la loi « *retraites* », **94 %** pour la loi « *assurance maladie* » et **91 %** pour la loi « *handicap* ».

Ceci étant, on peut aussi s'étonner que, sur 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 résulte peut-être du nombre important de textes votés et de leur haut niveau d'exigence technique.

Enfin, on constate 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^{er} juillet 2004 : on s'en rapproche, néanmoins, puisque le taux s'établit à 76 % cette année, supérieur aux 59 % de l'an dernier.

Mme Mugette Dini, présidente, a ensuite exposé quelques motifs d'insatisfaction car la situation demeure perfectible pour plusieurs textes :

- la loi « *rénovation de la démocratie sociale* », votée en août 2008, n'est applicable pour l'instant qu'à 36 %, et notamment pas pour ce qui concerne la transparence des comptes des organisations syndicales et patronales, ni pour le compte épargne-temps ;

- les lois « *organisation des professions de santé* » et « *adaptation des médicaments au droit communautaire* », votées début 2007, n'ont encore que **13 % à 14 %** de leurs mesures d'application, sans amélioration depuis l'an dernier, ce qui est très faible plus de deux ans après leur adoption ;

- la loi symbole « *droit au logement opposable* », du 5 mars 2007, stagne à **61 %** d'applicabilité ce qui reste insuffisant même si les mesures en attente concernent essentiellement le volet « *cohésion sociale* » du texte et non son volet « *logement* ».

Globalement, sur les quatre-vingt-dix-sept lois examinées par la commission entre 1997 et 2008, cinquante-trois sont désormais entièrement applicables et quarante-deux le sont en partie (en moyenne à 70 %) ; les deux dernières sont certes, toujours inapplicables, mais pour des motifs justifiés.

Enfin, deux questions pourraient être mieux traitées :

- d'une part, le suivi réglementaire des dispositions législatives issues d'initiatives sénatoriales est retombé, du niveau exceptionnel de 75 % d'application qu'il avait atteint l'an dernier, à **19 %**, ce qui reste faible et, pour des raisons inconnues, près de deux fois inférieur au sort réservé aux initiatives des députés ;

- d'autre part, le rendu des rapports demandés au Gouvernement demeure peu convaincant : sur les cent trente rapports prévus par les lois examinées par la commission entre 1997 et 2008, cinquante-six seulement ont effectivement été déposés, et pas toujours dans les délais prescrits. Il conviendra donc de se montrer plus sélectifs et de réprimer la tendance, récente, à multiplier ce type de demandes par voie d'amendement.

M. François Autain s'est inquiété du faible score obtenu pour l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Pour sa part, **Mme Catherine Procaccia** s'est émue du suivi réglementaire médiocre accordé aux mesures votées à l'initiative du Sénat.

A **M. Alain Vasselle** qui s'étonnait que la mission d'information « dépendance » n'ait pas été répertoriée dans l'activité annuelle de la commission, **Mme Mugnette Dini, présidente**, a répondu que cette mission, constituée en décembre 2007, avait produit un premier rapport d'étape en juillet 2008, donc en dehors du champ couvert par sa communication.

Puis **M. Alain Vasselle** s'est également préoccupé des retards d'application pris par les différentes lois de financement de la sécurité sociale. Il a rappelé le vœu, précédemment formulé par lui à plusieurs reprises, d'obtenir du Gouvernement qu'il présente les projets de décrets simultanément au dépôt des projets de loi. Il en renouvellera d'ailleurs la demande en Conférence des présidents. Enfin, pour ce qui concerne l'activité de contrôle du Parlement, il a fait observer qu'à son sens, celle-ci trouve plus à manifester son utilité dans l'établissement de rapports, ensuite discutés en séance publique, plutôt qu'en la multiplication de questions orales au Gouvernement, quelle que soit la diversité de forme qu'on leur donne.

Sur ce point, **M. Jean-Pierre Godefroy** a fait observer que la thématique initialement retenue pour les questions cribles du 27 octobre - l'emploi - s'est trouvée finalement remplacée par celle de l'immigration, en raison de l'indisponibilité d'un membre du Gouvernement pour y répondre. Sans nier l'intérêt de ce second sujet, il a trouvé singulier que l'emploi ne soit pas considéré comme un objet prioritaire de discussion, conclusion qui s'impose à lui en constatant que la prochaine séance de questions cribles du 17 novembre sera consacrée aux collectivités territoriales.

Mme Mugnette Dini, présidente, a précisé que cette question a été tranchée en Conférence des présidents. La question de l'emploi sera bien retenue, mais à une date ultérieure, pour des considérations d'organisation pratique uniquement.

Enfin, **Mme Isabelle Debré** ayant considéré qu'il ne lui paraissait pas « exceptionnel », mais plutôt décevant, que la loi de financement pour 2009 soit applicable à 69 %, **Mme Mugnette Dini, présidente**, a fait valoir qu'il s'agit là de la meilleure performance obtenue pour ce genre de texte au cours de sa première année de mise en œuvre.

CULTURE, ÉDUCATION ET COMMUNICATION

Mercredi 28 octobre 2009

La commission a entendu une **communication** de **M. Jacques Legendre, président, sur le contrôle de l'application des lois.**

Il a tout d'abord présenté le bilan de l'année parlementaire 2008-2009 qui confirme l'amélioration du taux d'application des lois les plus récentes (65 %). Le recours quasi-systématique à la procédure d'urgence, dite aujourd'hui accélérée, s'il est regrettable, s'accompagne néanmoins d'une célérité dans la parution des textes d'application. Ainsi, sur quatre lois promulguées au cours de la dernière session dans le domaine de compétences de la commission, l'une est d'application directe et deux sont déjà partiellement applicables. Quant à la loi portant création d'une année commune aux *études de santé*, elle n'est pas applicable car le Sénat avait reporté d'un an sa date d'entrée en vigueur !

Il a souligné, toutefois, que la mise en application des lois les plus anciennes ne s'était pas améliorée, notamment dans le secteur de la communication audiovisuelle, ce qui s'explique par l'accélération des mutations technologiques qui a rendu nécessaire plusieurs modifications législatives. C'est aussi dans ce secteur que le nombre de rapports attendus est le plus important.

M. Jacques Legendre, président, a relevé cependant un paradoxe : des lois considérées comme applicables - parce que tous les décrets sont parus - s'avèrent en réalité très difficiles à appliquer sur le terrain.

Il a cité deux exemples qui illustrent ces difficultés.

Tout d'abord, la loi du 20 août 2008 instituant un *droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire* est **entièrement applicable** depuis la publication du décret du 1^{er} décembre 2008 relatif aux règles d'organisation et de déroulement de la négociation préalable au dépôt d'un préavis de grève. En outre, le rapport d'évaluation de la loi vient d'être déposé sur le bureau des assemblées.

Or, cette loi s'avère très difficile à mettre en œuvre sur le terrain, ce qui a conduit le ministère de l'éducation nationale à créer un comité de suivi réunissant, outre les rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat, des représentants des associations et des maires. D'ailleurs, plusieurs propositions de loi ont été déposées visant à abroger cette loi d'abord pour les communes de moins de 2 000 habitants, puis, plus récemment de moins de 1 500 habitants.

Ensuite, la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux *libertés et responsabilités des universités* a été très rapidement rendue **applicable** (moins d'un an après sa promulgation alors qu'elle nécessitait treize décrets d'application), mais l'année 2009 a été marquée par les vives réactions liées à la préparation du décret relatif aux enseignants-chercheurs qui a entraîné les grèves et le blocage de la moitié des universités pendant plusieurs mois.

Ce texte portait notamment sur le temps de service des enseignants-chercheurs, la possibilité - nouvelle - de « moduler » leur service, c'est-à-dire leur nombre d'heures d'enseignement, les modalités de leur évaluation et la gestion de leur carrière, cette dernière relevant désormais pour partie de la responsabilité des présidents des universités autonomes ;

M. Jacques Legendre, président, a souligné, toutefois, que 20 universités ont bénéficié, dès le 1^{er} janvier 2009, de compétences élargies dans le cadre du passage à l'autonomie. Au 1^{er} janvier 2010, plus de 60 % des universités seront passées aux responsabilités et compétences élargies.

M. Jacques Legendre, président, a ensuite constaté, pour le déplorer, le faible taux d'application de lois importantes dans le secteur de l'éducation, citant notamment :

- la loi du 6 mars 2000 visant à renforcer le *rôle de l'école dans la prévention et la détection des faits de mauvais traitements à enfants* (0 %) ;
- la loi du 13 juillet 1995 de programmation du « *nouveau contrat* » pour l'école (50 %) ;
- la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour *l'avenir de l'école* (60 %).

Il a également relevé le faible taux d'application des lois relatives au droit d'auteur qui s'explique par les incertitudes constitutionnelles ayant pesé sur ces textes : **56 %** pour la loi du 1^{er} août 2000 relative au *droit d'auteur* et aux *droits voisins* dans la société de l'information et **10 %** la loi du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la création sur *Internet*. Mais il s'est déclaré convaincu que les ministères de la culture et de la justice allaient désormais s'employer à rendre ces lois très rapidement applicables.

M. Jacques Legendre, président, a en revanche fortement déploré le retard de mise en application de la loi relative à l'*établissement public de coopération culturelle (EPCC)*, et notamment l'absence de parution, déjà signalée l'an dernier, du décret fixant 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 décret portant organisation de l'enseignement supérieur des arts plastiques dans les établissements sous tutelle ou sous contrôle pédagogique de l'Etat doit être élaboré conjointement par la Direction des arts plastiques du ministère de la culture et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Selon les informations recueillies lors de l'audition du Délégué aux arts plastiques au mois d'avril dernier, le projet de décret est, depuis plusieurs mois, en instance de signature au ministère de l'enseignement supérieur. La commission s'était émue de ce blocage et lui a demandé des explications. C'est d'autant plus grave que la publication de ce décret conditionne celle de plusieurs arrêtés importants pour les écoles d'art.

Enfin, s'agissant de la loi relative à la *modernisation de la diffusion audiovisuelle* et à la *télévision du futur*, **M. Jacques Legendre, président**, a déploré la non parution du décret en Conseil d'Etat fixant le plafond de ressources des personnes devant bénéficier du fonds d'aide à la réception gratuite de la télévision numérique terrestre. Du fait de ce retard et de l'urgence de la mise en place du fonds, compte tenu de l'extinction du signal analogique dans certaines régions (Alsace, Cotentin), le groupement d'intérêt public « France Télé Numérique » a fait figurer sur le site Internet www.tousaunumérique.fr, sans aucune base juridique, les plafonds de ressources et les différentes modalités de l'aide prévue.

Après avoir fait distribuer un document détaillé sur la mise en application de toutes les lois relevant de la compétence de la commission, **M. Jacques Legendre, président**, a proposé que, à l'occasion des auditions dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, chaque ministre soit interrogé sur la publication des décrets relevant de son secteur.

Enfin, **M. Jacques Legendre, président**, a observé que le contrôle de l'application des lois s'exerçait désormais tout au long de l'année :

- à travers la mise en place de comités de suivi auxquels participent assidument les rapporteurs de la commission : comités de suivi sur le passage à l'autonomie et le financement des universités, sur la préparation des ordonnances relatives au cinéma, sur le rôle des Architectes des Bâtiments de France, sur le service d'accueil dans les écoles ;

- par le dépôt de propositions de loi visant à résoudre les difficultés d'application : décentralisation des enseignements artistiques, restitution des têtes maories ou lutte contre la fracture numérique ;

- et, enfin par l'inscription en séance publique de débats dans les semaines de contrôle : débats sur la réforme du lycée, sur les enseignements artistiques ou sur le service civil.

ÉCONOMIE, DÉVELOPPEMENT DURABLE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Mercredi 28 octobre 2009

La commission a entendu une **communication** de **M. Jean-Paul Emorine, président**, dressant le bilan de la mise en application des lois relevant de son champ de compétence, au cours de l'année parlementaire écoulée.

M. Jean-Paul Emorine, président, a d'abord souligné l'importance de cet exercice associant les sénateurs de la commission au contrôle de l'exécutif par le Parlement, rôle encore réaffirmé par la révision de la Constitution en juillet 2008. Ce rendez-vous annuel permet ainsi aux sénateurs de contribuer à l'amélioration tant de la qualité normative que de la sécurité juridique et de s'assurer de la mise en œuvre effective des dispositions législatives, notamment de celles votées à leur initiative, objectifs auxquels ils se montrent toujours très attachés.

Relevant que 5 lois examinées au fond par la commission avaient été promulguées en 2008-2009 et 71 textes d'application publiés (30 décrets en Conseil d'État, 24 décrets simples, 14 arrêtés, et 3 rapports), **M. Jean-Paul Emorine, président**, a dressé un rapide bilan de la mise en application des lois récentes.

Il a tenu notamment à nuancer le faible taux d'application des lois de l'année parlementaire, qui s'établit à **18 %** seulement (19 mesures réglementaires d'exécution ayant été prises sur les 108 requises), en invoquant les facteurs conjoncturels et le calendrier particulier de cette année, deux lois importantes (la loi « Grenelle I » et celle sur le tourisme) ayant toutes deux été promulguées durant l'été pendant la session extraordinaire.

M. Jean-Paul Emorine, président, s'est ensuite félicité des nets progrès du Gouvernement cette année :

– l'application des lois récentes a été plus rapide et, pour preuve, les deux-tiers des décrets d'application publiés cette année sont des mesures d'exécution de lois récentes. A titre d'exemple, la loi pour l'accélération des *programmes de construction et d'investissement publics et privés*, qui accompagnait le plan de relance de l'hiver dernier, est d'ores et déjà applicable à 80 % ;

– le nombre de lois non applicables a reculé de manière satisfaisante, passant de sept en 2007-2008 à quatre cette année ;

– les ministères ont bien intégré l'obligation de transmission des échéanciers prévisionnels prévus par la circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois.

M. Jean-Paul Emorine, président, a néanmoins considéré qu'il faudrait rester vigilant concernant les rapports ministériels sur la mise en application des lois : prévus par la loi de simplification du droit de 2004, ces utiles bilans d'étape doivent être remis par le Gouvernement à la commission six mois après la promulgation des textes. Ainsi, cette année, eu égard à l'importance de la loi de mobilisation pour le logement, et compte-tenu du grand nombre de mesures d'exécution requises, le président a-t-il dû inviter le Secrétaire d'État chargé de l'urbanisme et du logement à produire le rapport sur l'application de cette loi que ses services n'avaient toujours pas transmis dans les délais.

M. Jean-Paul Emorine, président, a enfin regretté que persistent, malgré ces indéniables efforts, de nombreux motifs d'insatisfaction :

– le stock des lois anciennes inapplicables ou partiellement applicables peine à se résorber. Sur les 53 lois dont la commission contrôle le suivi, seules six ont été totalement mises en application cette année. Les deux tiers des lois n'ont fait l'objet d'aucune nouvelle mesure réglementaire cette année, et leur taux d'application reste donc inchangé ;

– les délais de publication des décrets d'application restent bien trop longs et l'application des lois votées par la commission de l'économie se fait toujours avec un retard tenace, près de la moitié des mesures réglementaires attendues étant prises dans un délai supérieur à deux ans. Illustrant ce problème, **M. Jean-Paul Emorine, président**, a déploré qu'il ait ainsi fallu plus de cinq années pour qu'un décret vienne enfin, au mois de novembre 2008, permettre l'application des dispositions destinées à prévenir des intoxications par le monoxyde de carbone issues de la loi « *Urbanisme et habitat* » du 2 juillet 2003 ;

– le dépôt des rapports au Parlement par le Gouvernement est toujours excessivement tardif, voire quasi-inexistant, alors que les dispositions législatives prévoyant leur remise émanent le plus souvent d'initiatives de parlementaires.

Notant que seuls trois rapports sur la cinquantaine attendue avaient été transmis en 2008-2009, **M. Jean-Paul Emorine, président**, a incité les ministères à consentir un réel effort de rattrapage concernant cet instrument essentiel du contrôle parlementaire.

La multiplication de lois « fleuves » entraîne clairement le risque de faire davantage grossir le stock des lois encore en partie inapplicables. En termes de contrôle de l'application des lois, cette augmentation tendancielle du volume des textes législatifs va de pair avec un accroissement sans précédent du nombre de mesures réglementaires d'application requises. Loi LME, loi de mobilisation pour le logement, et bientôt loi « Grenelle II », depuis 2008, la commission est ainsi chargée chaque année d'au moins une loi nécessitant à elle seule une centaine de mesures d'exécution.

Invitant le Gouvernement à mobiliser pour ces lois de format exceptionnel des moyens à la hauteur de la difficulté de la tâche, **M. Jean-Paul Emorine, président**, a salué la création du groupe de travail sur le contrôle de l'application de la *LME*, présidé par **Mme Elisabeth Lamure**, et qui a entamé la veille avec les organisations professionnelles une série d'auditions à ce sujet.

Certaines divergences entre le Sénat et les ministères sur l'opportunité de prendre des mesures d'exécution, notamment concernant les dispositions résultant d'initiatives sénatoriales, continuent à poser de sérieuses difficultés.

Déplorant vivement la pratique, certes rare, mais néanmoins difficilement admissible, qui consiste à paralyser l'exécution de mesures votées à l'initiative des parlementaires en s'abstenant de prendre les mesures d'application réglementaires nécessaires à leur entrée en vigueur, **M. Jean-Paul Emorine, président**, a relevé que ce problème se posait notamment pour certaines dispositions de la *loi en faveur des PME* et pour un article de la *loi SRU*.

Le Gouvernement estime, dans ces deux cas, pouvoir se dispenser de publier les mesures réglementaires d'application prévues par la loi en excipant tantôt de difficultés techniques imprévues survenues lors de leur élaboration, tantôt de leur caractère désormais inopportun.

M. Jean-Paul Emorine, président, a jugé toutefois particulièrement regrettable que le refus du pouvoir réglementaire porte justement sur des dispositions d'origine parlementaire, proposées parfois par le rapporteur de la commission au Sénat (art. 15 de la loi en faveur des PME), et, pour certaines, adoptées malgré les réserves du Gouvernement (art. 22 de la même loi). Si ces cas restent heureusement isolés, ils appellent à l'avenir une vigilance accrue de la commission, car il ne serait pas équitable que le Gouvernement puisse

ainsi, après avoir été battu en séance publique, jouer une « deuxième manche » à son profit lors de la phase d'application réglementaire des lois.

En conclusion, **M. Jean-Paul Emorine, président**, a encouragé tous les membres de la commission à continuer d'interroger les ministres, par écrit, ou en séance, pour s'assurer de la bonne mise en application des lois votées. Il a tenu à saluer particulièrement l'initiative de M. Charles Revet, auteur d'une question orale avec débat concernant l'application de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant *réforme portuaire* et prochainement examinée en séance publique.

Après avoir regretté les lenteurs proverbiales de l'administration, **M. Daniel Raoul** s'est interrogé sur l'opportunité de prévoir désormais, en réponse à l'inertie du pouvoir réglementaire, des clauses de caducité permettant d'imposer au Gouvernement de prendre les décrets d'application dans un laps de temps déterminé sous peine d'abrogation automatique de la loi. Il a également estimé que le problème de la transmission des rapports au Parlement pourrait faire l'objet d'un rendez-vous régulier chaque année, par exemple lors de l'audition des ministres et à l'occasion de l'examen des avis budgétaires.

MM. Gérard Bailly et Jean Boyer ont tous deux souligné l'incompréhension provoquée régulièrement dans leurs circonscriptions par des décrets ne respectant pas l'esprit de la loi qu'ils étaient pourtant censés traduire. Ils se sont alors interrogés sur la faculté qu'avait la commission d'être mieux associée à la rédaction et au contrôle des mesures réglementaires d'application des lois.

En réponse à ces interventions, **M. Jean-Paul Emorine, président**, a d'abord approuvé l'idée de demander spécifiquement, par exemple lors de l'envoi des questionnaires budgétaires, un bilan d'étape de la mise en application des lois par les différents ministères. Concernant les divergences parfois constatées entre la loi et ses décrets d'application, il a insisté sur le rôle que devaient justement jouer les sénateurs pour signaler et faire corriger ces problèmes.

FINANCES

Mercredi 28 octobre 2009

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

A titre liminaire, **M. Jean Arthuis** a indiqué que l'analyse statistique exclut, en l'état, les mesures attendues au titre de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le *développement économique des outre-mer (LODEOM)*. En effet, l'adoption récente de ce texte n'a permis, au 30 septembre 2009, aucune publication des 23 textes réglementaires d'application attendus. La prise en compte de la non-publication de ces textes affecterait substantiellement l'analyse d'ensemble.

Sous cette réserve, cette année encore, il est possible de constater une forte diminution du « stock global » des lois restant en attente à l'issue du contrôle (47 au lieu de 84 en 2007 et 61 en 2008). L'ensemble des textes d'application publiés ou de ceux devenus sans objet dépasse le nombre des textes en souffrance (54 contre 47). Certaines lois ont ainsi connu une progression importante de leur mise en application cette année. Tel est le cas de la *loi de finances initiale pour 2008* (+ 79 %) ou de la *loi de finances rectificative pour 2007* (+ 66 %). Il y a certainement lieu de s'en réjouir, même si ces deux lois, adoptées en décembre 2007, ne connaîtront probablement leur pleine mise en application que dans les prochains mois, soit plus de deux ans après leur publication.

Concernant les lois les plus anciennes, près de **50 %** des textes réglementaires prévus ont été publiés. Bien qu'il apparaisse très compliqué d'obtenir des informations quant aux probabilités de résolution des blocages pour les lois antérieures à 2005, il faut cependant noter que celles-ci sont globalement mises en application à hauteur de **90 %**.

Pour les lois les plus récentes comme la *loi de finances pour 2009*, la *loi de finances rectificative pour 2008* et la *deuxième loi de finances rectificative pour 2009*, votées au cours de la dernière session, et toujours hors le cas particulier de la LODEOM, les taux de mise en application s'établissent respectivement à **44 %**, **75 %** et **80 %**. Cela représente des taux élevés, rarement constatés lors des précédents contrôles.

Un autre constat satisfaisant peut également être dégagé en relevant que plus des deux tiers des lois partiellement mises en application, soit onze sur seize, le sont à plus de 80 %.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que ces éléments de satisfaction peuvent, dans une certaine mesure, être attribués à la vigilance du Sénat et à son action de suivi du travail législatif.

Le présent contrôle est l'occasion de constater un net rééquilibrage, notamment en ce qui concerne les dispositions introduites à l'occasion des débats au Sénat, en faveur de l'application des mesures issues d'amendements parlementaires. Il convient d'y voir une forme de reconnaissance de la cohérence, de la qualité et de l'efficacité des propositions du Parlement.

En conclusion, **M. Jean Arthuis, président**, a encouragé les rapporteurs au fond et les rapporteurs spéciaux à identifier les quelques difficultés qui subsistent et à interroger les administrations défaillantes, soit par courrier, soit lors des missions de contrôle.

Prenant appui sur plusieurs exemples, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a fait observer que la non-application de certaines dispositions votées dans le cadre de lois

déjà anciennes (instauration d'un ticket modérateur pour l'aide médicale de l'Etat dans la *seconde loi de finances rectificative pour 2002*, certification des comptes des organismes visés par la loi du 1^{er} août 2003 relative au *mécénat*, mesures relatives aux mutuelles et aux institutions de prévoyance prévues par la loi du 5 décembre 2005 portant diverses dispositions d'*adaptation au droit communautaire*) procède d'un refus de l'exécutif de les mettre en œuvre compte tenu de l'hostilité qu'elles suscitent auprès des publics concernés.

M. Jean Arthuis, président, a proposé que la commission des finances dépose des amendements pour réintroduire dans le droit positif les dispositions non encore mises en application.

Mme Nicole Bricq a regretté que le bilan ne comporte pas une analyse des dispositions de nature financière et fiscale figurant dans des lois soumises à l'examen des commissions spéciales ou pour lesquelles la commission des finances n'était saisie que pour avis. Elle a souhaité que la commission dresse un bilan de ces textes pour leur partie entrant dans son champ de compétence, notamment en ce qui concerne la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

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

LOIS

Mercredi 4 novembre 2009

M. Jean-Jacques Hyest, président, a dressé le **bilan annuel** de l'**application des lois** au 30 septembre 2009.

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 celle 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, a dressé un bilan très positif de l'application des lois cette année, en précisant que moins de lois avaient été votées, mais qu'elles avaient été mieux appliquées. Il a annoncé que 15 lois, examinées au fond par la commission des lois, avaient été promulguées en 2008-2009, contre 22 l'année dernière.

Il a toutefois précisé que cette baisse du nombre de lois promulguées n'était pas pour autant significative d'un rythme législatif moins soutenu. Au contraire, la commission a examiné un nombre particulièrement important de propositions de loi (15 contre 9 l'an passé), propositions de résolution (4 cette année, aucune l'année dernière) mais aussi de projets de loi importants, dont les examens n'étaient pas achevés au 1^{er} octobre 2009. En outre, la commission a rendu cette année 5 avis (aucun l'an passé).

Concernant les 15 lois promulguées, il a souligné la très nette amélioration de leur applicabilité, car 9 sont d'application directe (soit près des deux tiers), 2 sont devenues applicables au cours de la session, une seule n'est que partiellement applicable (contre 8 l'année précédente) et 3 n'ont encore fait l'objet au 1^{er} octobre d'aucune des mesures d'application prévues. L'année 2008-2009 est donc marquée par une nette amélioration du taux d'application des lois, puisque contrairement aux deux années précédentes, les lois entièrement applicables – c'est-à-dire d'application directe ou appliquées à 100 % - représentent 11 lois sur 15, soit 73,3 % (45,45 % en 2007-2008).

Il a néanmoins indiqué que 29 mesures d'application, dont 10 expressément prévues par la loi, avaient été prises concernant les lois votées au cours de l'année parlementaire écoulée, soit un taux d'application de seulement 15 % par rapport aux 68 mesures attendues, ce qui représente une baisse importante puisque ce taux était de 30 % l'année précédente.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a toutefois nuancé ce constat en rappelant que deux des quatre lois nécessitant des mesures d'application avaient été promulguées tardivement, et que de nombreuses lois étaient devenues applicables au cours de l'année.

Il a précisé que 140 mesures d'application prises entre le 1^{er} octobre 2008 et le 30 septembre 2009 (contre 98 l'année précédente, soit une hausse de 42,8 %) ont eu des effets notables sur l'applicabilité de nombreuses lois adoptées antérieurement à la présente session.

Ainsi, 13 anciennes lois dont la commission des lois avait été saisie au fond, sont devenues entièrement applicables, contre seulement 2 l'année précédente, parmi lesquelles les lois sur les *contrats de partenariat*, les *archives*, les *mini-motos*, la maîtrise de l'*immigration*, l'assurance de *protection juridique*, la *récidive* ou encore la *rétenion de sûreté*.

Quant aux délais de parution, alors qu'on constatait un léger ralentissement l'année précédente où plus des deux tiers des mesures d'application étaient prises entre 6 à 12 mois après la promulgation de leurs lois respectives, lors de la session 2008-2009, plus des trois quarts de ces mesures d'application ont été prises moins de 6 mois après promulgation de la loi.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a regretté que les lois votées au cours des deux précédentes législatures ne soient pas encore toutes applicables. Il a indiqué qu'une poignée de lois votées sous la XI^e législature n'était pas encore totalement applicables, bien que certaines aient fait l'objet de mesures d'application en 2008-2009. Ainsi, 9 lois dont certaines très anciennes, attendent encore des mesures d'application, dans des proportions variables. C'est le cas notamment des lois n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'*autorité parentale* et n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la *sécurité quotidienne*. **M. Laurent Béteille**, qui en avait été rapporteur, a toutefois noté que le texte manquant sur l'autorité parentale n'en entravait pas l'application.

M. Jean-Jacques Hyest, président, s'est félicité que 2 lois requérant un nombre important de mesures réglementaires aient vu leur taux d'application s'améliorer cette année : la loi du 11 juillet 2001 relative à *Mayotte* et la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la *démocratie de proximité*.

Il a ensuite indiqué que les taux d'application restaient honorables pour les lois votées sous les XII^e et XIII^e législatures. En effet, seules 17 lois votées sous la XII^e législature ne sont aujourd'hui que partiellement applicables, et le taux moyen d'application est relativement satisfaisant : **78,1 %**.

M. Jean-Jacques Hyest, président, s'est également réjoui de l'usage très modéré de la procédure accélérée, et de l'application plus rigoureuse des lois votées selon cette procédure. En effet, seules 3 lois (sur 15) relevant de la compétence de la commission ont fait l'objet d'une procédure accélérée en 2008-2009. Ce chiffre représente un taux de 20 %, qui s'inscrit dans une tendance à la baisse depuis plusieurs années de l'utilisation de la procédure accélérée : 22,7 %, l'année dernière et 38,9 % en 2006-2007. Il a rappelé que le taux constaté en 2006-2007 s'inscrivait dans un contexte de changement de législature. Deux de ces lois sont déjà applicables car d'application directe : la loi organique n° 2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution, et la loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés. En revanche, la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la *fonction publique* n'a encore fait l'objet d'aucune mesure d'application pour l'instant.

M. Jean-Jacques Hyest, président, s'est déclaré très satisfait de ce que les lois d'origine parlementaire soient cette année plus nombreuses et mieux appliquées.

Il a précisé que 6 lois d'origine parlementaire examinées au fond par la commission des lois avaient été promulguées, soit un taux de **40 %**, marquant là encore une forte progression par rapport à l'année précédente (31,8 %) et à 2006-2007 (16,6 %). Il a expliqué que cette importante augmentation du nombre de textes votés d'origine parlementaire constituait l'un des effets de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui réserve une semaine par mois aux textes d'initiative parlementaire.

Revenant sur la mise en application des 6 propositions de loi adoptées, il a apporté les précisions suivantes : 3 sont d'application directe, une n'est encore que partiellement applicable (loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de *clarification du droit* et d'allègement des procédures), une a fait l'objet des mesures d'application prévues (loi n° 2009 689 du 15/06/2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au *fonctionnement des assemblées parlementaires* et à compléter le *code de*

justice administrative), et enfin, une n'est pas encore applicable (loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la *législation funéraire*).

Par ailleurs, il s'est réjoui que la moitié des lois d'origine parlementaire soit issue de propositions de loi sénatoriales, contrairement à l'année précédente où six de ces sept lois étaient originaires de l'Assemblée nationale. Il a ajouté que sept propositions de loi étaient actuellement en navette à l'Assemblée nationale après une première lecture au Sénat, et que la proposition de loi tendant à modifier la loi n° 2000-642 du 10 juillet 2000 portant réglementation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques avait été examinée en séance publique après le 1^{er} octobre 2009.

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

Il a indiqué que la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la *sécurité civile* devrait être totalement applicable d'ici la fin de l'année, plus de cinq ans après sa promulgation. En effet, la dernière disposition pour laquelle la loi avait prévu un décret d'application, l'article 82, instaurait des contrats à durée déterminée de sapeurs-pompiers pour permettre aux SDIS de recruter temporairement des sapeurs-pompiers volontaires afin de remplacer momentanément des sapeurs-pompiers professionnels ou de faire face à des besoins saisonniers ou occasionnels : le projet de décret avait longtemps été bloqué faute d'accord entre les représentants des présidents de conseil d'administration des SDIS et ceux des sapeurs-pompiers, notamment sur la liste des emplois dans les SDIS qui ne peuvent donner lieu à des recrutements temporaires de sapeurs-pompiers volontaires.

M. Jean-Jacques Hyest, président a indiqué que la dernière mouture avait été adoptée à l'unanimité par la Conférence nationale des services d'incendie et de secours lors de sa réunion du 3 mars 2009, et transmise au Conseil d'Etat le 18 juillet dernier. Le projet est actuellement au contreséing, et devrait être publié avant la fin de l'année.

Sur le volet « droit pénal », il a souligné que la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la *récidive des infractions pénales* était **totalement applicable** depuis la parution du dernier décret le 23 juin 2009, qui définit les modalités du traitement automatisé de données SALVAC (système d'analyse des liens de la violence associée aux crimes). Ce nouveau système devrait faciliter les enquêtes des services de police et de gendarmerie sur les crimes et délits présentant un caractère sériel.

Il a également précisé que la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux *évolutions de la criminalité* faisait elle aussi l'objet d'une application très satisfaisante, précisant que seul le décret concernant les dispositions relatives à la commission nationale des repentis (art. 12) n'avait pas été pris, les négociations entre la Chancellerie et le ministère de l'intérieur se poursuivant sur ce sujet, en particulier sur la question du financement de la commission.

S'agissant du bureau d'ordre national automatisé des procédures judiciaires, il a indiqué que le décret n° 2009-528 du 11 mai 2009 autorisant la mise en œuvre d'un traitement automatisé « Cassiopée » concernant l'élaboration technique de la nouvelle chaîne pénale informatique avait été adopté.

Sur le volet « justice », **M. Jean-Jacques Hyest, président**, a souligné que la loi n° 2001-539 relative au *statut des magistrats* était désormais **totalement applicable**. Il a expliqué que la commission des lois avait multiplié les démarches depuis la session 2006-2007 pour obtenir la publication du décret d'application permettant le rachat des droits à pension par les magistrats issus des concours complémentaires. Il a indiqué que la Chancellerie n'avait finalement pas estimé nécessaire de prendre un nouveau décret, suivant en cela l'analyse du Conseil d'Etat dans deux arrêts du 7 août 2008. Les dispositions du

décret n° 97-874 du 24 septembre 1997 relatif à l'application des articles 25-4 et 40 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature seront donc appliquées aux magistrats recrutés par concours exceptionnel et à ceux recrutés par voies de concours complémentaire. Il a regretté qu'il n'ait pas été possible d'arriver plus tôt à une telle conclusion.

Il s'est ensuite félicité de l'**application totale** de la loi n° 2007-210 portant réforme de l'*assurance juridique*, indiquant que la loi avait retenu le principe de la subsidiarité de l'aide juridictionnelle en présence d'un contrat de protection juridique ou de tout autre système équivalent. Il a exposé les principales dispositions du décret du 15 décembre 2008, qui en précise les modalités notamment en présence d'un contrat de protection juridique : le demandeur d'aide juridictionnelle devra préalablement effectuer une déclaration de sinistre auprès de son assureur afin que ce dernier lui indique le montant qu'il prend en charge. En fonction de ces éléments, le bureau d'aide juridictionnelle se prononcera sur la demande d'octroi de l'aide juridictionnelle.

Enfin, **M. Jean-Jacques Hyest, président** a vivement regretté que la loi relative à la *législation funéraire* n'ait fait l'objet d'**aucune mesure réglementaire** jusqu'à présent. Il a noté que certaines dispositions ont été indûment supprimées par une ordonnance, ce qui a contraint le législateur à les rétablir dans la loi de simplification du droit. Par ailleurs, les deux ministères concernés n'ont engagé que tardivement, quand ils l'ont fait, les travaux préparatoires aux décrets d'application, ce qu'il a déploré, appelant à une accélération de la mise en application d'une loi d'origine parlementaire basée sur un travail bipartisan et adoptée à la quasi-unanimité par les deux chambres.

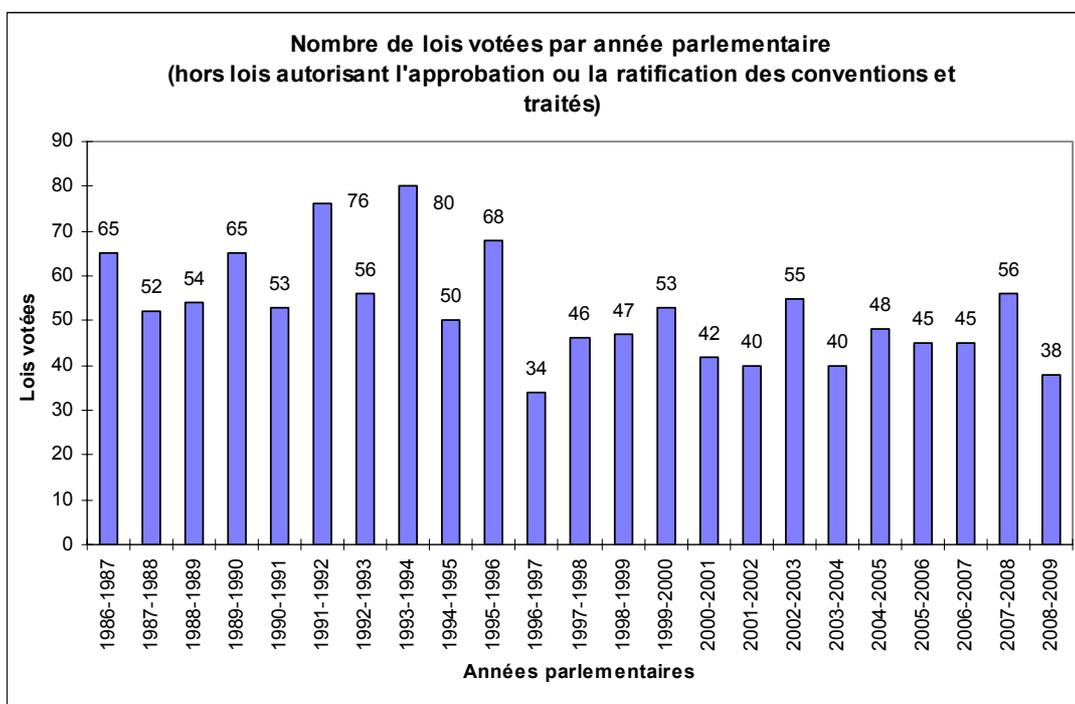
Mme Marie-Hélène Des Esgaulx a insisté sur l'importance de la mise en application de cette loi, s'inquiétant de ce que de nombreux maires se trouvaient dans une confusion juridique et ne savaient plus quelles dispositions appliquer.

En guise de conclusion, **M. Jean-Jacques Hyest, président**, a remarqué que la loi de simplification et de *clarification du droit* et d'allègement des procédures du 12 mai 2009 faisait l'objet d'un taux d'application insatisfaisant (**4 %**), et s'est étonné de la lenteur de sa mise en application s'agissant de dispositions dont la nature même devrait exclure la complexité de mise en œuvre.

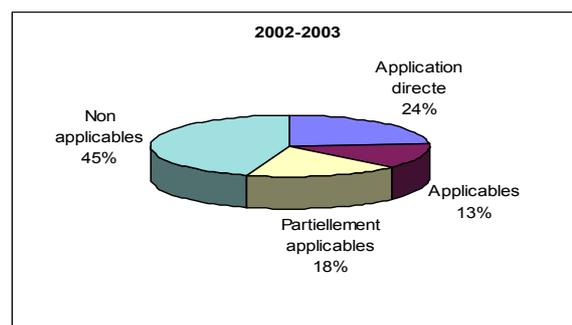
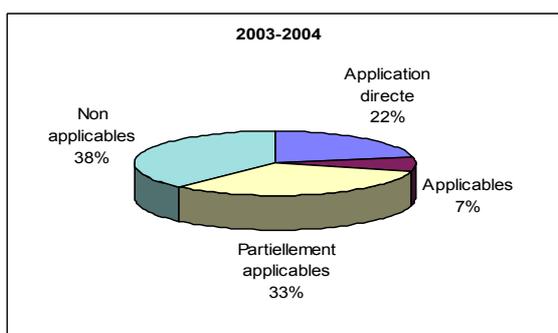
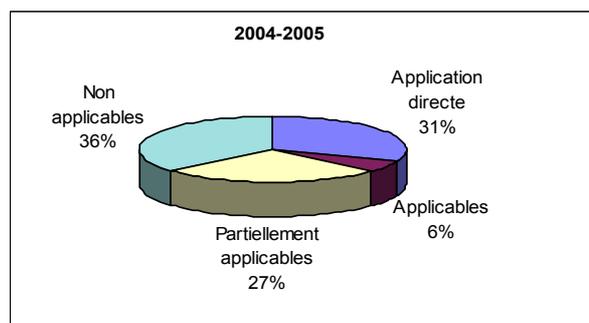
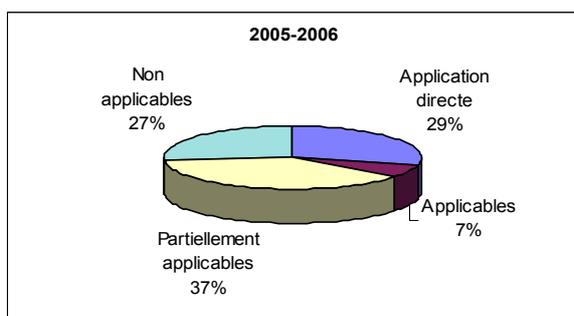
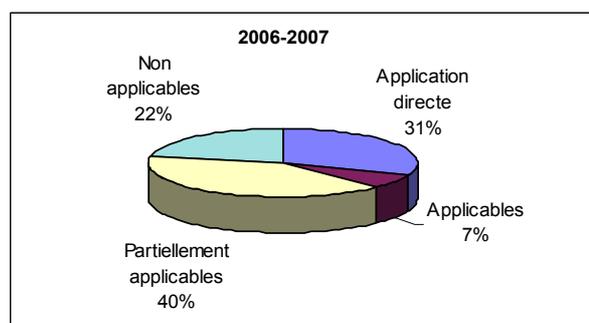
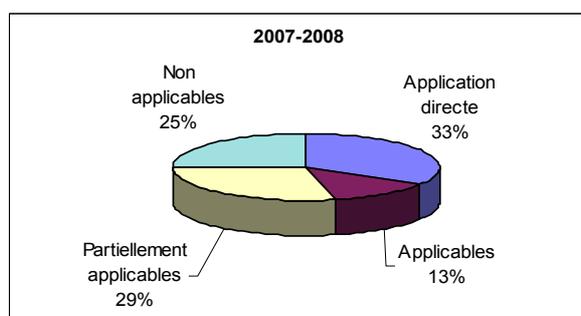
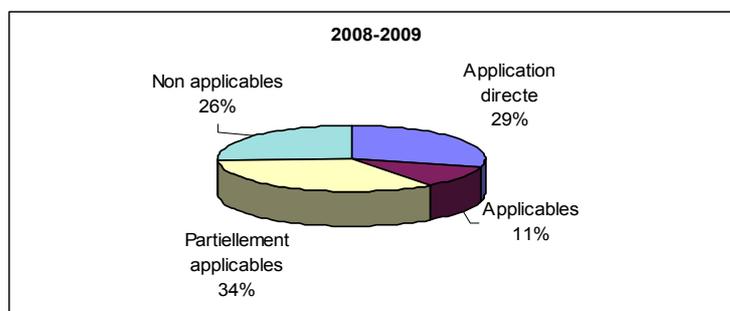
ANNEXE N° 2 :

**STATISTIQUES SUR L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2008-2009
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. Mise en 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. Mise en 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) : répartition par commissions (% arrondis) depuis 2002-2003

Répartition par commissions

2008-2009

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

2007-2008

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

2006-2007

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

2005-2006

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

2004-2005

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

2003-2004

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

2002-2003

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

ANNEXE N° 3 :

**BILAN GOUVERNEMENTAL DE LA MISE EN APPLICATION
DES LOIS AU 30 JUIN 2009 (TAUX DE MISE EN
APPLICATION DES LOIS PUBLIÉES ENTRE LE DÉBUT DE
LA XII^E LÉGISLATURE (30 JUIN 2007) ET
LE 31 DÉCEMBRE 2008**

(Source : Legifrance)

**Taux d'application au 30 juin 2009 des lois de la XIII^e législature promulguées
au 31 décembre 2008**

Texte	Nombre de dispositions appelant un décret d'application	Nombre de dispositions ayant reçu application	Taux d'exécution
Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités	9	9	100%
Loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs	1	1	100%
Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat	19	19	100%
Loi n° 2007-1544 du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon	22	19	86,36%
Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un contrôleur général des lieux de privation de liberté	1	1	100%
Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile	13	11	84,62%
Loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française	6	6	100%
Loi n° 2007-1774 du 17 décembre 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans les domaines économique et financier	2	2	100%
Loi n° 2007-1775 du 17 décembre 2007 permettant la recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance sur la vie non réclamés et garantissant les droits des assurés	1	1	100%
Loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008	43	41	95,35%

Texte	Nombre de dispositions appelant un décret d'application	Nombre de dispositions ayant reçu application	Taux d'exécution
Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit	10	10	100%
Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008	24	22	91,67%
Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007	30	28	93,33%
Loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs	2	2	100%
Loi n° 2008-89 du 30 janvier 2008 relative à la mise en œuvre des dispositions communautaires concernant le statut de la société coopérative européenne et la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur	2	2	100%
Loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat	2	2	100%
Loi n° 2008-112 du 8 février 2008 relative aux personnels enseignants de médecine générale	1	1	100%
Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi	4	4	100%
Loi n° 2008-136 du 13 février 2008 relative à la sécurité des manèges, machines et installations pour fêtes foraines ou parcs d'attractions	1	1	100%
Loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental	3	3	100%
Loi n° 2008-324 du 7 avril 2008 relative à la nationalité des équipages de navires	2	2	100%
Loi n° 2008-337 du 15 avril 2008 ratifiant l'ordonnance n° 2007-613 du 26 avril 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament	4	2	50,00%
Loi n° 2008-491 du 26 mai 2008 relative aux conditions de commercialisation et d'utilisation de certains engins motorisés	4	3	75,00%
Loi n° 2008-492 du 26 mai 2008 relative aux emplois réservés et portant dispositions diverses relatives à la défense	8	8	100,00%

Texte	Nombre de dispositions appelant un décret d'application	Nombre de dispositions ayant reçu application	Taux d'exécution
Loi n° 2008-493 du 26 mai 2008 ratifiant l'ordonnance n° 2005-883 du 2 août 2005 relative à la mise en place au sein des institutions de la défense d'un dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté et l'ordonnance n° 2007-465 du 29 mars 2007 relative au personnel militaire, modifiant et complétant la partie législative du code de la défense et le code civil, et portant diverses dispositions relatives à la défense	2	1	50,00%
Loi n° 2008-518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales	10	10	100,00%
Loi n° 2008-582 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux	8	7	87,50%
Loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés	12	3	25,00%
Loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail	1	1	100%
Loi n° 2008-649 du 3 juillet 2008 portant diverses dispositions d'adaptation du droit des sociétés au droit communautaire	18	18	100,00%
Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire	11	11	100,00%
Loi organique n° 2008-695 du 15 juillet 2008 relative aux archives du Conseil constitutionnel	4	0	0,00%
Loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives	7	0	0,00%
Loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat	13	13	100,00%
Loi n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement	9	3	33,33%
Loi n° 2008-758 du 1er août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi	2	2	100,00%
Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie	89	79	88,76%
Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail	10	4	40,00%

Texte	Nombre de dispositions appelant un décret d'application	Nombre de dispositions ayant reçu application	Taux d'exécution
Loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire	3	3	100,00%
Loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes	5	4	80,00%
Loi n° 2008-1245 du 1 ^{er} décembre 2008 visant à prolonger l'application des articles 3, 6 et 9 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers	7	7	100,00%
Loi n° 2008-1249 du 1 ^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion	35	33	94,29%
Loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail	11	10	90,91%
Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009	70	41	58,57%
Loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire (application différée)			
Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009	44	28	63,64%
Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008	35	27	77,14%
Loi n° 2008-1545 du 31 décembre 2008 pour l'amélioration et la simplification du droit de la chasse	1	0	0,00%
Total	621	505	81,32%

Source : Legifrance « *L'application des lois* ».

Pour prendre connaissance de l'évolution de la situation au-delà du 30 juin 2009, il est possible de se reporter sur le site Légifrance par le lien « les lois » aux **échéanciers mis à jour quotidiennement** qui apparaissent, pour chaque loi, avant le dossier législatif relatif à la loi consultée mais peut ne pas encore figurer pour les lois les plus récentes.

ANNEXE N° 4 :

**ORDONNANCES PUBLIÉES ENTRE LE 1^{ER} OCTOBRE 2008
ET LE 30 SEPTEMBRE 2009**

- Ordonnance n° 2009-1019 du 26 août 2009 portant extension et adaptation *outrre-mer* des dispositions relatives à la *télévision numérique terrestre*.
- Ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à *l'élection de députés par les Français établis hors de France*.
- Ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des *circonscriptions pour l'élection des députés*.
- Ordonnance n° 2009-901 du 24 juillet 2009 relative à la partie législative du *code du cinéma et de l'image animée*.
- Ordonnance n° 2009-897 du 24 juillet 2009 relative à *l'évaluation prudentielle* des acquisitions et des augmentations de participation dans des entités du secteur financier.
- Ordonnance n° 2009-896 du 24 juillet 2009 portant actualisation du *droit commercial* et du *droit pénal* applicables en *Nouvelle-Calédonie* et dans les *îles Wallis et Futuna*.
- Ordonnance n° 2009-894 du 24 juillet 2009 relative aux mesures de police et aux sanctions applicables aux *transferts transfrontaliers de déchets*.
- Ordonnance n° 2009-884 du 22 juillet 2009 portant extension en *Nouvelle-Calédonie*, en *Polynésie française* et dans les *îles Wallis et Futuna* de dispositions des ordonnances n° 2009-79 du 22 janvier 2009 créant *l'Autorité des normes comptables* et n° 2009-107 du 30 janvier 2009 relative aux *sociétés d'investissement à capital fixe*, aux fonds fermés étrangers et à certains instruments financiers.
- Ordonnance n° 2009-866 du 15 juillet 2009 relative aux conditions régissant la fourniture de *services de paiement* et portant création des *établissements de paiement*.
- Ordonnance n° 2009-866 du 15 juillet 2009 relative aux conditions régissant la fourniture de *services de paiement* et portant création des *établissements de paiement* (rectificatif).
- Ordonnance n° 2009-865 du 15 juillet 2009 relative à l'application à *Saint-Barthélemy*, à *Saint-Martin*, à *Saint-Pierre-et-Miquelon*, à *Mayotte*, en *Nouvelle-Calédonie*, en *Polynésie française* et dans les *îles Wallis et Futuna* de l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de *blanchiment de capitaux* et de *financement du terrorisme*.
- Ordonnance n° 2009-864 du 15 juillet 2009 relative aux *contrats de concession de travaux publics*.
- Ordonnance n° 2009-799 du 24 juin 2009 portant actualisation et adaptation de la *légalisation financière* et de la *légalisation douanière* applicables en *Nouvelle-Calédonie*, en *Polynésie française*, dans les *îles Wallis et Futuna*, à *Saint-Pierre-et-Miquelon* et à *Mayotte*.
- Ordonnance n° 2009-798 du 24 juin 2009 portant extension de l'ordonnance n° 2009-80 du 22 janvier 2009 relative à *l'appel public à l'épargne* et portant diverses dispositions en matière financière en *Nouvelle-Calédonie*, en *Polynésie française* et dans les *îles Wallis et Futuna*.

- Ordonnance n° 2009-797 du 24 juin 2009 relative à l'application à *Saint-Barthélemy*, à *Saint-Martin*, à *Saint-Pierre-et-Miquelon*, à *Mayotte*, en *Nouvelle-Calédonie*, en *Polynésie française* et dans les îles *Wallis et Futuna* de l'ordonnance n° 2009-15 du 8 janvier 2009 relative aux *instruments financiers*.
- Ordonnance n° 2009-717 du 18 juin 2009 relative à l'adaptation aux personnes exerçant la *profession de marin* de la loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail.
- Ordonnance n° 2009-664 du 11 juin 2009 relative à l'organisation du service public de l'emploi et à la *formation professionnelle à Mayotte*.
- Ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines *installations classées pour la protection de l'environnement*.
- Ordonnance n° 2009-538 du 14 mai 2009 portant extension et adaptation à la *Nouvelle-Calédonie* de diverses dispositions relatives aux *communes* et aux *sociétés d'économie mixte locales*.
- Ordonnance n° 2009-537 du 14 mai 2009 portant extension et adaptation à *Mayotte*, dans les îles *Wallis et Futuna*, en *Polynésie française*, dans les *Terres australes et antarctiques françaises* et en *Nouvelle-Calédonie* de diverses dispositions de nature législative.
- Ordonnance n° 2009-536 du 14 mai 2009 portant diverses dispositions d'adaptation du *droit outre-mer*.
- Ordonnance n° 2009-515 du 7 mai 2009 relative aux procédures de recours applicables aux *contrats de la commande publique*.
- Ordonnance n° 2009-483 du 29 avril 2009 prise en application de l'article 35 de la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux *archives*.
- Ordonnance n° 2009-394 du 9 avril 2009 portant extension de dispositions de l'ordonnance n° 2008-1081 du 23 octobre 2008 réformant le cadre de la *gestion d'actifs pour compte de tiers* en *Nouvelle-Calédonie*, en *Polynésie française* et dans les îles *Wallis et Futuna*.
- Ordonnance n° 2009-375 du 1er avril 2009 réformant les voies de recours contre certaines *visites et saisies administratives*.
- Ordonnance n° 2009-325 du 25 mars 2009 relative à la création de l'*Agence de services et de paiement* et de l'*Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer*.
- Ordonnance n° 2009-233 du 26 février 2009 réformant les voies de recours contre les *visites domiciliaires* et les *saisies de l'Autorité des marchés financiers*.
- Ordonnance n° 2009-229 du 26 février 2009 prise pour l'application de l'article 12 de la loi n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la *responsabilité environnementale* et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.
- Ordonnance n° 2009-112 du 30 janvier 2009 portant diverses mesures relatives à la *fiducie*.
- Ordonnance n° 2009-108 du 30 janvier 2009 portant diverses dispositions relatives aux *entreprises de réassurance*.
- Ordonnance n° 2009-107 du 30 janvier 2009 relative aux *sociétés d'investissement à capital fixe*, aux fonds fermés étrangers et à certains instruments financiers.
- Ordonnance n° 2009-106 du 30 janvier 2009 portant sur la commercialisation des *produits d'assurance sur la vie* et sur des opérations de prévoyance collective et d'assurance.

- Ordonnance n° 2009-105 du 30 janvier 2009 relative aux *rachats d'actions*, aux déclarations de franchissement de seuils et aux déclarations d'intentions.
- Ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de *blanchiment de capitaux* et de *financement du terrorisme*.
- Ordonnance n° 2009-103 du 30 janvier 2009 prise pour l'application à *Saint-Pierre-et-Miquelon*, à *Mayotte*, en *Nouvelle-Calédonie*, en *Polynésie française* et dans les îles Wallis et Futuna de certaines mesures de *gel des avoirs*.
- Ordonnance n° 2009-102 du 30 janvier 2009 relative aux informations sur le donneur d'ordre qui doivent accompagner les *virements de fonds* à *Saint-Pierre-et-Miquelon*, à *Mayotte*, en *Nouvelle-Calédonie*, en *Polynésie française* et dans les îles *Wallis et Futuna*.
- Ordonnance n° 2009-80 du 22 janvier 2009 relative à l'*appel public à l'épargne* et portant diverses dispositions en matière financière.
- Ordonnance n° 2009-79 du 22 janvier 2009 créant l'*Autorité des normes comptables*.
- Ordonnance n° 2009-15 du 8 janvier 2009 relative aux *instruments financiers*.
- Ordonnance n° 2008-1345 du 18 décembre 2008 portant réforme du droit des *entreprises en difficulté*.
- Ordonnance n° 2008-1340 du 18 décembre 2008 relative au contrôle de la fabrication et du commerce des *précurseurs de drogues*.
- Ordonnance n° 2008-1339 du 18 décembre 2008 relative à l'extension et à l'adaptation en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna de dispositions portant sur la protection des *droits des personnes en matière de santé*.
- Ordonnance n° 2008-1305 du 11 décembre 2008 modifiant la partie législative du *code de la recherche*.
- Ordonnance n° 2008-1304 du 11 décembre 2008 modifiant la partie législative du *code de l'éducation*.
- Ordonnance n° 2008-1301 du 11 décembre 2008 relative aux *brevets d'invention* et aux *marques* (rectificatif).
- Ordonnance n° 2008-1301 du 11 décembre 2008 relative aux *brevets d'invention* et aux *marques*.
- Ordonnance n° 2008-1278 du 8 décembre 2008 transposant la directive 2006/43/CE du 17 mai 2006 et relative aux *commissaires aux comptes*.
- Ordonnance n° 2008-1271 du 5 décembre 2008 relative à la mise en place de codes de conduite et de conventions régissant les rapports entre les producteurs et les distributeurs, en matière de *commercialisation d'instruments financiers, de produits d'épargne et d'assurance sur la vie*.
- Ordonnance n° 2008-1233 du 28 novembre 2008 portant actualisation et adaptation du *droit économique et financier* applicable en *Nouvelle-Calédonie*, en *Polynésie française* et dans les îles *Wallis et Futuna*.
- Ordonnance n° 2008-1161 du 13 novembre 2008 portant modernisation de la *régulation de la concurrence*.
- Ordonnance n° 2008-1145 du 6 novembre 2008 relative aux *actions de préférence*.
- Ordonnance n° 2008-1081 du 23 octobre 2008 réformant le cadre de la *gestion d'actifs pour compte de tiers*.

ANNEXE N° 5 :

**RAPPORTS PUBLIÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE
EN 2008-2009 SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS**

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

- N° 1865 Rapport de MM. Yves Bur, Jean-Pierre Door, Denis Jacquat et Mme Martine Pinville sur la mise en application de la loi n° 2008-1330 du 18 décembre 2008 de *financement de la sécurité sociale pour 2009*
- N° 1651 Rapport de M. Dominique Tian sur la mise en application de la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la *réforme de l'organisation du service public de l'emploi*
- N° 1502 Rapport de MM. Jacques Kossowski et Maxime Bono sur la mise en application de la loi n° 2007-1224 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les *transports terrestres réguliers de voyageurs*
- N° 1310 Rapport de MM. Guy Geoffroy et Christophe Caresche sur la mise en application de la loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la *récidive des majeurs et des mineurs*