



SERVICE
DES
COMMISSIONS

LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS

**SYNTHÈSE DES TRAVAUX DES COMMISSIONS PERMANENTES
AU 30 SEPTEMBRE 2007**

59^e rapport

Année parlementaire 2006-2007 et XII^e législature

**Document présenté à la Conférence des Présidents
du mercredi 28 novembre 2007**

SOMMAIRE

Pages

RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS	7
INTRODUCTION GÉNÉRALE : L'APPLICATION DES LOIS EST DEVENUE UNE « ARDENTE OBLIGATION »	11
1. <i>Le volontarisme du Gouvernement</i>	15
2. <i>L'opiniâtreté de l'Assemblée nationale</i>	18
3. <i>La persévérance du Sénat</i>	19
PREMIÈRE PARTIE : PRINCIPALES DONNÉES STATISTIQUES	25
CHAPITRE I : L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2006-2007	29
I. L'APPLICATION, AU 30 SEPTEMBRE 2007, DES LOIS VOTÉES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE ÉCOULÉE : AMÉLIORATION	31
A. 31 LOIS VOTÉES PRESCRIVENT DES TEXTES D'APPLICATION.....	31
B. SUR CES 31 LOIS, PLUS DES 2/3 ÉTAIENT TOTALEMENT OU PARTIELLEMENT APPLICABLES AU 30 SEPTEMBRE 2007	34
C. PUBLICATION DES MESURES RÉGLEMENTAIRES PRESCRITES PAR LE LÉGISLATEUR : CONSOLIDATION DU BON RÉSULTAT DE L'EXERCICE PRÉCÉDENT	41
D. DÉLAIS DE PUBLICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES : RACCOURCISSEMENT	47
II. APPLICATION DES LOIS VOTÉES DEPUIS JUIN 1981	51
A. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ EN 2006-2007, SUR LES LOIS ANTÉRIEURES À L'ANNÉE PARLEMENTAIRE	51
B. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE OPÉRÉ PENDANT LA XII ^E LÉGISLATURE SUR LES LOIS VOTÉES AU COURS DES LÉGISLATURES PRÉCÉDENTES	56
C. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ DEPUIS LE DÉBUT DE LA XIII ^E LÉGISLATURE, SUR LES LOIS VOTÉES ANTÉRIEUREMENT	57
III. PUBLICATION, SELON LEUR ORIGINE, DES MESURES PRÉVUES PAR LES LOIS VOTÉES EN 2006-2007 : LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES AMENDEMENTS ISSUS DU SÉNAT PROGRESSE NETTEMENT D'UNE ANNÉE À L'AUTRE	58
IV. LOIS VOTÉES APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE : REcul DU TAUX D'APPLICATION, PROGRÈS DE LA CÉLÉRITÉ DE PUBLICATION	61
A. ETAT D'APPLICATION DES LOIS VOTÉES EN 2006-2007, SELON LES MODALITÉS DE LEUR ADOPTION : CONSOLIDATION DU RÉSULTAT PRÉCÉDENT	63

B. APPLICATION DES DISPOSITIONS, INSÉRÉES DANS LES LOIS, VOTÉES APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE EN 2006-2007, PRESCRIVANT UN SUIVI RÉGLEMENTAIRE : REcul DU TAUX D'APPLICATION, PROGRÈS DE LA CÉLÉRITÉ DE PUBLICATION.....	64
CHAPITRE II : L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SOUS LA XIIIÈME LÉGISLATURE (2002-2007).....	67
I. ÉLÉMENTS DE COMPARAISON AVEC LES LÉGISLATURES ANTÉRIEURES : UN PEU PLUS DE LOIS D'UNE LÉGISLATURE À L'AUTRE, MAIS BEAUCOUP PLUS DE MESURES D'APPLICATION À PUBLIER ET, EN DÉFINITIVE, UN SUIVI RÉGLEMENTAIRE PLUS PERFORMANT	69
II. UN BON SUIVI RÉGLEMENTAIRE SUR LES LOIS EMBLÉMATIQUES.....	72
A. ETAT D'APPLICATION DES LOIS RELEVANT DES DIFFÉRENTES COMMISSIONS	72
B. SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PRESCRIVANT DES MESURES D'APPLICATION.....	74
C. BILAN ANALYTIQUE PAR COMMISSION, LOI PAR LOI.....	77
III. PAS D'EFFET DÉTERMINANT DE L'URGENCE SUR L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON CETTE PROCÉDURE : CONVERGENCE DES TAUX D'APPLICATION AVEC LES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE DE DROIT COMMUN.....	88
IV. LE SORT RÉSERVÉ AUX INITIATIVES DU LÉGISLATEUR : NOUVEAUX PROGRÈS	95
V. TROP DE RAPPORTS DEMANDÉS, AU GOUVERNEMENT, PAR LE LÉGISLATEUR, NE PARAISSENT PAS, OU PARAISSENT TARDIVEMENT : ET LA SITUATION EMPIRE.....	99
DEUXIÈME PARTIE : OBSERVATIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES	101
I. DE NOMBREUX SATISFECIT.....	103
II. QUELQUES EXEMPLES DE DIFFICULTÉS PERSISTANTES	108
III. RÉSORPTION DU STOCK : RÉSULTATS INÉGAUX	110
IV. RECOURS À LA DÉCLARATION D'URGENCE : PEU D'ENSEIGNEMENTS À RETIRER SUR SES EFFETS SUR LA CÉLÉRITÉ DU SUIVI RÉGLEMENTAIRE	117
V. SUIVI DES TEXTES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE : APPRÉCIATIONS CONTRASTÉES	120
VI. LE SÉNAT DEMEURE VIGILANT EN CONTRÔLANT L'APPLICATION DES LOIS	123
VII. RAPPORTS DEMANDÉS AU GOUVERNEMENT PAR LE LÉGISLATEUR : STATU QUO DE CARENCE	128

LEXIQUE	131
ANNEXES	135
ANNEXE N° 1 : OBSERVATIONS DES PRÉSIDENTS DE COMMISSION SUR L'APPLICATION DES LOIS EN 2006-2007 (Extraits du « Bulletin des commissions »)	137
ANNEXE N° 2 : STATISTIQUES SUR L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2006-2007 ET COMPARAISONS AVEC LES ANNÉES PRÉCÉDENTES	153
I. LOIS VOTÉES, DEPUIS 1986-1987, PAR ANNÉE PARLEMENTAIRE (HORS LOIS AUTORISANT L'APPROBATION OU LA RATIFICATION DES CONVENTIONS ET TRAITÉS)	153
II. 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	154
III. APPLICATION, EN FIN D'ANNÉE PARLEMENTAIRE, DES LOIS VOTÉES AU COURS DE L'ANNÉE ÉCOULÉE (HORS LOIS AUTORISANT L'APPROBATION OU LA RATIFICATION DES CONVENTIONS ET TRAITÉS) DEPUIS 2002-2003 : RÉPARTITION PAR COMMISSIONS	156
ANNEXE N° 3 : APPLICATION DES LOIS VOTÉES APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE SOUS LA XIIIE LÉGISLATURE	159
ANNEXE N° 4 : COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	165
I. COMMISSAIRES CHARGÉS DU SUIVI DE L'APPLICATION DES LOIS	165
II. RÉNOVATION DU DISPOSITIF DE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS	168
ANNEXE N° 5 : ORDONNANCES PUBLIÉES ENTRE LE 1ER OCTOBRE 2006 ET LE 30 SEPTEMBRE 2007	175
ANNEXE N° 6 : LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF) : QUELQUES EXEMPLES DU CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS :	177
I. MISSION MINISTÉRIELLE « DÉFENSE »	180
II. MISSION MINISTÉRIELLE « JUSTICE »	182
III. MISSION MINISTÉRIELLE « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	186
IV. MISSION MINISTÉRIELLE « SANTÉ »	189
V. MISSION MINISTÉRIELLE « TRAVAIL ET EMPLOI »	191
VI. MISSION MINISTÉRIELLE « OUTRE-MER »	193

VII. MISSION MINISTÉRIELLE « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES »	195
ANNEXE N° 7 ÉTAT DE PARUTION, AU 30 SEPTEMBRE 2007, DES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS.....	197

RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS

Le présent rapport porte non seulement sur l'année parlementaire 2006-2007, mais encore sur toute la durée de la XII^e législature (2002-2007).

I - Année parlementaire 2006-2007

L'année parlementaire 2006-2007 (1^{er} octobre 2006 - 30 septembre 2007) a présenté un profil atypique : l'Assemblée nationale et le Sénat ont suspendu leurs travaux, en séance publique, pendant plus de 4 mois (du 22 février au 26 juin 2007), pour cause d'élections présidentielle et législatives ; dès le début de la XIII^e législature, le Parlement a été convoqué en deux sessions extraordinaires, du 3 juillet au 2 août 2007, puis du 18 septembre 2007 au 26 septembre 2007.

Une telle séquence temporelle n'a pourtant pas influé sur le volume de la production législative, et, d'un exercice à l'autre, les statistiques sont étonnamment similaires : 45 lois ont été promulguées en 2006-2007, comme en 2005-2006, dont 31 prescrivait, pour leur pleine et entière application, de publier décrets et arrêtés, contre 32 en 2005-2006.

Dans ces conditions, on ne peut que se féliciter du nouveau progrès, d'une année à l'autre, du taux moyen d'application des lois, **passant de 30,4 % à 32,1 %**, pour un total de près de **550** mesures réglementaires prescrites.

Au total, sur les **31** lois votées entre le 1^{er} octobre 2006 et le 30 septembre 2007, prescrivait des mesures d'application :

- **3** ont été rendues totalement applicables (loi du 23 octobre 2006 portant diverses dispositions relatives aux arbitres ; loi du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages ; loi du 5 mars 2007 relative à la commission nationale consultative des droits de l'homme) ;

- **18** ont été appliquées dans des conditions très inégales : à 89 % pour la loi du 21 décembre 2006 portant création d'un ordre national des infirmiers ; à 67 % pour la loi du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale et à 67 %, également, pour la loi du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur ; à 66 % pour la loi du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 ; à 57 % pour la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance ; ces bons résultats contrastant avec les 4 % de la loi du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer ; les autres lois se situant à un niveau intermédiaire de dispersion ;

- **10** lois sont restées non applicables, faute de publication de suivi réglementaire prescrit : parmi elles, citons la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, pourtant attendue depuis longtemps, mais dont la plupart des dispositions, faut-il le préciser, ne doivent pas entrer en vigueur avant le 1^{re} janvier 2009.

Les décrets et les arrêtés publiés ont été pris, d'un exercice à l'autre, avec une célérité accrue : 84 % de ces mesures n'ont pas excédé le délai de 6 mois requis par les instructions du Premier ministre, contre seulement 69 % en 2005-2006.

Les dispositions introduites à l'initiative des sénateurs dans les lois, exigeant un suivi réglementaire, ont été appliquées à hauteur de 25 %, ce qui représente, d'un exercice à l'autre, un progrès de 8 points, alors que les dispositions similaires des députés ont été exécutées à raison de 23 %, ce qui traduit ici, d'une année à l'autre, un recul de 5 points.

En contrepartie de ces évolutions, plutôt favorables, il est préoccupant de noter que le taux d'application des **lois votées après déclaration d'urgence**, procédure emportant présomption de diligence du suivi réglementaire, est revenu, de 2005-2006 à 2006-2007, de **25 % à 16 %**. Mais les textes publiés ont également été pris plus rapidement.

Dans un domaine connexe, on ne constate aucune amélioration pour la publication, par le gouvernement, des rapports d'ordre informatif demandés par le Parlement : le constat livre, ici, une véritable carence.

*
* *

Pendant l'année parlementaire 2006-2007, le Sénat a poursuivi son travail régulier pour veiller à l'application des lois, entrepris, depuis 1971, à l'initiative de son Bureau.

On doit ainsi se féliciter de la richesse et de la densité des échanges de vues organisés en séance publique, à l'occasion de la discussion de questions orales avec débat, impliquant, de la part des ministres interrogés, du haut de la tribune, clarté et précision des réponses :

- 7 novembre 2006 : question orale avec débat de M. le sénateur Gérard César : application de la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole ;

- 13 décembre 2006 : question orale avec débat de M. le sénateur Nicolas About, Président de la commission des affaires sociales : application de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ;

- 23 janvier 2007 : question orale avec débat de Mme la sénatrice Gisèle Gautier : application de la loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre des mineurs ;

- 20 février 2007 : question orale avec débat de M. le sénateur Gérard Cornu : application de la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

Ces initiatives présentent l'intérêt de stimuler la communication des ministres : deux d'entre eux, après avoir informé le Conseil des ministres, ont publié communiqué de presse (le ministre de l'agriculture et de la pêche, le 5 janvier 2007, pour la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole) et tenu conférence de presse (le ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, le 7 février 2007, pour la loi du 15 février 2005 pour l'égalité des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées).

Bien entendu, les sénateurs ont consacré une large place, dans leurs travaux écrits, rapports et avis budgétaires, au contrôle de la publication des textes réglementaires. Notons, en particulier, le rapport d'information de M. le sénateur Paul Blanc, fait au nom de la commission des affaires sociales, sur l'application de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (Sénat, session extraordinaire de 2006-2007, n° 359).

II - XII^e législature (2002-2007)

Par rapport à la législature précédente, les lois votées sous la XII^e législature ont été exécutées dans des conditions bien meilleures : le taux moyen d'application des dispositions prescrivant un suivi réglementaire, adoptées entre juillet 2002 et février 2007, a ainsi progressé de quelque 8 points, rejoignant, à 64 %, les résultats correspondants des IX^e et X^e législatures.

Cette performance est incontestablement liée aux efforts respectivement déployés par le gouvernement et par les assemblées parlementaires afin de susciter, au sein des administrations, une mobilisation vigoureuse en faveur de l'exécution des lois ; elle mérite également d'être appréciée compte tenu de la très dynamique augmentation du nombre de prescriptions de décrets ou d'arrêtés : environ 1 400 sous la X^e législature, 2 300 sous la XI^e législature, 2 900 sous la XII^e législature.

Les grandes lois emblématiques de la XII^e législature ont bénéficié d'une priorité :

- malgré sa lourde densité en prescriptions de suivi, la loi du 21 août 2003 portant **réforme des retraites** (136 mesures requises), a reçu plus de 75 % de ses décrets et arrêtés en moins de deux années, avant d'achever la législature sur le score de 88 % ; de même, la loi du 13 août 2004 relative à **l'assurance maladie** (63 mesures requises) a pu être exécutée à 70 % en une année, avant de terminer à 81 % ;

- on peut également citer la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la **cohésion sociale**, qui a reçu 45 % de son suivi réglementaire en seulement 8 mois, et qui a atteint 75 % en fin de législature ; tout comme les deux lois du 1^{er} août 2003 pour **l'initiative économique**, dont 96 % des mesures réglementaires avaient été publiées à la rentrée parlementaire d'octobre 2006, et du 18 avril 2006 de programme pour **la recherche**, applicable à 92 % en fin de législature.

Les instructions du Premier Ministre exigent de publier les textes d'application dans un délai inférieur à 6 mois. Pour les mesures réglementaires publiées avant la fin de la XII^e législature, cet objectif a été respecté à hauteur de 56 % sur les lois votées, de droit, en urgence (lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale) ; de 37 % sur les lois votées après déclaration d'urgence ; de 27 % seulement sur les lois votées selon la procédure de droit commun. On ne saurait pourtant en déduire que la volonté, exprimée par le gouvernement, d'obtenir rapidement le vote de la loi, exerce un effet déterminant sur la capacité du pouvoir réglementaire à en assurer l'exécution. Ainsi, pour un taux moyen d'application de 64 %, le taux, sur les lois votées, de droit, en urgence, revient, d'une législature à l'autre, de 67 % à 62 % ; le taux, sur les lois votées après déclaration d'urgence, passe de 51 % à 65 %, ce qui est encourageant, mais ce qui reste insuffisant, d'autant plus que le taux, sur les lois votées selon la procédure de droit commun, progresse de 56 % à 64 %. Il est préoccupant de noter que 7 % des lois votées de droit, en urgence, ont été rendues applicables (contre 33 % sous la XI^e législature) ; que 20 % des lois votées après déclaration d'urgence ont été rendues applicables (contre 38 %) ; ce qui contraste avec les résultats correspondants des lois votées selon la procédure de droit commun (46 %, contre 38 %).

On peut se féliciter d'une meilleure prise en considération des initiatives du législateur : sous la XII^e législature, 62 % des lois issues de propositions de loi, donc d'initiative parlementaire, ont été rendues applicables, contre 40 % sous la XI^e législature et 22 % sous la X^e législature ; le taux d'application des propositions de loi est même supérieur à la moyenne (65 %, contre 64 %).

Reste la lancinante question de la publication, par le gouvernement, des rapports, à caractère informatif, demandés par les parlementaires ; ici, la situation empire d'une législature à l'autre, avec un taux de 20 %, contre 30 %.

Au moins est-il satisfaisant de noter que le gouvernement a bien rôdé la procédure dite de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, qui lui impose de communiquer au Parlement un rapport sur la mise en application de chaque loi votée (hors autorisations de ratification de traités ou approbations de conventions), et ce, dans le délai de 6 mois suivant la date de son entrée en vigueur : 71 de ces documents, sur un total de 111 requis, ont été remis, soit un taux de publication de 64 % au 30 septembre 2007.

INTRODUCTION GÉNÉRALE : L'APPLICATION DES LOIS EST DEVENUE UNE « ARDENTE OBLIGATION »

On mettra en évidence, dans cette introduction générale, les initiatives prises par le gouvernement et par chacune des assemblées parlementaires, pendant la XII^e législature, puis plus particulièrement au cours de l'année 2006-2007, pour accélérer la publication des textes réglementaires nécessaires à l'entrée en vigueur effective des lois.

L'application des lois paraît devenue une « ardente obligation », ce dont il faut ses féliciter.

Ces efforts convergents ont abouti à des résultats probants : le recul constaté lors de la XI^e législature (1997-2002) a pu être enrayé, au terme d'une amélioration progressive, tout au long de la XII^e législature : partant d'un niveau historiquement très bas de 9 %, en 2002-2003, le taux moyen d'application des lois votées chaque année a successivement atteint 14 % en 2003-2004, 16 % en 2004-2005 et 30 % en 2005-2006, pour aboutir à la fin de la XII^e législature, à un taux d'application de 64 % sur l'ensemble des lois votées depuis 5 ans. Il est vrai, cependant, que la résorption du « stock » le plus ancien est lente : certaines lois datant des années quatre-vingt sont toujours en attente de suivi réglementaire.

*
* *

Pendant la XII^e législature (2002-2007), les Premiers ministres successifs, MM. Jean-Pierre Raffarin et Dominique de Villepin, ont décidé de suivre avec une attention toute particulière les conditions de l'application des lois votées par le Parlement.

Ils ont ainsi procédé à quatre communications en Conseil des ministres, édicté trois circulaires et un Guide spécifique, et instauré, au sein du site Legifrance, pour chaque loi, un bilan de son exécution. M. Jean-Pierre Raffarin a été à l'origine de l'obligation impartie au gouvernement de publier un rapport sur la mise en application de chaque loi, et ce, dans le délai de 6 mois suivant sa date d'entrée en vigueur.

Les deux tableaux reproduits ci-après fournissent les chronologies de ces initiatives.

**XII^e législature : communications du Premier Ministre,
en Conseil des ministres, sur l'application des lois**

- **31 décembre 2003** (M. Jean-Pierre Raffarin) ;
- **20 décembre 2004** (M. Jean-Pierre Raffarin) ;
- **26 juillet 2006** (M. Dominique de Villepin) ;
- **18 avril 2007** (M. Dominique de Villepin).

**XII^e législature : mesures prises pour accélérer
l'application des lois**

- **Circulaire du 30 septembre 2003** du Premier Ministre aux ministres et secrétaires d'Etat relative à la qualité de la réglementation, en son point 3-2 b ;

- **Circulaire du 21 janvier 2004** du Secrétariat général du gouvernement aux directeurs de cabinet de tous les ministres et secrétaires d'Etat ;

- **Circulaire du 1^{er} juillet 2004** du Premier Ministre, en son point 7-1 sur « **le calendrier et le suivi** » ; abroge et remplace la circulaire du 30 janvier 1997 ; mise à disposition du public des tableaux d'application des lois sur le site **Legifrance** ;

- « **Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires** », publié en 2004, devenu « **Guide de légistique** » en 2005, en sa fiche 2.2.7. ;

- **Article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit**, introduit sur amendement du gouvernement lui-même, qui prescrit au gouvernement de présenter au Parlement un rapport sur la mise en application de chaque loi, et ce, 6 mois après sa date d'entrée en vigueur ;

- **Circulaire du 20 janvier 2006** du Premier Ministre à ses ministres sur la publication des rapports au Parlement, précisément dits de l'article 67, sur la mise en application des lois.

Ajoutons que, dans le cadre de la **loi organique relative aux lois de finances**, plusieurs missions budgétaires ont été dotées d'indicateurs de performance sur l'application des lois.

Durant cette même législature, le **Parlement** a lui-même diversifié les formes de son contrôle :

- l'**Assemblée nationale** a voté, le 12 février 2004, une résolution complétant l'article 86 de son Règlement, disposant que le député-rapporteur d'une loi ou, à défaut, un autre député désigné par la commission compétente, présente à cette même commission un rapport sur l'application de la loi à l'issue d'un délai de 6 mois suivant l'entrée en vigueur de cette loi ;

- bénéficiant de son expérience acquise depuis plus de 30 ans, le **Sénat** a poursuivi et a amélioré son action de contrôle, et ce, bien au-delà de son suivi statistique de la publication des textes réglementaires d'application, notamment sous la forme de la discussion de questions orales avec débat et sous la forme de rapports d'information.

Une mobilisation d'une telle ampleur n'avait jamais été constatée antérieurement. Elle justifie pleinement, mais, faut-il le regretter, bien tardivement, toute l'importance donnée par le Sénat, sur décision de son Bureau, dès 1971, à l'un des éléments les plus essentiels de la gestion publique.

*

* *

En tout début d'année 2006-2007, les traditionnelles cérémonies d'échanges de vœux entre les plus hautes autorités de l'Etat ont fourni l'occasion, comme à l'accoutumée, d'évoquer la question de la célérité de la publication des textes réglementaires d'application des lois :

- à l'occasion de la présentation des vœux du gouvernement, le 3 janvier 2007, le Président Jacques Chirac a fait de l'application des lois la deuxième des priorités qu'il assignait au gouvernement, affirmant :

« L'essentiel des décrets d'application des lois votées depuis 2002 doit être pris. Faire voter une loi n'est pas une fin en soi. Il faut qu'elle s'inscrive dans la réalité de nos concitoyens. J'ai ainsi décidé, en plein accord avec le chef du Gouvernement, qu'un des conseils des ministres du mois de mars sera consacré à faire le bilan du respect, par chacune et chacun d'entre vous, de cette exigence. »

- lors de la présentation des vœux des assemblées constitutionnelles au Président de la République, le 4 janvier 2007, M. Christian Poncelet, Président du Sénat, a rappelé, en ces termes, les progrès accomplis :

« Je me plais ainsi à souligner que, grâce au volontarisme du gouvernement, nous

avons pu relever, au cours de l'année parlementaire écoulée, une très substantielle amélioration du taux d'application des lois votées, passé de 16 % en 2004-2005 à 30 % en 2005-2006. »

- toujours le 4 janvier 2007, lors de la même cérémonie, M. Jean-Louis Debré, président de l'Assemblée nationale, a insisté sur « **la faculté dont disposent désormais les rapporteurs des textes de loi d'en suivre l'application et la déclinaison réglementaire** » ; il a également regretté les retards de publication des rapports exigés du gouvernement par le législateur, en notant :

« **Aucune sanction n'est prévue pour le cas où le Gouvernement ne déférerait pas à l'obligation légale qui lui est faite. Le dépôt du rapport, quand il intervient, ne donne que très rarement lieu à débat, même en commission.** »

Le successeur de M. Jean-Louis Debré, porté à la présidence de l'Assemblée le 7 mars 2007, M. Patrick Ollier, a présenté le 4 juin 2007, au Président de la République nouvellement élu, 21 propositions pour améliorer le travail des députés : il a notamment préconisé l'instauration d'un délai maximum de 6 mois pour la publication des décrets d'application, après la promulgation de la loi (ce que le Premier ministre prescrit déjà aux ministres) ; mais le Président de l'Assemblée nationale a souhaité sanctionner par un « rappel solennel », voire par la « caducité » de la loi, tout dépassement de ce délai maximum ; il a aussi suggéré la tenue d'une séance hebdomadaire « d'interpellation et de contrôle du gouvernement », réservée, pour partie, « à l'exécution des lois et à la parution des décrets ».

Après les élections législatives, lors de la séance de l'Assemblée nationale tenue le 26 juin 2007, consacrée à la désignation de son nouveau Président, M. Bernard Accoyer, le doyen d'âge, M. Loïc Bouvard, a signalé, dans son allocution, la nécessité de renforcer les moyens du Parlement « afin de participer plus efficacement... au **contrôle de l'exécution de la loi** ».

Après avoir mis en place, le 24 juillet 2007, un groupe de travail sur les institutions, M. Bernard Accoyer, le Président de l'Assemblée nationale, a déclaré qu'il souhaitait, à titre personnel, que « l'Assemblée prenne toute sa place, majorité et opposition, dans sa mission de contrôle de... l'application des lois ».

M. Patrick Ollier, qui a retrouvé, quant à lui, la **présidence de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale**, a entendu rénover « le suivi de l'exécution de la loi », en obtenant la désignation de rapporteurs « chargés du suivi », issus de la majorité, assistés, chacun, par un commissaire issu de l'opposition, un vice-président de la commission étant chargé de la coordination de l'action des rapporteurs ; dès septembre 2007, il a été décidé de contrôler l'application de

7 lois votées sous la législature précédente (eau, orientation agricole, énergie, etc.).

Le Président Nicolas Sarkozy lui-même, dans la lettre annexée au décret du 18 juillet 2007 portant création d'un comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, adressée au président de ce comité, a expressément mentionné, parmi les propositions sollicitées :

« le report de l'entrée en vigueur des lois à la publication de tous leurs décrets d'application ; la possibilité pour le Parlement de se substituer au pouvoir réglementaire lorsque celui-ci tarde à prendre les décrets d'application des lois ».

Ce comité, qui a rendu public son rapport le 29 octobre 2007, a formulé 77 propositions : parmi celles-ci, notons les numéros **26** (« **Instituer un contrôleur juridique dans chaque ministère** »), **46** (« **Contrôle de l'exécution des lois en y associant l'opposition** ») et **47** (« **Contrôle de l'exécution des lois : permettre aux contrôleurs juridiques de faire rapport aux commissions parlementaires sur l'application des lois** »).

Toutes ces prises de position et toutes ces initiatives illustrent l'actualité de notre sujet.

Aussi bien les bons résultats enregistrés lors de la précédente année parlementaire ont-ils pu être consolidés en 2006-2007, sous l'influence combinée de l'action du Gouvernement, de l'Assemblée nationale et du Sénat.

1. Le volontarisme du Gouvernement

A l'approche de la fin de la XII^e législature, le Premier ministre et certains de ses ministres ont fourni des bilans, d'ordre global ou ponctuel, sur l'application des lois :

- le ministre de l'agriculture et de la pêche a présenté, au Conseil des ministres du **6 décembre 2006**, une communication relative à la mise en œuvre de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, en notant :

« Grâce à une importante mobilisation des administrations, plus de 60 % des textes d'application de cette loi ont été publiés ou sont en instance de publication. Par ailleurs, sur les huit ordonnances prévues par la loi d'orientation agricole, cinq sont d'ores et déjà publiées et deux ont été présentées au Conseil des ministres de ce jour.

Les principales dispositions de la loi d'orientation agricole sont désormais entrées en vigueur. »

- le ministre de la justice, garde des sceaux, en présentant ses vœux à la presse et aux personnalités, le **18 janvier 2007**, a indiqué qu'il s'attacherait à ce que la publication des décrets d'application soit rapide ; il a précisé que la quasi-totalité de ces textes, sur les lois votées en matière civile et commerciale ont été pris en 2006, ce qui a permis l'entrée en vigueur, dès le 1^{er} janvier 2007, de toutes les réformes ; il a souligné que les décrets d'application de la loi du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises ont tous été publiés ; lors de sa communication en Conseil des ministres, le **31 janvier 2007**, il a estimé que le bilan de l'application de cette dernière loi était « très positif » ;

- le ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille a présenté, au Conseil des ministres du **7 février 2007**, une communication relative à la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ; le même jour, il a tenu une **conférence de presse**, en fournissant, comme il l'avait déjà fait le 9 février 2006, un dossier d'information très complet ; une annexe (« **Les décrets d'application** ») recense les décrets publiés ; il faut saluer tout particulièrement, ici, la ferme volonté d'un ministre, M. Philippe Bas, de suivre la mise en œuvre de cette loi à l'occasion de chacune des années suivant sa date de promulgation ;

- le ministre délégué aux relations avec le Parlement a présenté, au Conseil des ministres du **28 février 2007**, une communication sur le bilan de la session parlementaire ; il a indiqué :

« A côté des débats qui se sont déroulés dans chacune des assemblées, le Parlement a mis en œuvre son pouvoir de contrôle de l'application des lois (39 rapports d'application des lois). »

- le **Premier ministre** a présenté, au Conseil des ministres du **18 avril 2007**, une communication dressant le bilan de l'application des lois votées sous la XII^e législature ; l'encadré ci-après en fournit le compte rendu.

Le bilan du Premier ministre sur l'application des lois votées sous la XII^e législature

Le Premier ministre a présenté une communication dressant le bilan de l'application des lois votées sous la XII^e législature.

Le Président de la République avait invité le Gouvernement, le 3 janvier dernier, à adopter d'ici la fin de son mandat l'essentiel des décrets d'application des lois votées depuis 2002.

Le Premier ministre a indiqué que 2 214 décrets étaient nécessaires pour l'application des lois adoptées de 2002 à fin 2006 et que 80 % d'entre eux avaient été publiés à ce jour.

Il a souligné qu'une pleine et rapide application des lois répond à une triple exigence de démocratie, de responsabilité politique et de sécurité juridique.

Il a rappelé l'importance des progrès réalisés dans ce domaine.

Le Gouvernement a fait preuve d'un souci de transparence à l'égard du Parlement et du public en mettant en ligne sur internet (site legifrance.fr) les calendriers d'application des lois. Il a adapté ses méthodes de travail pour donner une priorité, dans l'élaboration des textes, aux décrets d'application des lois.

Il faut se féliciter de cette procédure solennelle, dont l'initiative revient à M. Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre, le 31 décembre 2003. Le secrétariat général du gouvernement, qui a accompli de réels progrès en termes de saisie et d'interprétation des statistiques, peut ainsi nourrir une communication à un rythme de périodicité annuelle.

Le Président de la République a d'ailleurs tenu à commenter ainsi les résultats présentés par le Premier ministre, lors de la réunion du Conseil des ministres du 18 avril 2007.

« L'essentiel des décrets d'application des lois votées sous la XII^e législature est entré en vigueur. C'est un résultat largement sans précédent.

Je félicite l'ensemble des membres du Gouvernement, ainsi que le Secrétariat général du Gouvernement.

Ces résultats constituent un réel progrès pour la démocratie. Nos concitoyens -et ils ont raison- n'acceptent pas que la loi votée ne s'applique pas rapidement sur le terrain.

Ces bons résultats correspondent parfaitement à l'ambition que j'avais fixée au Gouvernement : agir vite et efficacement pour que les réformes nécessaires puissent produire tous leurs effets sur le quotidien de nos concitoyens. »

Par ailleurs, on se souvient que le **Conseil d'Etat**, dans son **rapport public pour 2006**, avait constaté **« le retard ou l'absence de décrets d'application de la loi »**.

Le **séminaire du Conseil d'Etat du 18 mai 2006** a été consacré au rôle du Parlement dans l'édition et le contrôle de la loi. Il a permis des échanges entre le Conseil d'Etat et des parlementaires, en présence de

représentants du Premier ministre. Le Sénat avait délégué les membres du bureau de sa commission des lois, présidée par M. Jean-Jacques Hyest. L'ensemble des groupes politiques de l'Assemblée nationale était représenté dans une délégation de haut niveau comprenant de nombreux anciens ministres et de jeunes parlementaires exerçant d'importantes responsabilités à l'heure actuelle.

Ces débats ont conduit à la constitution d'un groupe de travail, sous l'autorité du secrétaire général du Gouvernement, pour évaluer l'impact et la faisabilité des propositions contenues dans les considérations générales du rapport 2006. Le **rapport de ce groupe de travail** a été remis au Premier ministre le **15 septembre 2006**.

Ce document reconnaît que « le gouvernement, dans le domaine de l'application des lois, a conduit une action déterminée, aux effets avérés, afin de mieux satisfaire à ses obligations ». En son **Annexe n° 3 (« La mesure de l'inflation normative et de ses causes »)**, il affirme que **« l'inflation législative peut être la source de difficultés dans l'application des lois »**, et **il se réfère au rapport du Sénat en mentionnant que, sur 1 000 textes législatifs promulgués depuis 1981, 222 n'avaient pas encore reçu entière application à la fin de 2005.**

*

* *

Le gouvernement a donc agi, et bien agi, pour accélérer la publication des textes d'application des lois. Depuis plusieurs années, il fait preuve d'une ferme détermination et il procède avec une louable continuité.

2. L'opiniâtreté de l'Assemblée nationale

Les commissions de l'Assemblée nationale ont continué à publier leurs rapports sur l'application de chaque loi. Mais la suspension des travaux, pour cause d'élections présidentielle et législatives, en a limité le nombre, par rapport à l'année parlementaire 2005-2006 :

- N° 3752 Rapport de M. Philippe Pemezec sur la mise en application de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.
- N° 3701 Rapport de M. Claude Birraux sur la mise en application de la loi du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs.
- N° 3686 Rapport de M. Thierry Mariani sur la mise en application de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

- N° 3651 Rapport de M. Xavier de Roux sur la mise en application de la loi du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises.
- N° 3615 Rapport de M. Laurent Hénart sur la mise en application de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.
- N° 3614 Rapport de M. Jean-Michel Dubernard sur la mise en application de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.
- N° 3588 Rapport de M. Laurent Wauquiez sur la mise en application de la loi du 23 mars 2006 pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux.
- N° 3406 Rapport de M. Jean-Michel Dubernard sur la mise en application de la loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche.
- N° 3397 Rapport de MM. Serge Poignant et Antoine Herth sur la mise en application de l'article 4 de la loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique et des articles 48 et 49 de la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole fixant les objectifs de développement des biocarburants et établissant le régime juridique des huiles végétales pures.

On note aussi la publication du volumineux rapport d'information, déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, et présenté par M. Gilles Carrez, rapporteur général, sur « **la loi fiscale depuis 2002** »¹.

3. La persévérance du Sénat

Le Sénat a poursuivi son travail régulier pour veiller à l'application des lois, entrepris, depuis 1971, à l'initiative de son Bureau.

a) Cette année, l'effort du Sénat a principalement pris la forme de **riches et denses échanges de vue organisés en séance publique**, à l'occasion du dépôt de questions orales avec débat, sollicitant des réponses précises de la part des ministres interrogés :

- le **mardi 7 novembre 2006**, le Sénat a discuté la question orale avec débat de M. Gérard César, adressée à M. le Ministre de l'agriculture et de la pêche, **sur l'application de la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole**.

Ont participé à ce débat, outre l'auteur de la question et le ministre : Mme Odette Herviaux et MM. Jacques Blanc, Gérard Le Cam, Aymeri de Montesquiou, Bernard Murat, Jean-Marc Pastor, Rémy Pointereau, Paul Raoult, Thierry Repentin, Daniel Soulage et Alain Vasselle.

¹ Assemblée nationale, n° 3152, douzième législature, tome II, « *L'application de la loi fiscale* », 837 p.

M. Gérard César, après avoir rappelé qu'il avait été associé, à plusieurs reprises, à la rédaction des décrets, en sa qualité de rapporteur de la commission, a indiqué que « presque dix mois, jour pour jour, après la publication de la loi, son taux d'application est... supérieur à 40 % ». Il a également noté :

« Il est vrai que, comme vous nous l'aviez annoncé, de nombreuses mesures d'application ont commencé à être élaborées par votre ministère, en concertation avec les acteurs intéressés, concomitamment à l'examen du texte. Il s'agit là d'une excellente méthode, qui tend à se généraliser et dont nous ne pouvons que nous féliciter...

... Le bilan est donc bon à ce jour, et nous vous savons gré, monsieur le ministre, d'avoir veillé à ce que vos services ne relâchent pas leurs efforts, alors que de nombreuses mesures d'application concernent des articles de la loi issus d'amendements parlementaires, qui n'avaient donc pu faire l'objet d'une préparation en amont.

Dans sa longue réponse, M. Dominique Bussereau, le Ministre, a rendu hommage au travail du Sénat :

« Je me félicite de la qualité des interventions des différents orateurs et je tiens à remercier M. Gérard César d'avoir fait usage de son droit de suite. Comme M. Alain Vasselle l'a rappelé à juste titre, au-delà du vote de la loi, le législateur a aussi pour mission de contrôler l'action des pouvoirs publics.

C'est dans cet esprit que j'ai abordé la discussion de la question de M. César sur l'application de la loi d'orientation agricole. J'ai d'ailleurs eu l'honneur, le 27 juin dernier, d'être auditionné par la commission des affaires économiques, à laquelle j'ai transmis toutes les informations disponibles sur l'état d'avancement des textes d'application. Je me suis livré au même exercice devant l'Assemblée nationale, ce qui est naturel, mais aussi, ce qui est moins habituel -mais cela m'a semblé utile-, devant le Conseil économique et social qui avait beaucoup travaillé sur ce sujet. »

Il a fourni les précisions suivantes :

« Conformément à l'état d'esprit qui a régné lors des débats à l'Assemblée nationale et au Sénat, j'ai souhaité faire en sorte que ces textes d'application soient rédigés selon trois principes : la rapidité, car une loi est votée pour être appliquée le plus vite possible, malgré le problème de l'interministérialité évoqué par M. César ; la concertation avec toutes les parties prenantes, comme le disait tout à l'heure M. Raoult, s'agissant de la consultation des grandes associations et de l'ensemble des strates du monde agricole et la fidélité à vos intentions, mesdames, messieurs les sénateurs, concernant en particulier les équilibres que vous avez souhaités.

En effet, nous avons toujours cherché à les préserver, en associant les rapporteurs des deux assemblées à la préparation des ordonnances. »

- le **mercredi 13 décembre 2006**, le Sénat a discuté la question orale avec débat de M. Nicolas About, Président de la commission des affaires sociales, adressée à M. le Ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, **sur l'état d'application de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.**

Ont participé à ce débat, outre l'auteur de la question et le ministre, Mmes Michelle Demessine, Muguet Dini, Gisèle Printz, Michèle San Vicente-Baudrin et MM. Jacques Blanc, Paul Blanc, Jean-Pierre Godefroy et Georges Mouly.

M. Nicolas About, après avoir noté que « des pans entiers de la loi sont désormais applicables », a regretté les retards de publication des textes sur l'accessibilité des bâtiments et des transports publics. M. Philippe Bas, le Ministre, a affirmé que le débat faisait honneur au Sénat et à la démocratie.

On remarquera avec satisfaction que **ces deux questions orales avec débat ont stimulé la communication des deux ministres respectifs**, qui, après avoir informé le Conseil des ministres, ont publié communiqué de presse (le 5 janvier 2007 pour la loi d'orientation agricole) et tenu Conférence de presse (le 7 février 2007 pour la loi sur le handicap).

- le **mardi 23 janvier 2007**, le Sénat a discuté la question orale avec débat de Mme Gisèle Gautier, demandant à Mme la Ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité de dresser **un bilan de l'application de la loi du 4 avril 2006**, d'initiative sénatoriale, **renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre des mineurs**.

Ont participé à ce débat, outre l'auteur de la question et la ministre : Mmes Annie David, Muguet Dini, Janine Rozier et MM. Jean-Pierre Bel, Jean-Guy Branger, Roland Courteau, Eric Doligé, Paul Girod et Henri de Raincourt.

Mme Gisèle Gautier a noté « qu'il apparaît autrement plus utile de contrôler l'application des lois existantes que de faire des déclarations précipitées. »

En fait, le débat a surtout porté sur une évaluation, car la loi est d'application directe ; elle ne prescrit au gouvernement que la publication d'un rapport sur le bilan de la politique sur la lutte contre les violences au sein des couples.

- le **mardi 20 février 2007**, le Sénat a discuté la question orale avec débat de M. Gérard Cornu, adressée à M. le Ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales, **sur le bilan de l'application de la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises**.

Ont participé à ce débat, outre l'auteur de la question et le ministre : MM. Michel Bécot, Gérard César et Bernard Dussaut.

M. Gérard Cornu, le rapporteur de la loi a déclaré :

« Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce qui nous réunit cet après-midi n'est pas une simple question de procédure ni un pur souci technique. Au contraire, la parution des mesures d'application d'une loi importante comme celle du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises, que j'ai eu l'honneur de rapporter au nom de la

commission des affaires économiques, est aussi cruciale que le contenu du texte lui-même. En cela, il s'agit bien d'une préoccupation politique...

A l'aune de cette exigence, quelle est donc la situation quelque dix-huit mois après la promulgation de la loi PME ?

Même si, au niveau purement comptable, il manque encore quelques décrets d'application, globalement, la satisfaction est réelle, car plusieurs des dispositions concernées étaient très attendues par les chefs d'entreprise. »

Dans sa réponse, le ministre a remercié...

«... Gérard Cornu, qui a été le rapporteur de ce texte, Michel Bécot, qui vient de s'exprimer, et Bernard Dussaut, qui, en réclamant l'application d'une loi qu'il n'avait pas votée, a rendu un hommage indirect à ce texte, ce dont je le félicite ! »

Puis il a fourni la liste des textes à publier, en indiquant les échéanciers, ce qui a conduit M. Gérard Cornu à exprimer l'espoir que de nombreux décrets seraient publiés avant la fin du mois de mars 2007.

b) **Les avis budgétaires du Sénat**, mais aussi les rapports, évoquent assez régulièrement le degré et les conditions de l'application de telle ou telle loi :

- l'avis de MM. Pierre Laffitte et Jean-Léonce Dupont, fait au nom de la commission des affaires culturelles, traite de la mise en œuvre de la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006, en formulant un jugement favorable :

« Compte tenu des enjeux et de l'urgence de cette réforme, votre rapporteur se réjouit de la rapidité avec laquelle les principaux décrets d'application de la loi de programme pour la recherche ont été publiés. »¹

- l'avis de MM. Pierre Hérisson, Gérard Cornu et Roland Courteau, fait au nom de la commission des affaires économiques, décrit le « cadre réglementaire encore inachevé » de l'exercice, par la Poste, de sa mission d'aménagement du territoire : il incite le gouvernement à « finaliser sans délais » les décrets à venir de la loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales² ;

- le rapport d'information de M. Paul Blanc, sur l'application de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, souligne l'ampleur du travail fourni par les services de l'Etat sur le suivi réglementaire³.

c) Notons enfin que la proposition de loi constitutionnelle, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à élargir les pouvoirs du Parlement⁴ a été

¹ Sénat, avis n° 79 (2006-2007), de MM. Pierre Laffitte et Jean-Léonce Dupont, fait au nom de la commission des affaires culturelles, tome VII (« **Recherche et enseignement supérieur** »), p. 21.

² Sénat, avis n° 80 (2006-2007), de MM. Pierre Hérisson, Gérard Cornu et Roland Courteau, fait au nom de la commission des affaires économiques, tome II (« **Développement et régulation économiques** »), p. 18 et sqq.

³ Sénat, n° 359 (session extraordinaire de 2006-2007), en particulier p. 8.

⁴ Sénat, n° 366 (2005-2006).

transmise au Sénat le 18 mai 2006 ; ce texte, qui dispose que « la loi est votée par le Parlement qui en contrôle l'application et l'exécution dans les conditions prévues par les règlements des deux assemblées », est toujours en instance ; sa rédaction a inspiré, sur ce point, l'article 12 de la proposition de loi constitutionnelle, présentée par M. Jean-Pierre Bel et des membres du groupe socialiste et apparentés, tendant à réviser la Constitution du 4 octobre 1958 afin de rééquilibrer les institutions en renforçant les pouvoirs du Parlement¹.

*

* *

On peut dès lors analyser **le bilan de l'application des lois votées par le Parlement** :

- **pendant l'année parlementaire 2006-2007** ;

- **pendant la XIIe législature** : ont été ici pris en compte tous les textes réglementaires (décrets et arrêtés) publiés, par le dernier gouvernement, jusqu'à la date de sa démission, intervenue à la suite de l'élection présidentielle, à savoir le 15 mai 2007.

Pour ce faire, on examinera notamment les évolutions :

- des statistiques globales de cadrage ;

- des taux d'application des différentes lois, selon la nature et l'objet des textes votés ;

- des effets du recours à la procédure de l'urgence, pour obtenir du Parlement une adoption plus rapide, ce qui devrait inciter le pouvoir réglementaire à faire preuve d'une célérité particulière ;

- du suivi réservé à l'application des dispositions législatives dues à l'initiative des députés ou des sénateurs.

Ce bilan statistique sera complété par les **observations des commissions permanentes**.

On trouvera en annexe au présent rapport le compte rendu des **communications présentées par les présidents des commissions** sur l'application des lois relevant de leurs attributions respectives.

¹ Sénat, n° 386 (session extraordinaire de 2006-2007).

PREMIÈRE PARTIE :
PRINCIPALES DONNÉES STATISTIQUES

MÉTHODOLOGIE

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

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

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

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

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

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

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

En outre, comme le Gouvernement peut prendre des mesures d'exécution des lois indépendamment de toute prescription législative, en vertu de son pouvoir réglementaire d'ordre général, une loi dite « non applicable », par convention, peut néanmoins avoir été suivie de décrets ou d'arrêtés non formellement exigés par le Parlement. (cas, en 2006-2007, de la loi organique du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats, dont deux arrêtés, des 17 avril et 4 mai 2007, ont été publiés sans prescription législative).

*

* *

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

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

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

*

* *

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

L'année 2006-2007 étant une année « charnière » entre deux législatures, le présent rapport comporte en outre un **bilan spécifique de l'application des lois votées au cours de la XII^e législature arrêté au 15 mai 2007**, date de la démission du dernier gouvernement.

CHAPITRE I :
L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2006-2007

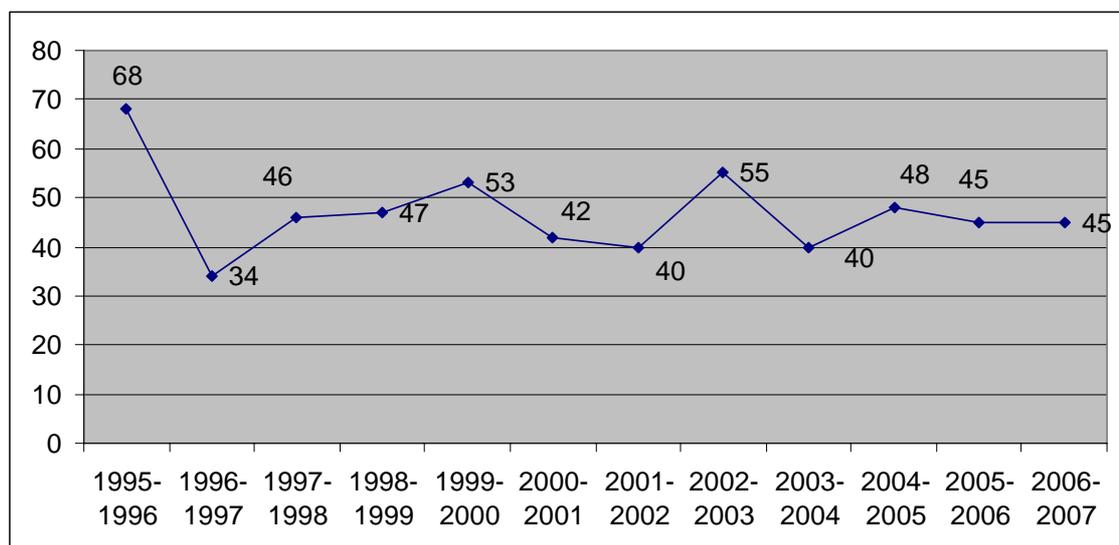
On rappellera que le bilan quantitatif de l'application des lois est traditionnellement consacré à l'examen du suivi réglementaire prescrit par le législateur, sous forme de **décrets et d'arrêtés**. Il n'a vocation à porter **ni** sur la publication de documents d'ordre purement informatif (**rapports**) requis par le Parlement, lors de l'examen des textes, **ni** sur la publication d'**ordonnances**, sur le fondement de la seule faculté ouverte au gouvernement par une loi d'habilitation.

I. L'APPLICATION, AU 30 SEPTEMBRE 2007, DES LOIS VOTÉES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE ÉCOULÉE : AMÉLIORATION

A. 31 LOIS VOTÉES PRESCRIVENT DES TEXTES D'APPLICATION

45 lois ont été définitivement adoptées par le Parlement en 2006-2007 (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification de conventions ou accords internationaux), autant qu'en 2005-2006, et cela malgré l'interruption des travaux législatifs du 23 février au 26 juin 2007 en raison des élections présidentielle et législatives.

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

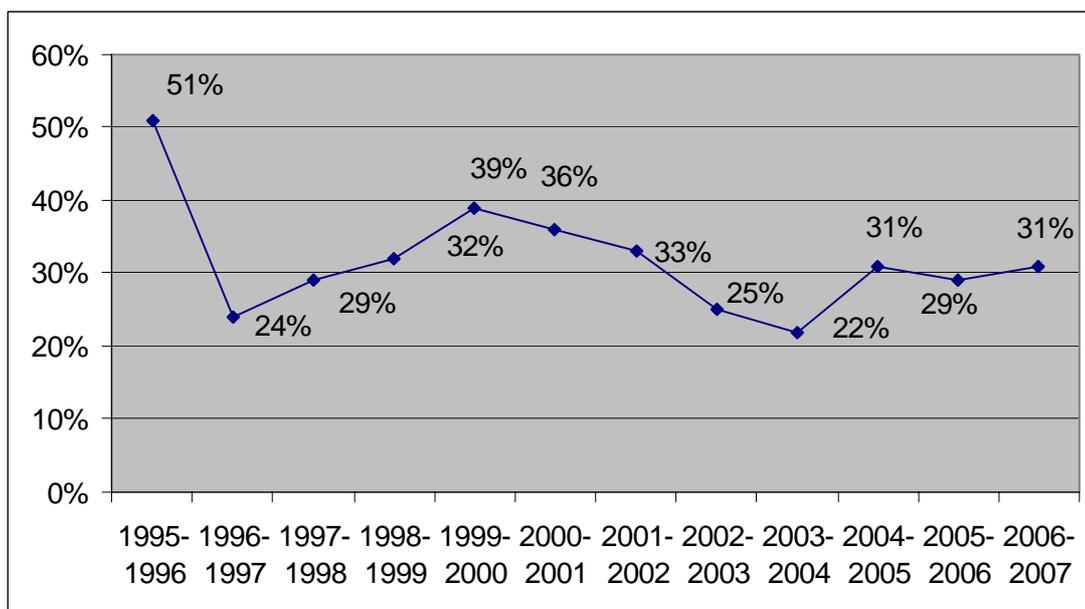


Sur ces 45 lois, 5 ont été adoptées définitivement durant la session extraordinaire de juillet-août 2007 par laquelle s'est ouverte la XII^e législature.

14 de ces 45 lois sont des **lois d'application directe**, contre 13 sur 45 en 2005-2006, **ne prévoyant l'intervention d'aucune mesure de suivi**

réglementaire. Leur part relative, dans le total des textes adoptés, est stable depuis trois ans.

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



Parmi les 14 lois d'application directe votées en 2006-2007 :

- 6 relèvent de la commission des lois, dont 3 lois constitutionnelles,
- 3 de la commission des affaires sociales,
- 2 de chacune des commissions des affaires économiques et des affaires étrangères,
- 1 de la commission des finances (loi de règlement du budget de l'année 2006).

14 lois d'application directe (2006-2007)

Commission des lois (6) :

- Loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs.
- Loi constitutionnelle du 23 février 2007 modifiant l'article 77 de la Constitution.
- Loi constitutionnelle du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution.
- Loi constitutionnelle du 23 février 2007 relative à l'interdiction de la peine de mort.
- Loi du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements.
- Loi du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

Commission des affaires sociales (3) :

- Loi du 26 février 2007 relative aux modalités de dissolution de la mutuelle dénommée Société nationale « Les médaillés militaires ».
- Loi du 31 janvier 2007 relative à l'accès au crédit des personnes présentant un risque aggravé de santé (seulement 3 décrets **éventuels**).
- Loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social.

Commission des affaires économiques (2) :

- Loi du 21 décembre 2006 visant à faciliter le transfert des ports maritimes aux groupements de collectivités.
- Loi du 18 décembre 2006 ratifiant l'ordonnance du 25 août 2006 relative aux sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété.

Commission des affaires étrangères (2) :

- Loi du 5 mars 2007 portant modifications du code de justice militaire et du code de la défense.
- Loi du 5 mars 2007 modifiant les articles 414-8 et 414-9 du code pénal.

Commission des finances (1) :

- Loi du 31 juillet 2007 de règlement du budget de l'année 2006.

Si l'on déduit des 45 lois votées (hors conventions) les 14 lois d'application directe, il reste **31 lois prévoyant des mesures réglementaires** (32 en 2005-2006).

B. SUR CES 31 LOIS, PLUS DES 2/3 ÉTAIENT TOTALEMENT OU PARTIELLEMENT APPLICABLES AU 30 SEPTEMBRE 2007

Les 31 lois appelant des mesures réglementaires d'application étaient, au 30 septembre 2007 :

- soit « **non applicables** »¹ (aucun texte réglementaire n'étant paru) : ce qui est le cas de **10** lois (12 en 2005-2006), représentant 22,2 % du total de 45, et surtout, 32,2 % du total de 31 ;

- soit « **partiellement applicables** » (une partie seulement des textes réglementaires étant parue) : ce qui est le cas de **18** lois (17 lois en 2005-2006), représentant 40 % du total de 45 et, surtout, 58,1 % du total de 31 ;

- soit « **applicables** » (tous les textes réglementaires étant parus) : ce qui est le cas de **3** lois seulement (3 également en 2005-2006), représentant 6,7 % du total de 45 et surtout, 9,7 % du total de 31.

Si l'on considère la part relative de chacune de ces catégories de lois **dans le total des lois appelant des mesures réglementaires d'application**, on constate que :

- la proportion des **lois non applicables** a nettement diminué d'un exercice à l'autre : **32,2 %**, contre 37,5 % en 2005-2006 et 51,5 % en 2004-2005 ;

- la proportion des **lois partiellement applicables** a encore progressé d'un exercice à l'autre : 58,1 %, contre 53,1 % en 2005-2006 et 39,4 % en 2004-2005 ;

- la proportion des **lois applicables** a augmenté d'un exercice à l'autre : 9,7 %, contre 9,4 % en 2005-2006 et 9,1 % en 2004-2005.

¹ On rappellera qu'une loi classée « non applicable » peut cependant comporter des dispositions d'application directe et donc être entrée de fait partiellement en application.

**Application des lois votées au cours de l'année parlementaire :
évolution de 1999-2000 à 2006-2007
(en % des lois appelant des mesures réglementaires d'application)
(au 30 septembre de chaque année parlementaire)**

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

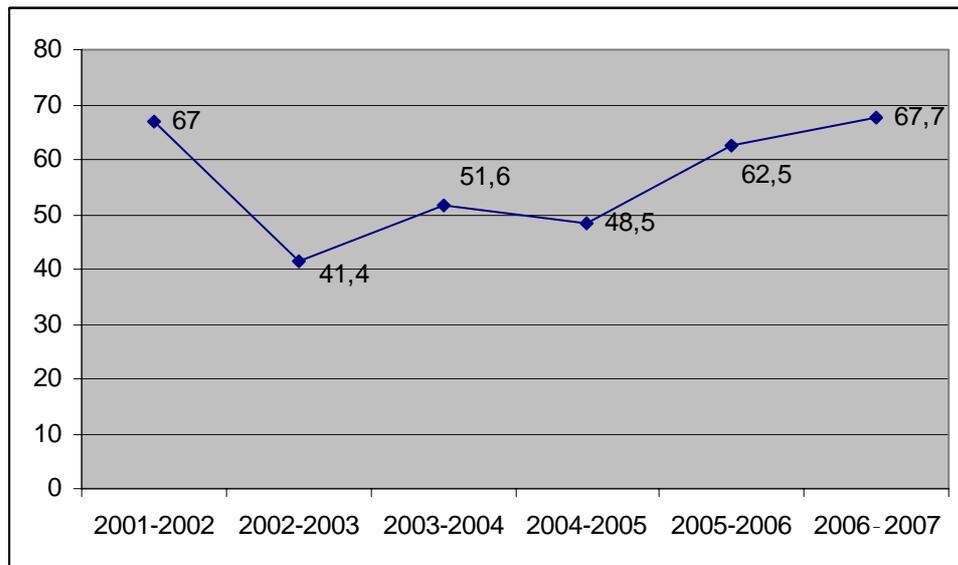
D'une année à l'autre, la situation a donc évolué favorablement.

En effet, la masse des lois partiellement applicables et des lois applicables représente près de **68 %** du total des lois appelant des mesures réglementaires d'application, contre seulement plus de 60 % en 2005-2006 et environ la moitié en 2004-2005 et 2003-2004.

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

(en % et au 30 septembre de chaque année)

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



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

Ces trois lois ne prescrivaient chacune qu'une seule mesure réglementaire. Elles ont reçu leur suivi en plus de 3 mois.

3 lois applicables (2006-2007)

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

- Loi du 5 mars 2007 relative à la commission nationale consultative des droits de l'homme (1 mesure prévue, 1 mesure prise) ;

- Loi du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages (1 mesure prévue, 1 mesure prise).

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

- Loi du 23 octobre 2006 portant diverses dispositions relatives aux arbitres (1 mesure prévue, 1 mesure prise).

En fait, le type « idéal » des lois votées et rendues applicables au cours de la même année parlementaire est bien profilé : il s'agit de textes prescrivant peu de mesures réglementaires (au total, 3 en 2006-2007, 5 en 2005-2006 et 9 en 2004-2005), adoptés au début de la période sous revue.

2) Les **lois partiellement applicables au 30 septembre 2007** le sont dans des conditions très inégales : le taux d'application de chacune varie de 4 % à 89 %.

Les éléments déterminants sont ici :

- soit la **forte valeur emblématique** du texte (par exemple les textes relatifs à la sécurité -loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance- ou à l'environnement -loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques) ;

- soit la nécessité de pourvoir rapidement aux **contraintes de gestion** quotidienne (lois de finances).

18 lois partiellement applicables (2006-2007)	
	Taux d'application au 30 septembre 2007
• Commission des lois (6) :	
- Loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance ;	57 %, pour 37 mesures prévues
- Loi du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale ;	67 %, pour 6 mesures prévues
- Loi du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer ;	4 %, pour 28 mesures prévues
- Loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer ;	22 %, pour 18 mesures prévues
- Loi du 19 février 2007 instituant la fiducie ;	50 %, pour 2 mesures prévues
- Loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.	19 %, pour 27 mesures prévues

<ul style="list-style-type: none"> • Commission des affaires sociales (5) : - Loi du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur ; - Loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale ; - Loi du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social ; - Loi du 21 décembre 2006 portant création d'un ordre national des infirmiers ; - Loi du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007. 	<p>67 %, pour 9 mesures prévues</p> <p>25 %, pour 28 mesures prévues</p> <p>12 %, pour 24 mesures prévues</p> <p>89 %, pour 9 mesures prévues</p> <p>41 %, pour 80 mesures prévues</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Commission des affaires économiques (3) : - Loi du 27 février 2007 portant création d'un établissement public de gestion des équipements publics du quartier d'affaires dit de « La Défense » - Loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques ; - Loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie. 	<p>40 %, pour 5 mesures prévues</p> <p>46 %, pour 65 mesures prévues</p> <p>56 %, pour 16 mesures prévues</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Commission des finances (3) : - Loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat ; - Loi du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 ; - Loi du 21 décembre 2006 de finances pour 2007. 	<p>20 %, pour 15 mesures prévues</p> <p>33 %, pour 42 mesures prévues</p> <p>66 %, pour 29 mesures prévues.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Commission des affaires culturelles (1) : - Loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur. 	<p>20 %, pour 10 mesures prévues</p>
<p>Taux moyen d'application....</p>	<p>40,8 %</p>

Au sein de la catégorie des lois partiellement applicables, on note, d'un exercice à l'autre, une dispersion, selon le taux d'application, un peu plus satisfaisante, dans la mesure où la proportion des lois exécutées entre 51 % et 90 % progresse depuis les deux derniers exercices.

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

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

Le **taux moyen d'application des lois partiellement applicables**, qui était passé d'ailleurs brutalement de **30,8 %**, en 2004-2005 à **43,6 %** en 2005-2006, revient pourtant, en 2006-2007, à **40,8 %**.

3) Parmi les **lois non applicables au 30 septembre 2007** figurent des textes adoptés en fin de XII^e législature (janvier-février 2007) ou pendant la session extraordinaire de juillet-août.

10 lois non applicables (2006-2007)	
	Nombre de mesures prévues
<ul style="list-style-type: none"> • Commission des lois (4) : - Loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs ; - Loi organique du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats ; - Loi du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique ; 	<p>32 (mais la plupart de ses dispositions ne doivent pas entrer en vigueur avant le 1^{er} janvier 2009)</p> <p>2 (mais 2 mesures non prévues)</p> <p>1 (mais 3 mesures non prévues)</p>

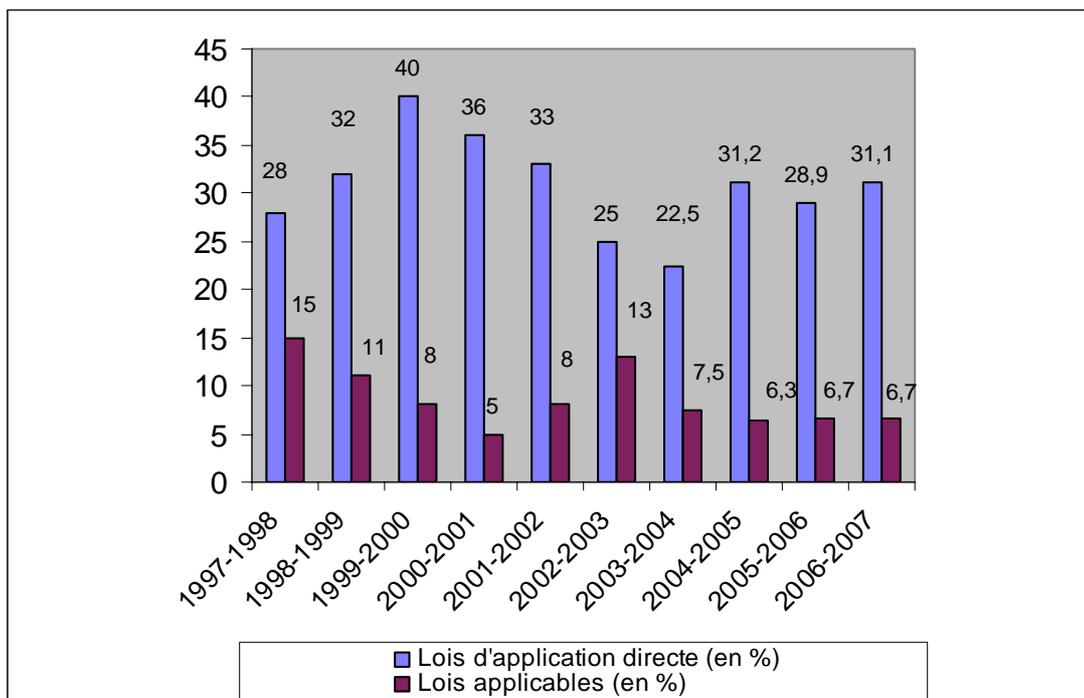
- Loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.	9
<ul style="list-style-type: none"> • Commission des affaires sociales (3) : 	
- Loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance ;	10
- Loi du 26 février 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament ;	16
- Loi du 30 janvier 2007 ratifiant l'ordonnance du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.	14
<ul style="list-style-type: none"> • Commission des affaires culturelles (1) : 	
- Loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.	8
<ul style="list-style-type: none"> • Commission des finances (1) : 	
- Loi du 20 février 2007 portant diverses dispositions intéressant la Banque de France.	1
<ul style="list-style-type: none"> • Commission spéciale (1) : 	
- Loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres.	1 (mesure ne pouvant cependant être prise avant le 1 ^{er} janvier 2008)

*

* *

En définitive, le nombre des lois totalement applicables au 30 septembre (lois d'application directe et lois devenues applicables) atteint **17** (14 + 3), ce qui représente 37,8 % du total des **45** lois votées en 2006-2007, contre 35,6 % en 2005-2006.

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



C. PUBLICATION DES MESURES RÉGLEMENTAIRES PRESCRITES PAR LE LÉGISLATEUR : CONSOLIDATION DU BON RÉSULTAT DE L'EXERCICE PRÉCÉDENT

L'application des lois peut être réalisée :

- soit en réponse à une prescription expressément formulée dans le dispositif de la loi (« **Un décret fixera les conditions** »...) ;
- soit à l'initiative du gouvernement, en l'absence de toute norme explicite.

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

On rappellera que les mesures non prévues ne sont pas comptabilisées dans le taux d'application des lois.

*
* *

1) L'année parlementaire 2006-2007 a été caractérisée, par rapport à l'exercice précédent, par une double évolution :

- une diminution d'une unité du nombre des lois promulguées appelant des mesures d'application, comme on l'a déjà vu, à savoir 31, contre 32 ;

- une augmentation importante du nombre de dispositions, insérées dans ces lois, prescrivant un suivi réglementaire, à savoir 548, contre 454.

Il s'ensuit que le nombre moyen, par loi, de dispositions prescrivant un suivi réglementaire est passé de 14 à 18.

Cette progression est d'ordre quasi général, car elle intéresse les lois examinées par 4 commissions permanentes ; seules les 3 lois relevant de la commission des affaires culturelles enregistrent un recul ; la commission des affaires étrangères, quant à elle, n'a été saisie d'aucune loi prescrivant un suivi réglementaire ; le cas des commissions spéciales (« **Recherche** » en 2005-2006, « **Continuité du service public dans les transports terrestres** », en 2006-2007) est, bien entendu, tout à fait spécifique, compte tenu de la disproportion entre leur nombre respectif de prescriptions.

Evolution, depuis 2000-2001, du nombre moyen (arrondi), par loi
(hors lois d'application directe : soit 45 – 14 : 31 en 2006-2007)
de dispositions prescrivant un texte réglementaire

	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commissions spéciales	Moyenne
2000-2001	11	22	-	18	13	12	-	16
2001-2002	6	18	-	45	25	12	8	23
2002-2003	5	10	1	25	21	10	22	14
2003-2004	1	11	-	44	26	17	-	23
2004-2005	9	29	23	27	23	6	-	20
2005-2006	8	21	3	20	16	7	12	14
2006-2007	6 (3 lois)	29 (3 lois)	0 (0 loi)	24 (8 lois)	22 (4 lois)	14 (12 lois)	1 (1 loi)	18 (31 lois)

2) D'une année parlementaire à l'autre, le taux d'application des dispositions législatives prescrivant un suivi réglementaire gagne près de 2 points, à **plus de 32 %**. Mais ce résultat mérite d'être apprécié compte tenu d'une importante progression du nombre de mesures réglementaires prévues :

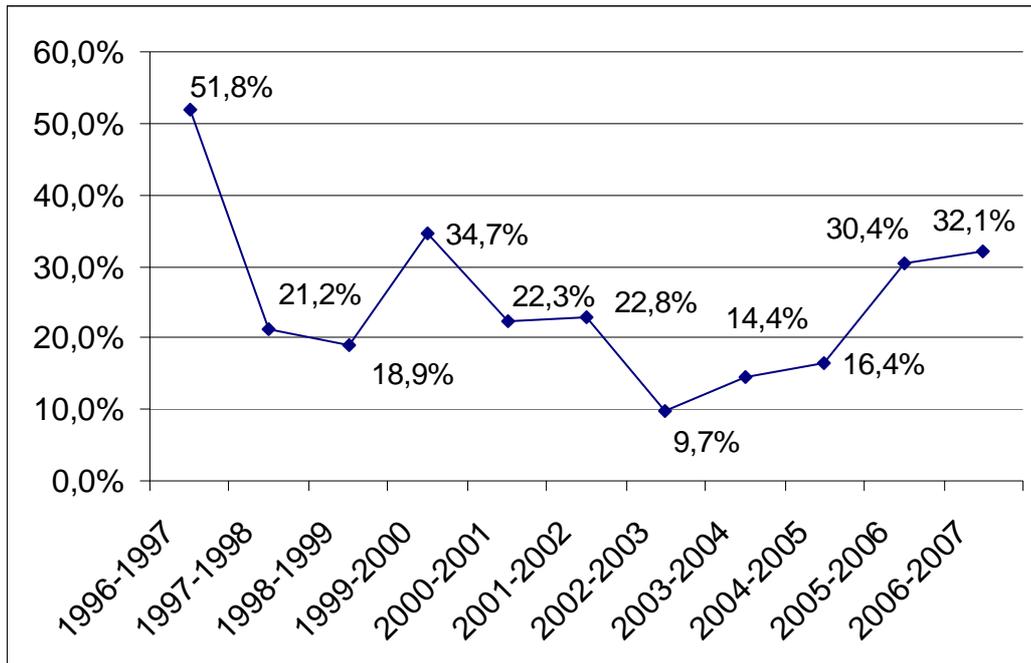
plus de 20 % en 2006-2007 par rapport à 2005-2006. On ne peut donc que se féliciter, dans un tel contexte, de la consolidation de la performance de l'exercice précédent, elle-même caractérisée par un gain de 14 points par rapport à l'avant-dernière année.

Lois votées en 2006-2007
Application des dispositions législatives prescrivant un texte réglementaire
(au 30 septembre 2007)

	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total
Nombre de dispositions législatives prescrivant un texte réglementaire	19	86	-	191	87	164	1	548
- entrées en application	3	41	-	58	36	38	-	176
- restant à appliquer	16	45	-	133	51	126	1	372
Taux d'application (arrondi)	16 %	48 %	-	30 %	41 %	23 %	0 %	32 %

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

	Nombre de lois votées (1) (à l'exclusion des lois d'application directe)	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 %



3) Le **taux d'application de 32 %** des dispositions législatives prescrivant un texte réglementaire dissimule, selon le champ des compétences de chaque commission, **des performances contrastées** :

- **excellent résultat** sur les lois relevant de la **commission des affaires économiques** (48 % en 2006-2007, contre seulement 20 % en 2005-2006, soit + 28 points) ;

- **bon résultat** sur les lois relevant de la **commission des lois**, avec un taux d'application en progression de 5 points d'une année à l'autre, à 23 % ; ce niveau, au demeurant inférieur à la moyenne, a été atteint malgré un très fort accroissement –largement plus du triple- du nombre des dispositions législatives prescrivant un texte réglementaire (164 en 2006-2007, contre seulement 49 en 2005-2006) ; **plus des trois quarts des mesures prévues incombe à quatre lois** : la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (37 mesures prévues), la loi du 5 mars portant réforme de la protection juridique des majeurs (32 mesures prévues), la loi du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (28 mesures prévues) et la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique (27 mesures prévues) ;

- **bon résultat** également sur les lois relevant de la **commission des affaires sociales** : certes, loin de confirmer sa performance de l'année précédente, le taux d'application revient, d'une année à l'autre, de 43 % à 30 %, mais il faut tenir compte de la forte augmentation, de plus de 60 %, du nombre de dispositions appelant des textes réglementaires d'application ;

- **honnête résultat** sur les lois relevant de la **commission des finances**, avec un discret repli du taux d'application (41 %, contre 43 % en 2005-2006), compensé par davantage de requis réglementaire (+ 34 %) ;

- **médiocre résultat** sur les lois relevant de la **commission des affaires culturelles**, où l'on perd, d'un exercice à l'autre, 13 points (16 %, contre 29 %), sans doute sous l'effet du caractère tardif du vote, au cours de l'année parlementaire, de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (8 mesures prévues, aucune publiée), mais aussi sous l'influence de la lenteur du pouvoir réglementaire pour appliquer la loi, promulguée le 5 avril, relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur (10 mesures prévues, seulement 2 publiées).

4) La stabilité du taux d'application des lois a été enregistrée dans le contexte bien particulier d'une année parlementaire atypique.

Compte tenu des élections présidentielle (premier tour, 22 avril 2007 ; deuxième tour : 6 mai 2007) et législatives (premier tour : 10 juin 2007 ; deuxième tour : 17 juin 2007), l'Assemblée nationale et le Sénat ont suspendu leurs travaux en séance publique pendant plus de 4 mois, du 23 février au 26 juin 2007. Aucune loi n'a donc été promulguée durant une période plutôt favorable à une bonne application, au 30 septembre de l'année parlementaire, date traditionnellement retenue, par le présent rapport, pour son bilan de clôture. On sait, en effet, que le Premier ministre assigne un délai de 6 mois pour la construction du suivi réglementaire.

De plus, dès le début de la XIII^e législature, le Parlement a été convoqué en deux sessions extraordinaires :

- du 3 juillet 2007 au 2 août 2007, 5 lois, dont 2 d'application directe, ont été adoptées ;

- du 18 septembre 2007 au 26 septembre 2007, aucune loi n'a été adoptée définitivement.

**Session extraordinaire du 3 juillet 2007 au 2 août 2007 :
5 lois promulguées**

	Taux d'application
- Loi du 31 juillet 2007 de règlement du budget de l'année 2006.	Application directe
- Loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (urgence).	0 %, pour 8 mesures prévues
- Loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs.	Application directe
- Loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres (urgence).	0%, pour 1 mesure prévue, toutefois pas avant le 1 ^{er} janvier 2008
- Loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (urgence).	20 %, pour 15 mesures prévues

On attend légitimement, des lois promulguées à 1 ou 2 mois de l'échéance du 30 septembre de l'année, un suivi réglementaire succinct. En fait, tout dépend du volume des prescriptions. Les 3 lois prescrivant des mesures réglementaires d'application exigeaient, au total, seulement 24 mesures, ce qui est peu, et ce qui n'aurait pas dû vraiment affecter le niveau du taux de publication, d'autant plus que l'urgence avait été déclarée sur chacun de ces 3 textes.

5) Par ailleurs, 40 dispositions réglementaires **non explicitement prévues** par le législateur ont été prises par le gouvernement.

Nombre total de dispositions ayant fait l'objet d'un texte d'application
(lois votées pendant l'année parlementaire 2006-2007, hors lois d'application directe)

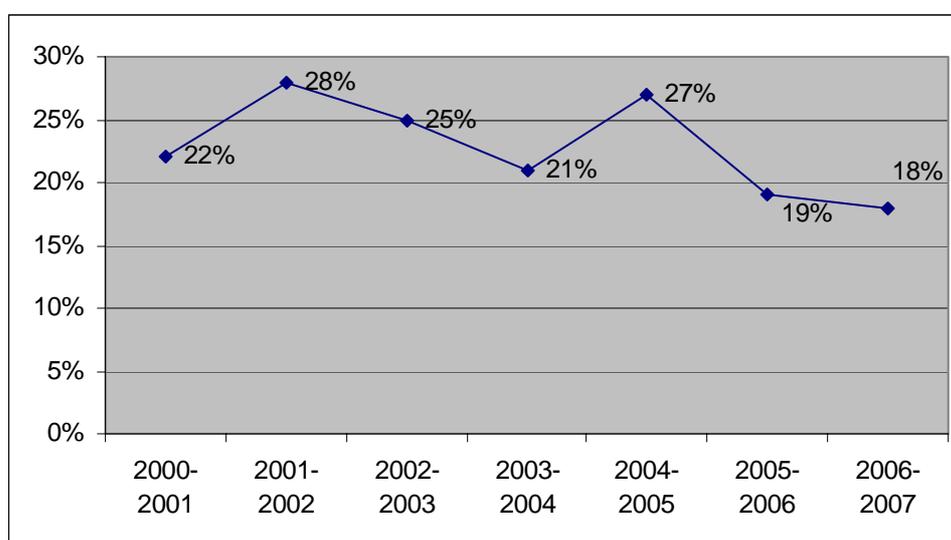
	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total
- Texte réglementaire prévu par la loi	3	41	-	58	36	38	-	176
- Texte réglementaire non prévu par la loi	-	7	-	12	-	21	-	40
TOTAL	3	48	-	70	36	59	-	216

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

Evolution, depuis 2000-2001, de la proportion des textes réglementaires publiés, non prévus par la loi, dans le total des textes réglementaires publiés, non prévus et prévus

(au 30 septembre de chaque année)

(% arrondis)



D. DÉLAIS DE PUBLICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES : RACCOURCISSEMENT

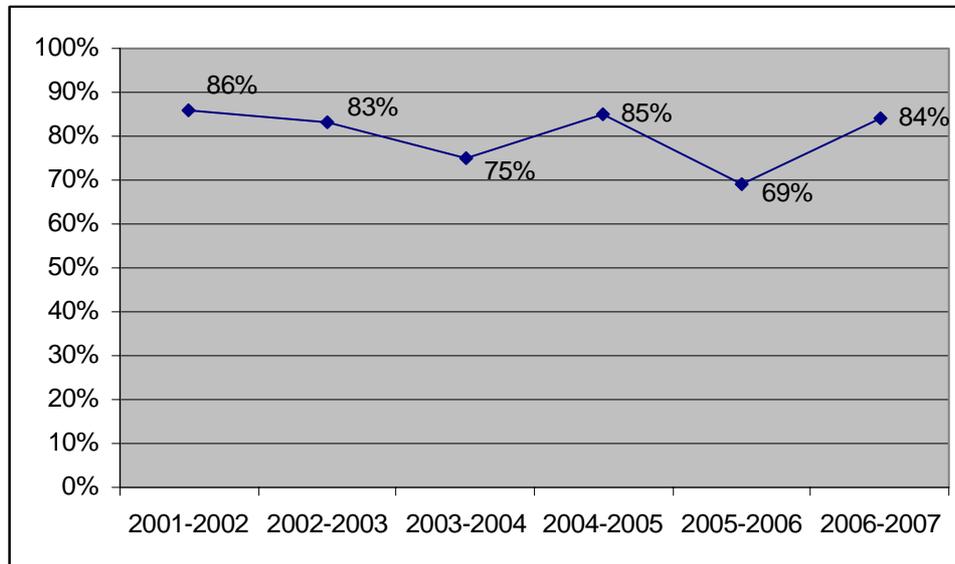
D'un exercice à l'autre, les délais de publication des textes ont été moins longs.

1) Sur les 175¹ textes réglementaires explicitement prévus et parus, on assiste, en 2006-2007, à un abrègement des délais de publication :

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

¹ Le biais, avec le chiffre précédent de 176, provient d'une mesure réglementaire prise par anticipation avant le vote d'une loi.

Evolution, depuis 2001-2002, de la part des textes réglementaires publiés en moins de 6 mois dans le total des textes publiés



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

- mais bien sûr et surtout, **16 %** ont été publiés en **plus de 6 mois**, contre 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 sur les lois votées au cours de l'année parlementaire
(du 1^{er} octobre 2006 au 30 septembre 2007)

Mesures prévues prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
< 1 mois	-	1	-	3	7	-	-	11	6 %
<1 mois-3 mois>	2	3	-	13	13	22	-	53	30 %
<3 mois-6 mois>	-	16	-	41	14	12	-	83	48 %
<6 mois-1 an>	1	20	-	1	2	4	-	28	16 %
TOTAL	3	40	-	58	36	38	-	175	100 %

Délai moyen : 3 mois et demi

Délai minimal : 0 jour

Délai maximal : environ 8 mois et demi

2) Sur les **40** autres textes réglementaires parus, qui n'étaient **pas prévus** par le législateur, le résultat livre aussi une sensible amélioration : **32 %** ont été publiés **à moins de 3 mois**, contre 15 % en 2005-2006, 17 % en 2004-2005, 11 % en 2003-2004 (mais **61 %** en 2002-2003, **22 %** en 2001-2002 et **30 %** en 2000-2001).

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

Statistiques sur les délais de publication des mesures d'application (non prévues) prises au cours de l'année parlementaire sur les lois votées au cours de l'année parlementaire (à l'exclusion des rapports) (du 1^{er} octobre 2006 au 30 septembre 2007)

Nombre de mesures prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
< 1 mois	-	-	-	2	-	-	-	2	5 %
<1 mois-3 mois>	-	1	-	3	-	7	-	11	27 %
<3 mois-6 mois>	-	5	-	6	-	6	-	17	43 %
<6 mois-1 an>	-	1	-	1	-	8	-	10	25 %
TOTAL	-	7	-	12	-	21	-	40	100 %

Délai moyen : 4 mois

Délai minimal : 1 jour

Délai maximal : 8 mois et demi

La statistique cumulée (175 textes d'application prévus et 40 non prévus) est la suivante :

**Statistiques sur les délais de publication des mesures d'application (prévues et non
prévues) prises au cours de l'année parlementaire
sur les lois votées au cours de l'année parlementaire (à l'exclusion des rapports)
(du 1^{er} octobre 2006 au 30 septembre 2007)**

Nombre de mesures prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
< 1 mois	-	1	-	5	7	-	-	13	6 %
<1 mois-3 mois>	2	4	-	16	13	29	-	64	30 %
<3 mois-6 mois>	-	21	-	47	14	18	-	100	46 %
<6 mois-1 an>	1	21	-	2	2	12	-	38	18 %
TOTAL	3	47	-	70	36	59	-	215	100 %

Délai moyen : 3 mois et demi

Délai minimal : 0 jour

Délai maximal : environ 9 mois

Bien sûr, le raccourcissement, en termes cumulés, est sensible :

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

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

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

II. APPLICATION DES LOIS VOTÉES DEPUIS JUIN 1981

On examinera successivement :

- les mesures réglementaires prises en 2006-2007 pour l'application des lois votées antérieurement à l'année parlementaire ;
- le suivi réglementaire opéré pendant la XII^e législature pour l'application des lois votées au cours des législatures précédentes ;
- les mesures réglementaires prises, depuis le début de la XIII^e législature, pour mettre en œuvre les lois votées antérieurement.

A. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ EN 2006-2007, SUR LES LOIS ANTÉRIEURES À L'ANNÉE PARLEMENTAIRE

Les statistiques présentées ci-après donnent une idée du « rattrapage » de l'arriéré d'application des lois votées depuis juin 1981, dont certaines dispositions sont devenues applicables au cours de l'année parlementaire 2006-2007.

535 mesures réglementaires ont été prises, en 2006-2007, pour appliquer des lois précédemment votées.

L'examen des délais de publication révèle une évolution convergente :

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

- 38 % **au-delà de 2 ans** (contre 31 % en 2005-2006, 24 % en 2004-2005, 19 % en 2003-2004 et 30 % en 2002-2003) ; il y a, ici aussi, détérioration.

Le délai moyen de publication, sur ces 535 mesures, continue à s'allonger, ce qui est normal, compte tenu du caractère mécanique de l'évolution (le cap de 2 années est dépassé).

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

(à l'exclusion des rapports)

(du 1^{er} octobre 2006 au 30 septembre 2007)

Nombre de mesures prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	% arrondis
< 6 mois	5	12	-	1	-	17	-	35	7 %
<6 mois-1 an>	13	46	-	23	13	22	3	120	22 %
<1 an-2 ans>	4	79	6	43	14	27	3	176	33 %
> 2 ans	1	39	2	74	5	83	-	204	38 %
TOTAL	23	176	8	141	32	149	6	535	100 %

Délai moyen : plus de 2 ans

Délai minimal : 2 mois et demi

Délai maximal : près d'un quart de siècle

*

* *

En termes de « stock », parmi les lois recensées depuis juin 1981, on dénombre, y compris les lois votées en 2006-2007 (10 non applicables, 18 partiellement applicables) :

- 29 lois non applicables, surtout soumises à la commission des lois (15) ; la plus ancienne remonte toujours à 1997 (loi du 24 avril 1997 portant diverses dispositions relatives à l'immigration) ;

- 208 lois partiellement applicables, surtout soumises aux commissions des lois (55) et des affaires sociales (50), à la commission des affaires économiques (44) et à la commission des finances (42) ; la plus ancienne remontant toujours à 1984 (loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit).

Ces 237 lois (29 + 208) représentent 16,3 % des 1 450 lois adoptées depuis juin 1981 (contre 16,1 % en 2005-2006, pour 1 405 lois ; 16,3 % en 2004-2005, pour 1 360 lois ; 15,8 % en 2003-2004, pour 207 lois ; 15,2 % en 2002-2003, pour 193 lois ; 13,9 % en 2001-2002, pour 169 lois ; 14,4 % en 2000-2001, également pour 169 lois ; 15,9 % en 1999-2000, pour 180 lois).

D'un exercice à l'autre, on note :

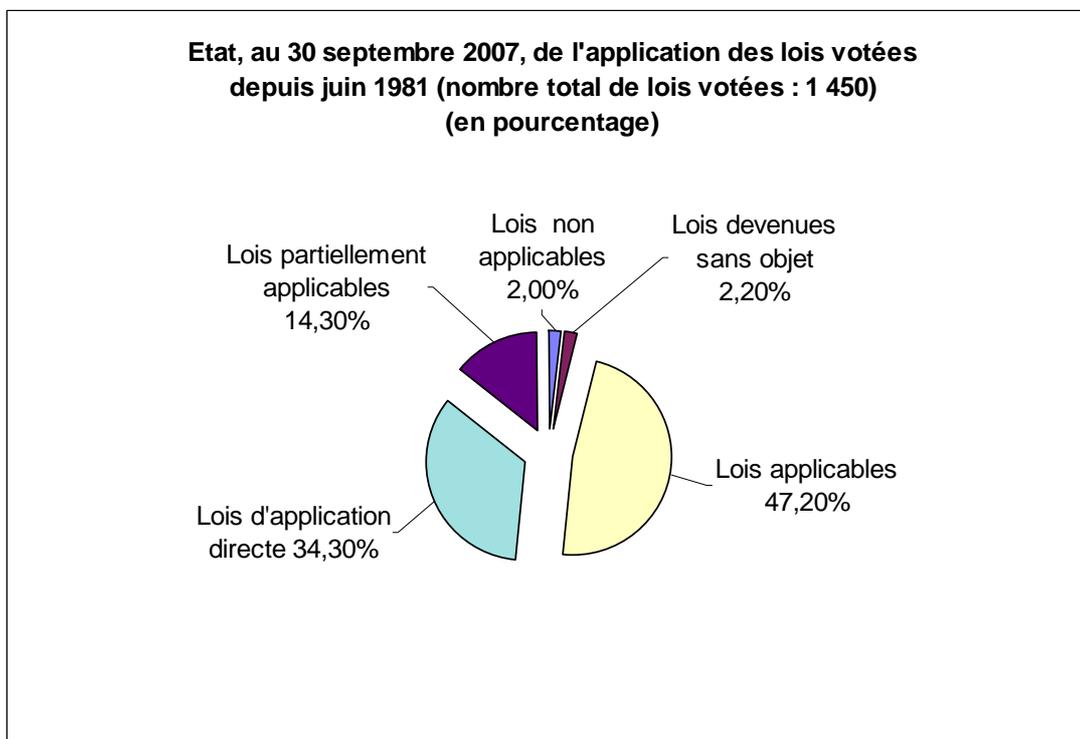
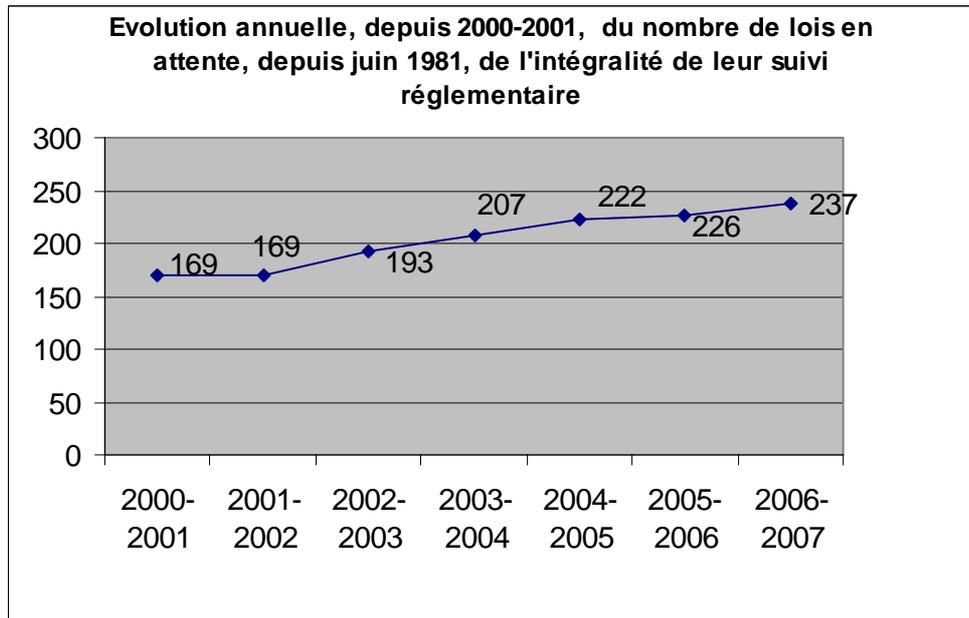
- une augmentation du stock des lois non applicables : + 2 unités ;
- une augmentation du stock des lois partiellement applicables : + 9 unités.

Le « stock » de lois en attente de l'intégralité de leur suivi réglementaire a donc progressé, d'un exercice à l'autre, de 11 unités.

Le tableau reproduit ci-après fournit la répartition, par commissions, des lois les plus anciennes attendant encore des textes réglementaires d'application. Il révèle l'héritage des retards les plus éclatants, à peu de chose près les mêmes qu'en 2005-2006.

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

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



**15 lois, votées avant le 1^{er} octobre de l'année 2006,
ont été rendues applicables en 2006-2007**

- Loi du 5 juillet 2006 relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives ;
- Loi du 1^{er} juillet 2006 portant dispositions statutaires applicables aux membres de la Cour des comptes ;
- Loi du 27 juin 2006 visant à accorder une majoration de pension de retraite aux fonctionnaires handicapés ;
- Loi du 23 mai 2006 portant réforme des successions et des libéralités ;
- Loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif ;
- Loi du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs ;
- Loi du 31 mars 2006 relative aux offres publiques d'acquisition ;
- Loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux ;
- Loi du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes ;
- Loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale ;
- Loi du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises ;
- Loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports ;
- Loi du 5 janvier 2005 relative à la situation des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat ;
- Loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité ;
- Loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

On constate qu'une seule de ces lois, celle du 10 février 2000 relative au service public de l'électricité, avait été adoptée antérieurement à la XII^e législature.

B. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE OPÉRÉ PENDANT LA XII^E LÉGISLATURE SUR LES LOIS VOTÉES AU COURS DES LÉGISLATURES PRÉCÉDENTES

Au cours de la XII^e législature, le pouvoir réglementaire a continué à publier les textes prescrits par et pour l'application des lois votées avant le début de cette législature.

697 décrets ou arrêtés ont ainsi été pris à ce titre, dans le **délai moyen**, bien sûr très long, de 3 ans, 6 mois et 4 jours (**valeur minimale** : 4 mois et 21 jours ; **valeur maximale** : 22 ans, 10 mois et 2 jours).

Ces données peuvent être confrontées, sans exagérer la portée de la comparaison, aux chiffres correspondants sous la XI^e législature, à savoir 630 décrets ou arrêtés, dans le **délai moyen** de 4 ans, 11 mois et 7 jours (**valeur minimale** : 5 mois et 18 jours ; **valeur maximale** : 19 ans et 4 mois).

Sous la XII^e législature, des progrès ont été notés vis-à-vis des textes d'ordre économique : 5 lois, antérieures à 2002, ont ainsi été rendues applicables, dont la grande loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, au terme d'une vingtaine d'années, la loi du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes et la loi du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat.

Mais ces résultats demeurent insuffisants.

Le cas des textes relevant de la commission des affaires culturelles est typique : sur les 12 lois antérieures à la XII^e législature, une seule est devenue vraiment applicable, à savoir la loi du 18 décembre 1998 tendant à renforcer le contrôle de l'obligation scolaire. A titre anecdotique, une autre de ces lois est aussi devenue applicable... par suite de l'abrogation, par la loi du 23 mars 1999, relative à la protection de la santé des sportifs et à la lutte contre le dopage, de ses dispositions prescrivant un suivi réglementaire.

Sans doute faut-il incriminer les effets des alternances politiques : les changements de majorité, et donc de gouvernements, sont suivis, bien entendu, d'une inertie du pouvoir réglementaire pour assurer le suivi des lois antérieurement votées, lourdes d'options devenues, en fait, caduques. Une telle carence, compréhensible, est pourtant juridiquement inadmissible, et l'on se souvient de l'embourbement, pendant 5 ans, de l'exécution de la loi Thomas du 25 mars 1997, sur les plans d'épargne-retraite, après plusieurs vagues-hésitations, au cours de la procédure parlementaire, pour en obtenir l'abrogation.

Aussi bien faut-il se féliciter, sous la XII^e législature, du vote de la loi du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciement économique, qui a délibérément suspendu, pour 18 à 30 mois, l'application de 11 articles de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, en l'attente du résultat des discussions inter-professionnelles engagées, dès avril 2003, entre les partenaires sociaux. Sage mesure, qui a été

reconduite pour 6 mois sur la proposition de M. Alain Gournac, sénateur, et qui a abouti, compte tenu de l'échec des négociations, à l'abrogation pure et simple des 11 articles de la loi du 17 janvier 2002, par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Voici bien une opération-vérité méritant une considération toute particulière, sous l'effet d'une louable rationalisation.

On mesure, dans ces conditions, toute l'ampleur des difficultés présidant à la résorption de l'arriéré historique.

Aussi bien ne suffit-il pas de dénoncer les excès de l'inflation normative. Encore serait-il nécessaire que le gouvernement identifie, puis obtienne du Parlement l'abrogation formelle de toutes les dispositions législatives qui, devenues caduques, obsolètes ou simplement inopportunes, prescrivent encore la publication de décrets dont on perçoit mal, après plus de 2 décennies, l'utilité pratique.

C. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ DEPUIS LE DÉBUT DE LA XIII^E LÉGISLATURE, SUR LES LOIS VOTÉES ANTÉRIEUREMENT

89 mesures d'application ont été prises, sous la XIII^e législature, pour appliquer des dispositions insérées dans des lois votées jusqu'en février 2007.

Comme il n'y a pas eu de changement de majorité politique à l'Assemblée nationale, on peut espérer que l'application des lois votées au cours de la XII^e législature se poursuivra sans rupture au cours de la XIII^e, qui vient à peine de commencer.

III. PUBLICATION, SELON LEUR ORIGINE, DES MESURES PRÉVUES PAR LES LOIS VOTÉES EN 2006-2007 : LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES AMENDEMENTS ISSUS DU SÉNAT PROGRESSE NETTEMENT D'UNE ANNÉE À L'AUTRE

Depuis 1993, les dispositions législatives prescrivant des mesures réglementaires sont comptabilisées selon leur origine : projet ou proposition de loi (texte initial), amendement du gouvernement, amendement de l'Assemblée nationale, amendement du Sénat, introduction en commission mixte paritaire. Ces distinctions permettent d'apprécier, au moins partiellement, la propension du pouvoir réglementaire à respecter les initiatives des parlementaires¹.

Comme à l'accoutumée, la priorité est accordée au suivi réglementaire des dispositions figurant dans le texte initial des projets ou propositions de loi, qui représente, en 2006-2007, **63 %** des 175 mesures publiées (ordre de grandeur équivalent aux résultats des années 2005-2006 et 2004-2005).

Origine des mesures réglementaires d'application prévues par les lois votées au cours de l'année parlementaire (au 30 septembre 2007)

Nombre de mesures prévues selon leur origine	<u>Texte initial</u>	<u>Amendement du gouvernement</u>	AMENDEMENT DU SÉNAT	AMENDEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	<u>Introduction en commission mixte paritaire</u>	Total
dont :						
prises	111	7	28	23	6	175
restant à prendre	173	23	83	77	17	373
Total	284	30	111	100	23	548
Taux d'application (arrondi)	39 %	23 %	25 %	23 %	26 %	32 %

Par rapport au **taux moyen d'application de 32 %, en 2006-2007**, on assiste à une nette amélioration du suivi réglementaire opéré sur les dispositions introduites à l'initiative du Sénat : **le taux d'application sur les amendements émanant des sénateurs** gagne, d'une année à l'autre, 8 points, à 25 %.

¹ On trouvera, dans la deuxième partie (« Observations des commissions permanentes »), des considérations intéressantes sur le suivi réglementaire des amendements sénatoriaux.

Il en va tout autrement du suivi réglementaire opéré sur les dispositions introduites à l'initiative des députés : il y a, ici, recul de 5 points, à 23 %.

Pour les amendements du gouvernement, le taux d'application se replie, d'un exercice à l'autre, de 6 points, à 23 %.

Il est vrai cependant que le nombre de dispositions législatives prescrivant un suivi réglementaire, qui résulte d'amendements sénatoriaux, représente, par rapport à l'exercice précédent, une moindre part (20 %, contre 24 % en 2005-2006).

Taux d'application, selon leur origine, des mesures réglementaires prévues par les lois votées au cours de l'année parlementaire 2006-2007 (situation au 30 septembre 2007)		
Origine	Taux d'application (arrondi)	Pour mémoire : part relative dans les dispositions législatives prescrivant un suivi réglementaire
Texte initial	39 %	52 %
Amendement du gouvernement	23 %	6 %
Amendement du Sénat	25 %	20 %
Amendement de l'Assemblée nationale	23 %	18 %
Introduction en CMP	26 %	4 %

Sur les 28 mesures prises en application d'amendements introduits par les sénateurs, plus de 57 % (soit 16) relèvent, à parts égales, de dispositions examinées par les commissions des lois et des affaires sociales, qui offrent, respectivement, compte tenu du nombre de mesures à publier (soit 30 pour les lois et 49 pour les affaires sociales), des taux d'application de 27 % et de 16 %.

Taux d'application, par commissions, des dispositions issues des amendements introduits par le Sénat dans les lois votées en 2006-2007						
	Commission des affaires culturelles	Commission des affaires économiques	Commission des affaires étrangères	Commission des affaires sociales	Commission des finances	Commission des lois
Mesures prévues (111)	3	16	-	49	13	30
Mesures prises (28)	1	7	-	8	4	8
Taux d'application arrondi (25 %)	33 %	44 %	-	16 %	31 %	27 %

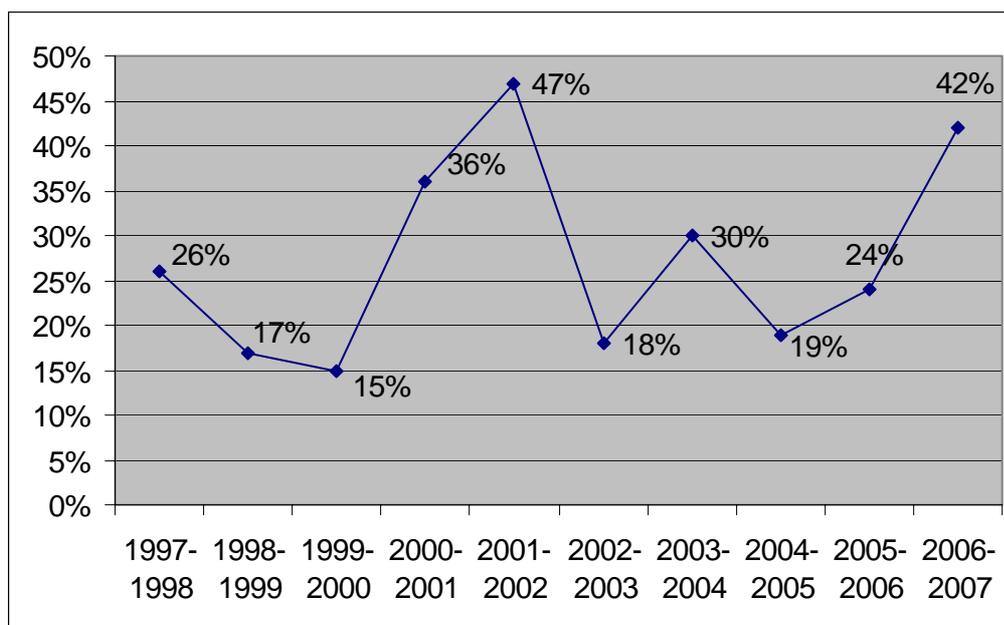
L'amélioration spectaculaire, d'une année à l'autre, du taux d'application sur les amendements introduits par les sénateurs, dans les textes relevant de la **commission des affaires économiques** (44 %, contre 5 %) doit être relativisée, compte tenu de la rédaction significative du nombre de mesures prévues (16, contre 55).

En revanche, à la commission des lois, ce même taux d'application progresse vivement d'une année à l'autre (27 %, contre 8 %), alors que le nombre de mesures prévues passe de 13 à 30.

IV. LOIS VOTÉES APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE : RECUL DU TAUX D'APPLICATION, PROGRÈS DE LA CÉLÉRITÉ DE PUBLICATION

19 lois (dont 6 d'application directe, et donc **13** prescrivant un suivi réglementaire) ont été votées, en 2006-2007, **après déclaration d'urgence** (soit 42 % du total), contre 11 (dont aucune d'application directe) en 2005-2006 (soit 24 % du total) et 9 (dont 1 d'application directe) en 2004-2005 (soit 19 % du total).

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



Sur ces 13 lois prescrivant un suivi réglementaire, votées en urgence, 3 ont été promulguées au mois d'août 2007 (cf. encadré ci-dessous).

Le recours, par le gouvernement, à la déclaration d'urgence, qui raccourcit la procédure d'adoption, traduit les priorités de son action : il porte, notamment en 2006-2007, sur les domaines social (emploi, travail, logement), juridique (procédure pénale, collectivités d'outre-mer, statut des magistrats), culturel (universités, diffusion audiovisuelle). Le cas des lois de finances et de financement de la sécurité sociale est spécifique, dans la mesure où la Constitution impose, de droit, leur examen en urgence.

13 lois votées après déclaration d'urgence en 2006-2007 ont prescrit un suivi réglementaire	
	<u>Taux d'application au 30 septembre 2007</u>
Applicables (0)	Néant
Partiellement applicables (8)	
- Loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.	20 % , pour 15 mesures prévues
- Loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur.	20 % , pour 10 mesures prévues.
- Loi du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale.	67 % , pour 6 mesures prévues
- Loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.	25 % , pour 28 mesures prévues
- Loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.	22 % , pour 18 mesures prévues
- Loi du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.	4 % , pour 28 mesures prévues
- Loi du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social.	12 % , pour 24 mesures prévues
- Loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.	56 % , pour 16 mesures prévues
Taux moyen d'application	27,8 %
Non applicables (5)	
- Loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs.	(mesure ne pouvant cependant être prise avant le 1 ^{er} janvier 2008)
- Loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.	
- Loi organique du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats.	
- Loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.	(mais la plupart de ses dispositions ne doivent pas entrer en vigueur avant le 1 ^{er} janvier 2009)
- Loi du 26 février 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament.	

Dans quelle mesure le choix du recours à la déclaration d'urgence a-t-il emporté une célérité accrue pour l'entrée en application, d'une part, de la loi elle-même, d'autre part, des dispositions, insérées dans les lois, appelant un suivi réglementaire ?

A. ETAT D'APPLICATION DES LOIS VOTÉES EN 2006-2007, SELON LES MODALITÉS DE LEUR ADOPTION : CONSOLIDATION DU RÉSULTAT PRÉCÉDENT

Comme en 2005-2006 (alors pour 11 lois), **aucune** des lois appelant un suivi réglementaire, votées, de droit, en urgence, ou après déclaration d'urgence (soit 16 unités), pendant l'année parlementaire, **n'a été rendue totalement applicable** au 30 septembre.

Les 3 lois votées, de droit, en urgence¹ ont été traitées comme à l'accoutumée : elles sont toutes **partiellement applicables**. Il y a là, compte tenu de la densité de ces textes, une donnée d'ordre structurel. Mais rappelons que ces lois et, surtout les lois de finances, figurent traditionnellement parmi les lois au taux d'application le plus élevé.

S'agissant des lois votées après déclaration d'urgence, comme durant l'exercice précédent, **la proportion de lois devenues partiellement applicables** (8 lois sur 13) **est très supérieure au score obtenu sur les lois votées selon la procédure de droit commun** (respectivement 61,5 % et 46,7 % ; 63,6 % et 38,9 % en 2005-2006). On peut miser, ici, sur un retournement de tendance, car les résultats des années 2004-2005 et 2003-2004 étaient nettement moins probants (respectivement 37,5 % et 31,8 % ; 36,5 % et 35,3 %).

Il s'ensuit que 5 lois sur 13 votées après déclaration d'urgence n'ont reçu aucun texte d'application, à comparer aux 5 lois sur 15 votées selon la procédure de droit commun. Mais 2 de ces 5 lois ont été votées tardivement, comme on l'a vu précédemment. Le cas des 3 autres, promulguées fin février-début mars 2007, paraît plus préoccupant. L'une de ces 3 lois toutefois (protection juridique des majeurs) ne doit entrer en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2009 pour une bonne partie de ses dispositions.

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

Application des lois selon leurs modalités d'adoption (2006-2007)

	Lois votées après déclaration d'urgence	Lois votées, de droit, en urgence (1)	Lois votées selon la procédure de droit commun
Applicables	-	-	3 (20,0 %)
Partiellement applicables	8 (61,5 %)	3 (100 %)	7 (46,7 %)
Non applicables	5 (38,5 %)	-	5 (33,3 %)
Total	13	3	15
Application directe, pour mémoire	6	0	8

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

B. APPLICATION DES DISPOSITIONS, INSÉRÉES DANS LES LOIS, VOTÉES APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE EN 2006-2007, PRESCRIVANT UN SUIVI RÉGLEMENTAIRE : REcul DU TAUX D'APPLICATION, PROGRÈS DE LA CÉLÉRITÉ DE PUBLICATION

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

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

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

Lois votées en 2006-2007
Application au 30 septembre 2007 des dispositions législatives prescrivant un suivi réglementaire (mesures prévues)

	Lois votées après déclaration d'urgence	Lois votées, de droit, en urgence	Lois votées selon la procédure de droit commun	Total
Nombre de dispositions prescrivant un suivi réglementaire	204	151	193	548
(dont)				
(publiées)	(33)	(66)	(77)	(176)
(à publier)	(171)	(85)	(116)	(372)
Taux d'application arrondi	16 %	44 %	40 %	32 %

D'une façon générale, par rapport à l'année précédente, les lois votées après déclaration d'urgence ont encore **moins contribué** que les lois votées selon la procédure de droit commun **à l'intensification du suivi réglementaire**, les taux d'application respectifs étant de 16 % et de 40 % : les textes censés devoir être mis en œuvre le plus rapidement le sont le plus tardivement.

Le taux moyen d'application des 8 lois partiellement applicables, votées après déclaration d'urgence, revient à 27,8 % en 2006-2007, contre près de 40 % en 2005-2006, alors pour 7 lois seulement.

Cette évolution est d'ailleurs surprenante, dans la mesure où le nombre des dispositions à appliquer, en 2006-2007, sur les seules lois votées après déclaration d'urgence, ne représente plus que 37 % (204/548) du total pour les 3 catégories (49 % en 2005-2006)

S'agissant de mesures réglementaires déjà parues, l'examen des **délais de publication** révèle, en 2006-2007, que les lois votées après déclaration d'urgence ont fait l'objet d'une meilleure célérité, comme le révèlent les parts relatives respectives des textes réglementaires publiés **en moins de 6 mois** :

- pour les lois votées après déclaration d'urgence : **94 %**, contre seulement 63 % en 2005-2006 ;

- pour les lois votées selon la procédure de droit commun : **70 %**, contre 78 % en 2005-2006 ;

- pour les lois votées, de droit, en urgence : **96 %**, contre 69 % en 2005-2006.

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

(Du 1^{er} octobre 2006 au 30 septembre 2007)

Délai de publication	Lois votées après déclaration d'urgence	Lois votées, de droit, en urgence	Lois votées selon la procédure de droit commun
<1 mois	2 (6 %)	9 (14 %)	-
<1 mois - 3 mois>	17 (53 %)	19 (29 %)	17 (22 %)
<3 mois - 6 mois>	11 (35 %)	35 (53 %)	37 (48 %)
<6 mois - 1 an>	2 (6 %)	3 (4 %)	23 (30 %)
Total	32 (100 %)	66 (100 %)	77 (100 %)
<u>Délai moyen</u>	<u>2 mois et demi</u>	<u>3 mois</u>	<u>5 mois</u>
<u>Délai minimal</u>	<u>0 jour</u>	<u>0 jour</u>	<u>1 mois et demi</u>
<u>Délai maximal</u>	<u>7 mois et demi</u>	<u>8 mois et demi</u>	<u>8 mois et demi</u>

CHAPITRE II :
L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SOUS LA
XII^E LÉGISLATURE
(2002-2007)

I. ÉLÉMENTS DE COMPARAISON AVEC LES LÉGISLATURES ANTÉRIEURES : UN PEU PLUS DE LOIS D'UNE LÉGISLATURE À L'AUTRE, MAIS BEAUCOUP PLUS DE MESURES D'APPLICATION À PUBLIER ET, EN DÉFINITIVE, UN SUIVI RÉGLEMENTAIRE PLUS PERFORMANT

Pendant la XII^e législature, le Parlement a voté **233** lois (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification de conventions ou accords internationaux), ce qui traduit une très légère augmentation par rapport à la XI^e législature, sans pour autant revenir aux niveaux des IX^e et X^e législatures.

Ces 233 lois prescrivent, toutefois, **un nombre très important de mesures d'application : 2 904, pic encore jamais atteint.**

Nombre de lois votées et nombre de mesures d'application prescrites

Législatures (de l'ouverture de la première séance à l'Assemblée nationale à la démission du dernier gouvernement de la législature)	Durée	Nombre de lois votées, hors conventions	Nombre de mesures d'application prescrites
IX ^e	Un peu moins de 5 ans (23/06/88 - 29/03/93)	310	1 904
X ^e	Un peu plus de 4 ans (02/04/93 - 02/06/97)	257	1 423
XI ^e	Un peu moins de 5 ans (12/06/97 - 07/05/02)	223	2 291
XII ^e	Un peu moins de 5 ans (25/06/02 - 15/05/07)	233	2 904

Un bilan global du suivi réglementaire, observé au terme de la XII^e législature, fait apparaître une sensible amélioration par rapport à la XI^e législature.

1) Sur le total des lois votées au cours de chaque législature, la répartition entre les lois d'application directe et les lois prévoyant des mesures d'application est relativement stable, autour de 30 % :

Part relative des lois d'application directe et des lois prescrivant des mesures réglementaires dans l'ensemble des lois votées
(hors conventions)

	IX^e législature	X^e législature	XI^e législature	XII^e législature
Lois d'application directe	35 %	36 %	35 %	27 %
Lois prescrivant des mesures d'application	65 %	64 %	65 %	73 %

Parmi les lois prescrivant des mesures réglementaires d'application, on constate, par rapport aux législatures précédentes :

- moins de lois non applicables qu'à la fin de la XI^e législature, ce qui est positif ;
- nettement plus de lois partiellement applicables par rapport aux trois précédentes législatures, ce qui est également positif ;
- en revanche, moins de lois devenues totalement applicables à la fin de la XII^e législature.

Résultats de l'application des différentes lois votées : bilan compte non tenu des lois d'application directe
(en % arrondis du total des lois votées, hors conventions)

	IX^e législature	X^e législature	XI^e législature	XII^e législature
Lois applicables	38 %	42 %	37 %	34 %
Lois partiellement applicables	47 %	45 %	42 %	51 %
Lois non applicables	12 %	12 %	19 %	15 %
Lois devenues sans objet	2 %	1 %	1 %	0 %

2) Si l'on considère le cas des **dispositions législatives prescrivant la publication d'une mesure d'application**, le taux d'application gagne, de la XI^e à la XII^e législature, près de 8 points, passant à **64 %**, renouant ainsi, à peu de choses près, avec les IX^e et X^e législatures.

**Taux d'application des dispositions réglementaires prescrites
par les différentes lois votées**

	IX^e législature	X^e législature	XI^e législature	XII^e législature
Nombre de lois votées	310	257	223	233
Nombre de dispositions prévoyant un texte d'application	1 904	1 423	2 291	2 904
Nombre de textes publiés	1 151	939	1 276	1 860
Taux d'application	60,5 %	66 %	55,7 %	64 %

Ce résultat est d'autant plus appréciable que, depuis la XI^e législature, on constate une nette tendance à l'alourdissement de la densité réglementaire des lois prescrivant au moins une mesure d'application : le nombre moyen, par loi, à l'exception des lois d'application directe, de textes requis par le Parlement, est passé d'un peu moins de 10, sur les IX^e et X^e législatures, à plus de 15, sous les XI^e et XII^e législatures.

II. UN BON SUIVI RÉGLEMENTAIRE SUR LES LOIS EMBLÉMATIQUES

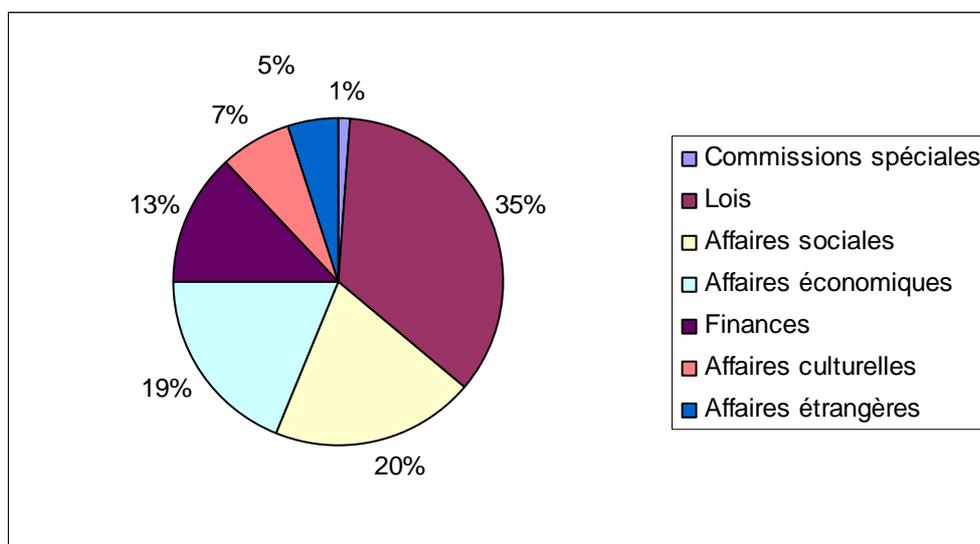
On peut ici successivement raisonner sur l'état d'application des lois relevant de chaque commission et sur le taux d'application des dispositions, insérées dans ces lois, prescrivant un suivi réglementaire, avant de broser un bilan analytique et qualitatif.

A. ETAT D'APPLICATION DES LOIS RELEVANT DES DIFFÉRENTES COMMISSIONS

Un bilan statistique doit précéder la formulation d'appréciations propres aux lois relevant de chaque commission.

Le total des 233 lois votées sous la XII^e législature est, très majoritairement, le résultat de l'activité de quatre commissions : Lois (35 % du total), Affaires sociales (20 %), Affaires économiques (19 %) et Finances (13 %).

XII^e législature : parts relatives, dans le total des lois votées, des textes relevant de chaque commission



Si l'on considère le degré d'application des lois relevant de chaque commission, on trouve le plus grand nombre de **lois d'application directe** aux commissions des Affaires étrangères (5 sur 11, soit **45 %**), des lois (28 sur 81, soit **35 %**) et des finances (10 sur 31, soit **32 %**) ; la commission des affaires sociales en a examiné peu (6 sur 47, soit **13 %**).

XII^e législature : Etat d'application des lois relevant de chaque commission

(Répartition par catégories, en valeurs absolues)

Lois	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commissions spéciales	Total
Application directe	4	9	5	6	10	28	-	62
Applicables	8	11	4	13	4	19	-	59
Partiellement applicables	4	21	1	24	14	21	2	87
Non applicables	1	3	1	4	3	13	-	25
Total	17	44	11	47	31	81	2	233

En excluant les lois d'application directe, et donc en ne retenant que les **lois prescrivant un suivi réglementaire**, on aboutit aux constatations suivantes :

- les **lois applicables** relèvent surtout des deux commissions des affaires étrangères (4 sur 6) et des affaires culturelles (8 sur 13) ; la commission des finances obtenant le résultat le plus faible (4 sur 21) ;

- les **lois partiellement applicables** relèvent essentiellement des trois commissions des finances (14 sur 21), des affaires économiques (21 sur 35) et des affaires sociales (24 sur 41) ; mais aussi des deux commissions spéciales (2 sur 2) ;

- les **lois non applicables** relèvent surtout de la commission des lois (13 sur 53) et de la commission des finances (3 sur 21).

**XII^e législature : état d'application des lois relevant de chaque commission,
à l'exclusion des lois d'application directe**

(Répartition par catégories, en %)

Lois	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commissions spéciales
Applicables	61,5	31,4	66,6	31,7	19,0	35,8	-
Partiellement applicables	30,8	60,0	16,7	58,5	66,7	39,7	100,0 %
Non applicables	7,7	8,6	16,7	9,8	14,3	24,5	-

On peut en conclure que le bilan paraît :

- **bon** pour les lois relevant des commissions des affaires étrangères et surtout des affaires culturelles, comme des deux commissions spéciales, compte tenu, comme on le verra, de leur taux d'application ;

- **flatteur** pour les deux commissions des affaires sociales et économiques, au profil identique et, dans une moindre mesure, pour la commission des lois ;

- **moyen** pour la commission des finances, mais encore faut-il corriger ce jugement, comme on le verra, par la prise en considération d'un taux d'application très élevé de suivi réglementaire.

***B. SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES
PRESCRIVANT DES MESURES D'APPLICATION***

Comme on l'a vu, le taux d'application global, pour toutes les dispositions législatives figurant dans les lois, prescrivant un suivi réglementaire, est de 64 % pour la XII^e législature.

1) Il est nécessaire d'examiner tout d'abord l'aspect quantitatif du sujet, en fournissant les composantes de cette moyenne, pour les lois relevant de l'examen des différentes commissions.

Tel est l'objet du tableau reproduit ci-après.

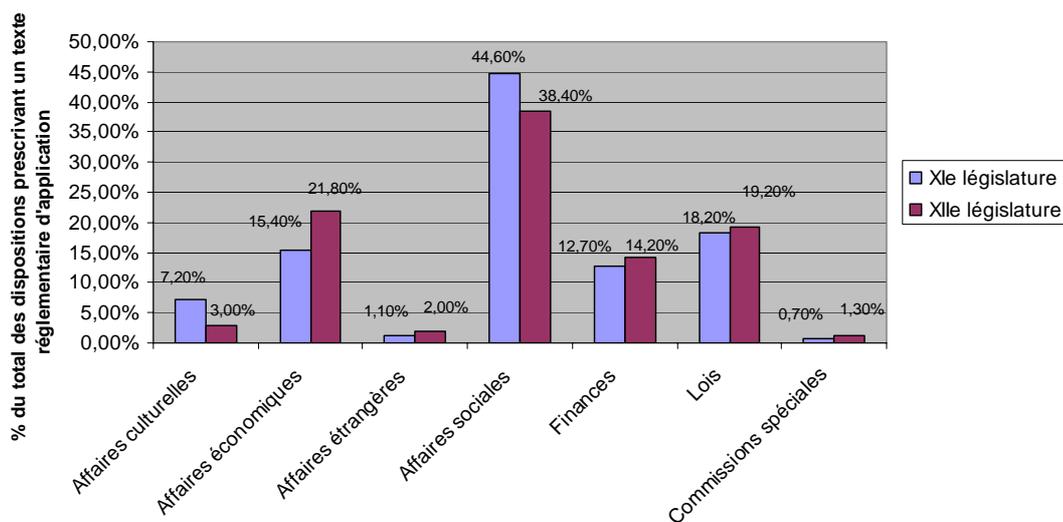
XII^e législature : application des dispositions prescrivant un suivi réglementaire d'application

	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commissions spéciales	Total
Nombre de mesures prescrites	88	633	60	1 114	411	560	38	2 904
dont :								
- entrées en application	60	369	42	712	322	319	36	1 860
- restant à appliquer	28	264	18	402	89	241	2	1 044
Taux d'application	68 %	58 %	70 %	64 %	78 %	56 %	95 %	64 %

On note que les meilleurs résultats sont obtenus sur la loi du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique et sur la loi du 18 avril 2006 de programme pour la recherche, toutes deux examinées par une commission spéciale, et sur les lois relevant de la commission des finances ; les moins bons caractérisent les lois examinées par les deux commissions des affaires économiques et des lois.

2) Il est ensuite instructif de tenter de déterminer s'il existe une corrélation entre, d'une part, la densité des prescriptions réglementaires et, d'autre part, les taux d'application, toujours pour les textes relevant de l'examen des différentes commissions.

XI^e et XII^e législatures : parts relatives de chaque commission dans le total des dispositions prescrivant un texte réglementaire d'application



Déterminons d'abord les commissions qui, sur les lois relevant de leur compétence, se trouvent confrontées au suivi réglementaire le plus dense, dont il leur incombe de contrôler la publication.

La situation n'a pas fondamentalement évolué d'une législature à l'autre.

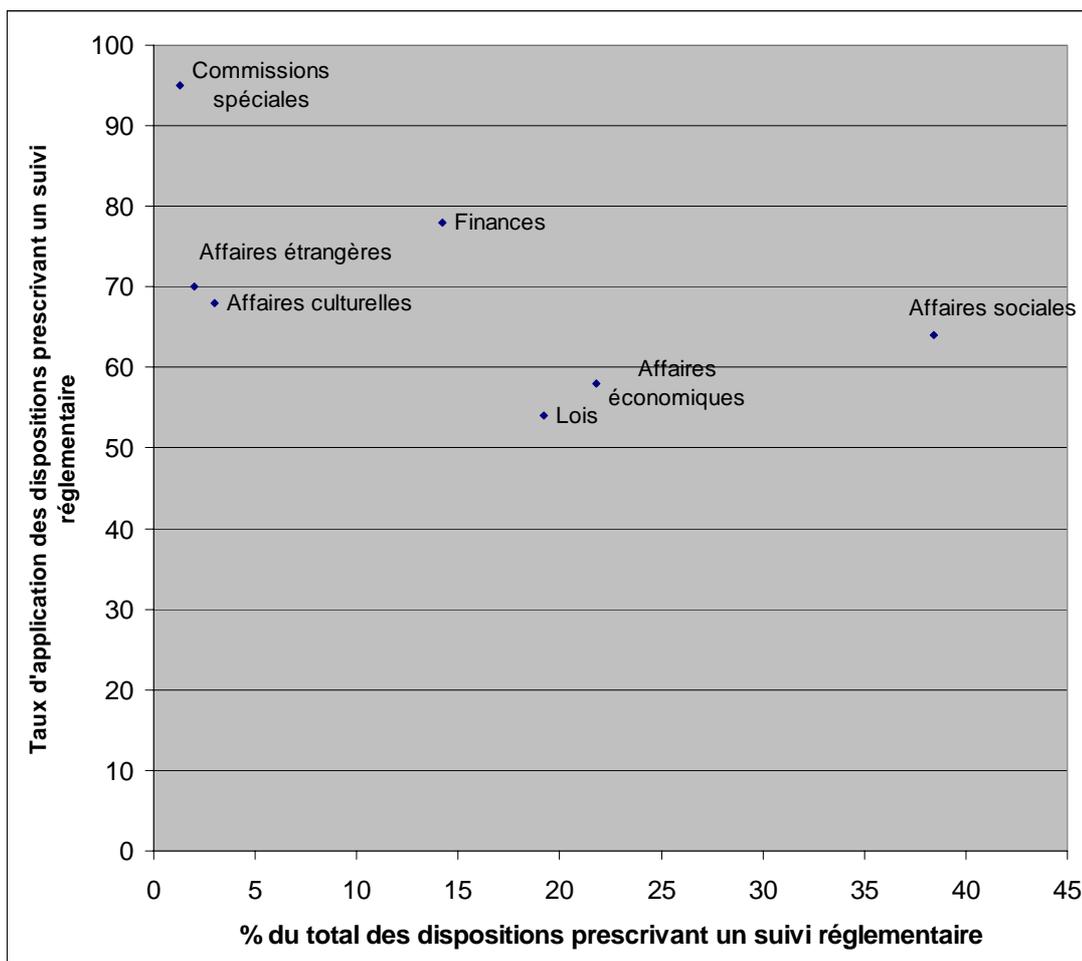
La **commission des affaires sociales** assure encore à elle seule près de la moitié du suivi réglementaire : 40 % du total des mesures d'application prescrites sous la XII^e législature.

On trouve ensuite, quasiment à parité, **les deux commissions des affaires économiques et des lois**, à environ 20 %.

Si l'on rapproche ces résultats des taux d'application des dispositions prescrivant un texte réglementaire, on constate qu'il existe une corrélation assez robuste entre les deux séries.

Le graphique reproduit ci-après permet de visualiser le phénomène.

XII^e législature



Dans le plan ci-avant, rapporté à 2 axes, on a placé 7 points, correspondant à chacune des commissions, pour les textes en relevant, définis par leurs valeurs, d'une part sur l'axe des abscisses, pour la variable a priori « explicative », à savoir la part relative de chaque commission dans le total des dispositions prescrivant un suivi réglementaire, d'autre part, sur l'axe des ordonnées, pour la variable « à expliquer », le taux d'application des dispositions prescrivant un suivi réglementaire.

Moins le suivi réglementaire à publier est dense, plus le taux d'application est élevé. Tel est le cas pour les lois relevant des commissions des affaires culturelles et des affaires étrangères, comme des commissions spéciales, voire de la commission des finances.

Plus le suivi réglementaire à publier est dense, moins le taux d'application est élevé. Tel est le cas pour les lois relevant des deux commissions des affaires économiques et des lois.

Reste le cas des lois relevant de la commission des affaires sociales, qui infirme quelque peu ces conclusions, puisque leur taux d'application, malgré la part majoritaire, dans le total des dispositifs prescrivant un suivi réglementaire, se situe à un bon niveau.

C. BILAN ANALYTIQUE PAR COMMISSION, LOI PAR LOI

Les données statistiques méritent d'être complétées par un bilan analytique et qualitatif de l'application des lois promulguées sur la XII^e législature.

L'ordre d'examen correspondra aux textes relevant des différentes commissions, en allant de la meilleure à la moindre performance, selon le taux d'application des dispositions législatives prescrivant un suivi réglementaire.

1) Les lois relevant des deux **commissions spéciales** présentent un **taux moyen d'application de 95 %**, pour 38 mesures prescrites, soit une moyenne de 19 mesures prescrites par loi.

La **loi du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique** avait déjà été suivie, au 31 décembre 2004, de 10 décrets et de plusieurs avis et instructions fiscales ; 96 % des mesures réglementaires avaient été publiées à la rentrée parlementaire d'octobre 2006.

La **loi du 18 avril 2006 de programme pour la recherche** a bénéficié du soutien du Président de la République, qui a souligné, dès le 25 avril 2006, la nécessité de prendre tous les décrets d'application « **avant la rentrée prochaine** »¹ ; son suivi, de 33 % au 30 septembre 2006, est passé à 92 % au 15 mai 2007. Dans **leur avis budgétaire**, fait au nom de la commission des affaires culturelles, MM. Pierre Laffitte et Jean-Léonce Dupont « se réjouissent de la rapidité avec laquelle les principaux décrets d'application de la loi de programme pour la recherche ont été publiés »².

2) Pour les lois relevant de la **commission des finances**, le **taux moyen d'application est de 78 %**, pour 411 mesures prescrites, soit une moyenne de 19,6 mesures prescrites par loi.

21 lois ont prescrit 411 mesures, ce qui traduit toute la densité réglementaire de chaque loi examinée par la commission des finances.

Sont devenues **applicables** les 4 lois suivantes :

- la loi du 30 décembre 2002 de finances pour 2003 ;
- la loi du 19 février 2003 portant réforme des règles budgétaires et comptables applicables aux départements ;
- la loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer ;
- la loi du 20 avril 2005 tendant à créer un Conseil des prélèvements obligatoires.

Demeurent **non applicables** les 3 lois suivantes :

- la loi du 30 décembre 2004 relative à l'ouverture du capital de DCN à la création, par celle-ci, de filiales ;
- la loi du 31 mars 2006 relative aux offres publiques d'acquisition ;
- la loi du 20 février 2007 portant diverses dispositions intéressant la Banque de France.

Sont **partiellement applicables** les 14 lois suivantes :

- la loi du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002 (taux d'application : 94 %) ;

¹ *Discours du Président de la République à l'occasion de la présentation des actions de l'Agence de l'innovation industrielle.*

² *Sénat, avis n° 79 (2006-2007), tome VII (« Recherche et enseignement supérieur »), p. 21.*

- la loi du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 (taux d'application : 97 %) ;

- la loi du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003 (taux d'application : 92 %) ;

- la loi du 1^{er} août 2003 de sécurité financière (taux d'application : 97 %) ; M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances, a publié un rapport d'information sur l'application de cette loi¹ ;

- la loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations (taux d'application : 67 %) ;

- la loi du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 (taux d'application : 91 %) ;

- la loi du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 (taux d'application : 82 %) ;

- la loi du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement (taux d'application : 80 %) ;

- la loi du 15 décembre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'assurance (taux d'application : 80 %) ;

- la loi du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 (taux d'application : 67 %) ;

- la loi du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 (taux d'application : 75 %) ;

- la loi du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie (taux d'application : 81 %) ;

- la loi du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 (taux d'application : 52 %) ;

- la loi du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 (taux d'application : 26 %).

Par la force des choses, le suivi réglementaire des lois de finances est traditionnellement publié avec célérité : le tableau ci-après en fournit 4 exemples.

¹ *Sénat, 2003-2004, n° 431.*

Progression de l'application des lois de finances : 4 exemples			
Lois	<u>Taux d'application</u>		
	Au 30 septembre 2005	Au 30 septembre 2006	Au 15 mai 2007
Loi du 30 décembre 2005 de finances pour 2006	-	33 %	67 %
Loi du 30 décembre 2004 de finances pour 2005	51 %	77 %	91 %
Loi du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004	34 %	79 %	82 %
Loi du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003	71 %	85 %	92 %

3) Les lois relevant de la **commission des affaires étrangères et de la défense** présentent un **taux moyen d'application de 70 %**, pour 60 mesures prescrites, soit une moyenne de 10 mesures prescrites par loi.

L'activité législative de la commission des affaires étrangères et de la défense consiste surtout à examiner des projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux, dénués de tout suivi réglementaire.

Seules, 2 lois, sur les 11 promulguées pendant la XII^e législature (hors conventions), nécessitaient la publication de textes d'application :

- la loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, dotée d'un taux d'application de 73 % ; restent en attente une dizaine de décrets ;

- la loi du 18 avril 2006, modifiant la loi du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense : aucune des 4 mesures prescrites n'a été prise.

4) Les lois relevant de la **commission des affaires culturelles** présentent un taux moyen de **68 %**, pour 88 mesures prescrites, soit une moyenne de 6,77 mesures prescrites par loi

Sont devenues **applicables** :

- la loi du 30 avril 2003 relative aux assistants d'éducation ;
- la loi du 18 juin 2003 relative à la rémunération au titre du prêt en bibliothèque et renforçant la protection sociale des auteurs ;
- la loi du 1^{er} août 2003 modifiant la loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive ;
- la loi du 1^{er} août 2003 relative à l'organisation et la promotion des activités physiques et sportives ;
- la loi du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics ;
- la loi du 5 janvier 2005 relative à la situation des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat ;
- la loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif ;
- la loi du 23 octobre 2006 portant diverses dispositions relatives aux arbitres.

Une loi est **non applicable** : la loi du 22 juin 2006, modifiant le code général des collectivités territoriales et la loi du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle, n'a pas encore reçu les deux textes réglementaires prévus.

On rappellera que cette loi est le résultat de l'action vigoureuse conduite, sur mandat de la **commission des affaires culturelles**, par M. Ivan Renar, le rapporteur de la loi du 4 janvier 2002, afin de procéder à un bilan critique de l'application de ce texte. M. Ivan Renar a publié, le 19 octobre 2005, un rapport d'information¹, suivi de l'élaboration d'une proposition de loi, devenue la loi du 22 juin 2006².

Restent **partiellement applicables** :

- la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école (taux d'application : 60 %) ;
- la loi du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs (taux d'application : 67 %) ;
- la loi du 1^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information (taux d'application : 31 %) ;

¹ Sénat, session ordinaire de 2005-2006, n° 32.

² Sénat, session ordinaire de 2005-2006, n° 224.

- la loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur (taux d'application : 18 %).

5) Les lois relevant de la **commission des affaires sociales** présentent un **taux moyen d'application de 64 %**, pour 1 114 mesures prescrites, soit une moyenne de 27,2 mesures prescrites par loi.

Comme déjà vu, les lois relevant de la commission des affaires sociales prescrivent, à elles seules, près de 40 % du suivi réglementaire requis durant toute la législature. Autant dire que le taux moyen d'application mérite d'être apprécié compte tenu de cette densité exceptionnelle : il traduit, à son niveau de 64 %, l'effort soutenu des services ministériels pour accélérer la production normative.

Il faut ici signaler que 14 lois, sur les 24 qui demeurent **partiellement applicables**, ont été suivies de 75 %, ou plus, de leurs textes d'application, ce qui est fort satisfaisant.

Un sort particulier doit être réservé aux 4 grandes lois, promulguées sous la XII^e législature, dotées d'une forte valeur emblématique :

- la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites est applicable à 88 % ;

- la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie est applicable à 81 % ; la **commission des affaires sociales** a publié, le 11 octobre 2005, un rapport d'information, fait par M. Alain Vasselle, sur la réforme de l'assurance maladie, en partie consacré à la publication des textes réglementaires¹ ;

- la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale est applicable à 75 % ;

- la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées est applicable à 75 %. On rappellera que l'application de cette loi a fait l'objet d'un suivi particulièrement sérieux par la commission des affaires sociales (rapport d'information, question orale avec débat).

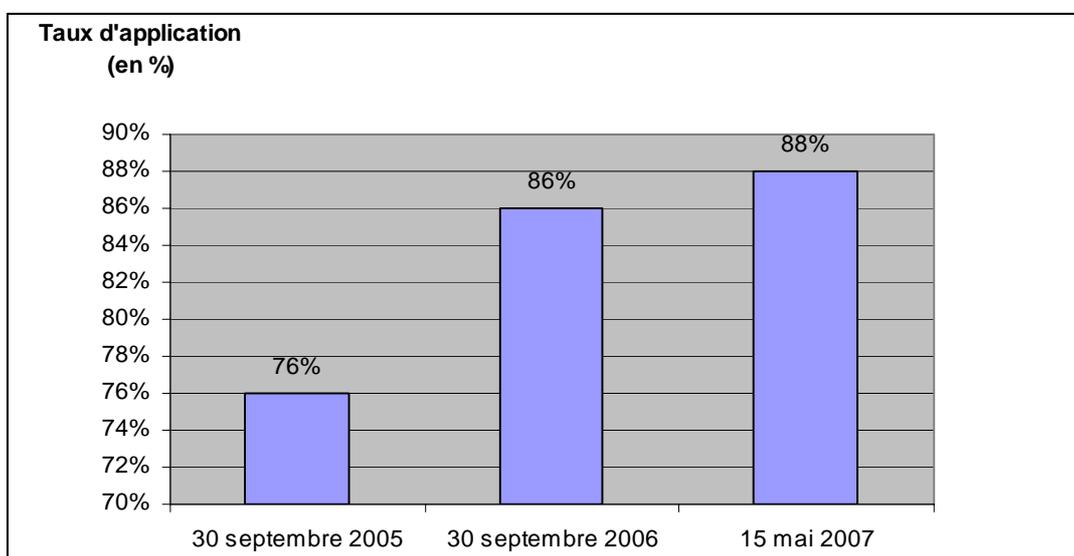
Compte tenu de l'importance du nombre de mesures prescrites, il est honorable de noter que le suivi réglementaire a pu être assuré, **pour quelque 75 %** :

- en 2 années pour la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites (136 mesures prescrites) ;

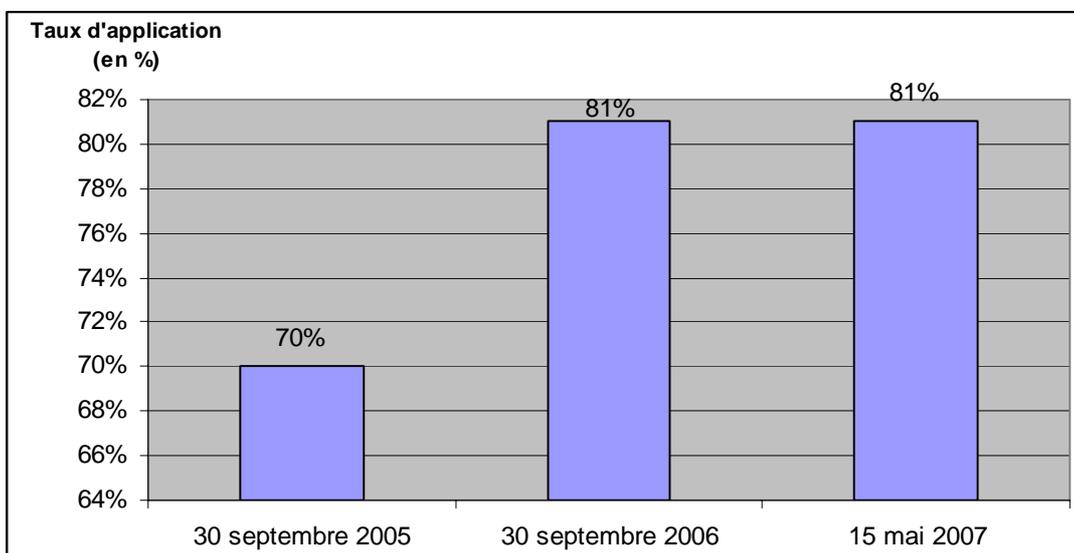
- en 1 année pour la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie (63 mesures prescrites).

¹ *Sénat, session ordinaire de 2005-2006, n° 11.*

Loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites



Loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie



La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale avait déjà reçu 45 % de son suivi réglementaire au 30 septembre 2005 ; elle en est à 75 % au 15 mai 2007.

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a connu, pour la

publication de ses textes d'application, un début laborieux ; mais le taux est quand même passé de 8 % au 30 septembre 2005 à 75 % au 15 mai 2007.

Le Sénat a contribué à la célérité du suivi réglementaire, par la discussion, le 13 décembre 2006, de la question orale avec débat, posée par M. Nicolas About, le Président de sa commission des affaires sociales, sur l'état d'application de cette loi du 11 février 2005.

Ce bilan positif mérite d'être nuancé :

- les lois de financement de la sécurité sociale présentent, en moyenne, un taux de suivi de l'ordre de 50 % ;

- le taux d'application de la loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique est de seulement 48 % ; la **commission des affaires sociales** a publié, le 12 avril 2006, un rapport d'information, fait par M. Alain Milon, sur l'état de l'application de cette loi¹ ;

- le taux d'application de la loi du 9 août 2004 relative à la santé publique est de seulement 58 %.

L'application de deux lois plus récentes, d'ailleurs sans aucun échéancier de parution des mesures attendues sur le site Legifrance, est également peu satisfaisante : il s'agit de la loi du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social (applicable à seulement 12 %) et, dans une moindre mesure, de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (applicable à 14 %).

6) Les lois relevant de la **commission des affaires économiques** présentent un **taux moyen d'application de 58 %**, pour 633 mesures prescrites, soit une moyenne de 18 mesures prescrites par loi.

Sont devenues **applicables**, parmi les lois votées sous la XII^e législature :

- la loi du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie ;

- la loi du 3 janvier 2003 relative à la sécurité des piscines ;

- la loi du 9 avril 2003 relative aux entreprises de transport aérien et notamment à la société Air France ;

- la loi du 15 avril 2003 relative à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République ;

- la loi du 15 avril 2003 relative à la protection de l'environnement de l'Antarctique ;

- la loi du 30 juillet 2003 relative à la chasse ;

¹ *Sénat, session ordinaire de 2005-2006, n° 309.*

- la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ;

- la loi du 23 février 2004 portant création des communautés aéroportuaires ;

- la loi du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ;

- la loi du 26 juillet 2004 modifiant la loi du 9 avril 2003 relative aux entreprises de transport aérien et notamment à la société Air France ;

- la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports.

On notera surtout la performance réalisée sur la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, appliquée à 100 %, pour 20 mesures prescrites, sur moins de 2 années.

Sont non applicables :

- la loi du 8 décembre 2004 relative à la protection des inventions biotechnologiques : le seul décret requis par cette loi promulguée depuis deux ans et demi n'a toujours pas été publié ;

- la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie ;

- la loi du 27 février 2007 portant création d'un établissement public de gestion des équipements publics du quartier dit de « La Défense ».

Restent partiellement applicables :

- la loi du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et l'habitat (taux d'application : 90 %) ;

- la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (taux d'application : 87 %) ;

- loi du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom (taux d'application : 92 %) ;

- la loi du 3 février 2004 portant création de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs et diverses dispositions relatives aux mines (taux d'application : 80 %) ;

- la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (taux d'application : 54 %) ;

- la loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle (taux d'application : 88 %) ;

- la loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières (taux d'application : 85 %) ;

- la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (taux d'application : 80 %) ; le **Sénat** a contribué à la célérité du suivi réglementaire de cette loi par la discussion, en séance publique, le 24 janvier 2006, de la question orale avec débat de M. Jean-Paul Emorine, président de la commission des affaires économiques ;

- la loi du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français (taux d'application : 33 %) ;

- la loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales (taux d'application : 67 %) ;

- la loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (taux d'application : 50 %) ;

- la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises (taux d'application : 62 %) ; ici aussi, le **Sénat** a contribué à la célérité du suivi réglementaire de cette loi, par la discussion, le 20 février 2007, d'une question orale avec débat de M. Gérard Cornu, adressée au Ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat ;

- la loi du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement (taux d'application : 90 %) ;

- la loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports (taux d'application : 36 %) ;

- la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole (taux d'application : 77 %) ; ici aussi, le **Sénat** a contribué à la célérité du suivi réglementaire de cette loi, par la discussion, le 7 novembre 2006, d'une question orale avec débat de M. Gérard César, adressée au Ministre de l'agriculture et de la pêche ;

- la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux (taux d'application 83 %) ;

- la loi du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme (taux d'application : 17 %) ;

- la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire (taux d'application : 19 %) ;

- la loi du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des déchets radioactifs (taux d'application : 33 %) ;

- la loi du 17 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (taux d'application : 17 %) ;

- la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (taux d'application : 17 %).

7) Les lois relevant de la **commission des lois** présentent un **taux moyen d'application de 56 %**, pour 560 mesures prescrites, soit une moyenne de 10,6 mesures prescrites par loi.

Le taux d'application, moyen, est le résultat du calendrier plutôt défavorable de l'adoption, au cours du dernier semestre de la législature, de **réformes importantes dépourvues de toute publication de suivi réglementaire au 15 mai 2007** :

- la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs ;

- la loi organique du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats ;

- la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale ;

- la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique ;

- la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer ;

- la loi du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

Ce constat ne doit pas faire oublier le très bon suivi réglementaire des lois emblématiques votées depuis 2002, qui ont fait l'objet d'un respect rigoureux des mesures prescrites, témoignant de la volonté manifeste des ministères de satisfaire aux exigences du législateur.

Sont ainsi **applicables**, parmi ces lois :

- la loi organique du 26 février 2003 relative aux juges de proximité ;

- la loi du 26 mai 2004 relative au divorce ;

- la loi 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 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

- la loi du 30 décembre 2004 portant création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

Sont **partiellement applicables**, dans une proportion appréciable :

- la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, à 77 % ;

- la loi du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises, à 93 % ;

- la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, à 79 %.

Deux lois importantes de la législature, plus récentes, font encore l'objet d'un faible taux d'application :

- la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, à 56 % ;

- la loi du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités, à 50 % ;

III. PAS D'EFFET DÉTERMINANT DE L'URGENCE SUR L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON CETTE PROCÉDURE : CONVERGENCE DES TAUX D'APPLICATION AVEC LES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE DE DROIT COMMUN

On distinguera, sur les XI^e et XII^e législatures, l'application de trois catégories de lois :

- **les lois votées, de droit, selon la procédure d'urgence (lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale) ;**

- **les lois votées après déclaration d'urgence par le gouvernement ;**

- **les autres lois, votées selon la procédure de droit commun.**

Les comparaisons porteront sur les seules lois **prescrivant des mesures réglementaires d'application**, sans tenir compte des lois d'application directe.

1) Comme le montre le tableau reproduit ci-après, le nombre total de ces lois votées en urgence (urgence de droit ou déclaration d'urgence) est passé, de la XI^e à la XII^e législature, de **60 à 66** ; toutefois, en termes relatifs, leur part, dans le total des lois prescrivant un suivi réglementaire, a baissé de 42 % à 39 %.

XI^e et XII^e législatures : répartition des lois prescrivant des mesures réglementaires selon les trois procédures d'examen (en urgence de droit ; après déclaration d'urgence ; selon la procédure ordinaire)

(en unités)

	Selon la procédure d'urgence de droit	Après déclaration d'urgence	Selon la procédure de droit commun	Totaux
Lois votées au cours de la XI^e législature	16	57	150	223
dont lois prescrivant un suivi réglementaire	15	45	84	144, dont 42 % de lois votées en urgence
	←—————→ 60			
Lois votées au cours de la XII^e législature	16	59	158	233
dont lois prescrivant un suivi réglementaire	15	51	105	171, dont 39 % de lois votées en urgence
	←—————→ 66			

Le tableau ci-après indique, parmi les lois adoptées sous la XI^e et la XII^e législature prévoyant des mesures réglementaires d'application, **selon leur procédure d'examen** (urgence de droit, déclaration d'urgence, procédure de droit commun), celles qui sont applicables, partiellement applicables, ou encore non applicables au 15 mai 2007.

XI^e et XII^e législatures : données statistiques sur les lois prescrivant des mesures réglementaires

(en unités et en %)

	Lois votées de droit en urgence		Lois votées après déclaration d'urgence		Lois votées selon la procédure de droit commun	
	XI ^e législature	XII ^e législature	XI ^e législature	XII ^e législature	XI ^e législature	XII ^e législature
Lois applicables	5 (33 %)	1 (7 %)	17 (38 %)	10 (20 %)	32 (38 %)	48 (46 %)
Lois partiellement applicables	10 (67 %)	14 (93 %)	25 (56 %)	35 (68 %)	27 (32 %)	38 (36 %)
Lois non applicables	-	-	3 (6 %)	6 (12 %)	23 (27 %)	19 (18 %)
Lois devenues sans objet	-	-	-	-	2 (3 %)	-
Total	15 (100 %)	15 (100 %)	45 (100 %)	51 (100 %)	84 (100 %)	105 (100 %)

Sous la XII^e législature, on constate tout d'abord, par rapport à la législature précédente, un net recul du nombre de **lois votées en urgence de droit** devenues pleinement applicables (1 seule, la loi de finances pour 2003, est applicable, contre 5 sous la XI^e législature, pour un même nombre de lois votées selon cette procédure).

Parmi les **lois votées après déclaration d'urgence** :

- seulement 10 (20 %) toutes votées dans les premières années de la législature (2002, 2003 et 2004) sont devenues applicables (contre 38 % sous la XI^e législature) ;

- 6 (9 %) sont restées inapplicables (contre 6 % sous la XI^e législature) mais il s'agit de textes votés en février-mars 2007 ;

- une très forte proportion est partiellement applicable (68 %, contre 56 % sous la XI^e législature).

On constate, par ailleurs, parmi les lois votées sous la XII^e législature, que la proportion de **lois votées selon la procédure de droit commun**

devenues pleinement applicables (46 %), est beaucoup plus forte que celle des lois votées en urgence (11 sur 66, soit 16 %).

Les comparaisons sur l'entrée en application des dispositions législatives prescrivant un suivi réglementaire seront plus pertinentes pour apprécier les effets de l'urgence sur l'application des lois votées respectivement sous la XI^e législature et sous la XII^e législature.

2) S'agissant de l'application des **dispositions législatives prescrivant un suivi réglementaire**, le meilleur résultat incombait, sous la XI^e législature, aux lois votées, de droit, en urgence : à savoir 67 %, contre 56 % pour les lois votées selon la procédure de droit commun et 51 % pour les lois votées après déclaration d'urgence.

Les données correspondantes, sous la XII^e législature, infirment ce constat : les lois votées, de droit, en urgence, apparaissent, au contraire, comme les moins performantes : leur taux d'application, à 62 %, traduit, d'une législature à l'autre, une dégradation de 5 points. En revanche, le taux d'application des lois votées après déclaration d'urgence gagne 14 points, à 65 %, ce qui est spectaculaire, et le taux d'application des lois votées selon la procédure de droit commun progresse de 8 points, à 64 %.

On constate ainsi une convergence, autour de la moyenne de 64 %, des taux d'application propres à chacune de ces trois catégories de lois.

XII^e législature : taux d'application des dispositions législatives prescrivant un suivi réglementaire

	Lois votées de droit en urgence	Lois votées après déclaration d'urgence	Lois votées selon la procédure de droit commun	Total
Nombre de dispositions	525	1 127	1 252	2 904
Nombre de mesures prises	325	735	800	1 860
Taux d'application	62 %	65 %	64 %	64 %

La régression constatée pour les **lois votées en urgence de droit**, par rapport à la XI^e législature, est due aux carences dans l'application des **lois de financement de la sécurité sociale**, puisque seulement 133 mesures réglementaires, sur 260 prescrites, ont été prises, ce qui ne représente que **51 %** du total requis. Le recours à la procédure de vote en urgence de droit n'a pas stimulé, ici, la production normative.

XII^e législature : taux d'application moyen des deux catégories de lois votées en urgence de droit

Lois de finances	Lois de financement de la sécurité sociale
72 %	51 %

Soulignons une évolution favorable : le taux d'application des **lois votées après déclaration d'urgence** excède le taux correspondant des lois votées selon la procédure de droit commun, ce qui n'était pas le cas sous la XI^e législature.

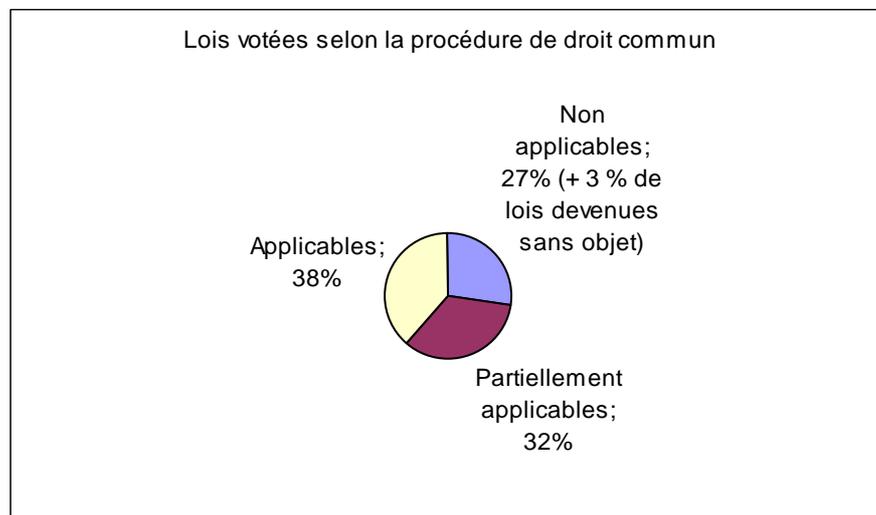
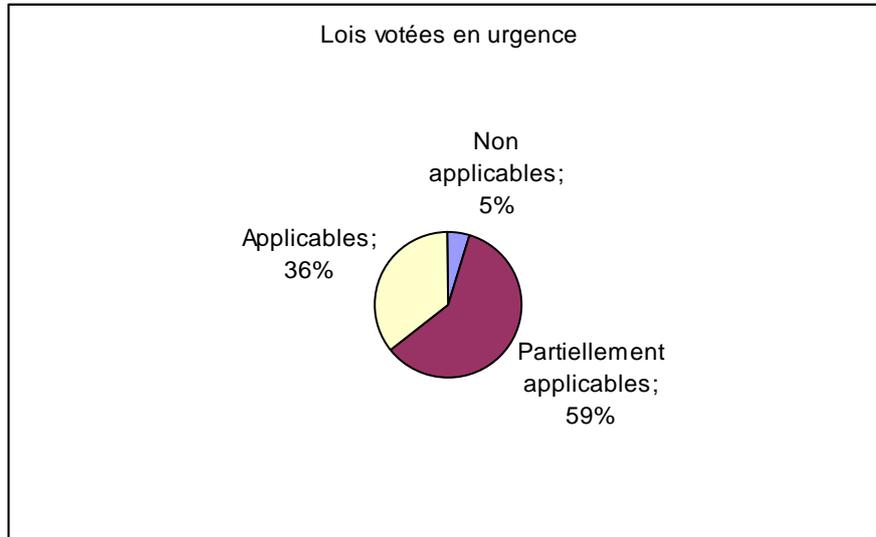
Quant aux **délais de parution**, on observe que la publication du suivi réglementaire, sur les textes votés en urgence, s'est effectuée selon la meilleure célérité : largement plus de la moitié des mesures prises l'a été **en moins de 6 mois (56 % en moyenne, et 59 % pour les lois de financement de la sécurité sociale, 53 % pour les lois de finances)**.

XII^e législature : délais de publication des mesures prises en application d'une prescription législative

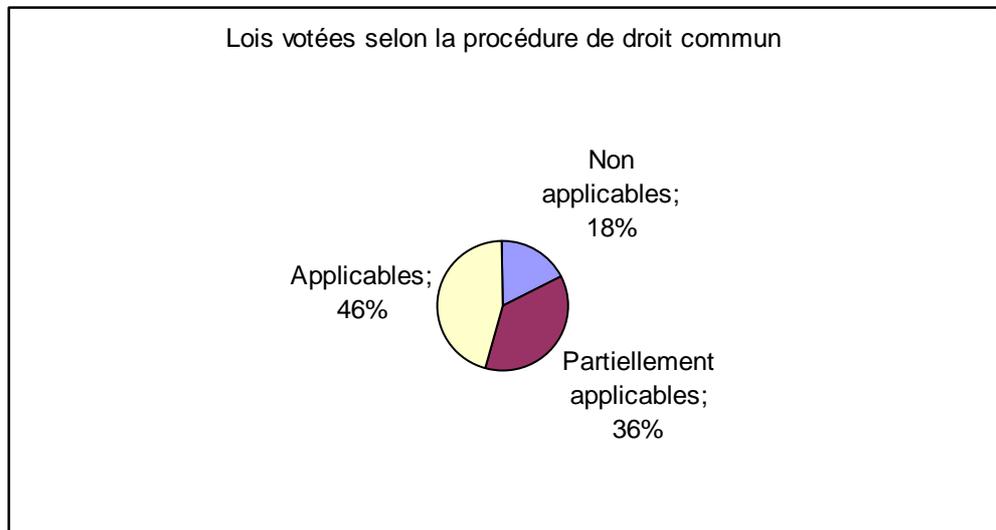
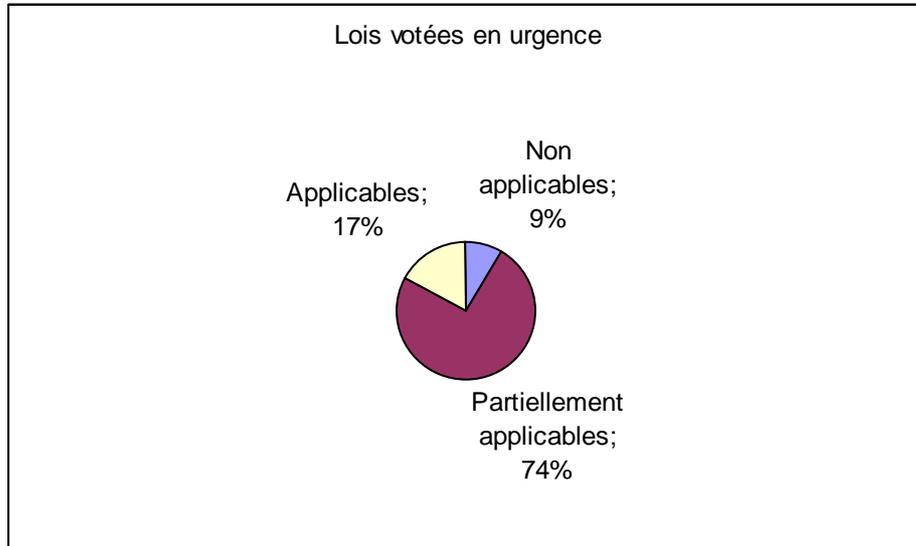
Nombre de mesures réglementaires prises dans un délai...	Lois votées de droit en urgence	Lois votées après déclaration d'urgence	Lois votées selon la procédure de droit commun
- inférieur ou égal à 6 mois	56 %	37 %	27 %
- de plus de 6 mois à 1 an	28 %	32 %	34 %
- de plus d'1 an à 2 ans	13 %	23 %	32 %
- de plus de 2 ans	3 %	8 %	7 %

Comme à la fin de la XI^e législature, on constate que les mesures d'application des lois votées en urgence sont plus nombreuses à paraître dans la première année qui suit la promulgation.

XI^e législature



XII^e législature



IV. LE SORT RÉSERVÉ AUX INITIATIVES DU LÉGISLATEUR : NOUVEAUX PROGRÈS

1) Au cours de la XII^e législature, **58 lois d'origine parlementaire** ont été votées, ce qui représente près de 25 % du total des 233 textes adoptés. Par rapport à la précédente législature, on assiste à un recul, en valeur absolue (23 de moins) comme en valeur relative (11 points de moins).

Parmi ces 58 propositions de loi, 24, une fois promulguées, sont d'application directe.

Il en reste donc **34** dotées d'un suivi réglementaire.

Sur ces 34 lois :

- **8** (soit 23,5 %) demeurent non applicables ; mais il s'agit de textes récemment promulgués (lois du 19 février 2007 instituant la fiducie, loi du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique, loi du 27 février 2007 portant création d'un établissement public de gestion des équipements publics du quartier d'affaires dit de « La Défense »...) ;

- **5** (soit 14,7 %) demeurent partiellement applicables, dont 3 à un bon niveau, soit entre 50 % et 90 % ;

- **21** (soit 61,8 %) sont devenues applicables, dont la loi du 3 janvier 2003 relative à la sécurité des piscines et la loi du 23 février 2004 portant création des communautés aéroportuaires.

Dans **quel délai** ces 21 lois, issues d'une initiative parlementaire, sont-elles devenues totalement applicables ?

Huit d'entre elles (soit 38 %) l'ont été en moins de 6 mois (la statistique moyenne, projets et propositions confondus, s'établissant à 47 %).

Huit autres (soit 38 %), de 6 mois à 1 an (statistique moyenne : 29 %).

Les cinq dernières (soit 24 %), au-delà d'un an (statistique moyenne : 24 %).

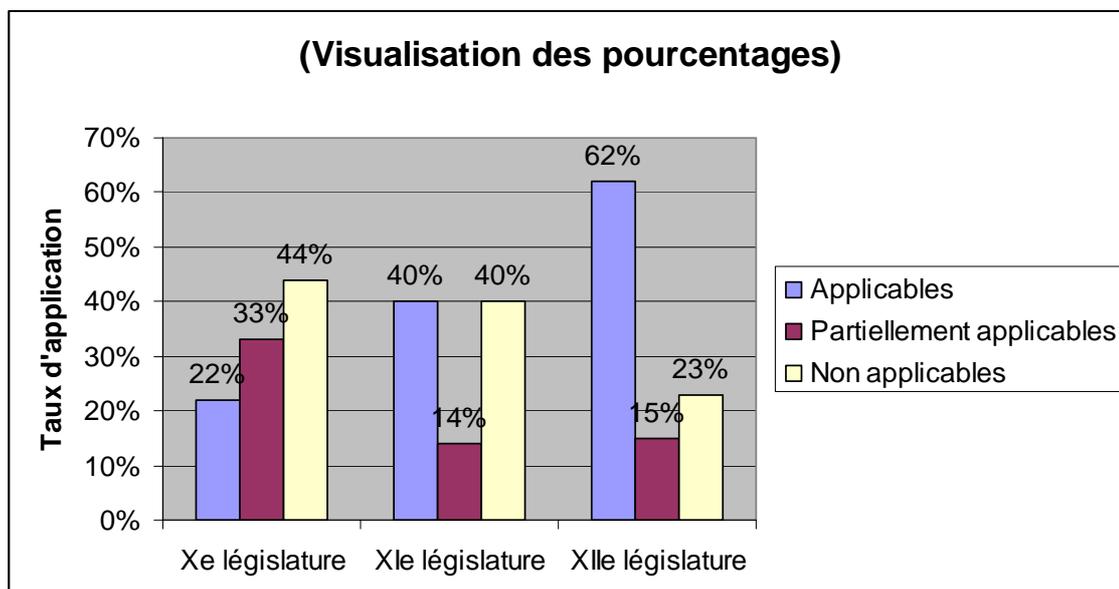
Par rapport à la X^e législature, la XI^e avait déjà traduit **une très nette amélioration des taux d'application**.

La XII^e législature amplifie les progrès constatés précédemment : de plus en plus de propositions de loi sont applicables et de moins en moins sont non applicables.

**X^e, XI^e et XII^e législatures : application des lois issues
d'une proposition de loi**

(Nombre de textes)

	X ^e législature	XI ^e législature	XII ^e législature
Pour mémoire, propositions de loi, une fois promulguées, d'application directe	30	39	24
Applicables	4 (22 % de 18)	17 (40 % de 42)	21 (62 % de 34)
Partiellement applicables	6 (33 % de 18)	6 (14 % de 42)	5 (15 % de 34)
Non applicables	8 (44 % de 18)	17 (40 % de 42)	8 (23 % de 34)
Sans objet	-	2	-
TOTAL	48 (18,7 % de 257)	81 (36,3 % de 223)	58 (24,9 % de 233)
Nombre de lois (projets et propositions votés)	257	223	233



Incontestablement, on assiste à nouveau à une meilleure prise en considération du suivi réglementaire des textes issus d'une initiative des parlementaires.

Il n'est pas surprenant, dans ces conditions, que, s'agissant de l'application du nombre des dispositions législatives prescrivant soit un décret, soit un arrêté, on atteigne, pour les propositions de loi, le pourcentage de 65 %, contre une valeur moyenne (projets et propositions de loi confondus) de 63 %, à deux points de moins.

**Dispositions législatives : taux d'application
(XII^e législature)**

	Valeur moyenne (Projets et propositions de loi confondus)	Seules propositions de loi
Nombre de dispositions prescrivant un suivi réglementaire	2 904	96
Nombre de mesures prises	1 841	62
Taux d'application	63 %	65 %

Il faut toutefois relever que le nombre de dispositions prescrivant un suivi réglementaire est nettement **moins élevé**, sous la XII^e législature, que sous la XI^e législature (**96, contre 232**), ce qui explique ces meilleurs résultats, surtout en termes de taux d'application (65 % sous la XII^e législature, contre 59 % sous la XI^e, avec une valeur moyenne de 63 % sous la XII^e législature, contre 56 % sous la XI^e).

2) Le tableau ci-après concerne **l'ensemble des lois votées** sous la XII^e législature, projets et propositions de loi confondus. Il indique **le taux d'application des dispositions requérant un suivi réglementaire, selon leur origine** (texte initial ou amendement) en distinguant, parmi les amendements d'origine parlementaire, ceux des députés et ceux des sénateurs.

XII^e législature : taux d'application des dispositions requérant un suivi réglementaire selon leur origine

(en % arrondis)

Ensemble des lois votées (2 904 mesures prescrites)					
Origine des mesures réglementaires prescrites	Texte initial	Amendements du Gouvernement	Amendements des députés	Amendements des sénateurs	Introduction en commission mixte paritaire
Pourcentage par rapport à l'ensemble des mesures prescrites	55 %	6 %	17 %	18 %	3 %
Taux d'application	71 %	62 %	56 %	50 %	51 %

D'une législature à l'autre, le taux d'application sur les amendements introduits par les sénateurs a légèrement progressé pour l'ensemble des lois votées (50 %, contre 48 %) ; il a sensiblement fléchi pour les amendements des députés (50 % au lieu de 60 %).

V. TROP DE RAPPORTS DEMANDÉS, AU GOUVERNEMENT, PAR LE LÉGISLATEUR, NE PARAISSENT PAS, OU PARAISSENT TARDIVEMENT : ET LA SITUATION EMPIRE...

De nombreuses dispositions législatives prescrivent au gouvernement de déposer, à des fins d'information, un rapport. Sans doute cette obligation est-elle traditionnellement méconnue. Mais la XII^e législature livre, à cet égard, un constat accablant : la dégradation s'accroît.

Au cours de la XI^e législature, sur 164 demandes de rapports formulées par le législateur, seules, 48 avaient été suivies d'effet... même pas 30 % !

Sous la XII^e législature, les chiffres correspondants sont respectivement de 194 et de 38, soit, à 20 %, une diminution, d'un exercice à l'autre, de quelque 10 points.

Demandes de rapports...

	... dans les lois votées, de droit, en urgence		... dans les lois votées après déclaration d'urgence		... dans les autres lois	
	XI ^e législature	XII ^e législature	XI ^e législature	XII ^e législature	XI ^e législature	XII ^e législature
Nombre de rapports demandés	57	57	61	66	46	71
Taux de publication	44 %	25 %	20 %	20 %	24 %	15 %
Part relative, dans les rapports publiés, des rapports publiés en plus d'un an	20 %	14 %	84 %	54 %	64 %	80 %

Comme sous la XI^e législature, la meilleure -si l'on peut dire- performance incombe aux prescriptions incluses dans les lois votées, de droit, en urgence, non sans un brutal décrochage, puisque l'on revient de 44 % à 25 %. Il s'agit, bien sûr, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

On doit pourtant relever que les dispositions législatives prescrivant le dépôt d'un rapport, examinées par la commission des lois, obtiennent, sous

la XII^e législature, le taux de publication le plus élevé : 12 rapports ont été publiés, sur un total de 31 demandés, soit un pourcentage de 39 %.

La loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche, relevant d'une Commission spéciale, a prévu 7 rapports : 2 ont été communiqués, ce qui, sans participer de l'exploit, représente, dans ce contexte morose, une prouesse au demeurant bien chiche.

En revanche, le cas des dispositions législatives prescrivant le dépôt d'un rapport, examinées par les deux commissions des affaires économiques et des affaires culturelles, est affligeant.

Pour la commission des affaires économiques, seuls, 2 rapports ont été publiés, sur un total de 19 demandes, soit un pourcentage dérisoire de 11 %.

Pour la commission des affaires culturelles, 1 seul rapport a été publié, sur un total de 13 demandes, soit même pas 8 %. Encore faut-il noter, à titre de décharge, que la loi du 5 mars 2007, adoptée en fin de législature, relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur, a prescrit, à elle seule, la parution de 7 rapports.

Notons enfin que la grande majorité des demandes de rapport émane de parlementaires (69 % du total, dont 30 % de sénateurs) : 18 % ont été satisfaites (21 % sur les amendements sénatoriaux, 16 % sur les amendements de députés). Ce qui ne traduit aucune amélioration.

Plus préoccupant est le cas des rapports prescrits sur la propre volonté du gouvernement : sous les XI^e et XII^e législatures, pour un nombre quasiment identique, à savoir respectivement 42 et 44, le taux de publication revient, d'un exercice à l'autre, de 48 % à 27 %. Une telle évolution augure bien mal de l'avenir.

Ces statistiques ne tiennent pas compte des rapports du gouvernement sur l'application des lois prescrites par l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, dont on trouve le bilan en annexe.

DEUXIÈME PARTIE :
OBSERVATIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES

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

Pour 2006-2007, les observations formulées par les différentes commissions confirment, toutefois dans des proportions inégales, le sens de l'évolution générale.

I. DE NOMBREUX SATISFECIT

La **commission des affaires économiques** offre un excellent résultat, avec un taux d'application de 48 % pour les lois votées en 2006-2007. Elle constate « avec satisfaction » cette évolution.

Toutefois, elle tempère cette appréciation en prenant en considération la diminution de l'activité législative en raison de la suspension des travaux en séance publique : 3 lois prescrivant un suivi réglementaire, relevant de sa compétence, ont ainsi été promulguées entre le 1^{er} octobre 2006 et le 30 septembre 2007, contre 8 l'exercice précédent.

Elle note :

« La commission des affaires économiques constate avec satisfaction une augmentation des taux à un niveau relativement élevé par rapport à la production des autres sessions.

– 56 % pour la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie ;

– 46 % pour la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques ;

– 40 % pour la loi du 27 février 2007 portant création d'un établissement public de gestion des équipements publics du quartier d'affaires dit de « La Défense ».

Ces taux reflètent, néanmoins, des réalités diverses. En effet, les taux d'application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques et de celle portant création d'un établissement public de gestion des équipements publics du quartier d'affaires dit de « La Défense », sont assez proches.

Toutefois, l'effort accompli en terme de production réglementaire n'est notable que pour la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (avec trente mesures prises), la loi relative au quartier d'affaires dit de « La Défense » n'ayant reçu que deux mesures d'application sur un total de cinq attendues, ce qui est très insuffisant compte tenu du faible effort normatif qui était à fournir. S'agissant de la loi relative au secteur de l'énergie, le taux

d'application se situe à 56 % dix mois après sa promulgation, ce qui constitue un résultat acceptable, la norme en termes de délai d'adoption des mesures d'application étant plus proche d'un an que des six mois préconisés par le Guide légistique. »

La **commission des affaires économiques** insiste sur « une réussite » : la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques :

« La commission des affaires économiques se félicite de la publication du grand nombre de décrets d'application de cette loi, qui rénove en profondeur les objectifs et les outils de la politique de l'eau afin, notamment, de mettre en oeuvre la directive-cadre sur l'eau du 30 octobre 2000 et d'atteindre un bon état écologique des eaux en 2015.

30 des 65 mesures d'application prévues ont d'ores et déjà été prises, soit un taux d'application de la loi de 46 %. De surcroît, 13 de ces décrets ont été pris dans un délai inférieur à six mois.

On ne peut que se féliciter de ces bons résultats obtenus en dépit de procédures parfois lourdes. En effet, ces textes ont fait l'objet de concertations interservices, de concertations avec les partenaires habituels, et ont été examinés en mission interministérielle de l'eau, ainsi que par le Comité national de l'eau. Le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables a su combiner avec succès célérité et qualité de la norme grâce à une forte mobilisation administrative, ainsi qu'à la qualité des procédures mises en place par la direction de l'eau au sein du ministère de l'écologie. »

Le bilan de l'application des lois est également satisfaisant, et ce, à plusieurs égards, pour la **commission des lois**, qui indique :

« Le taux des lois non applicables au cours de leur session d'adoption se situe à 22,22 %, soit très nettement en baisse par rapport à la session précédente où il était de 30,76 %. Le taux était lui-même inférieur à celui de la session 2004-2005, où il était de 35,9 %. Cette baisse est d'autant plus remarquable que le taux des lois d'application directe est également bien moins important que l'année précédente (on revient de 46,15 % à 33,33 %)...

Sur les 6 lois partiellement applicables, la moitié a un taux d'application compris entre 50 % et 90 %.

Parmi les 4 lois qui n'ont reçu aucune mesure d'application à ce jour, la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs n'entrera en vigueur, pour la plupart de ses dispositions, que le 1^{er} janvier 2009, ce qui explique pourquoi ses décrets d'application n'ont pas encore été publiés ; les lois relative à la fonction publique territoriale et relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats

font l'objet de projets de décrets actuellement examinés par le Conseil d'Etat. »

Toujours selon la **commission des lois**, le taux d'application des lois traduit, d'un exercice à l'autre, « **une amélioration significative** » : 23 % en 2006-2007, contre 18 % en 2005-2006, 21 % en 2004-2005, 11 % en 2003-2004, 12 % en 2002-2003 et 14 % en 2001-2002.

Les mesures publiées l'ont été à plus brève échéance :

« **Plus de la moitié des mesures d'application sur les lois votées pendant la session 2006-2007 ont été prises dans les trois mois après la promulgation de leurs lois respectives (contre 44 % l'année dernière) et 90 % des mesures prises l'ont été dans les 6 mois.** »

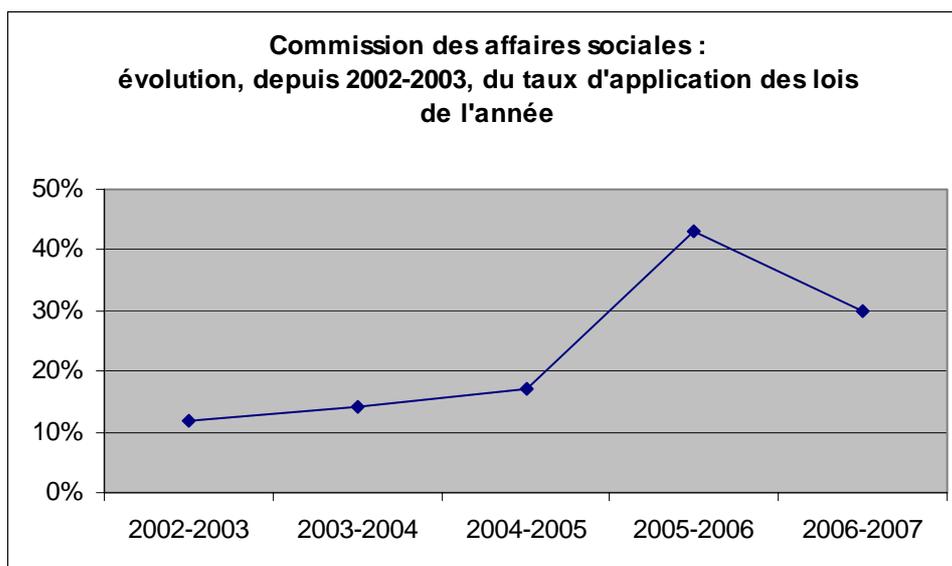
La commission des affaires sociales estime que malgré son recul, d'une année à l'autre, de 43 % à 30 %, le taux d'application des lois relevant de sa compétence...

... « **demeure néanmoins très satisfaisant et conforte l'appréciation formulée l'an dernier sur la dynamique d'amélioration continue observée sur les quatre dernières sessions** ».

Elle qualifie de « **remarquable résultat** » le taux d'application de l'année 2005-2006 (43 %), que l'on peut expliquer, selon elle, au moins en partie, par le moindre nombre de lois adoptées et de textes réglementaires attendus (120 contre 267 en 2004-2005 et 353 en 2003-2004).

Commission des affaires sociales : évolution, depuis 2002-2003, du taux d'application des lois

Année parlementaire	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Taux d'application au 30 septembre de chaque année	12 %	14 %	17 %	43 %	30 %



Elle poursuit :

« On notera le très bon suivi réglementaire de la loi du 21 décembre 2006 portant création d'un ordre national des infirmiers, pour laquelle huit des neuf mesures attendues sont désormais parues, permettant la mise en place effective de l'ordre. Seul reste à prendre à ce jour le décret en Conseil d'Etat édictant le code de déontologie de la profession d'infirmier, absence du reste logique puisque le conseil national de l'ordre, chargé d'élaborer ce code, n'est pas encore en place.

De la même façon, on soulignera l'application rapide de la loi du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur dont toutes les dispositions subordonnées à la parution d'un décret en Conseil d'Etat sont applicables. De ce fait, la constitution du corps de réserve sanitaire, son organisation, ses modalités d'emploi et sa mise en œuvre sur le plan territorial sont effectives...

... La loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs peut d'ores et déjà être considérée comme applicable, malgré l'absence du décret en Conseil d'état attendu à l'article 2. Celui-ci n'interviendra en effet qu'en cas d'échec des négociations entre partenaires sociaux tendant à la signature d'accords-cadres et d'accords de branche de prévention des conflits d'ici au 1^{er} janvier 2008. »

La **commission des affaires sociales** relève également, parmi les évolutions positives, une « **accélération des délais d'application des lois récentes** ».

Elle précise :

« A l'opposé des résultats observés les deux années précédentes, la tendance sur la session écoulee est à un raccourcissement des délais de publication des mesures prévues et non prévues. Si 7 % des textes seulement sont parus un mois au plus après la promulgation des lois qu'ils appliquaient¹, 97 % des mesures prises l'ont été dans un délai inférieur aux six mois prescrits par la circulaire du 1er juillet 2004, contre 68 % l'année dernière, 78 % en 2004-2005 et 100 % en 2003-2004.

On soulignera notamment la parution du décret du 5 mars 2007 instituant le comité de suivi de la mise en oeuvre du droit au logement opposable, dont la publication au Journal officiel est intervenue le même jour que la loi instituant le droit au logement opposable. La parution, le 31 janvier 2007, des décrets relatif aux procédures d'autorisation d'exercice des professions de médecin, chirurgien-dentiste, sage-femme et pharmacien et relatif à l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant du 29 janvier 2007, soit un peu plus d'un mois après la promulgation de la loi de financement pour 2008, constitue un autre exemple d'application rapide. »

La commission des affaires culturelles « salue les progrès, incontestables, dans l'application des lois, plus particulièrement des plus récentes ».

Elle note :

« Même si le faible nombre de lois adoptées n'est pas significatif, compte tenu de la période d'interruption des travaux parlementaires liée aux élections, le bilan de l'année parlementaire 2006-2007 confirme la tendance, observée l'an dernier, à une amélioration sensible de l'application des lois les plus récentes.

Ainsi sur les 3 lois adoptées depuis octobre 2006 dans le secteur de compétences de la commission des affaires culturelles, 2 sont déjà partiellement ou totalement applicables, la loi non applicable n'ayant été promulguée que le 10 août 2007. »

La commission des affaires culturelles évoque ici le cas de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités. Cette loi ayant fait l'objet d'une promulgation très récente, ses textes d'application sont en cours d'élaboration. D'après les informations fournies par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ils devraient être publiés entre novembre 2007 et janvier 2008.

Il convient de saluer cette célérité dans la programmation, tout en souhaitant que ces délais seront respectés.

¹ Résultat somme toute habituel si l'on excepte la mise en oeuvre rapide de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) qui avait porté cette part à 36 % en 2003-2004.

II. QUELQUES EXEMPLES DE DIFFICULTÉS PERSISTANTES

La **commission des affaires étrangères** relève, d'abord, un retard de publication :

« Lors de la session précédente (2005-2006), le Sénat avait adopté la loi du 12 décembre 2005 portant diverses dispositions relatives à la défense. Ce texte est encore partiellement applicable puisque, sur les quatre décrets attendus, seuls deux ont été publiés. Il s'agit du décret relatif au conseil supérieur de la réserve militaire (article 16 de la loi) et du décret relatif aux périodes militaires d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale (article 25). Deux mesures sont encore attendues à ce jour, un décret relatif aux conditions de recrutement, d'exercice d'activités, d'avancement, d'accès à l'honorariat et de radiation du personnel militaire auquel renvoient les articles 3, 6, 7 et 9 de la loi, ainsi qu'un décret relatif à la durée des engagements à servir dans la réserve (article 8).

Les objectifs fixés l'an dernier pour la parution de ces deux textes, affichés pour fin 2006, ont donc largement été dépassés. »

Elle pointe, ensuite, l'attitude du pouvoir réglementaire :

« Au cours de la session 2004-2005, le Sénat avait adopté la loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires. Plusieurs changements sont intervenus depuis, dans le sens où des mesures d'application prévues ne seront finalement pas prises. En effet, à ce jour, quatorze mesures d'application sont attendues, conformément au texte voté. Pour autant, la commission a été informée de l'annulation de plusieurs projets de décrets, ramenant à sept le nombre de mesures d'application restant à prendre. »

La **commission des affaires sociales** tempère son appréciation globale, positive, sur l'application des lois, par quelques remarques ponctuelles : trois lois, votées au cours de l'année parlementaire 2005-2006, sont encore non applicables :

« Il s'agit des lois du 30 janvier 2007 ratifiant l'ordonnance du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions, du 26 février 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament et du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, pourtant adoptées entre janvier et mars 2007, pour un total de quarante mesures d'application, dont aucune ne paraîtra donc dans le délai de six mois prescrit par la circulaire du 1er juillet 2004. »

La **commission des affaires économiques** remarque que les résultats, en termes de délais de publication des mesures réglementaires, « **marquent le pas** » depuis la session 2005-2006.

Elle note ainsi que la proportion de mesures prévues et non prévues prises dans un délai de **trois à six mois reste stable** (45 %, contre 48 % lors de la session précédente) tandis que celle des textes pris dans un délai compris **entre six mois et un an** (45 %, contre 39 % en 2005-2006) a légèrement **augmenté**.

III. RÉSORPTION DU STOCK : RÉSULTATS INÉGAUX

La **commission des lois** relève que « **la résorption du stock de lois votées depuis juin 1981, encore non applicables, se poursuit** » :

« **18 lois, dont certaines très anciennes, au lieu de 22 l’an passé, attendent encore des mesures d’application, dans des proportions variables :**

- **loi du 21 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie (90 % des mesures prévues ont été prises) ;**

- **loi du 6 mars 2000 instituant un défenseur des enfants (50 % des mesures prévues ont été prises) ;**

- **loi du 13 décembre 2000 d’orientation pour l’outre-mer (69 % des mesures prévues ont été prises) ;**

- **loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte (73 % des mesures prévues ont été prises) ;**

- **loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne (84 % des mesures prévues ont été prises) ;**

- **loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (83 % des mesures prévues ont été prises) ;**

- **loi du 28 février 2002 portant création d’une fondation pour les études comparatives (non applicable) ;**

- **loi du 4 mars 2002 relative à l’autorité parentale (62 % des mesures prévues ont été prises) ;**

- **loi du 9 septembre 2002 d’orientation et de programmation pour la justice (75 % des mesures prévues ont été prises) ;**

- **loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (83 % des mesures prévues ont été prises) ;**

- **loi du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière (73 % des mesures prévues ont été prises) ;**

- **loi 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 (90 % des mesures prévues ont été prises) ;**

- **loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (67 % des mesures prévues ont été prises) ;**

- **loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile (86 % des mesures prévues ont été prises) ;**

- **loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (85 % des mesures prévues ont été prises) ;**

- loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit (75 % des mesures prévues ont été prises) ;

- loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers (73 % des mesures prévues ont été prises) ;

- loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration (92 % des mesures prévues ont été prises). »

La **commission des affaires sociales**, abordant la résorption du stock de lois votées pendant les sessions de 1997-1998 à 2005-2006 note :

« Sur les 74 lois adoptées au cours des sessions 1997-1998 à 2005-2006, 39 lois sont désormais pleinement applicables, soit 53 % du total (contre 43 % la dernière année et 45 % l'avant-dernière).

En outre, 33 lois sont partiellement applicables, tandis que deux lois, toutes deux votées en 1999, demeurent non applicables. Il s'agit de :

- la loi du 26 mai 1999 créant le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » ;

- la loi du 12 juillet 1999 modifiant l'ordonnance du 26 mars 1982 portant création des chèques-vacances.

Chacune de ces lois n'appelaient pourtant qu'une seule mesure d'application.

S'agissant de la loi du 26 mai 1999, on rappellera cependant que l'absence du décret d'application attendu est logique et justifiée dans la mesure où cette loi n'entrera en vigueur que lorsque le Conseil de l'Ordre de la Libération ne pourra plus réunir quinze membres, personnes physiques (il compte actuellement 17 membres). Un décret du Président de la République devra alors intervenir afin d'attribuer au Chancelier de l'Ordre en exercice le titre de « délégué national du Conseil national des communes "Compagnon de la Libération" ».

Quant à la loi du 12 juillet 1999, elle attend toujours la parution d'un décret fixant les conditions dans lesquelles des prestataires d'Etats membres de la Communauté européenne signent des conventions avec l'agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV) afin que les chèques-vacances puissent également être remis en paiement des dépenses effectuées auprès de ceux-ci. En réponse à une question adressée par la commission sur cette situation l'année dernière, les services du ministère du tourisme nous avaient indiqué que le décret portant création de l'ANCV était en cours de réécriture mais qu'il n'inclurait sans doute pas davantage les dispositions attendues par la loi : la parution de ce décret, du 29 janvier 2007, a confirmé ce propos et la loi reste donc toujours inapplicable sur ce point particulier. »

Commission des affaires sociales : état d'application des lois votées depuis la session 1997-1998 à la session 2005-2006 (analyse du stock avant 2006-2007)

Année parlementaire	Lois d'application directe (1)	Lois applicables (2)	Lois partiellement applicables	Lois non applicables	TOTAL
1997-1998	-	5	3	-	8
1998-1999	2	1	2	2	7
1999-2000	3	1	2	-	6
2000-2001	-	5	3	-	8
2001-2002	2	2	6	-	10
2002-2003	1	6	1	-	8
2003-2004	1	2	6	-	9
2004-2005	2	3	7	-	12
2005-2006	-	3	3		6
Total	11	28	33	2	74
Total 1+2	39, soit 53 %				

Le taux d'application des lois, relevant de la **commission des affaires sociales**, adoptées depuis la session 1997-1998 progresse et atteint désormais **76 %**, contre 70 % l'année dernière et 65 % en 2004-2005.

Commission des affaires sociales : taux d'application au 30 septembre des lois votées de la session 1997-1998 à la session 2005-2006 et analyse du stock antérieur à 2006-2007

Année parlementaire	Nombre de mesures prévues	Nombre de mesures prises	Taux d'application
1997-1998	281	225	80 %
1998-1999	146	120	82 %
1999-2000	117	100	85 %
2000-2001	145	124	86 %
2001-2002	369	204	55 %
2002-2003	172	157	91 %
2003-2004	355	251	71 %
2004-2005	260	220	85 %
2005-2006	118	84	71 %
Total (1997-1998 à 2005-2006)	1.963	1.485	76 %

La **commission des affaires sociales** indique avec perspicacité :

« On observera que l'application de certaines lois anciennes ne constitue plus, en raison des changements de majorité politique intervenus depuis leur adoption, une priorité pour les services ministériels et l'on doit dès lors constater que bon nombre de leurs dispositions non applicables sont devenues, de fait, caduques. C'est le cas des lois du 2 janvier 2002 (*taux d'application de 56 %, pour 28 mesures encore en attente*) rénovant l'action sociale et médico-sociale, du 17 janvier 2002 de modernisation sociale (*applicable à 50 %, et 64 mesures encore attendues*) et du 4 mars 2002 relative aux droits des malades (*applicable à 47 %, pour 46 textes en attente*) qui ne sont encore que partiellement applicables et qui le resteront sans doute. Signalons cependant que deux décrets sur les ostéopathes, pris en application de cette dernière loi, sont parus cette année, sans que ceci soit de nature à modifier le constat général. »

Parmi les lois les moins bien appliquées, la **commission des affaires sociales** insiste sur le sort réservé aux lois du 6 août 2004 relative à la bioéthique et du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, qui ne sont applicables respectivement qu'à **51 %** et **64 %** (39 % et 48 % au 30 septembre 2006). Elle rappelle qu'elle avait d'ailleurs procédé en 2006 à une **matinée d'auditions** sur l'application de ces deux lois et consacré un **rapport d'information spécifique** sur l'état d'application de la loi « bioéthique ». Il en résultait que la mise en œuvre de ces lois - 160 mesures

attendues au total - s'est trouvée contrariée par l'**engorgement des services** chargés de la rédaction des textes réglementaires (début septembre 2004, l'encours de décrets à produire par la direction générale de la santé (DGS) représentait au moins quatre années de travail), la **complexité technique et juridique** des dispositions requises et la **priorité** accordée à la rédaction et à la publication des textes d'application de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

La **commission des affaires sociales** constate une nette dégradation des délais de publication des textes pris pour l'application du stock des lois adoptées antérieurement à la session 2005-2006 : seulement 18 % des mesures ont été publiées en moins d'un an après le vote des lois, contre 45 % l'année précédente. Mais une telle évolution suggère que les services ministériels ne se concentrent pas exclusivement sur les lois récentes : plusieurs dispositions de la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades ont été rendues applicables en 2006-2007.

La **commission des affaires culturelles** relève que l'amélioration constatée durant l'année 2006-2007 confirme la tendance observée au cours de la XII^e législature, ce qui traduit une certaine célérité du gouvernement à appliquer assez rapidement les lois récemment votées, sans doute compte tenu des échéances électorales. Cela est tout à fait significatif pour les textes relevant du ministère des sports et de la vie associative, puisque deux lois importantes, relatives au dopage et au volontariat associatif, sont devenues applicables cette année.

En outre, plusieurs lois considérées comme partiellement applicables, telles que la loi du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs et la loi du 18 avril 2006 de programme pour la recherche, sont en réalité pratiquement applicables, les textes réglementaires en attente de parution concernant uniquement des arrêtés qui relèvent de dispositions plus accessoires.

On constate en revanche peu de progrès en matière d'application du stock de lois plus anciennes, car ici, les retards persistent, particulièrement dans les secteurs de la communication et de l'éducation.

La **commission des affaires culturelles** illustre ainsi son propos :

« Depuis juin 1981, 5 lois sont devenues applicables sur le stock des lois relevant de la compétence de la commission des affaires culturelles :

- la loi du 6 mars 1998 relative à la sécurité et à la promotion d'activités sportives ;

- la loi du 5 janvier 2005 relative à la situation des maîtres de l'enseignement privé sous contrat ;

- la loi du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs ;

- la loi du 18 avril 2006 de programme pour la recherche (à l'exception des rapports) ;

- la loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif.

13 lois sont partiellement applicables.

1 loi est devenue sans objet du fait de l'abrogation de ses dispositions inappliquées par la nouvelle loi relative à la lutte contre le dopage : il s'agit de la loi du 23 mars 1999. »

La **commission des affaires culturelles** évoque aussi, avec sévérité, le cas de la loi du 22 juin 2006 relative aux établissements publics de coopération culturelle (EPCC), issue d'une proposition de loi sénatoriale.

Elle note :

« Les modifications, simplifications et clarifications apportées par la loi du 22 juin 2006 et concernant le statut des EPCC et de leurs directeurs entraînent une nécessaire adaptation des textes règlementaires applicables.

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

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

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

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

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

En revanche, la **commission des affaires culturelles** note « **qu'il y a tout lieu de se réjouir** » de l'entrée en application de la loi du 18 avril 2006 de programme pour la recherche, un an après sa promulgation.

La **commission des affaires économiques** souligne le « **maintien de la césure de 2002 dans le traitement du stock** », ce qui correspond à l'année de transition ente la XI^e et la XII^e législature.

Elle note :

« Les lois promulguées au cours de la session 2006-2007 appellent l'édiction de 86 nouvelles mesures d'application, soit un nombre de textes en nette diminution par rapport à l'année précédente (-49,7 %). Cette baisse, qui s'explique par le faible nombre de lois concernant la commission des affaires économiques cette année (trois lois nécessitant des textes d'application contre huit lors de la session 2005-2006), contribuera à ne pas aggraver de façon significative le stock de mesures à prendre.

Par ailleurs, 176 mesures (prévues ou non prévues) ont été prises pendant la session 2006-2007 en vue de rendre applicables les dispositions du stock. Ce chiffre est en progression par rapport à la session antérieure (+12,2 %), confirmant l'effort fourni par le Gouvernement pour résorber le stock des mesures.

L'effort significatif fourni a plus particulièrement porté cette année sur les lois adoptées entre 2002 et 2006, 80 % de leurs mesures d'application étant désormais prises.

En revanche, s'agissant des lois antérieures à 2002, il convient de déplorer une certaine stagnation du stock des mesures restant à prendre. Ainsi, par exemple, un seul décret a été publié pendant l'année parlementaire 2006-2007 pour rendre applicable la loi du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, alors que quinze mesures sont encore attendues et que le taux d'application de cette loi n'est que de 61 %. L'effort doit donc être maintenu s'agissant du stock des mesures à prendre et doit être orienté sur les textes législatifs anciens qui attendent encore leurs mesures d'application. »

La **commission des finances** relève :

« Statistiquement, on peut constater une nouvelle augmentation, en volume, du « stock global » des textes en attente (84 au lieu de 76 en 2006). Cette augmentation résulte de l'effet conjugué d'un stock ancien qui n'est toujours pas résorbé et d'une forte demande de textes d'encadrement réglementaire pour les dispositions résultant des lois votées au cours de la précédente session. C'est particulièrement le cas pour ce qui concerne la loi de finances rectificative pour 2006 qui nécessitait le recours à 42 textes réglementaires. A ce jour, seulement 14 de ces textes ont été publiés, laissant en attente un reliquat de 28 unités (un tiers de stock total). »

IV. RECOURS À LA DÉCLARATION D'URGENCE : PEU D'ENSEIGNEMENTS À RETIRER SUR SES EFFETS SUR LA CÉLÉRITÉ DU SUIVI RÉGLEMENTAIRE

La **commission des lois** regrette le « **suiwi réglementaire insatisfaisant** » sur les lois adoptées, en 2006-2007, après déclaration d'urgence :

« Le taux d'application des dispositions législatives des lois votées après déclaration d'urgence n'est pas satisfaisant : seules, 9 mesures prévues ont été prises sur 77, soit un taux de 10 % (contre 17 % la session précédente), largement inférieur au taux d'application des lois votées sans déclaration d'urgence. »

Elle relève un recours accru à la procédure de déclaration d'urgence, en précisant que cette évolution mérite d'être appréciée...

... « dans un contexte de changement de législature au cours de la session. La même hausse conjoncturelle avait pu être observée lors de la session 2001-2002 où le taux de lois adoptées après déclaration d'urgence était de 45 % (contre 37,5 % lors de la session 1999-2000) puis était retombé à 22,5 % l'année suivante (2002-2003). »

La **commission des affaires sociales** déplore également « **l'impact nul, voire contre-productif, des effets de la déclaration d'urgence sur l'application des lois** ».

Elle illustre ce constat par le propos suivant :

« La procédure d'urgence ayant par définition pour objet d'accélérer le processus d'élaboration de la loi, on pourrait légitimement supposer qu'une fois la loi votée, le Gouvernement en tire les conséquences en hâtant la mise en œuvre réglementaire des lois examinées dans ce cadre. Or, les résultats observés sur la session écoulée démontrent qu'il n'en est rien : le taux d'application des dispositions adoptées après déclaration d'urgence plafonne ainsi à 15 %, soit un niveau deux fois inférieur aux mesures votées selon la procédure de droit commun.

A la lumière des chiffres des trois dernières sessions, il apparaît donc que la déclaration d'urgence n'est pas un gage d'application rapide des lois concernées... En tout état de cause, il n'est pas possible d'établir de corrélation directe entre déclaration d'urgence et application des lois. Il semble que la procédure d'urgence réponde finalement plus aux contraintes résultant de la surcharge de l'ordre du jour des assemblées qu'à la volonté gouvernementale d'une application rapide et totale des lois concernées.

Quant à l'urgence de droit, en vigueur pour l'examen des lois de financement de la sécurité sociale, elle n'a au mieux pas

d'impact significatif sur la célérité de leur suivi réglementaire : leur taux d'application au 30 septembre de chaque année se situe au mieux dans la moyenne des lois adoptées en vertu de la procédure de droit commun (41 % contre 35 % cette année), voire en deçà (37 % contre 67 % en 2005-2006). »

Commission des affaires sociales : application des dispositions législatives appelant un suivi réglementaire selon leur procédure d'adoption en 2006-2007

	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, dont	68	80	43	191
<i>publiées</i>	10	33	15	58
<i>à publier</i>	58	47	28	133
Taux d'application	15 %	41 %	35 %	30 %
	29 %			

La **commission des affaires culturelles** souligne que les lois les plus importantes relevant de sa compétence ont été examinées selon la procédure d'urgence. Il en a été ainsi de la loi du 1^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, de la loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur, de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités ainsi que de la loi du 18 avril 2006 de programme pour la recherche, dont l'examen a été confié à une commission spéciale.

Elle note :

« Il semble difficile, au regard de l'état d'application des lois précédemment citées, d'en tirer une tendance générale sur les effets de la procédure d'urgence sur la célérité du suivi réglementaire. Si la loi du 18 avril 2006 de programme pour la recherche peut apparaître particulièrement exemplaire, puisqu'un an après sa promulgation tous les décrets sont parus, la loi du 1^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information requiert encore, près d'un an après sa promulgation, de nombreux textes réglementaires. »

Pour la **commission des affaires économiques**, seulement une loi votée en 2006-2007, prescrivant un suivi réglementaire, a été promulguée après déclaration d'urgence : la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

La **commission des affaires économiques** qualifie « d'exemple réussi » ce cas d'espèce, sans pouvoir en retirer un quelconque enseignement d'ordre général :

« Le taux d'application de la loi relative au secteur de l'énergie s'élève à 56 %, soit un taux d'application supérieur de plus de 6 % à celui des autres lois votées après déclaration d'urgence sous la XII^e législature.

S'agissant des délais dans lesquels ces mesures ont été prises, il convient de constater que l'effet de la déclaration d'urgence est sensible, puisque 71,4 % des mesures prises pour l'application des dispositions de la loi relative au secteur de l'énergie l'ont été dans un délai inférieur ou égal à six mois, contre seulement 54,3 % dans le même délai pour l'ensemble des lois votées au cours de la session 2006-2007.

L'analyse n'ayant porté que sur une loi, la commission des affaires économique s'interroge sur la nature représentative de celle-ci, et appelle de ses vœux la poursuite de cet effort pour les lois votées en urgence l'année prochaine. »

V. SUIVI DES TEXTES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE : APPRÉCIATIONS CONTRASTÉES

La **commission des lois** relève « **des progrès dans le suivi réglementaire des textes d'origine parlementaire** ».

Elle note :

« On peut se féliciter de ce que le taux d'application des mesures prévues provenant d'amendements d'origine sénatoriale, faible l'année précédente (8 %) ait considérablement augmenté, puisqu'il est cette année de 27 %, soit supérieur à la moyenne (23 %). »

En revanche, la **commission des affaires sociales** regrette le « **suiti décevant des dispositions législatives issues d'initiatives sénatoriales** ».

Elle note, d'abord, que 26 % des mesures d'application attendues ont été introduites par des amendements d'origine sénatoriale (contre 10 % l'année dernière et 15 % en 2004-2005), ce qui témoigne de la part importante prise par le Sénat dans l'élaboration de la loi.

Mais elle déplore que le taux d'application de ces dispositions se situe en revanche **en retrait** par rapport à celui des mesures introduites par voie d'amendements gouvernementaux (16 % contre 25 %) et plus encore par rapport aux renvois présents dans le texte initial (44 %), rompant avec les résultats satisfaisants enregistrés sur les deux exercices précédents (33 % contre 36 % pour les amendements du Gouvernement en 2005-2006).

La **commission des affaires sociales** conclut :

« S'il n'est pas infondé que des mesures introduites au cours du processus législatif soient appliquées moins rapidement que celles présentes dans le texte initial -les mesures attendues par les amendements des députés ne connaissent pas un sort plus enviable-, le décrochage par rapport aux amendements gouvernementaux ne peut s'expliquer que par une priorité de traitement des services ministériels en leur faveur. Rappelons cependant, pour souligner les progrès accomplis, qu'en 2003-2004, seules 2 % des mesures d'initiative sénatoriale étaient effectivement parues au 30 septembre. »

**Commission des affaires sociales : origine des mesures d'application prévues par les lois votées au cours de l'année parlementaire 2006-2007
(à l'exclusion des rapports)**

Nombre de mesures prévues selon leur origine	Texte initial	Amendement du Gouvernement	Amendement d'origine sénatoriale	Amendement de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Total
Mesures prises	41	7	8	2	-	58
Mesures restant à prendre	52	21	41	14	5	133
Total	93	28	49	16	5	191
% du total général	49 %	15 %	26 %	8 %	2 %	100 %
Taux d'application des mesures prévues selon leur origine	44 %	25 %	16 %	13 %	-	30 %

La **commission des affaires économiques** a chaque année regretté le faible niveau du taux d'application des mesures législatives issues d'amendements d'origine sénatoriale. Elle se félicite, enfin, de l'inversion de cette tendance, comme en témoigne la progression considérable de ce taux.

En effet, le taux d'application, des mesures issues d'amendements d'origine sénatoriale pour les lois votées au cours de la session 2006-2007 s'élève à 44 % contre 5% la session précédente. La commission des affaires économiques salue ce résultat, eu égard à l'absence d'anticipation rédactionnelle possible pour ces mesures : les services ministériels ne bénéficient pas du temps de la réflexion qui a été consacré aux mesures prévues dans le projet de loi.

En outre, il convient de constater que ce taux d'application est inférieur à celui des mesures d'origine gouvernementale (59 %), mais est en revanche très supérieur à celui des mesures ayant pour origine l'Assemblée nationale (15 %).

La **commission des finances** note :

« Sur l'ensemble des mesures restant en souffrance à l'issue du précédent contrôle, une lecture attentive permet de dégager l'inclinaison, somme toute naturelle, du gouvernement, à publier prioritairement les textes réglementaires nécessaires à la mise en œuvre effective des mesures dont il est à l'origine. En effet, sur les 164 textes attendus à la fin du mois de septembre 2006, 92 étaient d'origine gouvernementale et 72 issus d'amendements parlementaires (56 % contre 44 %). Sur la période faisant l'objet du présent contrôle 80 textes ont été publiés ou sont devenus sans objet. 57 visent des mesures issues du projet initial contre seulement 23 pour celles introduites par le Parlement (14 pour l'Assemblée nationale et 9 pour le Sénat). La proportion est de 70/30 en faveur du gouvernement. Une attention

particulière devra être mise au suivi des mesures issues de la volonté parlementaire. »

VI. LE SÉNAT DEMEURE VIGILANT EN CONTRÔLANT L'APPLICATION DES LOIS

La **commission des lois** insiste sur le recours aux questions, écrites ou orales, posées par les sénateurs sur l'application des lois.

Elle note :

« Comme chaque année, la parution du rapport du service des commissions du Sénat a été l'occasion pour de nombreux parlementaires d'interroger le gouvernement sur les problèmes récurrents de retards dans l'application des lois en général.

Il convient de distinguer les questions posées sous la XII^e législature, devenues caduques automatiquement à la fin de celle-ci et les questions posées depuis le début de la XIII^e législature.

Les questions devenues caduques l'ont été le plus souvent du fait de leur date tardive de dépôt (fin de la législature), qui n'a pas laissé au gouvernement le temps de répondre.

1. Les questions posées sous la XII^e législature : une majorité de questions a reçu une réponse, les autres sont devenues caduques

En ce qui concerne la commission des Lois, quelques textes ont concentré les questions des parlementaires au cours de la session 2006-2007 :

- la loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs (*question orale avec débat de Mme Gisèle Gautier*) ;

- les textes liés à la législation funéraire : la loi pour les contrats d'obsèques (*question écrite avec réponse*), la loi du 8 janvier 1993 relative à la législation dans le domaine funéraire (*question orale sans débat*) ;

- la loi de simplification du droit : bilan global, bilan de l'application de l'article 67 (*questions écrites caduques*) ;

- les textes liés à la réglementation des campagnes électorales : loi organique du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux (*questions écrites caduques*), loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique (*questions écrites caduques*), loi du 19 février 2002 modifiant la loi du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion (*question écrite avec réponse*).

2. Un début de XIII^e législature déjà riche en questions

Concernant les lois examinées au fond par la commission des Lois, une dizaine de questions ont été posées depuis le début de

la XIII^e législature. En dépit de leur dépôt récent, au moins la moitié a reçu une réponse du ministre interrogé. »

Conformément aux engagements qu'elle avait pris lors de l'examen du texte, la **commission des affaires sociales** a concentré ses efforts cette année sur le suivi de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Elle y a consacré un **rapport d'information**¹ et pris l'initiative, à la demande de son président Nicolas About, d'une question orale avec débat² sur l'application de cette loi ambitieuse dont la mise en œuvre exigeait initialement la parution de 139 mesures réglementaires³.

En réponse à cette question, Philippe Bas, alors ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, s'est félicité de ce que « *dès le mois de juin 2006, la quasi-totalité des décrets d'application de la loi avaient été pris, et, en tout cas, toutes les dispositions importantes permettant son application effective* » et a tenu « *à en rendre hommage non seulement aux services de l'administration qui ont fait ce travail très important, mais aussi aux associations de personnes handicapées* ».

Dans son rapport d'information, la commission confirme, au vu des 112 textes d'application publiés, « *l'ampleur du travail fourni par les services de l'État et la réalité de la concertation engagée dans le cadre du conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH)* ». Elle juge que si « *le délai de six mois posé par la loi pour la parution des décrets n'a pu être respecté, personne ne s'offusquera que le Gouvernement ait voulu laisser toute sa place à la concertation* » et rappelle que « *90 % des textes publiés l'ont été avec l'avis favorable du CNCPH* ».

Elle regrette cependant que la **parution tardive** de certains décrets ait rendu difficile le démarrage des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), souvent constituées *a minima* pour cette raison : « *les décrets relatifs aux compétences et aux modalités de fonctionnement des maisons départementales, de même que ceux relatifs à la nouvelle prestation de compensation, n'ont été publiés que le 19 décembre 2005 [pour une mise en place au 1^{er} janvier 2006], ne laissant que quelques jours aux partenaires concernés pour en prendre connaissance et intégrer les dispositions dans les conventions. Consciente de ce retard, la direction générale des affaires sociales avait toutefois eu la prudence de publier par circulaire, dès l'été 2005, un modèle de convention type à l'usage des conseils généraux* ». Il en a été de même pour le décret concernant les nouvelles commissions des droits et

¹ Loi « Handicap » : pour suivre la réforme, rapport d'information n° 359 (2006-2007) de Paul Blanc.

² Question orale avec débat discutée lors de la séance du 13 décembre 2006.

³ Dont quatre devenues sans objet depuis.

de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), paru le 19 décembre 2005 pour une entrée en vigueur demandée au 1^{er} janvier 2006.

Le décret relatif à la prestation de compensation en établissement n'a quant à lui été publié que deux ans après le vote de la loi, le 5 février 2007.

Mais c'est surtout le volet relatif à l'**accessibilité** qui « **reste de loin celui le moins applicable. S'agissant du cadre bâti, un grand pas a néanmoins été franchi avec la parution du décret du 17 mai 2006** », qui fixe les règles d'accessibilité pour les bâtiments d'habitation et les établissements recevant du public. La commission déplore que « *sur de nombreux points, ce décret renvoie à des arrêtés pour déterminer plus précisément les normes d'accessibilité applicables aux différents équipements et [que tous ne soient] pas encore parus* ». Elle ajoute : « *c'est surtout en matière d'accessibilité des transports que des progrès doivent impérativement être accomplis. Un seul décret a été pris dans ce domaine : il s'agit du décret du 9 février 2006 qui concerne l'obligation d'investir dans un matériel roulant accessible à l'occasion de tout achat, renouvellement de matériel ou extension de réseau. Encore convient-il de préciser que ce décret restera lui-même largement lettre morte tant que les arrêtés précisant, pour chaque type de matériel, les normes d'accessibilité n'auront pas été publiés.* »

La commission juge par ailleurs que les délais retenus par le décret du 17 mai 2006 pour que les établissements recevant du public existants établissent un diagnostic d'accessibilité (1^{er} janvier 2011) et respectent l'intégralité des obligations d'accessibilité (1^{er} janvier 2015) sont excessifs et surtout que « *le décret a finalement prévu des dérogations à la mise en accessibilité pour les bâtiments neufs, ce qui n'était pourtant pas prévu par la loi.*

De la même manière, la première version soumise au CNCPH du décret relatif aux lieux de travail - non paru à ce jour - tendait à prévoir des dérogations pour les locaux neufs, visant à exonérer de certaines obligations d'accessibilité les entreprises dont l'effectif ne dépassait pas un certain seuil. »

La commission « *s'insurge contre de tels **détournements de l'esprit et de la lettre de la loi** [et] demande donc au Gouvernement de bien vouloir s'assurer que les décrets et arrêtés publiés ne dénaturent pas les obligations voulues par le législateur* ».

Au total, la commission reste « **vigilante** pour que les attentes des personnes handicapées sur [les questions de l'emploi et de l'accessibilité de la cité, deux domaines encore en retrait,] ne soient pas déçues ».

La **commission des affaires économiques** a procédé à un **dialogue constant avec certaines directions des ministères** relevant du champ de sa compétence. La transmission de leurs tableaux de bord a permis non seulement

une vérification de la base de données de la commission, mais encore d'affirmer la volonté sénatoriale d'une publication rapide des décrets attendus.

En outre, si la **commission des affaires économiques** n'a pu procéder à des auditions de ministres sur l'application des lois, il s'est avéré que **le recours à la question orale avec débat conduisait à d'excellents résultats.**

Elle note, à ce sujet :

« A. La question orale avec débat, un outil de contrôle efficace »

Les commissaires ont désormais pris l'habitude d'interroger le Gouvernement sur l'application des lois dans le cadre de questions orales avec débat. Au cours de la session 2006-2007, deux questions orales avec débat ont porté sur l'application de lois relevant des compétences de la commission des affaires économiques, la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole (LOA), le 7 novembre 2006 et la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes d'entreprises, le 10 février 2007.

La présentation en séance révèle la double nature de la question orale avec débat. C'est, tout d'abord, un outil d'information comme en témoigne l'analyse de M. Gérard César à l'égard du mode d'élaboration des mesures d'application de la LOA « ... le rythme de publication des diverses mesures d'application, aussi rapide soit-il, est affecté par la nécessité de recueillir l'avis de douze ministères, quatre collectivités territoriales et pas moins de quatorze institutions différentes, notamment la Commission européenne. Y a-t-il eu pour ce texte, comme cela a été le cas avec la récente loi relative aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins, consultation de ces différents organismes en amont du processus législatif ? »¹.

En outre, la question orale avec débat constitue un outil politique, comme l'a rappelé M. Gérard Cornu, lors de la présentation de sa question sur la loi PME, « ce qui nous réunit cet après-midi n'est pas une simple question de procédure ni un pur souci technique (...). Il s'agit bien d'une préoccupation politique »².

Dans les deux cas, le débat a été nourri ; les commissaires ont souligné des résultats plutôt satisfaisants, tout en regrettant néanmoins le retard pris dans l'adoption de certaines mesures, citant notamment :

– pour la loi d'orientation agricole, le statut du conjoint collaborateur, la protection sociale des salariés et non salariés agricoles, ou encore l'octroi du « 1 % logement » ;

– pour la loi en faveur des petites et moyennes entreprises, la réforme du réseau des chambres de commerce et

¹ Séance du 7 novembre 2006 (compte rendu intégral des débats).

² Séance du 20 février 2007 (compte rendu intégral des débats).

d'industrie, la reconnaissance des personnes physiques ou morales se livrant au commerce équitable ou les mesures devant permettre aux conjoints collaborateurs de racheter leurs périodes d'activité antérieures et la fixation des assiettes de cotisation des professionnels libéraux et des avocats.

Les engagements pris lors de ces débats, d'une part, par le ministre de l'agriculture et de la pêche et, d'autre part, par le ministre des petites et moyennes entreprises, ont été en grande partie tenus. Ainsi, le taux d'application de la loi d'orientation agricole (LOA) est passé entre novembre 2006 et septembre 2007 de 41 % à 91 %, seules quatre mesures d'application étant encore attendues.

S'agissant de la loi en faveur des petites et moyennes entreprises, douze mesures ont été publiées depuis la question orale avec débat en février dernier, portant le taux d'application de la loi à 70 %.

B. La question écrite, un outil de contrôle ponctuel

Les sénateurs ont, comme par le passé, maintenu leur vigilance en matière d'application des lois, posant seize questions écrites sur l'application des textes législatifs relevant de la compétence de la commission des affaires économiques.

Les textes qui ont suscité le plus de questions sont la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole avec quatre questions et la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises avec trois questions, précédant les lois du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement et du 3 janvier 2003 relative à la sécurité des piscines, avec deux questions chacune.

On peut regretter que seule la moitié de ces questions ait fait l'objet d'une réponse et ce dans des délais parfois longs (cinq mois par exemple pour une question relative à la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement), le délai moyen de réponse étant de deux mois et une semaine. »

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

Un rappel statistique global concernant les **rapports**, de nature diverse, dont la publication est prescrite par la loi, s'impose¹.

Au cours de l'année parlementaire 2006-2007, 40 rapports ont été demandés au gouvernement : aucun n'a été remis.

Application au 30 septembre 2007 des dispositions législatives prévoyant le dépôt d'un rapport (lois votées en 2006-2007)

	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total
Nombre de dispositions législatives imposant le dépôt d'un rapport	7	1	-	14	16	-	2	40
dont :								
- rapports déposés	0	0	-	0	0	-	0	0
- rapports restant à déposer	7	1	-	14	16	-	2	40
Taux d'application	0 %	0 %	-	0 %	0 %	-	0 %	0 %

Sur l'année parlementaire 2006-2007, 6 autres rapports ont été remis, en application de demandes formulées par des lois antérieures à l'année parlementaire 2006-2007 ; pour 3 d'entre eux, il a fallu attendre plus d'un an, et pour 1 autre, plus de 2 ans !

Parmi les **40 demandes** formulées en 2006-2007, 11 ont eu, pour origine, **une initiative sénatoriale**, représentant 28 % du total des 40 demandes.

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

¹ Ces développements ne concernent pas les rapports sur l'application des lois en application de l'article 67 de la loi de simplification du droit du 9 décembre 2004. La liste des rapports publiés au 30 septembre 2007 figure en annexe.

Venons-en aux observations des commissions permanentes.

La **commission des affaires économiques** indique que « **le rapport, pris en tant que mesure d'application prescrite par la loi, ne rencontre aucun succès** ». Elle note que, parmi les lois votées en 2006-2007, relevant de sa compétence, seule, la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie impose le dépôt d'un rapport, assorti d'une obligation de publication au plus tard le 31 décembre 2008.

La **commission des affaires culturelles** note que 20 rapports sont toujours attendus dans les différents secteurs, dont 5 en application de la loi du 18 avril 2006 de programme pour la recherche, 3 pour celle de la loi du 1^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, 5 pour la loi du 30 septembre 1986 sur la liberté de communication et 6 pour la loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur.

La **commission des affaires culturelles** évoque le cas du rapport demandé par l'article 13 de la loi du 18 avril 2006 de programme pour la recherche, sur la coopération entre les grandes écoles et les universités ; ce document, qui aurait dû être publié dans les 6 mois suivant la publication de la loi, était déjà, il y a 1 an, en cours d'élaboration...

Elle commente ainsi ce cas d'espèce :

« Le caractère sensible du sujet explique certes cette prudence. Néanmoins, dans la mesure où il est bien question de « coopération », et non pas de « rapprochement » entre les unes et les autres, une mise à plat de la situation existante devrait être opérée sans froisser les sensibilités, ceci d'autant plus que la question se pose notamment dans le cadre de la création des pôles d'enseignement supérieur et de recherche... »

La **commission des affaires culturelles** évoque également le cas de l'un des rapports demandés par la loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur :

« Le rapport sur les modalités de développement de la télévision numérique terrestre outre-mer, qui devait être remis avant le 1^{er} juillet 2007, n'a pas pu être réalisé pour des raisons financières. En effet, le Comité stratégique pour le numérique, chargé de sa rédaction, n'a pas obtenu les crédits budgétaires nécessaires au financement des déplacements outre-mer. »

La **commission des affaires sociales** qualifie les rapports de « **parents pauvres de l'application des lois** ».

Elle illustre ainsi son propos :

« Comme les années précédentes, on déplorera que seuls 42 rapports sur 102 aient été effectivement remis au Parlement de

1997-1998 à 2005-2006. Ce taux (41 %) demeure près de deux fois inférieur au taux d'application des mesures réglementaires prévues par les lois concernées (76 %) et incite à nouveau la commission, comme elle s'y est employée lors des trois dernières sessions, à limiter au strict minimum ses demandes de présentation de rapports. Après l'inflation observée entre les sessions 1997-1998 et 2003-2004 (de quatre rapports, on était passé à vingt-sept), quinze rapports en 2004-2005 puis seulement quatre l'année suivante ont été demandés. »

Toutefois, elle nuance ses appréciations par la prise en considération de deux phénomènes :

- les demandes de rapports peuvent devenir caduques : tel est le cas du rapport prescrit par la loi du 18 décembre 2003 de financement de la sécurité sociale pour 2004 et de 4 rapports exigés par la loi du 20 décembre 2004 de financement de la sécurité sociale pour 2005, dont les informations doivent désormais figurer obligatoirement, en vertu de la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, dans les annexes accompagnant chaque année le projet de loi de financement de la sécurité sociale ;

- les publications de rapports peuvent obéir à des délais de remise courant au-delà de la date du 30 septembre retenue pour la clôture de la saisie des données pour l'élaboration du présent rapport : la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable prévoit ainsi que l'évaluation par le gouvernement de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine doit être présenté avant le 31 décembre 2009 et la loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs attend la remise d'un rapport d'évaluation sur l'application de la loi avant le 1^{er} octobre 2008.

Terminons pourtant sur une note d'optimisme : la **commission des lois** note, ici, « **un léger mieux** », en se fondant sur la progression, d'un exercice à l'autre, de 11 à 13 rapports intéressant ses compétences, remis au Parlement...

LEXIQUE

LEXIQUE

Délai d'application : séquence temporelle de prise des mesures de suivi réglementaire, à compter de la promulgation de la loi.

Disposition législative : ici, texte formellement législatif requérant explicitement un suivi réglementaire.

Loi applicable : loi dont **toutes** les mesures d'application prévues, le cas échéant nettes des mesures d'application devenues sans objet, ont été prises.

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

Loi devenue sans objet : loi abrogée par une autre loi.

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

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

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

Loi votée après déclaration d'urgence : loi soumise à une seule lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat, avant convocation d'une commission mixte paritaire.

Loi votée en urgence de droit : lois de finances, initiale et rectificative, et lois de financement de la sécurité sociale.

Loi votée selon la procédure de droit commun : loi soumise à deux lectures, avant convocation d'une commission mixte paritaire, ou à un nombre indéfini de lectures.

Mesure non prévue : suivi réglementaire spontané, en application du pouvoir réglementaire général reconnu au Premier Ministre, avec ou sans publicité au Journal Officiel.

Mesures prévues : suivi réglementaire expressément prescrit par une disposition législative.

Mesure prévue devenue sans objet : disposition législative prescrivant un suivi réglementaire, explicitement abrogée par une disposition législative postérieure, avant même que n'ait été publié le texte prévu (décret ou arrêté) ; une telle définition exclut de regrouper, sous cette définition, a

priori, et sans examen critique, les mesures d'application simplement jugées inutiles, par l'exécutif, compte tenu des dispositifs existants.

Mesures prises : suivi réglementaire en application d'une mesure prévue **ou** suivi réglementaire assuré spontanément, en application du pouvoir réglementaire général reconnu au Premier Ministre, avec ou sans publicité au Journal Officiel.

Ordonnance : acte administratif, tant qu'il n'est pas ratifié explicitement ou implicitement, pris, par le gouvernement, en application d'une loi ou d'une disposition législative d'habilitation ; comme il ne s'agit que d'une faculté, l'ordonnance ne peut être considérée comme une mesure d'application des lois ; tel ou tel article d'une ordonnance peut prévoir la publication de textes d'application. Le suivi réglementaire des ordonnances n'est pas pris en considération par le contrôle de l'application des lois.

Rapport : document à caractère informatif, demandé, par un article de loi, au gouvernement.

Suivi réglementaire : décrets, arrêtés, voire circulaires (selon leur importance) pris en application du pouvoir réglementaire reconnu au Premier Ministre, prescrits, ou non, par une disposition législative ; le suivi réglementaire ne comporte pas **les ordonnances**, car le gouvernement dispose ici d'une **compétence discrétionnaire** pour les prendre (au contraire des décrets et des arrêtés, qui **doivent** être publiés, selon la jurisprudence administrative, « **dans un délai raisonnable** ») et car elles ont vocation à être suivies de leurs propres décrets d'application (le présent rapport les récapitule dans l'une de ses annexes) ; le suivi réglementaire ne comporte pas, non plus, les réponses du gouvernement aux demandes de **rappports** formulées dans les lois (le présent rapport les récapitule dans l'une de ses annexes).

Taux d'application : rapport du nombre de mesures prises, **exclusivement en application d'une mesure prévue**, au nombre de mesures prévues.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 :
OBSERVATIONS DES PRÉSIDENTS DE COMMISSION
SUR L'APPLICATION DES LOIS EN 2006-2007

(Extraits du « Bulletin des commissions »)

AFFAIRES CULTURELLES

Mercredi 24 octobre 2007

La commission a entendu, tout d'abord, une **communication** de **M. Jacques Valade, président**, sur le **contrôle de l'application des lois** pour la **période du 1^{er} octobre 2006 au 30 septembre 2007**.

Rappelant que, conformément aux instructions du Bureau du Sénat, les commissions permanentes devaient présenter chaque année dans leur domaine de compétence, un bilan de l'application des lois dont elles ont été saisies au fond, **M. Jacques Valade, président**, a observé que cet exercice était fondamental pour assurer la fonction de contrôle du Parlement.

Il a relevé que sur la période considérée, même si les chiffres ne sont pas très significatifs, compte tenu de la faible activité législative liée à la période électorale, le taux d'application des lois s'était sensiblement amélioré : en effet, sur les 3 lois relevant de la compétence de la commission des affaires culturelles adoptées au cours de la dernière session, deux sont d'ores et déjà applicables. En outre, la loi non applicable n'a été publiée que le 10 août 2007, ce qui n'est pas significatif, compte tenu des délais réduits laissés au Gouvernement. Il convient donc de saluer ces progrès incontestables.

Il a constaté, en outre, de réelles avancées pour l'application des lois les plus anciennes, puisque 6 d'entre elles sont devenues applicables et une sans objet sur le stock de 18 lois relevant des compétences de la commission.

Cela ne fait que confirmer une tendance observée au cours de la XII^e législature puisque l'on constate que près de 65 % des lois votées sont applicables, 71 % des lois le sont devenues en moins d'un an et 100 % en moins de deux ans, marquant une certaine célérité du Gouvernement à appliquer assez rapidement les lois récemment votées.

M. Jacques Valade, président, a souligné, toutefois, le peu de progrès en matière d'application des lois les plus anciennes : les retards persistent pour ces lois, particulièrement dans le secteur de la communication. Il a jugé, à cet égard, qu'il n'était pas surprenant que les ministres s'attachent à appliquer les lois qu'ils ont eux-mêmes proposées et défendues au Parlement et déploient peu d'énergie à appliquer l'héritage de leurs prédécesseurs. Il en a conclu que la nécessité d'établir un bilan à la veille d'échéances électorales importantes expliquait sans doute les performances de l'année écoulée.

M. Jacques Valade, président, a déploré, cette année encore, le retard persistant concernant le dépôt de rapports sur le bureau des assemblées, tout en

admettant que le législateur ne se modérait pas dans l'adoption de telles dispositions. Il a noté, cependant, que la fixation dans la loi d'un délai pour la publication de ces rapports était un facteur d'accélération, le même constat pouvant être établi pour les rapports dont la périodicité prévue est annuelle. C'est ainsi que deux rapports annuels (sur l'emploi de la langue française et la lutte contre le dopage) ont été déposés sur le bureau des assemblées, ainsi qu'un rapport sur le bilan du crédit d'impôt recherche.

M. Jacques Valade, président, a présenté ensuite un bilan sectoriel de l'application des lois.

Abordant tout d'abord le secteur de l'éducation, il s'est félicité de l'application rapide de la loi n° 2005-5 du 5 janvier 2005 relative à la situation des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat. Il a également souligné les bonnes performances du ministère de l'éducation nationale concernant l'application de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, pour laquelle trois textes réglementaires sont parus, rendant applicables les dispositions de la loi relatives à la formation des maîtres, à la réforme des Instituts de formation des maîtres (IUFM) et au recours à des professeurs associés. Demeurent en attente de publication les décrets précisant les modalités de prise en compte, pour l'attribution du brevet, des résultats des élèves dans les autres enseignements que le socle commun ; les conditions de recrutement et de formation des directeurs d'école ; les conditions d'indemnisation des actions de formation continue suivies par les enseignants dans le cadre d'un projet personnel ou les conditions d'application de la loi dans les établissements français à l'étranger.

M. Jacques Valade, président, s'est ensuite réjoui de l'application très rapide de la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche, un an après sa promulgation, ce qui a permis la mise en place des nouvelles structures destinées à rénover profondément notre appareil de recherche.

S'agissant enfin de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, il a indiqué qu'en dépit de sa récente adoption, les neuf mesures réglementaires d'application étaient en bonne voie d'élaboration et devraient être publiées d'ici à janvier 2008, selon les informations fournies par le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur.

Abordant le secteur de la culture, **M. Jacques Valade, président**, a mentionné l'attention particulière portée par la commission au suivi de la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création des établissements publics de coopération culturelle (EPCC), issue d'une proposition de loi sénatoriale, qui instaure de nouvelles modalités de partenariats dans le secteur culturel. Si un décret modifiant le code des collectivités territoriales pour prendre en compte les modifications de la loi est paru le 10 mai 2007, il a déploré qu'aucun progrès n'ait été accompli au cours de l'année écoulée concernant l'arrêté sur le statut du directeur ou le décret fixant les conditions dans lesquelles les établissements d'enseignement, supérieur d'art plastique sont autorisés à délivrer les diplômes nationaux ou des diplômes d'écoles. D'après les informations communiquées à votre commission, le projet élaboré par la direction des arts plastiques du ministère de la culture serait à l'étude dans les autres ministères concernés. Ce retard est d'autant plus regrettable que cette loi avait été adoptée dans des délais très courts par les deux assemblées.

S'agissant de la loi du 1^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, **M. Jacques Valade, président**, a précisé que sur les dix-sept mesures réglementaires prévues par ce texte, seulement six ont été édictées. Il s'agit des dispositions relatives au crédit d'impôt pour dépenses de production, de développement et de numérisation d'un enregistrement phonographique

ou vidéographique musical, de la création de l'Autorité de régulation des mesures techniques, de l'application du droit de suite ou de la publicité des réunions de la commission pour copie privée. Il a notamment regretté la non-parution des trois décrets relatifs à l'exception pour personnes handicapées et de celui fixant les modalités de conciliation des mesures techniques de protection et de certaines exceptions, nécessaire à l'information des consommateurs. Il a toutefois admis le bien fondé du retrait de l'ordre du jour du Conseil d'Etat du décret fixant les modalités de diffusion de messages de sensibilisation à la propriété intellectuelle suite à la création de la mission « Olivennes » sur la lutte contre le téléchargement illicite.

M. Jacques Valade, président, a relevé, ensuite, que l'application des lois anciennes dans le secteur de la communication n'avait pas évolué au cours de l'année et constaté que le nombre de rapports non publiés restait constant (cinq rapports n'ont toujours pas été déposés sur le bureau des assemblées).

Quant à la loi du 5 mars 2007 relative à la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur, deux seulement des dix mesures réglementaires ont été publiées et cinq rapports sont attendus, ces retards s'expliquant, notamment, par les délais techniques nécessaires à l'extension de la couverture du territoire en télévision numérique terrestre, qui conditionnent la prise d'un certain nombre de mesures.

Abordant, enfin, le secteur de la jeunesse, des sports et de la vie associative, **M. Jacques Valade, président**, a relevé la diligence manifestée par le ministère en 2006, puisque cinq lois sont devenues applicables, relatives à la sécurité et à la promotion d'activités sportives, à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs, au volontariat associatif et à l'engagement éducatif et celle portant diverses dispositions relatives aux arbitres, cette dernière loi résultant d'une initiative sénatoriale.

AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 14 novembre 2007

La commission a ensuite pris connaissance de la **communication** de **M. Jean-Paul Emorine, président**, sur **l'application des lois du 1^{er} octobre 2006 au 30 septembre 2007**.

A titre liminaire, **M. Jean-Paul Emorine, président**, s'est félicité des quelque 270.000 visites d'internautes, sur les pages du Sénat consacrées à l'application des lois au cours de l'année parlementaire 2006-2007, traduisant la transformation de cet exercice de contrôle technique en véritable « enjeu citoyen ».

Puis, évoquant la vigilance de la commission auprès du Gouvernement sur la nécessité de ne pas négliger ce pan de son activité normative, il s'est déclaré satisfait des résultats enregistrés.

Dans un premier temps, **M. Jean-Paul Emorine, président**, a salué le sursaut réglementaire opéré en juin dernier et parachevant l'effort constaté tout au long de la XII^e législature : 68 % des décrets attendus pour l'application des lois votées de 2002 à 2007 relevant de la commission ont été publiés. Il a ensuite illustré son propos par l'exemple de l'application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, promulguée le 30 décembre dernier. Elle a atteint un taux d'application de 46 % début octobre 2007, 9 mois après son entrée en vigueur. De surcroît, 13 des 65 mesures d'application prévues ont été prises dans un délai inférieur à 6 mois.

S'agissant de l'année parlementaire 2006-2007, **M. Jean-Paul Emorine, président**, s'est félicité d'une hausse de la production réglementaire de 9,4 %, ainsi que de l'obtention d'un taux moyen d'application des lois relevant de la commission de 52 %.

Il a ensuite salué l'application de l'article 67 de la loi de simplification du droit de 2004, puisqu'onze rapports ont été transmis au Parlement au cours de la session sur l'état de l'application des lois relevant des compétences de la commission.

Dans le cadre de son analyse des évolutions du suivi de l'application des lois, il s'est interrogé sur l'émergence d'une « culture de résultat » au sein de plusieurs directions ministérielles, sous l'impulsion des ministres concernés.

Rappelant les différentes réformes structurelles des méthodes de travail des ministères et du secrétariat général du Gouvernement, entreprises depuis 2003, il a évoqué la mise en œuvre, en avril dernier, d'un système dématérialisé d'élaboration des normes sous l'acronyme Solon. Il a jugé que ce nouveau système devrait permettre non seulement un cheminement interministériel des mesures normatives plus rapide, en supprimant les saisies intermédiaires, mais également de localiser précisément l'autorité réglementaire en possession du décret en préparation, afin de faciliter les relances. Il a estimé que la récente mise en œuvre de Solon avait constitué un facteur décisif d'augmentation des taux d'application sous la XII^e législature.

M. Jean-Paul Emorine, président, s'est félicité de ce que le Sénat ne soit pas étranger à ce sursaut réglementaire, évoquant les questions des parlementaires, qui constituent autant de rappels insistants sur les dispositions oubliées des autorités réglementaires.

Illustrant son propos par l'utilisation des questions orales avec débat (QOAD), il a souligné leur impact auprès des directions administratives interpellées au travers de leur

ministre. Rappelant notamment que la QOAD sur la loi relative au développement des territoires ruraux avait conduit à un contrôle particulièrement efficace l'an dernier, il s'est félicité de l'impact similaire, cette année, de la QOAD de M. Gérard César, sur la loi d'orientation agricole (dont le taux d'application, 20 mois après sa promulgation, s'élevait à 91 %), ainsi que de celle de M. Gérard Cornu sur l'application de la loi en faveur des petites et moyennes entreprises, comme instrument incitatif et politique.

Dans un second temps, **M. Jean-Paul Emorine, président**, a déploré la persistance de difficultés.

En premier lieu, il a constaté un décrochage entre les résultats obtenus en matière de taux –qui sont satisfaisants- et ceux relatifs aux délais qui restent insuffisants. Le délai de publication des décrets est plus proche des 11 mois qu'il ne l'est des 6 mois préconisés par le guide légistique.

Observant que la concertation interministérielle pouvait parfois constituer un véritable parcours du combattant, il a considéré que le nouveau système Solon devrait raccourcir significativement les délais.

En second lieu, il a déploré la relative inertie du stock, observant que l'effort réglementaire souligné précédemment avait porté essentiellement sur les lois adoptées entre 2002 et 2006. Un seul décret a été publié pendant l'année parlementaire pour rendre applicable la loi de 2001 d'orientation sur la forêt. Quinze mesures sont encore attendues. Son taux d'application n'est que de 61 %.

A l'issue de cette présentation, il a appelé de ses vœux un effort particulier du Gouvernement afin de résorber le stock de dispositions législatives en attente d'application, soulignant que la crédibilité du Parlement et celle des pouvoirs publics en général étaient en jeu.

M. Jean-Paul Emorine, président, a enfin insisté sur la nécessité d'ancrer la volonté administrative dans la durée et a souhaité que cette prise de conscience s'étende à toutes les directions ministérielles. Rappelant le caractère crucial de l'impulsion politique en cette matière, il a fait valoir que l'application des lois devait s'inscrire dans une perspective de continuité, eu égard aux bons résultats constatés depuis 2003.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DÉFENSE

Mercredi 7 novembre 2007

Puis la commission a entendu une **communication** de **M. Jacques Blanc, président**, sur le **contrôle de l'application des lois** pour la **session 2006-2007**.

M. Jacques Blanc, président, a rappelé que l'essentiel du travail de la commission consistait en l'examen de projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'accords internationaux. Ainsi, au cours de l'année parlementaire écoulée, le Sénat a adopté en séance publique 51 accords internationaux relevant de la compétence de la commission.

De plus, au cours de l'année parlementaire écoulée, deux projets de loi ont été examinés par la commission, ayant abouti à la loi n° 2007-288 du 5 mars 2007 modifiant les articles 414-8 et 414-9 du code pénal, et la loi n° 2007-289 du 5 mars 2007 portant modifications du code de justice militaire et du code de la défense. Ces deux lois sont des lois d'application directe, donc aucune mesure d'application n'est attendue.

En conclusion, **M. Jacques Blanc, président**, a regretté que deux lois adoptées lors des sessions précédentes soient toujours dans l'attente de plusieurs mesures d'application pour pouvoir être totalement applicables, et notamment la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 31 octobre 2007

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

M. Nicolas About, président, a rappelé combien le contrôle de l'application des lois est un exercice fondamental pour mesurer le degré de difficulté pratique d'application de la législation votée et, plus encore, pour savoir si les lois adoptées cette année et au cours des précédentes sessions s'appliquent réellement.

Le bilan de l'activité de la commission, au cours de l'année parlementaire écoulée, montre que sur les quarante-cinq lois adoptées par le Parlement, onze ont relevé, au fond, de la compétence de la commission ; douze en réalité, en comptant la loi « service minimum dans les transports », soumise à une commission spéciale. Ce sont donc deux fois plus de textes qui ont été étudiés que l'année précédente, pour une période de travail amputée d'un bon tiers en raison des échéances électorales du printemps.

S'y ajoutent huit avis présentés sur le projet de loi de finances, deux saisines pour avis sur les textes « protection juridique des majeurs » et « travail, emploi et pouvoir d'achat » ainsi que neuf rapports d'information publiés cette année, dont quatre rédigés par la Mecss.

M. Nicolas About, président, a ensuite présenté les statistiques établies pour cette année. Sur les douze lois votées, quatre étaient d'application directe et sont donc pleinement en vigueur. En revanche, aucune des huit autres n'a reçu l'ensemble de ses mesures d'application. Ceci étant, cinq sont déjà partiellement applicables dans des proportions allant de 13 % (participation et actionnariat salarié) à 89 % (création d'un ordre des infirmiers).

Le bilan est donc plutôt favorable, surtout si l'on rappelle la tendance lourde des lois à caractère sanitaire et social à requérir un volume important de textes d'application. Ainsi, les douze lois votées cette année appellent 192 mesures, soit une moyenne de dix sept par loi, c'est-à-dire près de 35 % de l'ensemble des mesures réglementaires découlant de toutes les lois votées au cours de la session écoulée.

La situation des lois plus anciennes est également assez satisfaisante, car on note aussi un effort soutenu d'application.

Cette année, 141 mesures réglementaires ont été prises, contre 241 en 2004-2005 et 189 en 2003-2004. Cette moindre progression est la conséquence des efforts accomplis précédemment pour résorber le stock en attente plutôt qu'elle ne traduit un relâchement du suivi des lois. Notamment, les grandes lois emblématiques votées depuis 2002 ont été particulièrement bien traitées : 89 % d'application pour la loi « retraites » et pour la loi « programmation pour la cohésion sociale » ; 84 % pour la loi « assurance maladie » et 83 % pour la loi « handicap ». Ces taux sont d'autant plus notables que ces quatre lois attendaient, en tout, 388 mesures d'application, dont 139 pour la loi « handicap » et 136 pour la loi « retraites ».

Trois lois de la session 2005-2006 sont en outre devenues pleinement applicables cette année (majoration de retraite pour les personnes handicapées ; retour à l'emploi ; égalité salariale homme-femme). En conséquence, le taux d'application moyen de cette session est désormais de 71 %, contre 43 % un an plus tôt.

En définitive, le bilan de la XII^e législature s'établit comme suit : entre 2002 et 2007, la commission a examiné quarante-sept lois et trente-quatre d'entre elles ont reçu au moins 75 % de leurs décrets.

Qui plus est, les délais moyens de parution des mesures ont eu tendance à raccourcir au fil de la législature. Pour les textes votés cette année, 97 % d'entre elles ont été prises dans les six mois prescrits par la circulaire du 1^{er} juillet 2004, contre 68 % l'an dernier.

M. Nicolas About, président, a ensuite évoqué les motifs d'insatisfaction qui perdurent.

D'abord, trois lois de la dernière session n'ont reçu aucune mesure d'application : « organisation des professions de santé », « adaptation des médicaments au droit communautaire » et « protection de l'enfance ».

Ensuite, la loi-symbole « égalité des chances » du 31 mars 2006 n'est applicable qu'à 64 % : c'est trop peu pour un texte dont on soulignait l'importance et l'urgence. On observera d'ailleurs que l'ouverture des classes préparatoires aux élèves provenant de zones d'éducation prioritaires ou le CV anonyme - deux dispositions issues d'initiatives sénatoriales - sont toujours inapplicables, ce qui rend plus visible, et peut-être même choquante, l'absence de texte d'application.

Enfin, deux lois de 2004 sur la bioéthique et la politique de santé publique ne sont applicables qu'à 51 % et 64 %. La situation s'améliore mais bien lentement et ce, malgré les initiatives prises par la commission pour accélérer leur mise en œuvre réglementaire.

En ce qui concerne l'urgence, on constate à nouveau qu'elle n'a pas d'effet d'accélération sur les délais de parution des mesures réglementaires. Cette année, le résultat est même flagrant en sens inverse, car le taux d'application des lois votées selon cette procédure (« médicaments », « participation » ou « droit au logement opposable ») est en moyenne deux fois moins élevé que pour celles examinées selon la procédure classique.

Un autre aspect décevant tient au fait que le suivi réglementaire des dispositions législatives issues d'initiatives sénatoriales, que l'on pensait en amélioration, se dégrade cette année. Ce taux approchait 33 % pour la dernière session, soit presque celui des mesures introduites par voie d'amendements gouvernementaux (36 %). Il n'est désormais plus que de 16 %, au moment où le Sénat marque de plus en plus son empreinte sur les textes, comme le montre l'adoption cette année d'une proposition de loi d'initiative sénatoriale : celle relative aux menaces sanitaires de grande ampleur.

Enfin, en ce qui concerne les rapports demandés au Gouvernement dans les textes, les statistiques confirment leur manque d'opérabilité : sur les 107 rapports réclamés par les lois adoptées avant 2006, seuls 42 ont effectivement été déposés. Pour cette raison, la commission a sensiblement réduit ses exigences au fil des ans : vingt-sept rapports demandés en 2004, quatorze en 2005, quatre seulement en 2006, mais douze cette année.

A **Mme Catherine Procaccia**, qui souhaitait savoir ce que recouvrait exactement l'expression « initiatives sénatoriales », **M. Nicolas About, président**, a indiqué qu'elle vise à la fois les propositions de loi déposées par des sénateurs et les amendements adoptés à leur initiative.

M. François Autain a déploré le fait que des dispositions législatives votées quatre ou cinq ans auparavant puissent n'être toujours pas applicables. L'exemple du

comité de démographie médicale créé par la loi « assurance maladie » de 2004 et jamais constitué depuis lors, illustre ce travers. Ne serait-il pas légitime dans ce cas de procéder formellement à la suppression de ces dispositions et de rendre officiel un constat d'impuissance ou de carence ?

M. Nicolas About, président, a distingué le cas de figure particulier dans lequel la majorité politique a changé entretemps : on peut alors comprendre que, pour des dispositions qui ne correspondent plus au programme de la nouvelle majorité, l'abstention soit volontaire. En revanche, lorsque le Parlement a voté des dispositions auxquelles il est attaché, mais que le gouvernement qu'il soutient tarde à mettre en œuvre, ne serait-il pas singulier qu'il se soumette, de lui-même, à cette résistance et retire volontairement les mesures en cause ?

M. Alain Vasselle a rappelé qu'il plaide de longue date pour la présentation simultanée des projets de loi et des décrets qui sont susceptibles de permettre sa mise en œuvre.

M. Nicolas About, président, a souligné les limites techniques de cet exercice et a indiqué qu'il est arrivé une fois cette année, sur la loi « droit au logement opposable », qu'un décret soit publié simultanément avec la promulgation du texte législatif.

Mmes Marie-Thérèse Hermange et Gisèle Printz ont fait observer que la loi « accès au crédit des personnes présentant un risque de santé aggravé » semble être mal respectée dans les faits.

M. Nicolas About, président, a fait observer que le problème n'est pas ici celui de l'application de la loi. Ce texte ne nécessitait pas de mesure réglementaire, il est donc entré en vigueur aussitôt. Ceci étant, il est évidemment nécessaire que les autorités s'assurent de la stricte application et du respect de la loi par les établissements de crédit.

Enfin, la commission a **donné acte** à son président de cette **communication**.

FINANCES

Mercredi 24 octobre 2007

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

M. Jean Arthuis, président, a tout d'abord rappelé que chaque année le Sénat publiait un rapport sur le contrôle de l'application des lois et que celui-ci connaissait un fort retentissement médiatique.

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

Sans entrer dans le détail de chacune des mesures attendues, qui figuraient par ailleurs dans une note disponible auprès du secrétariat de la commission, il a présenté ses principales observations.

Il a en premier lieu relevé, statistiquement, une nouvelle augmentation, en volume, du « stock global » des textes en attente (84 au lieu de 76 en 2006).

Il a attribué cette augmentation à l'effet conjugué d'un stock ancien qui n'était toujours pas résorbé et d'une forte demande de textes d'encadrement réglementaire pour les dispositions résultant des lois votées au cours de la précédente session.

Le constat est particulièrement vérifié pour la loi de finances rectificative pour 2006, qui nécessitait le recours à 42 textes réglementaires. A ce jour, il a noté que seulement 14 de ces textes avaient été publiés, laissant en attente un reliquat de 28 unités représentant à lui seul le tiers de l'ensemble des textes attendus.

En second lieu, revenant sur l'ensemble des mesures qui restaient en souffrance suite au précédent contrôle, **M. Jean Arthuis, président**, a mis en évidence « l'inclinaison » du gouvernement à publier prioritairement les textes réglementaires nécessaires à la mise en œuvre effective des mesures dont il était à l'origine. Il a précisé que sur les 164 textes attendus à la fin du mois de septembre 2006, 92 étaient d'origine gouvernementale et 72 issus d'amendements parlementaires (56 % contre 44 %). Il a ensuite indiqué que sur la période faisant l'objet du présent contrôle, 80 textes avaient été publiés ou étaient devenus sans objet. Sur ce total, 57 visaient des mesures issues du projet initial, contre seulement 23 pour celles introduites par le Parlement (14 pour l'Assemblée nationale et 9 pour le Sénat). Il a relevé une proportion de 70 % - 30 % en faveur du gouvernement. Ce rapprochement l'a conduit à recommander une attention particulière au suivi des mesures issues de la volonté parlementaire.

Troisièmement, **M. Jean Arthuis, président**, a relevé que sur les 76 textes publiés, 14 l'avaient été durant la période courant du 30 octobre au 31 décembre 2006, soit sur deux mois. Ils représentaient près de 20 % des publications de l'année. Il en a conclu qu'il s'agissait, sans doute d'une « heureuse coïncidence », certainement pas totalement déconnectée de la publication du rapport sénatorial sur l'application des lois, ce qui justifiait un suivi attentif de la part des commissions.

Il a ensuite souligné, s'agissant des lois les plus anciennes promulguées avant le 1^{er} octobre 2006, que la progression de leur taux global d'application n'était que de 2 points,

pour s'établir désormais à 91 %, contre 89 % en 2006. La progression n'étant que d'un point pour les lois de la dernière session (47 % et 46 % en 2006).

Au cours de la période, trois lois sont devenues entièrement applicables. Il s'agit de la loi de finances rectificative pour 2003, de la loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des marchés financiers et de la loi relative aux offres publiques d'acquisition.

Enfin, concernant les opérations de suivi de l'application des lois, **M. Jean Arthuis, président**, a déploré que l'envoi au Parlement de rapports particuliers d'application des principales lois (également en ligne sur le site Légifrance), qui avait été initié l'année dernière, n'ait pas été maintenu. Malgré les différences qui pouvaient apparaître lors d'une comparaison entre la liste des textes attendus par le Parlement et celle du gouvernement, pour les textes dont il prévoyait une publication, cet outil était d'une très grande utilité. Il a donc souhaité que son rétablissement soit envisagé

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

LOIS

Mercredi 7 novembre 2007

M. Jean-Jacques Hyest, président, a dressé le **bilan annuel de l'application des lois au 30 septembre 2007**.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a tout d'abord rappelé que le bilan annuel de l'application des lois, conformément aux instructions du Bureau du Sénat, a pour objet de faire le point sur l'état d'application des lois votées au cours des sessions précédentes, et ce, pour chaque commission permanente, dans son domaine de compétence. Il s'agit, d'une part, de contrôler l'activité du Gouvernement dans sa production de normes réglementaires et les délais dans lesquels ces mesures sont publiées. D'autre part, il permet de suivre l'application des dispositions législatives d'origine parlementaire et plus particulièrement d'origine sénatoriale.

Malgré la suspension des travaux parlementaires en raison des élections présidentielle et législatives, **M. Jean-Jacques Hyest, président**, a constaté que la commission des lois avait examiné 18 lois, soit 40 % du total des 45 lois votées au cours de la même session. Parmi ces 18 lois, il a relevé que trois étaient d'origine sénatoriale : la loi du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, celle du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique et celle du 19 février 2007 instituant la fiducie.

Détaillant l'état d'application de ces 18 lois, **M. Jean-Jacques Hyest, président**, a indiqué que six d'entre elles étaient d'application directe et que six autres étaient partiellement applicables (taux compris entre 50 % et 90 %). Il a ajouté que quatre lois n'avaient fait l'objet d'aucune des mesures prévues et que cette situation pouvait notamment s'expliquer par une entrée en vigueur différée au 1^{er} janvier 2009 de la plupart des dispositions s'agissant de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs et par l'actuel examen devant le Conseil d'État des décrets d'application des lois relative à la fonction publique territoriale et relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats.

Après avoir constaté que du 1^{er} octobre 2006 au 30 septembre 2007, 38 mesures d'application avaient été prises concernant les lois votées au cours de cette même période, **M. Jean-Jacques Hyest, président**, s'est félicité de ce taux d'application de 23,17 %, sensiblement supérieur à la moyenne des dernières années ainsi que de l'augmentation du taux d'application (27 %) des mesures provenant d'amendements d'origine sénatoriale.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a également souligné que d'autres mesures d'application avaient permis de rendre six lois votées au cours des sessions précédentes entièrement applicables (loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales ; loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité ; loi du 25 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises ; loi du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités ; loi du 1^{er} juillet 2006 portant dispositions statutaires applicables aux membres de la Cour des comptes et loi du 5 juillet 2006 relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives). Il a relevé que 18 lois dont certaines dataient de la XI^e législature attendaient encore dans des proportions variables des mesures d'application.

Evouquant la procédure d'urgence, **M. Jean-Jacques Hyest, président**, a indiqué que sept lois avaient été adoptées en urgence au cours de la session 2006-2007 (loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs ; loi du 5 mars

2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs ; loi organique du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats ; loi du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale ; loi du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ; loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer et loi du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer). Il a expliqué la hausse du recours à cette procédure (taux de 38,9 %) par un contexte de changement de législature au cours de la session, soulignant que la même hausse conjoncturelle avait pu être observée lors de la session 2001-2002. Mais il a regretté que le taux d'application des dispositions législatives des lois votées après déclaration d'urgence soit largement inférieur au taux d'application des lois votées sans déclaration d'urgence. Ainsi, il a indiqué que sur les sept lois votées pendant la session après déclaration d'urgence, seules deux étaient d'application directe, tandis que les autres étaient non applicables ou seulement partiellement applicables.

Après avoir rappelé que l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit prévoyait la publication par le gouvernement d'un rapport sur la mise en application de cette loi à l'issue d'un délai de six mois suivant la date de son entrée en vigueur, **M. Jean-Jacques Hyst, président**, a indiqué que si au cours de la session 2006-2007, six rapports avaient ainsi été présentés au Parlement, entre sept et vingt-trois mois après la promulgation de la loi concernée, un certain nombre de lois n'avaient toujours pas fait l'objet de rapport d'application.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a ensuite présenté quelques exemples intéressants d'application apparus à l'occasion de ce suivi annuel.

Il a tout d'abord dressé un premier bilan concernant les lois votées cette année.

Concernant la loi du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale, **M. Jean-Jacques Hyst, président**, s'est félicité du calendrier d'application de cette loi puisque le décret du 3 mai 2007 a déterminé les modalités d'application de l'obligation d'enregistrement des interrogatoires des personnes gardées à vue ou mises en examen et défini des catégories d'expertises non soumises à la nouvelle procédure contradictoire après décision du juge d'instruction d'ordonner une expertise, car sans incidence sur la détermination de la culpabilité de la personne, visant les expertises médicales dont l'objet est d'apprécier l'importance du dommage subi par la victime. Il a ajouté que la mesure d'application concernant la liste des pôles de l'instruction et les conditions de certains aspects de leur organisation devrait être prise avant le 1^{er} février 2008.

Faute d'adoption d'une loi organique et de modifications du règlement des deux assemblées, **M. Jean-Jacques Hyst, président**, a indiqué que la loi constitutionnelle du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution relative au statut du président de la République n'était pas entièrement applicable.

Concernant la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, **M. Jean-Jacques Hyst, président**, s'est interrogé sur la non-parution des décrets d'application, alors même que le Conseil supérieur de la fonction publique a donné un avis favorable à cinq projets de décrets et deux projets de décrets statutaires.

Après avoir indiqué que la loi du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique, d'origine sénatoriale, avait pour objet principal de développer l'assurance de protection juridique, dans le souci de faciliter l'accès au droit du plus grand nombre, **M. Jean-Jacques Hyst, président**, a précisé qu'il était trop tôt pour apprécier l'impact de ces règles nouvelles sur l'activité des avocats et des sociétés d'assurance mais que l'implication de la profession d'avocat dans la mise en oeuvre de ce volet de la loi méritait d'être soulignée. Il a ajouté qu'un décret en Conseil d'État du 15 mai 2007 était

intervenir afin de garantir le respect du principe de libre détermination des honoraires entre l'avocat et son client, dans ce cadre.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a dans un second temps dressé le bilan de l'état d'application des lois votées antérieurement à la session 2006-2007.

Après avoir indiqué que deux arrêtés avaient été pris en application de la loi du 5 juillet 2006 relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives, afin d'inscrire dans le fichier des personnes recherchées les personnes faisant l'objet d'une mesure administrative d'interdiction de stade et de mettre en place un fichier informatique détaillant les données relatives à la personne interdite de stade et à la mesure d'interdiction, **M. Jean-Jacques Hyst, président**, a souligné que de façon générale, de nombreuses dispositions parues cette année concernaient des fichiers et qu'elles étaient présentées regroupées au sein d'un tableau annexé au rapport.

Constatant que presque toutes les mesures réglementaires d'application prévues par la loi du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités avaient été prises dans les neuf mois de sa publication, **M. Jean-Jacques Hyst, président**, a souhaité que toutes les réformes d'ampleur suivent ce rythme.

Evoquant la loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales, **M. Jean-Jacques Hyst, président**, a présenté les dispositions du décret du 1^{er} août 2007 et des trois arrêtés du 23 août 2007 qui ont déterminé les conditions de mise en œuvre du placement sous surveillance électronique mobile (composition et compétence territoriale de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté et de l'examen de dangerosité, modalités d'utilisation du traitement automatisé des données à caractère personnel liées au placement sous surveillance électronique mobile, habilitation des personnes auxquelles peuvent être confiées par contrat les prestations techniques concernant la mise en œuvre d'un tel placement).

M. Jean-Jacques Hyst, président, a ajouté que le système était dans sa deuxième phase d'expérimentation et que cette mesure s'appliquerait non seulement dans le cadre de la libération conditionnelle mais aussi dans celui de la surveillance judiciaire et du suivi socio-judiciaire, avant d'être généralisé en 2008.

Il a déploré qu'au moment où on élargit le suivi socio-judiciaire à de nouveaux types d'infractions et où on systématise l'injonction de soins, le décret devant déterminer les conditions de diplôme et les missions des psychologues pouvant intervenir dans le cadre du suivi socio-judiciaire ne soit pas encore paru. De même, il a regretté que le traitement automatisé de données à caractère personnel mis en place par les services de police et de gendarmerie afin de faciliter les enquêtes sur les crimes et délits présentant un caractère sériel n'ait pas encore été mis en œuvre faute de mesures d'application nécessaires.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a indiqué que s'agissant de la loi 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 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés qui a réformé le statut de la Commission nationale Informatique et libertés, des échanges avaient lieu entre la CNIL et la chancellerie afin de définir les modalités de mise en place des procédures de labellisation, le décret étant attendu pour 2008. De plus, il a souligné que depuis 2005, la CNIL n'avait plus reçu du gouvernement le rapport annuel faisant état de l'activité des commissions départementales compétentes en matière de vidéosurveillance.

Il a ensuite présenté le décret en Conseil d'État du 25 juillet 2007 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel des ressortissants étrangers qui, ayant été contrôlés à l'occasion du franchissement de la frontière, ne remplissent pas les conditions d'entrée requises, et modifiant la partie réglementaire du code de l'entrée et du

séjour des étrangers et du droit d'asile pris en application de l'article 11 de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité. **M. Jean-Jacques Hyst, président**, a souligné que les modalités du décret en Conseil d'État du 11 octobre 2006 prévoyant que les entreprises de transport aérien pouvaient mettre en place et utiliser sur les lieux d'embarquement des passagers un dispositif agréé de numérisation et de transmission, aux autorités françaises chargées du contrôle aux frontières à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, des documents de voyage, n'avaient à ce jour pas été utilisées et ce malgré le volontariat initial de deux compagnies aériennes.

Après des demandes répétées au gouvernement lors des questionnaires budgétaires des cinq dernières années et relayées à l'occasion de l'examen de la loi du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats, **M. Jean-Jacques Hyst, président**, a souligné que le gouvernement allait publier sous peu le décret d'application permettant le rachat des droits à pension au titre des activités exercées antérieurement à leur nomination par les magistrats issus des concours complémentaires en application de la loi organique du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature. Il a ajouté que l'absence de ce décret était préjudiciable à ces magistrats qui ne pouvaient ni anticiper le financement d'un éventuel rachat de ces années d'activité ni évaluer le montant de la pension qui leur sera versée après leur départ en retraite.

Rappelant que la chancellerie souhaitait diversifier la composition du corps des magistrats à l'image de ce qui se passe en Grande-Bretagne, **M. Pierre Fauchon** a indiqué qu'elle ne pourrait le faire que par le maintien d'une situation équivalente à celle qu'avait le nouveau magistrat dans son ancienne profession et qu'une recommandation allant dans ce sens avait été adoptée par la mission d'information sur la formation et le recrutement des magistrats qu'il avait conduite avec M. Charles Gautier. Il a ajouté que le problème était d'autant plus d'actualité avec la fermeture programmée de certains tribunaux de grande instance, qui pourrait amener des avocats à intégrer la magistrature.

Enfin, **M. Jean-Jacques Hyst, président**, s'est inquiété d'une hypothétique paralysie de l'institution du Défenseur des enfants mise en place par la loi du 6 mars 2000, faute d'avoir prévu, sur le modèle du Médiateur de la République, le décret relatif aux conditions de remplacement du Défenseur des enfants en cas d'empêchement.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a conclu en rendant hommage au rôle précurseur du Sénat dans le contrôle de l'application des lois. Il s'est félicité de ce que la régularité et la pertinence de ses rapports aient conduit à une prise de conscience, par les autres acteurs, du processus législatif.

Après avoir remarqué que le bilan de l'application des lois faisait la démonstration que le gouvernement utilisait la procédure d'urgence afin d'éviter une deuxième lecture, **M. Pierre-Yves Collombat** s'est interrogé sur l'état insatisfaisant d'application des lois en matière de fonction publique territoriale, citant l'absence de dispositions d'application pour les lois relatives aux polices municipales, aux libertés et responsabilités locales, portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, de modernisation de la sécurité civile et relative à la démocratie de proximité. Soulignant que le bilan d'application des lois devait servir aux sénateurs afin qu'ils interrogent le gouvernement sur ce sujet, **M. Jean-Jacques Hyst, président**, lui a répondu que la loi sur les polices municipales était entièrement applicable et que d'autres secteurs étaient concernés par l'absence plus ou moins importante de mesures d'application.

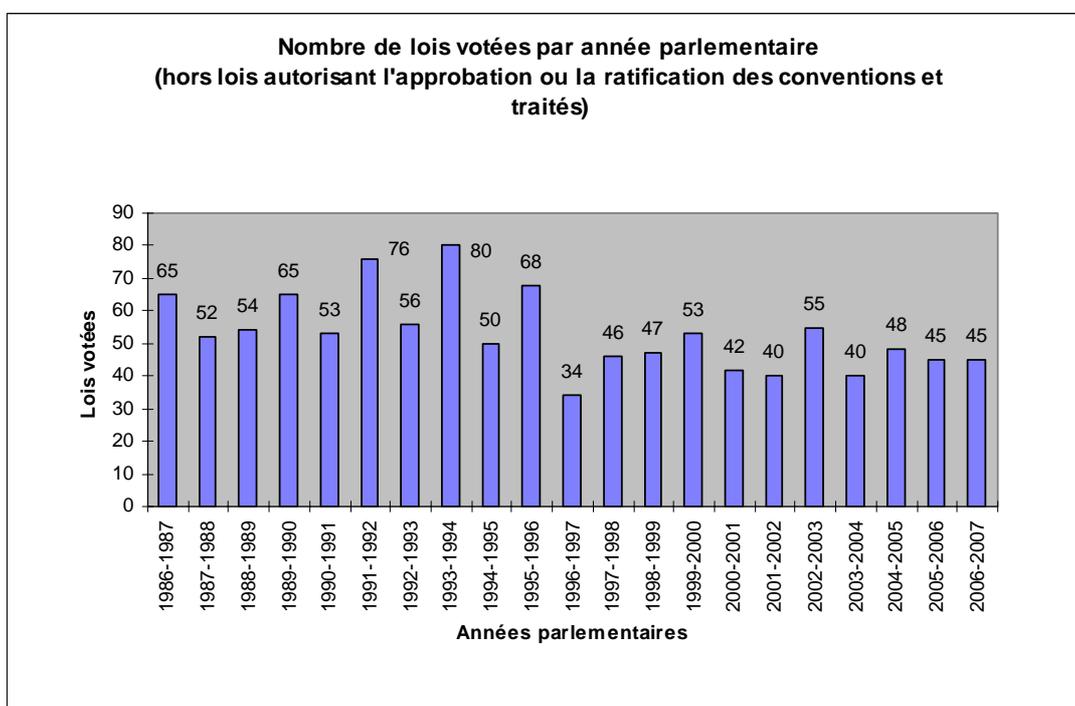
M. Patrice Gélard a regretté qu'il n'y ait toujours pas de dispositions d'application sur la loi portant création d'une fondation pour les études comparatives. Il a indiqué que cette fondation qui a pour objet de dégager des moyens afin d'inviter les professeurs étrangers en France ou pour envoyer des professeurs français à l'étranger devait

être remplacée par une commission ayant pour mission de contribuer au rayonnement international du droit français et romanogermanique. Constatant qu'un retard colossal était pris par rapport aux Allemands, aux Anglais ou aux Américains dans la présence juridique mondiale, il a ajouté qu'il allait de nouveau interroger le gouvernement sur ce sujet.

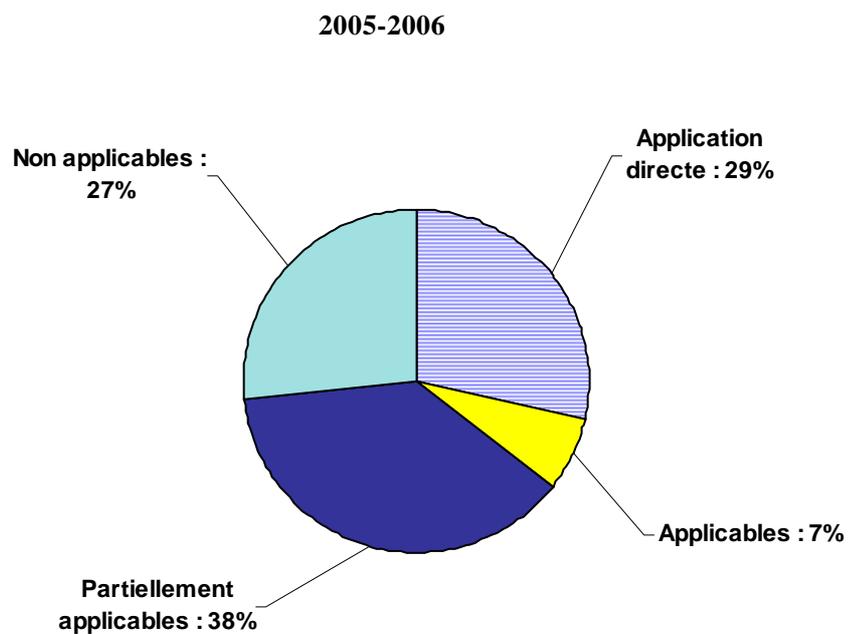
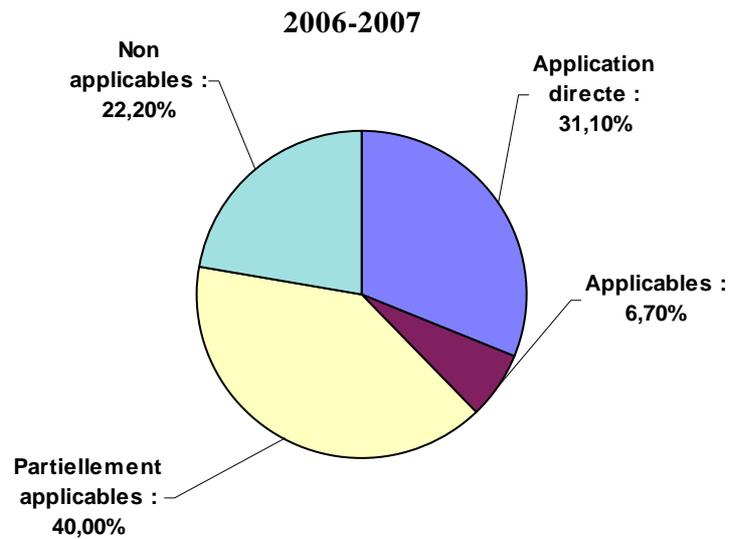
ANNEXE N° 2 :

STATISTIQUES SUR L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2006-2007 ET COMPARAISONS AVEC LES ANNÉES PRÉCÉDENTES

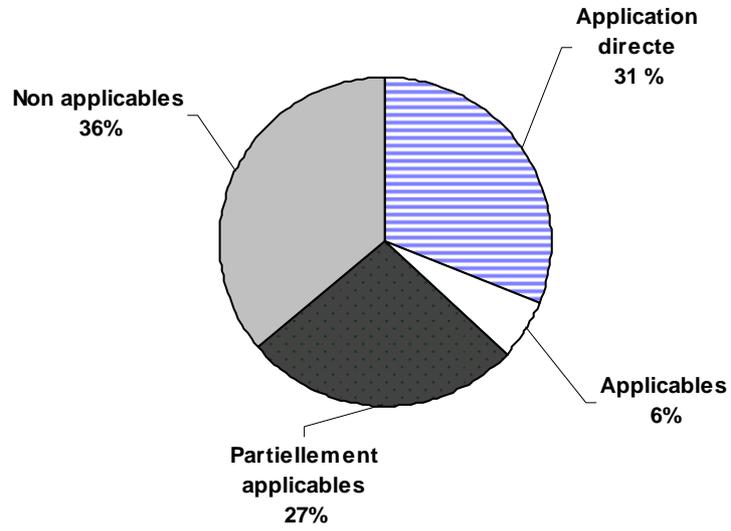
I. LOIS VOTÉES, DEPUIS 1986-1987, PAR ANNÉE PARLEMENTAIRE (HORS LOIS AUTORISANT L'APPROBATION OU LA RATIFICATION DES CONVENTIONS ET TRAITÉS)



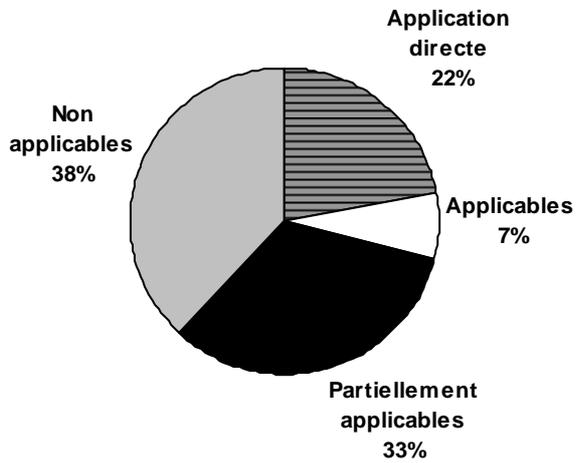
II. APPLICATION, EN FIN D'ANNÉE PARLEMENTAIRE, DES LOIS VOTÉES AU COURS DE L'ANNÉE ÉCOULÉE (HORS LOIS AUTORISANT L'APPROBATION OU LA RATIFICATION DES CONVENTIONS ET TRAITÉS), DEPUIS 2002-2003



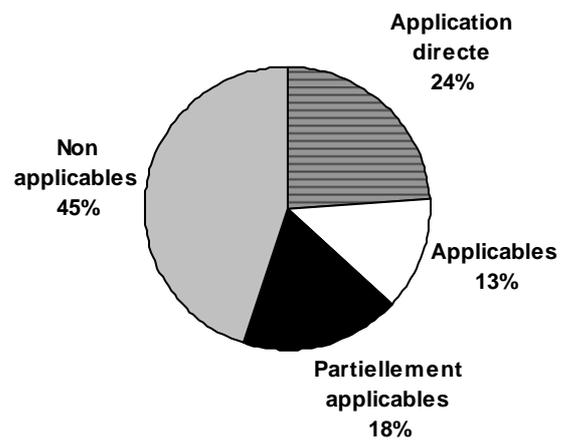
2004-2005



2003-2004



2002-2003



III. APPLICATION, EN FIN D'ANNÉE PARLEMENTAIRE, DES LOIS VOTÉES AU COURS DE L'ANNÉE ÉCOULÉE (HORS LOIS AUTORISANT L'APPROBATION OU LA RATIFICATION DES CONVENTIONS ET TRAITÉS) DEPUIS 2002-2003 : RÉPARTITION PAR COMMISSIONS

Répartition par commissions

2006-2007

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	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 Nombre de lois votées	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 :

**APPLICATION DES LOIS VOTÉES APRÈS DÉCLARATION
D'URGENCE SOUS LA XII^E LÉGISLATURE**

Taux d'application, au 15 mai 2007, des 59 lois votées après déclaration d'urgence sous la XII^e législature	
	Taux d'application
<ul style="list-style-type: none">• Commission des lois (22) :	
<ul style="list-style-type: none">- Loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs	0 %, pour 32 mesures prévues
<ul style="list-style-type: none">- Loi organique du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats	0 %, pour 2 mesures prévues
<ul style="list-style-type: none">- Loi du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale	25 %, pour 4 mesures prévues
<ul style="list-style-type: none">- Lois du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer	0 %, pour 28 mesures prévues
<ul style="list-style-type: none">- Loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer	0 %, pour 14 mesures prévues
<ul style="list-style-type: none">- Loi du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives	Application directe
<ul style="list-style-type: none">- Loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration	79 %, pour 24 mesures prévues
<ul style="list-style-type: none">- Loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers	56 %, pour 15 mesures prévues

<p>-- Loi du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises</p>	<p>93 %, pour 28 mesures prévues</p>
<p>- Loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit</p>	<p>75%, pour 8 mesures prévues</p>
<p>- Loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile</p>	<p>71%, pour 28 mesures prévues</p>
<p>- Loi du 26 mai 2004 relative au divorce</p>	<p>100 %, pour 2 mesures prévues</p>
<p>- Loi du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française</p>	<p>25 %, pour 4 mesures prévues</p>
<p>- Loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française</p>	<p>80 %, pour 10 mesures prévues</p>
<p>- Loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité</p>	<p>76 %, pour 29 mesures prévues</p>
<p>- Loi du 10 juin 2003 organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse</p>	<p>100 %, pour 1 mesure prévue</p>
<p>- Loi du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen, ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques</p>	<p>100 %, pour 4 mesures prévues</p>
<p>- Loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure</p>	<p>80 %, pour 49 mesures prévues</p>
<p>- Loi du 3 janvier 2003 modifiant le livre VIII du code de commerce</p>	<p>100 %, pour 12 mesures prévues</p>
<p>- Loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice</p>	<p>57 %, pour 14 mesures prévues</p>

<p>- Loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure</p> <p>- Loi du 6 août 2002 portant amnistie</p>	<p>100 %, pour 1 mesure prévue</p> <p>Application directe</p>
<p>• Commission des affaires sociales (16) :</p> <p>- Loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale</p> <p>- Loi du 26 février 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament</p> <p>- Loi du 31 janvier 2007 relative à l'accès au crédit des personnes présentant un risque aggravé de santé</p> <p>- Loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social</p> <p>- Loi du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social</p> <p>- Loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances</p> <p>- Loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux</p> <p>- Loi du 26 juillet 2005 habilitant le gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi</p> <p>- Loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur</p>	<p>14 %, pour 28 mesures prévues</p> <p>0 %, pour 16 mesures prévues</p> <p>Application directe (3 possibilités de décret)</p> <p>Application directe</p> <p>13 %, pour 24 mesures prévues</p> <p>59 %, pour 27 mesures prévues</p> <p>93 %, pour 15 mesures prévues</p> <p>Application directe</p> <p>75 %, pour 16 mesures prévues</p>

<p>de la cohésion sociale</p> <p>- Loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale</p> <p>- Loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie</p> <p>- Loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées</p> <p>- Loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social</p> <p>- Loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites</p> <p>- Loi du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques</p> <p>- Loi du 29 août 2002 portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise</p>	<p>75 %, pour 63 mesures prévues</p> <p>81 %, pour 63 mesures prévues</p> <p>80%, pour 10 mesures prévues</p> <p>81 %, pour 32 mesures prévues</p> <p>88 %, pour 136 mesures prévues</p> <p>Application directe</p> <p>100 %, pour 2 mesures prévues</p>
<p>• Commission des affaires économiques (12) :</p> <p>- Loi du 18 décembre 2006 ratifiant l'ordonnance du 25 août 2006 relative aux sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété</p> <p>- Loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie</p> <p>- Loi du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs</p> <p>- Loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire</p>	<p>Application directe</p> <p>0 %, pour 15 mesures prévues</p> <p>33 %, pour 9 mesures prévues</p> <p>19 %, pour 26 mesures prévues</p>

<p>- Loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux</p>	<p>83 %, pour 6 mesures prévues</p>
<p>- Loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports</p>	<p>36 %, pour 28 mesures prévues</p>
<p>- Loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole</p>	<p>77 %, pour 47 mesures prévues</p>
<p>- Loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises</p>	<p>62 %, pour 45 mesures prévues</p>
<p>- Loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières</p>	<p>85 %, pour 27 mesures prévues</p>
<p>- Loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle</p>	<p>88 %, pour 33 mesures prévues</p>
<p>- Loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine</p>	<p>100 %, pour 20 mesures prévues</p>
<p>- Loi du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie</p>	<p>100 %, pour 26 mesures prévues</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Commission des finances (4) : - Loi du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie - Loi du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement - Loi du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer - Loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer 	<p style="text-align: center;">81 %, pour 21 mesures prévues</p> <p style="text-align: center;">80 %, pour 5 mesures prévues</p> <p style="text-align: center;">Application directe</p> <p style="text-align: center;">100 %, pour 12 mesures prévues</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Commission des affaires culturelles (4) : - Loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur - Loi du 1^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information - Loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école - Loi du 1^{er} août 2003 modifiant la loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive 	<p style="text-align: center;">18 %, pour 11 mesures prévues</p> <p style="text-align: center;">31 %, pour 14 mesures prévues</p> <p style="text-align: center;">60 %, pour 10 mesures prévues</p> <p style="text-align: center;">100 %, pour 12 mesures prévues</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Commission spéciale (Recherche) (1) - Loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche 	<p style="text-align: center;">92 %, pour 12 mesures prévues</p>
<p><u>Pour mémoire</u> : la loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique avait initialement fait l'objet d'une déclaration d'urgence ; mais elle a été votée, en définitive, selon la procédure de droit commun.</p>	

ANNEXE N° 4 :

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

I. COMMISSAIRES CHARGÉS DU SUIVI DE L'APPLICATION DES LOIS

– **M. Dominique Braye** (rapporteur) sur la loi du 27 février 2007 portant création d'un établissement public de gestion des équipements publics du quartier d'affaires dit de « La Défense » ;

– **M. Bruno Sido** (rapporteur) sur la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques ;

– **M. Ladislas Poniatowski** (rapporteur) sur la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie ;

– **M. Dominique Braye** (rapporteur) sur la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement ;

– **M. Henri Revol** (rapporteur) sur la loi du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et des déchets radioactifs ;

– **MM. Henri Revol et Bruno Sido** (corapporteurs) sur la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire ;

– **Mme Bariza Khiari** (rapporteur) sur la loi du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme

– **M. Jean Boyer** (rapporteur) sur la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

– **M. Gérard César** (rapporteur), sur la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole ;

– **M. Charles Revet** (rapporteur), sur la loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports ;

– **M. Marcel Deneux** (rapporteur) sur la loi du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement ;

– **M. Gérard Cornu** (rapporteur) sur la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises ;

– **M. Henri Revol** (rapporteur) sur la loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique ;

– **M. Pierre Hérisson** (rapporteur) sur la loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales ;

– **M. Charles Revet** (rapporteur) sur la loi du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français ;

– **MM. Jean Paul Emorine et Ladislas Poniatowski** (rapporteurs) sur la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux ;

– **M. Ladislas Poniatowski** (rapporteur) sur la loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières ;

– **MM. Pierre Hérisson et Bruno Sido** (rapporteurs) sur la loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle ;

– **MM. Pierre Hérisson et Bruno Sido** (rapporteurs) sur la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ;

– **M. Philippe Leroy** (rapporteur) sur la loi du 3 février 2004 portant création de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs et diverses dispositions relatives aux mines ;

– **M. Pierre Hérisson** (rapporteur pour avis) sur la loi du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom ;

– **M. Francis Grignon** (président de la commission spéciale, aucun des rapporteurs n'appartenant à la commission) sur la loi du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique ;

– **M. Jean Bizet** (rapporteur pour avis) sur la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages ;

– **M. Dominique Braye** (rapporteur) sur la loi du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat ;

– **M. Jean-François Le Grand** (rapporteur) sur la loi du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport, aux enquêtes techniques après événement de mer, accident ou incident de transport terrestre ou aérien et au stockage souterrain de gaz naturel, d'hydrocarbures et de produits chimiques ;

– **M. Gérard Delfau** (rapporteur pour avis) sur la loi du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt ;

– **M. Jean-François Le Grand** (rapporteur) sur la loi du 16 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports ;

– **M. Jean-Paul Emorine** (rapporteur) sur la loi du 4 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire en matière de santé des animaux et de qualité sanitaire des denrées d'origine animale et modifiant le code rural ;

– **M. Pierre André** (rapporteur pour avis) sur la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ;

– **M. Ladislas Poniatowski** (rapporteur de la loi du 30 juillet 2003 relative à la chasse) sur la loi du 26 juillet 2000 relative à la chasse ;

– **M. Gérard César** (rapporteur pour avis) sur la loi du 9 juillet 1999 d'orientation agricole ;

– **M. Dominique Braye** (rapporteur) sur la loi du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux ;

– **M. Francis Grignon** (rapporteur) sur la loi du 17 juin 1998 relative à l'application de la convention du 13 janvier 1993 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction ;

– **M. Jean-Marc Pastor** (rapporteur pour avis) sur la loi du 18 novembre 1997 d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines ;

– **MM. Jean Bizet et Henri Revol** (rapporteurs pour avis) sur la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie ;

– **M. Jean-François Le Grand** (rapporteur) sur la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement ;

– **M. Gérard César** (rapporteur pour avis) sur la loi du 1^{er} février 1995 de modernisation de l'agriculture ;

– **M. Gérard César** (rapporteur pour avis) sur la loi du 10 février 1994 portant diverses dispositions concernant l'agriculture ;

– **M. Jean-Marc Pastor** (rapporteur pour avis) sur la loi du 13 juillet 1992 modifiant le chapitre III du titre II du livre V du code de la santé publique relatif à la pharmacie vétérinaire ;

– **M. Jean-Marc Pastor** (rapporteur pour avis) sur la loi du 10 juillet 1991 relative à la lutte contre la fièvre aphteuse et portant modification du code rural et du code pénal ;

– **M. Gérard César** (rapporteur pour avis) sur la loi du 22 juin 1989 modifiant et complétant certaines dispositions du livre deuxième du code rural ainsi que certains articles du code de la santé publique ;

– **M. Jean-Marc Pastor** (rapporteur pour avis) sur la loi du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social ;

– **M. Gérard César** (rapporteur pour avis) sur la loi du 30 décembre 1986 relative à l'organisation économique en agriculture.

II. RÉNOVATION DU DISPOSITIF DE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS

A - DE NOUVEAUX OUTILS DE PERFORMANCE

1) La poursuite du processus de refondation par le Secrétariat général du gouvernement (SGG) en 2007

Dans le cadre de la poursuite des efforts entrepris depuis 2003, le Secrétariat général du Gouvernement a engagé, cette année parlementaire, une double démarche de rationalisation des procédures. D'une part, il a déployé un **nouveau système dématérialisé d'élaboration des normes**, à l'origine des bons résultats sur la XII^e législature. D'autre part, il a poursuivi ses objectifs quantitatifs d'amélioration des taux d'application et qualitatifs de clarté des normes réglementaires grâce à une **réorganisation structurelle**.

a) Une réorganisation structurelle pour une meilleure politique du suivi de l'application des lois

Au titre de l'amélioration de l'efficacité des structures, une **fusion** a été opérée en novembre 2006, entre le pôle de la qualité de la réglementation nouvellement créé, avec le service législatif du Secrétariat général du Gouvernement afin de créer un **service de la législation de la qualité du droit**. Cette fusion doit permettre d'associer la préoccupation de la qualité du droit à celle du suivi de l'application des lois.

En outre, une **cellule de la programmation de l'activité normative** a été créée à cette occasion. Une de ses fonctions est le suivi de l'application des lois en liaison avec les plans de charge du Conseil d'Etat et des ministères.

b) Solon : système dématérialisé d'élaboration de la norme

Dans le cadre de la modernisation de l'Etat, le Secrétariat général du Gouvernement a déployé, en avril dernier, dans chaque ministère, un système de dématérialisation d'élaboration des normes désigné sous l'acronyme SOLON (**Système d'Organisation en Ligne des Opérations Normatives**). Cette application constitue désormais le procédé obligatoire de **cheminement interministériel des projets de textes législatifs et réglementaires, ainsi que des mesures nominatives devant être publiées au Journal officiel**.

Cette application est issue d'une longue réflexion. Un premier projet avait été conçu en 1999 puis révisé en 2003. Expérimenté l'année dernière dans quelques ministères, comme celui de l'écologie et du développement durable, il est désormais entré en vigueur.

L'objet de cette nouvelle application est multiple. Solon vise en premier lieu à réduire les délais de transmission. Le cheminement d'un

projet de décret dans le circuit « Solon » rend inutiles les saisies ultérieures. La direction des Journaux officiels qui devait ressaisir 80 % des textes aux fins de publication n'a désormais plus à assumer cette tâche.

En second lieu, Solon tend également à améliorer la visibilité et la traçabilité des textes. Ce nouvel outil doit permettre de suivre les différentes étapes de l'élaboration ministérielle d'un texte réglementaire depuis sa conception jusqu'à la publication au Journal officiel.

Outre l'identification de l'étape en cours de traitement, l'application offre la possibilité d'accéder aux comptes rendus des réunions interministérielles. Cette option offre une source considérable d'information.

Un des premiers effets de la mise en œuvre de Solon, perceptible dès le mois d'avril 2007, est d'avoir amélioré les taux d'application en renforçant le rythme de l'activité réglementaire de la fin de la XII^e législature, grâce au raccourcissement des délais de transmission. **Au 31 août 2007, 9.000 actes avaient déjà été publiés après avoir été élaborés et transmis grâce à Solon.**

2) Réactivité du ministère de l'agriculture et de la pêche pour une accélération de l'application de la loi d'orientation agricole (loa)

a) Solon, un facteur d'augmentation du taux d'application de la LOA

La direction des affaires juridiques du ministère de l'agriculture et de la pêche a, comme les autres ministères, utilisé la nouvelle application SOLON en avril dernier. Si ce dernier a constitué un facteur **déterminant dans la bonne performance du taux d'application** de la loi d'orientation agricole, un tel déploiement a requis un **effort particulier d'adaptation des personnes et des structures** afin d'atteindre un niveau d'efficacité dans de très brefs délais.

- Mise en place d'une structure utilisatrice de Solon au ministère de l'agriculture dans de brefs délais

SOLON a nécessité la mise en place d'une **structure utilisatrice** intégrée dans l'organisation ministérielle sous la forme de création de profils spécialisés. Ces postes ont une visibilité sur toute la production normative du ministère.

La dématérialisation de la procédure d'élaboration des normes a pu être **perçue, dans un premier temps, comme très contraignante.** A l'exception des ministères pilotes dans l'expérimentation de ce nouvel outil, la plupart des ministères ont dû s'adapter dans un délai de 2 mois. **L'acquisition**

de nouveaux réflexes liés à l'utilisation du logiciel a, dans certains cas, été difficile, en dépit de formations et de l'existence d'une base de test. A titre d'illustration, la logique même du circuit Solon qui conduit à se dessaisir du texte au profit de l'intervenant suivant a pour conséquence, en cas de modification du texte ainsi transmis, de ressaisir le cabinet. Ce retour à la « case départ » pour une simple modification est jugée trop pesante par certains opérateurs de Solon.

- Solon à l'origine d'un cheminement interministériel accéléré de la LOA

La direction des affaires juridiques a fait valoir un gain de temps certain dans le chaînage des opérations pour l'édition des décrets de publication de la LOA. Dès la saisie par la direction rédactrice du projet de texte dans l'application, celui-ci est ainsi intégré au circuit et est récupéré par le service suivant intervenant dans la chaîne de traitement : le bureau du cabinet du ministère, le Secrétariat général du Gouvernement, le Conseil d'Etat, s'il y a lieu, et enfin, la direction des Journaux officiels pour publication.

En conséquence, le déploiement de l'application au ministère de l'agriculture a conduit à un considérable **allègement de la charge de dactylographie** des textes qui pesait à chaque étape du processus normatif.

En outre, Solon a également permis de **raccourcir les délais de parution des décrets en facilitant les relances des autorités défaillantes** par la direction générale des affaires juridiques. Les relances autrefois difficiles, en raison de la non identification du bureau saisi d'un projet de mesure sont devenues possibles grâce à Solon.

A terme, le succès de Solon dépend néanmoins de deux éléments essentiels : la formation des utilisateurs, les secrétariats, mais également les juristes dans un délai raisonnable d'adaptation afin de vaincre l'inertie naturelle de toute personne aux changements de méthode.

Si la hausse du taux d'application de la LOA a été permise en partie grâce à l'utilisation du nouveau système Solon, l'impulsion du ministère de l'agriculture a été primordiale dans la mise en œuvre des différentes synergies requises pour une publication rapide des décrets.

b) La réactivité du ministère, un facteur décisif

Le taux d'application de la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole s'élève, vingt mois après sa promulgation, à 91 %, les principaux décrets attendus ayant été publiés rapidement.

La **célérité** avec laquelle la plupart des mesures d'application ont été prises est pour partie **imputable à la détermination du ministre de l'agriculture** en la matière.

En effet, lors de la promulgation de la loi, le ministre de l'agriculture a manifesté une volonté politique claire de voir les textes d'application publiés rapidement et a, pour ce faire, adressé aux directeurs des directions concernées¹ ses instructions, la finalisation rapide des mesures d'application de la loi figurant au nombre des objectifs leur étant assignée.

Un conseiller a, par ailleurs, été désigné au sein de son cabinet pour suivre l'application de cette loi. Des réunions des directeurs concernés ont été organisées périodiquement par le directeur de cabinet du ministre, pendant la phase la plus aigüe de l'élaboration des textes. La mise en application des dispositions législatives a également été facilitée par une organisation transversale des services au sein du ministère de l'agriculture.

Intervenant de façon transversale, le service des affaires juridiques du ministère a disposé d'une vue d'ensemble sur les textes d'application en gestation, lui permettant de coordonner leur élaboration, et a apporté l'expertise juridique nécessaire pour garantir la rapidité de l'édition des mesures réglementaires et leur qualité.

Associé à la plupart des réunions organisées par les directions techniques, il a été destinataire des projets de textes préparés au sein des directions et a élaboré, pour chacun, un texte alternatif généralement retenu.

B - DE NOUVELLES MÉTHODES DE TRAVAIL À L'ORIGINE DE L'AMÉLIORATION DES TAUX D'APPLICATION

Outre les facteurs d'ordre structurel d'amélioration des taux d'application des lois, la commission des affaires économiques a identifié **deux autres causes tenant soit aux méthodes de travail soit à la volonté administrative.**

1) Des méthodes de travail en amont du travail législatif

La commission des affaires économiques a constaté auprès de la direction des affaires juridiques du ministère de l'agriculture, ainsi qu'auprès de la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales (DCASPL) et du ministère de l'économie, que **l'élaboration des décrets pouvait intervenir bien avant la promulgation de la loi.**

¹ Direction générale de la forêt et des affaires rurales, direction générale des politiques économique, européenne et internationale, direction des affaires financières et de la logistique, direction des pêches maritimes et de l'aquaculture.

a) La consultation préalable : un outil anticipatif efficace

Une des causes de la bonne performance du taux d'application de la **loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises** réside en la création d'un **groupe de travail**, sous l'égide du ministère, **qui s'est réuni entre juin et octobre 2004** sous la **présidence de M. Gérard Cornu, sénateur**.

La Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales (DCASPL) a indiqué que le texte du projet de loi avait été rédigé en même temps que les conclusions du groupe remises à M. Christian Jacob. Ce procédé a permis à la DCASPL de réfléchir non seulement à l'élaboration de la norme, mais encore à son application très en amont du processus législatif.

En outre, la DCASPL avait procédé à de nombreuses consultations avec les organismes concernés par cette première ébauche de mesures législatives. A titre d'illustration, **la réforme des chambres de commerce a donné lieu à des échanges constants avec le réseau des chambres de commerce et d'industrie** afin d'accroître la lisibilité et l'acceptabilité des mesures d'application ainsi anticipées au prix d'une grande écoute. La DCASPL a ainsi indiqué avoir modifié le texte relatif à la tutelle plus d'une centaine de fois avant sa parution en avril 2007.

b) L'élaboration concomitante : une voie à explorer

Au titre des moyens permettant d'accélérer l'édition des mesures réglementaires figure également l'élaboration concomitante de la loi et de ses textes d'application, qui permet l'examen en « paquet » de l'ensemble du dispositif envisagé.

Si la rédaction concomitante constitue un des moyens les plus fiables pour garantir une publication rapide de textes d'application de qualité, c'est une pratique encore peu répandue. Il s'avère en effet difficile de mobiliser les différentes parties prenantes pour engager une réflexion sur les mesures d'application à un moment où toutes les attentions sont portées à la loi en cours d'élaboration.

Le ministère de l'agriculture y est néanmoins parvenu à l'occasion de la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole. L'essentiel du travail de réflexion et de rédaction ayant été réalisé, pour les ordonnances, dès la phase préparatoire de la loi. Il en a été de même pour quelques uns des décrets prévus par la loi. A titre d'illustration, **l'article 69 portant création du Conseil de modération et de prévention** a été **appliqué** grâce à cette procédure **cinq semaines seulement après la promulgation de la loi**.

Cette pratique a été jugée concluante par les services du ministère. L'expérience n'a été toutefois, pour la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, que partielle, en raison des délais très courts dans lesquels elle a été votée, et alors même que les directions techniques du ministère travaillaient encore à la rédaction des décrets d'application de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

2) L'émergence d'une culture de résultat

Au terme du dialogue mené avec les différentes administrations dans le cadre de la vérification du suivi de l'application des lois, il apparaît enfin qu'un des facteurs majeurs de l'amélioration des taux d'application provient de **l'émergence d'une certaine culture de résultat**, s'agissant des lois nouvellement promulguées.

La réactivité de certaines directions à vocation transversale et souvent pilotes dans le processus normatif -telles que les directions des affaires juridiques au ministère de l'agriculture ou à celui de l'écologie ou bien encore la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales- participe à cet effort. Ce dernier peut se manifester à deux moments essentiels du temps de l'application des lois, à savoir la promulgation et les relances.

L'impulsion administrative en matière d'application des lois doit se manifester dès la promulgation. A titre d'illustration, la direction des affaires juridiques du ministère de l'agriculture a confié avoir souhaité ne plus jamais se heurter aux **obstacles rencontrés lors de l'application de la loi DTR. Ainsi, elle en a tiré toutes les leçons pour la mise en œuvre de la LOA, et ce, dès sa promulgation.** La commission des affaires économiques se félicite, en conséquence, de ce que sa vigilance manifestée à l'occasion de l'application de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, notamment sous la forme d'une question orale avec débat, ait porté ses fruits.

Si le temps de l'application des lois se déclenche dès la promulgation, l'interministérialité, souvent en cause, conduit à une **deuxième étape nécessaire, celle des relances par le ministère « pilote ».** C'est à cet exercice que la DCASPL s'est livrée à l'occasion de l'application de la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises auprès notamment de la direction générale du commerce et de la concurrence, de la DGTPE ou de la sécurité sociale ou bien la direction de la législation fiscale.

En dépit d'une nette amélioration des taux et délais grâce à de nouvelles structures, instruments et méthodes, certaines difficultés demeurent ponctuelles.

C - LA PERSISTANCE DE DIFFICULTÉS ...

1) Des manques ponctuels d'impulsion politico-administrative

Le constat positif précédemment dressé ne saurait être global et valoir pour tous les ministères. La motivation du ministère en question ne relève pas encore par définition d'une procédure objective, mais dépend de la pression de l'autorité politique émanant du Gouvernement. Sans une rencontre de la volonté politique et administrative, l'application des lois demeure une tâche secondaire pour l'administration qui en est saisie. Cela justifie en conséquence le maintien de la vigilance du Sénat sans nier pour autant l'excellence apportée par certaines directions précédemment citées en ce domaine.

Ainsi, lorsque des difficultés techniques s'accompagnent de problèmes politiques, le retard pris dans la publication de la mesure d'application peut être important comme en témoigne la non-application de **l'article 58 de la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises** sur le droit de préemption des communes sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce et les baux commerciaux.

2) La concertation interministérielle : « le fil d'Ariane »

La commission des affaires économiques a constaté que la complexification du droit et corrélativement la **multiplication des directions normatives et des arbitrages qui s'ensuivent** conduisaient chaque année à des retards ponctuels dans la publication des mesures.

A titre d'illustration, la DCASPL a indiqué que le retard de publication de la mesure d'application de l'article 8 de la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises, relatif aux agréments des centres de gestion (article 1649 du CGI), était imputable à son **incorporation dans un dispositif plus global prévu par la direction de la législation fiscale**. La DCASPL -pourtant direction pilote sur la loi PME- ne possède donc aucun moyen d'accélérer cette publication.

ANNEXE N° 5 :

ORDONNANCES PUBLIÉES ENTRE LE 1ER OCTOBRE 2006 ET LE 30 SEPTEMBRE 2007

- Ordonnance du 27 septembre 2007 relative aux contrôles, au constat des infractions et aux sanctions en matière de lutte contre le dopage et de protection de la santé des sportifs en Nouvelle-Calédonie.
- Ordonnance du 25 juillet 2007 portant extension et adaptation à la Nouvelle-Calédonie de diverses dispositions relatives aux communes et aux sociétés d'économie mixte locales.
- Ordonnance du 12 avril 2007 relative aux marchés d'instruments financiers (rectificatif).
- Ordonnance du 26 avril 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament.
- Ordonnance du 19 avril 2007 relative aux établissements de crédit, aux entreprises d'investissement et aux sociétés de crédit foncier.
- Ordonnance n° 2007-544 du 12 avril 2007 relative aux marchés d'instruments financiers.
- Ordonnance du 29 mars 2007 relative au personnel militaire, modifiant et complétant la partie législative du code de la défense et le code civil.
- Ordonnance du 22 mars 2007 portant extension et adaptation en Polynésie française de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et extension et adaptation de l'aide juridictionnelle en matière pénale à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie.
- Ordonnance du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative).
- Ordonnance du 22 février 2007 étendant et adaptant à Saint-Pierre-et-Miquelon le régime des prestations familiales et le dispositif de retraite anticipée des assurés ayant commencé à travailler jeunes et ayant eu une longue carrière.
- Ordonnance du 1er février 2007 relative aux offices publics de l'habitat.
- Ordonnance du 25 janvier 2007 relative à l'immigration et à l'intégration à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.
- Ordonnance du 11 janvier 2007 relative au recouvrement des créances de l'Etat et des communes résultant de mesures de lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux.
- Ordonnance du 21 décembre 2006 relative à l'amélioration de la protection sociale des personnes exploitant des terres d'une superficie inférieure à la moitié de la surface minimum d'installation.

- Ordonnance du 13 décembre 2006 relative au régime de prévention, de réparation et de tarification des accidents du travail et des maladies professionnelles à Mayotte.
- Ordonnance du 7 décembre 2006 relative à l'identification, au contrôle sanitaire des activités de reproduction, ainsi qu'à l'amélioration génétique des animaux d'élevage.
- Ordonnance du 7 décembre 2006 relative à la valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer.
- Ordonnance du 5 octobre 2006 relative aux coopératives agricoles.
- Ordonnance du 5 octobre 2006 prise pour l'application du II de l'article 71 de la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole.
- Ordonnance du 2 octobre 2006 relative aux chambres d'agriculture.

ANNEXE N° 6 :

**LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS
DE FINANCES (LOLF) :
QUELQUES EXEMPLES DU CONTRÔLE DE
L'APPLICATION DES LOIS :**

**- DANS LES PROJETS ANNUELS DE PERFORMANCES DES
PROGRAMMES (EVOLUTION DU PROJET DE LOI DE
FINANCES POUR 2006 AU PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR 2007)**

**- DANS LES PREMIERS RAPPORTS ANNUELS DE
PERFORMANCES (LOI DE RÈGLEMENT POUR 2006)**

Le recours à des indicateurs de performance traduit la culture de résultat propre à la réforme budgétaire de 2001. Plusieurs « Missions » ont ainsi pris en compte, dans leur projet annuel de performances, disponible pour les deux années 2006 et 2007, dans le cadre du projet de loi de finances, le nombre et les délais de publication des textes d'application des lois.

Cette annexe a pour objet de décrire l'évolution, de 2006 à 2007, de ce type d'indicateur.

Il faut saluer, indiscutablement, les efforts des administrations pour innover en ce domaine.

Formulons quelques constatations :

- le rythme de construction de ces indicateurs obéit à une excessive lenteur, car trop de données ne sont pas disponibles, ou, lorsqu'elles le sont, semblent avoir été chiffrées, surtout pour les prévisions, de manière forfaitaire ;

- les différentes approches des ministères sont exclusivement d'ordre statistique : elles ne portent sur aucun élément qualitatif de pure appréciation ;

- le **ministère de la Justice** réalise le travail le plus satisfaisant ; il distingue la nature des textes (au civil et au pénal) et il progresse dans la voie de la pondération de ses indicateurs ;

- en revanche, les résultats obtenus par d'autres ministères livrent des données statistiques encore trop peu nombreuses (**Intérieur**, pour les relations avec les collectivités territoriales ; **outre-mer**) ;

- enfin, il est surprenant de constater la suppression, pure et simple, par le Ministère de la santé, de l'indicateur de performance consacré à l'application des lois, et ce, en dépit du souhait précédemment formulé par le rapporteur spécial du Sénat, M. Jean-Jacques Jégou, de **compléter** cet indicateur par un autre indicateur.

Les fiches suivantes, établies par missions, fournissent un état détaillé de l'évolution, de 2006 à 2007, des indicateurs de performance relatifs à l'application des lois.

I. MISSION MINISTÉRIELLE « DÉFENSE »

[**Programme 212** : soutien de la politique de défense ; **objectif 2** : respecter les échéances juridiques ou légales du point de vue du citoyen].

INDICATEUR 2.1 : Proportion des décrets, dont la préparation incombe aux services responsables du ministère, pris ou modifiés dans le délai de six mois.

	Unité	2004 Réalisation	2005 Réalisation	2006 Prévision PAP 2006	2006 Prévision PAP 2007	2006 Réalisation	2008 Cible PAP 2006
Taux d'exécution (décrets pris/décrets à prendre)	%	0	38	100	100	0	100
Durée moyenne	mois	9	9	< 6 mois	< 6 mois	18	< 6 mois

Commentaires techniques : Indicateur PLF 2006 conservé en 2007

Le taux d'exécution correspond précisément au taux de réalisation dans les six mois.

Le rapport annuel de performances de la loi de règlement du budget pour l'année 2006 commente ces résultats.

L'objectif s'attache à mesurer la qualité des services rendus par l'administration à travers le respect des échéances portant sur la fonction juridique.

L'indicateur correspond au nombre de décrets pris dans un délai de six mois par rapport au nombre total de décrets à prendre pour la mise en application des lois votées par le parlement. Il est complété par un sous-indicateur qui mesure la durée moyenne d'élaboration des décrets pris ou modifiés. Il s'agit d'un indicateur suivi avec le secrétariat général pour le gouvernement.

En 2006, aucun décret d'application des lois n'a été pris sous les six mois. Ce délai (cf. circulaire du Premier ministre d'août 2003) comprend la totalité du processus d'élaboration d'un décret et intègre les acteurs externes au ministère : autres ministères, Secrétariat Général du Gouvernement (SGG) et Conseil d'État (CE).

Le ministre n'a pas la complète maîtrise de la procédure.

Le calendrier des consultations relatives à l'élaboration des décrets peut subir les contraintes de priorités du SGG et du calendrier du CE. Les délais pris par les autres

ministères ont également pour effet de retarder significativement les validations et arbitrages sur les textes d'application de loi.

En 2006, il y avait 26 textes à prendre : 21 pour le statut général des militaires (SGM) et 5 pour d'autres lois (3 décrets de la loi réserve du 18 avril 2006 ainsi que 2 décrets d'autres lois en 2005 pour lesquels les six mois sont échus depuis octobre 2006). Seuls 10 décrets du SGM ont été publiés en 2006.

Dès 2004, lors de l'élaboration de la loi portant statut général des militaires, les travaux et consultations concernant les principaux décrets avaient été commencés, ce qui a permis à 10 d'entre eux d'être pris moins de 5 mois après la promulgation de la loi. Les premiers décrets ont bénéficié de leur caractère prioritaire. Les textes suivants ont été préparés après promulgation de la loi.

En 2007, il restera 11 décrets à prendre pour le SGM, ils seront pris de facto au-delà de 6 mois.

Actuellement, sur ces 11 textes, neuf subissent les retards dus à des organismes externes au ministère (5 sont en consultation ou en attente de signature dans d'autres ministères, 2 sont en cours d'examen au Conseil d'État).

Le taux de 0% n'est donc pas le reflet exact de la performance du ministère.

Les pistes d'amélioration résident principalement dans l'anticipation du début des travaux et une meilleure maîtrise des calendriers de validation.

Dans le PAP 2007, l'indicateur a été complété par un second sous-indicateur qui correspond à un taux d'exécution global. Ce taux calcule le nombre de décrets pris par rapport au nombre de décrets à prendre.

II. MISSION MINISTÉRIELLE « JUSTICE »

[**Programme 213** : conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés ; **objectif 1** : prendre rapidement les textes d'application nécessaires pour l'adaptation du droit à la société (du point de vue du citoyen)].

Indicateur 1.1 : taux de publication des décrets d'application des lois (2007) (en %)

On peut comparer les prévisions et les réalisations pour les années 2004 et 2005.

	Prévisions (en %)	Réalisations (en %)
<u>Année 2004 :</u>		
Au civil , dans le délai de 6 mois	40	44
Au civil , dans l'année	70	81
Au pénal , dans le délai de 6 mois	30	30
Au pénal , dans l'année	70	75
<u>Année 2005 :</u>		
Au civil , dans le délai de 6 mois	45	31
Au civil , dans l'année	80	54
Au pénal , dans le délai de 6 mois	40	37,5
Au pénal , dans l'année	100	75

Pour l'année 2004, on constate, pour toutes les catégories de loi, au civil comme au pénal, que les réalisations ont livré, par rapport aux prévisions, des résultats éminemment positifs.

Pour l'année 2005, en revanche, il y a recul des réalisations par rapport aux prévisions.

Une innovation a consisté à calculer un autre indicateur, dit « **pondéré** », par opposition à l'indicateur brut. Cet indicateur affecte chaque décret d'un coefficient correspondant au nombre de dispositions législatives dont il est fait application, ce qui permet de ne pas mettre sur le même plan des décrets aux portées normatives sans commune mesure, car chaque article de loi dont il est fait application dans le décret compte pour 1 unité de coefficient.

Pour l'année 2005, l'indicateur pondéré traduit de bien meilleures performances des réalisations par rapport aux prévisions, sauf pour le taux d'application au pénal, dans l'année.

Les **prévisions pour l'année 2006** ne varient pas du projet annuel de performances pour 2006 au projet annuel de performances pour 2007, sous réserve d'une diminution sur le taux d'application au pénal, dans l'année, qui revient de 100 % à 90 %.

Les cibles, **pour l'année 2009**, ne sont pas modifiées pour les indicateurs bruts ; l'introduction, en 2007, des indicateurs pondérés permet d'en obtenir de nouvelles.

Le tableau reproduit ci-après récapitule toutes ces données.

Projet de loi de finances pour 2007 : mission « Justice », programme 213, objectif 1 ; l'objectif de performance s'applique pour les textes votés à l'initiative de la Chancellerie.

Indicateur 1.1 : taux de publication des décrets d'application des lois (2007)

	Unité	2004 Réalisation	2005 Prévision	2005 Réalisation	2006 Prévision	2007 Prévision	2009 Cible
Indicateur brut : au civil, dans le délai de six mois	%	44	45	31	50	60	70
Indicateur brut : au civil, dans l'année	%	81	80	54	90	90	100
Indicateur brut : au pénal, dans le délai de six mois	%	30	40	37,5	50	60	60
Indicateur brut : au pénal, dans l'année	%	75	100	75	90	90	100
Indicateur pondéré : au civil, dans le délai de six mois	%	44	45	70	50	60	70
Indicateur pondéré : au civil, dans l'année	%	81	80	81	90	90	100
Indicateur pondéré : au pénal, dans le délai de six mois	%	30	40	50	50	60	70
Indicateur pondéré : au pénal, dans l'année	%	75	100	80	90	90	100

Le **rapport annuel de performances** fournit l'état des réalisations pour 2006, assorti de commentaires intéressants :

OBJECTIF n° 1 : Prendre rapidement les textes d'application nécessaires pour l'adaptation du droit à l'évolution de la société (du point de vue du citoyen)

INDICATEUR 1.1 : Taux de publication des décrets d'application des lois.

	Unité	2004 Réalisation	2005 Réalisation	2006 Prévision PAP 2006	2006 Prévision PAP 2007	2006 Réalisation	2009 Cible PAP 2006
Au civil, dans le délai de six mois	%	44	31	50	50	82	70
Au civil, dans l'année	%	81	54	90	90	94	100
Au pénal, dans le délai de six mois	%	30	37,5	50	50	100	60
Au pénal, dans l'année	%	75	75	100	90	100	100

Commentaires techniques :

Au pénal : l'évaluation est fiable. Pour l'année 2006, le pourcentage mentionné a été calculé à partir des décrets d'application des lois pilotés par la DACG, qui sont intervenus dans les 6 mois suivants la publication des lois au Journal Officiel. La DACG a veillé à ce que les textes d'application des lois soient pris rapidement. Dans ces conditions, les prévisions ont été dépassées. La réalisation 2006 de l'indicateur est en conséquence tout à fait favorable.

Au civil : après une année 2005 difficile, les résultats obtenus en 2006 sont nettement supérieurs aux objectifs, notamment en ce qui concerne le respect du délai de six mois. Toutefois, on ne peut s'attendre à une progression linéaire de cet indicateur dès lors qu'il est largement tributaire de l'activité législative de la direction, qui peut fortement varier d'une année sur l'autre.

III. MISSION MINISTÉRIELLE « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

[**Programme 122** : concours spécifiques et administration ; **objectif 2** : du point de vue du citoyen, réduire les délais d'élaboration des textes d'application relevant de la responsabilité de la Direction générale des collectivités locales, DGCL].

Indicateur 2.1 : Délais réels de parution des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL (2007)

Unité	2004 Réalisation	2005 Prévision	2005 Réalisation	2006 Prévision	2007 Prévision	2007 Cible
Mois	n.d.	6	9,63	6	6	6

Par rapport au projet annuel de performances de 2006, très sommaire, on note que l'année 2005 a été renseignée en 2007 en prévision et en réalisation, à savoir 6 mois en prévision... et 9,63 mois en réalisation, ce qui, bien sûr, n'est pas satisfaisant. Les prévisions pour 2006 restent fixées à 6 mois, tout comme la cible pour 2007. La prévision pour 2007 apparaît (soit 6 mois).

A l'avenir, il sera fait mention de la proportion de textes dont la parution excède la cible (soit 6 mois à compter de la publication de la loi).

Le **rapport annuel de performances** commente longuement les données de l'indicateur :

OBJECTIF n° 2 : Réduire les délais d'élaboration des textes d'application relevant de la responsabilité de la DGCL (du point de vue du citoyen)

Objectif rattaché à l'action n° 02 : Administration des relations avec les collectivités territoriales.

INDICATEUR 2.1 : Délais réels de parution des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL.

Unité	2004 Réalisation	2005 Réalisation	2006 Prévision PAP 2006	2006 Prévision PAP 2007	2006 Réalisation	2006 Cible PAP 2006
Mois	n.d.	9,63	6	6	7,5	6

Analyse des résultats

Commentaires techniques :

La valeur mentionnée correspond à la moyenne, en mois, des délais d'élaboration des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL. Seuls les textes d'application sont comptabilisés, ce qui signifie que ne sont pas pris en compte, par exemple, les textes portant nomination. De même, n'entrent pas dans le champ de cet indicateur les textes réglementaires à la rédaction desquels la DGCL a participé sans en être pilote. Il s'agit en particulier des décrets relatifs aux compétences des collectivités territoriales suivis par la sous-direction des compétences et institutions locales. Pour information, en 2006, cette sous-direction a été associée à l'écriture de plus de 70 de ces décrets.

S'agissant des décrets portés par la DGCL, à partir desquels est calculé cet indicateur, il convient de préciser que la computation des délais d'élaboration court, par convention, à partir :

- de la date de la publication de la loi correspondante lorsqu'il s'agit d'un texte d'application de dispositions législatives ;
- de la date de la séance du bureau du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) qui a validé l'inscription du texte à l'ordre du jour de l'assemblée plénière du CSFPT lorsqu'il s'agit d'un décret autonome modifiant le statut de la fonction publique territoriale ;
- de la date de la séance de l'assemblée plénière du CSFPT (19 avril 2006) qui a validé la note d'orientation relative à la mise en œuvre du protocole du 25 janvier 2006 conclu entre le ministre de la fonction publique et trois organisations syndicales (CFDT, UNSA, CFTC) sur l'amélioration des carrières et l'évolution de l'action sociale dans la fonction publique pour la période 2006-2008, pour les décrets d'application de ce protocole.

La computation de ces délais d'élaboration cesse à la date de la publication du texte au Journal Officiel, ce qui inclut les délais incompressibles –que la DGCL ne maîtrise pas– correspondant, le cas échéant, à la phase de consultation pour avis du Conseil d'Etat, à la procédure de contreseing et aux délais de publication.

Dès lors, la valeur cible de 6 mois doit être regardée comme une référence vers laquelle il convient de tendre et qui doit permettre d'identifier les difficultés éventuelles de la DGCL à produire dans des délais raisonnables les textes réglementaires dont elle a la charge.

Analyse des résultats :

Le délai moyen d'élaboration des textes réglementaires pilotés par la DGCL en 2006 est de 7,5 mois, soit une nette diminution par rapport à la moyenne de 2005 (9,63 mois).

13 des 43 décrets relevant de la responsabilité de la DGCL parus en 2006 ont été élaborés en moins de 6 mois. La quasi-totalité des textes a été publiée dans un délai inférieur à 10 mois.

Deux décrets ont nécessité plus de 20 mois de préparation en raison de leur technicité et de leur sensibilité particulière. Il s'agit :

- du décret n°2006-699 du 15 juin 2006 relatif à l'accréditation des représentants des fournisseurs d'électricité non établis en France et modifiant le code général des collectivités territoriales, pris en application de l'article L. 2333-4 du CGCT dans sa rédaction issue de l'article 47 de la loi de finances rectificative pour 2003 et élaboré en concertation avec la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique ;
- du décret n°2006-1284 du 19 octobre 2006 modifiant le décret n°2004-777 du 24 juillet 2004 relatif à la mise en œuvre du temps partiel dans la fonction publique territoriale, pris en application de la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Sans considérer ces deux décrets, le délai moyen de parution des textes pilotés par la DGCL en 2006 s'établit à 6,7 mois. Rapporté au nombre de décrets pris en 2006 (43) et au délai moyen constaté en 2005 (9,63 mois), ce résultat témoigne de la très grande mobilisation des personnels de la DGCL pour produire ces textes dans les délais impartis et contribue à l'efficacité et à la crédibilité de l'action publique.

Cela est tout particulièrement vrai s'agissant des 11 textes d'application du protocole du 25 janvier 2006 conclu entre le ministre de la fonction publique et trois organisations syndicales (CFDT, UNSA, CFTC) sur l'amélioration des carrières et l'évolution de l'action sociale dans la fonction publique en 2006-2008 qui ont tous été publiés avant la fin de l'année 2006.

IV. MISSION MINISTÉRIELLE « SANTÉ »

[**Programme 204** : santé publique et prévention ; **objectif 1** : du point de vue du citoyen, réaliser et publier dans les meilleurs délais les textes d'application des lois et de transposition de directives européennes].

Cet **objectif 1** a été purement et simplement supprimé en 2007.

Il a été considéré comme trop vaste, sa réalisation ne dépendant pas, au surplus, de la seule administration en charge de la santé publique ; on a également fait valoir que la performance attendue de la réalisation des délais de publication des textes d'application est difficilement quantifiable en termes d'amélioration de la santé des citoyens...

Ces arguments, développés dans le rapport spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale¹, ne sauraient convaincre, d'autant plus que le rapporteur spécial, au Sénat, avait demandé que l'indicateur, aujourd'hui supprimé, soit **complété** par un autre indicateur faisant apparaître le délai moyen de rédaction des textes d'application².

Le **rapport annuel de performances** livre les informations suivantes :

¹ Assemblée nationale, rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2007, n° 3363, annexe n° 29 (Santé). Rapport spécial de M. Gérard Bapt.

² Sénat, rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2006, n° 99, annexe n° 25 (Santé). Rapport spécial de M. Jean-Jacques Jégou.

OBJECTIF n° 1 : Rédiger et publier dans les meilleurs délais les textes d'application des lois et de transposition de directives européennes (du point de vue du citoyen)

INDICATEUR 1.1 : Nombre et pourcentage de textes d'application publiés rapporté au nombre total de textes à publier.

	Unité	2004 Réalisation	2005 Réalisation	2006 Prévision PAP 2006	2006 Prévision PAP 2007	2006 Réalisation	2006 Cible PAP 2006
Nombre de textes publiés.	nombre	19		50		53	50
% de textes publiés.	%	10		30		30	30

Analyse des résultats

L'objectif n'a pas été maintenu dans le PAP 2007 compte tenu d'une part, de la recommandation de réduire le nombre important d'objectifs du programme (sept) et d'autre part, de l'absence de crédits spécifiques associés, les crédits de titre 2 étant portés par le programme 124. La production réglementaire est une activité majeure de la direction générale de la santé dans ses prérogatives de pilotage de la santé publique. Il ressort cependant des consultations menées que la performance attendue de la réduction des délais de production était difficilement quantifiable en terme d'amélioration de la santé des citoyens.

Compte tenu de l'effort demandé par le ministre dans ce domaine et de la mobilisation des agents, l'objectif 2006 de publier 50 décrets et d'atteindre 30 % de textes publiés rapportés au nombre de textes en attente de publication a été dépassé. Même s'il ne figure plus dans le PAP 2007, l'objectif reste suivi à la sous-direction de la coordination des services et affaires juridiques de la Direction générale de la Santé.

V. MISSION MINISTÉRIELLE « TRAVAIL ET EMPLOI »

[**Programme 111** : amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail ; **objectif 4** : pourcentage des décrets modifiant la réglementation du travail élaborés dans un délai inférieur à 6 mois].

Indicateur 4.1 : Pourcentage des décrets modifiant la réglementation du travail élaborés dans un délai inférieur à 6 mois (2007) (précédemment indicateur 5.1)

Unité	2004 Réalisation	2005 Prévision	2005 Réalisation	2006 Prévision	2007 Prévision	2009 Cible
%	55	60	62	70	Au moins 70	80

Ici aussi, le projet annuel de performances, en 2006, était très sommaire.

En 2007 :

- la réalisation pour 2004 est maintenue, à 55 % ;
- la prévision pour 2005 est toujours de 60 %, avec une réalisation de 62 % ;
- la prévision pour 2006 est identique, à 70 %, comme la cible pour 2009, à 80 %.

Le **rapport annuel de performances** fournit l'état des réalisations pour 2006, assorti des commentaires suivants (l'indicateur 4-1 est devenu 5-1) :

OBJECTIF n° 5 : Faciliter l'accès au droit du travail (du point de vue du citoyen et de l'utilisateur)

INDICATEUR 5.1 : Pourcentage des décrets modifiant la réglementation du travail élaborés dans un délai inférieur à 6 mois

Unité	2004 Réalisation	2005 Réalisation	2006 Prévision PAP 2006	2006 Prévision PAP 2007	2006 Réalisation	2009 Cible PAP 2006
%	55	62	70	70	44,5	80

Commentaires techniques :

Le délai relatif à la mise en œuvre réelle de la réglementation et correspondant au temps écoulé entre la date de publication de la loi et la date de publication au Journal officiel des décrets d'application en Conseil d'Etat est calculé pour les seules phases du processus de transposition sur lesquelles l'administration du travail dispose d'une capacité d'intervention.

Le délai relatif à la mise en œuvre réelle de la réglementation et correspondant au temps écoulé entre la date de publication de la loi et la date de publication au Journal officiel des décrets d'application en Conseil d'Etat est calculé pour les seules phases du processus de transposition sur lesquelles l'administration du travail dispose d'une capacité d'intervention.

Pour renseigner l'indicateur la période retenue a été celle du 1er janvier au 30 septembre 2006, soit 9 mois. Durant cette période, 4 lois ont été votées au titre du ministère chargé du travail et de l'emploi:

- loi de retour à l'emploi (23 mars 2006)
- loi égalité salariale (23 mars 2006)
- loi égalité des chances (31 mars 2006)
- loi sur l'accès des jeunes à la vie active (21 avril 2006)

Ces lois n'ont donné lieu qu'à 9 décrets en Conseil d'Etat dans le champ travail emploi. 4 d'entre eux ont été pris à 6 mois et un décret différé sine die (décret concernant le CV anonyme).

VI. MISSION MINISTÉRIELLE « OUTRE-MER »

[**Programme 160** : intégration et valorisation de l'outre-mer ;
objectif 3 : du point de vue du citoyen, optimiser la fonction juridique du ministère de l'outre-mer].

Indicateur 3.1 : Taux de textes d'application des lois publiés dans les délais (2007)

(précédemment indicateur 2.1)

Unité	2004 Réalisation	2005 Prévision	2005 Réalisation	2006 Prévision	2007 Prévision	2008 Cible
%	n.d.	n.d.	n.d.	70	80	100

En 2006, l'indicateur était en cours de construction. Aucun chiffre, sauf la cible (100), n'était disponible. On remarque avec intérêt les valeurs des prévisions pour 2006 et pour 2007. Mais les progrès ont été très lents. Les commentaires figurant dans le précédent rapport du Sénat (pp. 180-181) demeurent valables, sous réserve que le **déla**i de publication des décrets d'application des lois ou ordonnances a été porté de 6 mois à 12 mois suivant l'entrée en vigueur de la loi.

Sans doute la prise en considération des **ordonnances** est-elle justifiée par les particularités traditionnelles de la législation vis-à-vis de l'outre-mer. Mais comme le gouvernement n'est juridiquement jamais tenu de publier de telles ordonnances, les données statistiques souffrent d'un biais susceptible de polluer les résultats.

Le **rapport annuel de performances** commente ainsi l'évolution des données statistiques :

OBJECTIF n° 2 : Optimiser la fonction juridique du ministère de l'outre-mer (du point de vue du citoyen)

INDICATEUR 2.1 : Taux de textes d'application des lois publiés dans les délais.

Unité	2004 Réalisation	2005 Réalisation	2006 Prévision PAP 2006	2006 Prévision PAP 2007	2006 Réalisation	Cible PAP 2006
%	ND	ND	ND	70	69	100

Commentaires techniques :

L'indicateur est le rapport entre le nombre de lois ou de décrets « autonomes », le nombre d'ordonnances prises en vertu d'une habilitation législative et le nombre de décrets d'application des lois et des ordonnances effectivement publiés dans les délais (numérateur) et le nombre de textes à prendre dans le délai considéré (dénominateur).

Analyse des résultats

Les délais ont été respectés de façon distincte selon la nature des textes.

Alors que les textes définis par le programme de travail du gouvernement (PTG) ont été publiés dans les temps impartis, le délai pour les ordonnances et les décrets d'application des lois a été tributaire d'un calendrier resserré en cette fin de législature. Ce retard a néanmoins été résorbé début 2007.

VII. MISSION MINISTÉRIELLE « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES »

[**Programme 221** : stratégie économique et financière et réforme de l'Etat ; **objectif 2** : du point de vue du citoyen, contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et accélérer la production des textes d'application de la législation fiscale].

Indicateur 2.1 : Délais de codification et de production des textes d'application (2007)

	Unité	2003 Réalisation	2004 Prévision	2004 Réalisation	2005 Réalisation	2007 Prévision	2007 Cible
Date d'achèvement du code applicable au 1 ^{er} janvier	date	2 avril 2003		30 mars 2004	8 avril 2005	1 ^{er} avril 2006	1 ^{er} avril 2007
Pourcentage de textes d'application publiés dans le délai de 6 mois après l'entrée en vigueur du texte appliqué	%	n.d.		n.d.	45	65	75

Par rapport au projet annuel de performances pour 2006, on note que, pour 2007, le pourcentage de textes d'application publiés dans le délai de 6 mois a été porté pour la cible, de 55 % à 75 %.

La prévision pour 2005 a été confirmée en réalisation.

Mais la réalisation, pour 2006, n'apparaît pas dans ce tableau.

Le **rapport annuel de performances** analyse ainsi les derniers résultats connus :

OBJECTIF n° 2 : Contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et accélérer la production des textes d'application de la législation fiscale (du point de vue du citoyen)

INDICATEUR 2.1 : Délais de codification et de production des textes d'application.

	Unité	2004 Réalisation	2005 Réalisation	2006 Prévision PAP 2006	2006 Prévision PAP 2007	2006 Réalisation	2007 Cible PAP 2006
Date d'achèvement du code applicable au 1er janvier	date	30 mars 2004		1er avril 2006	8 avril 2006	26 mars 2006	1er avril 2007
Pourcentage de textes d'application publiés dans le délai de 6 mois après l'entrée en vigueur du texte appliqué	%	ND		55	45	33	55

Analyse des résultats

S'agissant du sous-indicateur 2.1.1, l'objectif a été pleinement atteint, en particulier grâce à l'implication des agents chargés de la codification, ce qui a permis de réduire les délais internes à la direction de la législation fiscale.

En ce qui concerne le sous-indicateur 2.1.2, l'objectif n'a pas été atteint, en raison de plusieurs facteurs, parmi lesquels la charge de travail croissante des interlocuteurs de l'administration fiscale. Devant cette situation, la direction de la législation fiscale a privilégié la publication ou la mise en consultation des instructions fiscales, dont le contenu est paradoxalement plus riche que les décrets simples en matière fiscale, qui sont également plus lisibles et plus exhaustives, et qui permettent généralement, à elles seules, de faire entrer en vigueur un dispositif. Cette stratégie a en particulier permis d'obtenir un commentaire et une mise en œuvre très rapides des réformes fiscales de la loi de finances pour 2006 (réforme de l'impôt sur le revenu, plafonnement des impôts directs, réforme de la taxe professionnelle). Il en résulte une performance médiocre sur les décrets et, inversement, une performance élevée sur les instructions fiscales.

Depuis le projet de loi de finances pour 2007, le sous-indicateur 2.1.2 intègre d'ailleurs les instructions fiscales dans les objectifs du projet annuel de performance du programme 221. Si cette convention avait été adoptée dès 2006, la performance observée de la DLF aurait été de 73 %.

ANNEXE N° 7

ÉTAT DE PARUTION, AU 30 SEPTEMBRE 2007, DES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

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

Au terme de la XII^e législature, à savoir, par convention, compte tenu de la nature de notre sujet, au 15 mai 2007, le gouvernement a publié 53 de ces rapports, ce qui représente 57 % du total requis compte tenu du nombre de lois votées et de la prise en considération du délai de 6 mois.

Ce taux de publication, de **57 %** au 15 mai 2007, traduisait une forte progression depuis le 30 septembre 2006, où il n'était que de **35 %**.

Il est passé à **64 %** au 30 septembre 2007, ce qui témoigne de l'efficacité du rythme de résorption des retards : 71 rapports ont été publiés depuis l'obligation légale, pour 111 prescrits.

Toutefois, si l'on ne considère que les lois votées au cours de l'année parlementaire 2006-2007, 40 textes adoptés avant la fin du mois de mars 2007 auraient dû être suivis du rapport sur leur application : tel a bien été le cas pour 6 d'entre eux, ce qui correspond à un taux de publication de 15 % ; sans tenir compte des lois d'application directe, ce taux passe à 21 %.

**ANNÉE PARLEMENTAIRE 2006-2007 : RAPPORTS REMIS PAR LE
GOUVERNEMENT AU PARLEMENT SUR LA MISE EN
APPLICATION DES LOIS, AU 30 SEPTEMBRE 2007**

(article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit)

Par ordre chronologique de publication :

- Rapport sur la mise en application de la loi du 31 mars 2006 relative aux offres publiques d'acquisition ;
- Rapport relatif à la mise en application des dispositions de la loi du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 ;
- Rapport relatif à la mise en application des dispositions de la loi du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 ;
- Rapport relatif à la mise en application des dispositions de la loi du 15 décembre 2005 portant diverses dispositions d'application du droit communautaire dans le domaine de l'assurance ;
- Rapport relatif à la mise en application de la loi du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie ;
- Rapport au Parlement sur l'application de la loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales ;
- Rapport relatif à la mise en application de la loi du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur ;
- Rapports au Parlement sur la mise en application des lois : loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux ;
- Loi du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006 ;
- Loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale ;
- Loi du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption ;
- Loi du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et assistants familiaux ;
- Loi du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie ;
- Loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ;

- Loi du 20 décembre 2004 de financement de la sécurité sociale pour 2005 ;

- Rapport au Parlement sur la mise en œuvre de la loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique ;

- Rapport sur la mise en application de la loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif ;

- Rapport sur la mise en application de la loi du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs ;

- Rapport au Parlement sur la mise en application des lois : loi du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise ;

- Rapports de suivi des décrets d'application des lois : situation au 15 décembre 2006 :

. I/V : loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés ;

. II/V : loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires ;

. III/V : loi du 22 avril 2005 modifiant certaines dispositions législatives relatives aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer ;

. IV/V : loi du 12 décembre 2005 modifiant diverses dispositions relatives à la défense ;

. V/V : loi du 18 avril 2006 modifiant la loi du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense ;

- Rapport au Parlement sur la mise en application de la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux ;

- Rapport relatif à la mise en application de la loi du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs ;

- Rapport relatif à la mise en application de la loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche ;

- Rapports au Parlement sur la mise en application des lois : loi du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes ;

- Application de la loi d'orientation agricole du 6 janvier 2006 : rapport de présentation de la mise en application de la loi par le Gouvernement au Parlement ;

- Rapports au Parlement sur la mise en application des lois : loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances (rapport actualisé au 1^{er} février 2006) ;

- Rapport sur la mise en application de la loi du 1^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, en application de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit ;
- Rapport sur la mise en application de la loi du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités ;
- Rapport relatif à la mise en application de la loi du 18 décembre 2006 relative aux sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété ;
- Rapport sur la mise en application de la loi du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives ;
- Bilan de 6 mois d'application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (30 décembre 2006) ;
- Rapport relatif à la mise en application de la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale ;
- Rapport sur la mise en application de la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie ;
- Rapport sur la mise en application de la loi du 21 décembre 2006 visant à faciliter le transfert des ports maritimes aux groupements de collectivités.

Bilan d'application de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit

Question écrite de M. Gérard Cornu (Eure-et-Loir - UMP)

➤ publiée dans le JO Sénat du 09/08/2007 - page 1414

M. Gérard Cornu attire l'attention de M. le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement sur la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit. L'article 67 de cette loi prévoit que le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur sa mise en application. Ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées. Il mentionne aussi les dispositions qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs. Il s'était réjoui de l'adoption d'une telle mesure, à la lumière des rapports régulièrement diffusés faisant état d'un retard anormal pris dans l'application des lois faute de textes d'application. Il lui demande de bien vouloir lui fournir un bilan global de l'application de cet article.

Réponse du Secrétariat d'État aux Relations avec le Parlement

➤ publiée dans le JO Sénat du 11/10/2007 - page 1830

L'honorable parlementaire attire à juste titre l'attention sur le suivi de la traduction réglementaire des textes de loi. Il trouvera un bilan de l'application de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 dans la synthèse des travaux des commissions permanentes du Sénat au 30 septembre 2006 (58^e rapport, année parlementaire 2005-2006) présenté à la conférence des présidents du 29 novembre 2006.