

N° 654

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juin 2013

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois (1) sur l'application des lois - Session parlementaire 2011-2012,

Par M. David ASSOULINE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. David Assouline, *Président* ; M. Philippe Bas, Mmes Claire-Lise Campion, Isabelle Debré, M. Claude Dilain, Mme Muguette Dini, MM. Ambroise Dupont, Louis Nègre, Mme Isabelle Pasquet, *Vice-Présidents* ; Mme Corinne Bouchoux, MM. Luc Carounas et Yann Gaillard, *secrétaires* ; M. Marcel-Pierre Cléach, Mme Cécile Cukierman, M. Philippe Darniche, Mme Catherine Deroche, M. Félix Desplan, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Frédérique Espagnac, MM. Pierre Frogier, Patrice Gélard, Mme Dominique Gillot, MM. Pierre Hérisson, Jean-Jacques Hiest, Claude Jeannerot, Philippe Kaltenbach, Marc Laménie, Jacques Legendre, Jean-Claude Lenoir, Jacques-Bernard Magner, Stéphane Mazars, Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, Jean-Claude Peyronnet, Gérard Roche, Yves Rome, Mme Laurence Rossignol et M. René Vandierendonck.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DU RAPPORT	7
INTRODUCTION	13
PREMIÈRE PARTIE : LE BILAN DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DURANT LA SESSION 2011-2012	21
I. LA MÉTHODOLOGIE DU CONTRÔLE	21
A. DES STATISTIQUES ÉTABLIES À PARTIR D'UNE BASE DE DONNÉES PROPRE AU SÉNAT	21
B. DES NOTIONS À INTERPRÉTER AVEC PRUDENCE	22
C. DEUX PARAMÈTRES NOUVEAUX À PRENDRE EN COMPTE CETTE ANNÉE	22
1. <i>Un ajustement des bornes de la période de référence</i>	22
2. <i>L'incidence de la mise en place de deux commissions nouvelles se substituant à l'ancienne commission de l'Économie</i>	23
D. QUELLE LECTURE POLITIQUE FAUT-IL FAIRE DE CES STATISTIQUES GLOBALES ?	24
II. UNE MISE EN APPLICATION PLUS PROMPTE DES LOIS RÉCENTES	26
A. UNE ACTIVITÉ LÉGISLATIVE SOUTENUE SUR LA PÉRIODE CONSIDÉRÉE	26
B. UN BILAN GLOBAL PLUTÔT POSITIF POUR L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2011- 2012	27
1. <i>Le flux des lois nouvelles promulguées durant la session : presque 90 % d'application partielle ou totale</i>	27
2. <i>Le décompte par mesures : un satisfecit plus nuancé</i>	28
3. <i>Des délais moyens de parution des textes d'application se rapprochant des objectifs fixés par la circulaire de 2008</i>	31
4. <i>Les premières tendances pour les lois de la XIVème législature</i>	33
C. LA POURSUITE DE L'EFFORT DE MISE EN APPLICATION DE LOIS PROMULGUÉES ANTÉRIEUREMENT	34
1. <i>La publication au cours de la session 2011-2012 des mesures d'application de lois antérieures</i>	34
2. <i>Un rattrapage réglementaire pratiquement achevé pour les lois de la XIIIème législature</i>	35
III. TROIS QUESTIONS RÉCURRENTES	36
A. LA MISE EN APPLICATION DES MESURES ISSUES D'INITIATIVES PARLEMENTAIRES	36
B. URGENCE LÉGISLATIVE ET SUIVI RÉGLEMENTAIRE : DES CADENCES EN VOIE D'HARMONISATION	37

C. LE PASSIF DES LÉGISLATURES ANTÉRIEURES : UN STOCK VOUÉ À PÉREMPTION ?	39
IV. LES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT : UNE PRODUCTION FOISONNANTE MAIS TROP SOUVENT TARDIVE.....	41
A. UNE MINE D'INFORMATION À MIEUX EXPLOITER : LES RAPPORTS « DE L'ARTICLE 67 »	42
1. <i>Un délai de six mois trop rarement respecté</i>	42
2. <i>Des informations de portée assez variable</i>	43
B. LES AUTRES RAPPORTS A PRÉSENTER EN VERTU D'UNE LOI.....	44
V. QUELQUES PRÉCONISATIONS POUR AMÉLIORER LE CONTRÔLE DE LA PUBLICATION DES TEXTES D'APPLICATION	45
1. <i>Harmoniser la présentation des bilans établis chaque année par les commissions permanentes</i>	45
2. <i>Améliorer l'exploitation des rapports de l'article 67</i>	45
3. <i>Maintenir et approfondir les contacts avec le Secrétariat général du Gouvernement</i>	47
4. <i>Tendre vers une meilleure convergence des données statistiques</i>	47
5. <i>Engager une réflexion sur la prise en compte des lois paraissant obsolètes</i>	49
DEUXIÈME PARTIE : DE L'APPLICABILITÉ À L'APPLICATION, UNE CONTINUITÉ LOGIQUE	51
I. L'APPLICABILITÉ « SOUS CONTRÔLE ».....	52
A. UNE APPLICABILITÉ SÉCURISÉE	52
1. <i>Un pilotage gouvernemental affiné de la publication des mesures d'application</i>	52
2. <i>Un effort d'applicabilité sous la vigilance parlementaire</i>	58
B. UN NÉCESSAIRE COMPROMIS ENTRE RAPIDITÉ ET QUALITÉ	60
1. <i>Les consultations, frein ou levée d'obstacles ?</i>	60
2. <i>L'Interministérialité, le fil d'Ariane</i>	62
II. UN CONTRÔLE QUI TEND VERS L'ÉVALUATION	64
A. 2012, UNE NOUVELLE DYNAMIQUE	64
1. <i>L'élargissement du champ du contrôle parlementaire de l'application des lois</i>	64
2. <i>Pour une politique d'évaluation systématique</i>	67
3. <i>L'engagement du nouveau Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) au service d'une nouvelle culture administrative</i>	67
B. « CIRCUIT NORMATIF » : UN CONCEPT QUI MONTE À L'INTERNATIONAL	76
1. <i>La stratégie européenne de la « réglementation intelligente »</i>	77
2. <i>La contribution de l'OCDE à la réflexion sur le « mieux légiférer »</i>	79
C. L'ÉTUDE D'IMPACT : EXERCICE SUBJECTIF OU IMPACT OBJECTIF ?.....	87
1. <i>Accentuer le caractère « préalable » des études d'impact ex ante</i>	87
2. <i>Affermir le contrôle de l'application des lois par des études d'impact ex post</i>	105

TROISIÈME PARTIE : LES BILANS DES COMMISSIONS PERMANENTES	109
• Commission des affaires économiques	109
• Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées	123
• Commission des affaires sociales	131
• Commission de la culture, de l'éducation et de la communication	165
• Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire	183
• Commission des finances	195
• Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale	223
EXAMEN EN COMMISSION	243
ANNEXES	
• Lois promulguées entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012	251
• Compte rendu de l'audition du ministre chargé des relations avec le Parlement et du Secrétaire général du Gouvernement, le 18 décembre 2012	255
• Compte rendu du forum sur l'application des lois organisé par la commission, le 16 avril 2013	271
• Circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois	287
• Procédure type d'élaboration d'un projet de décret en Conseil d'état	289
• Fiches d'évaluation, d'impact et de diagnostics élaborées par le Gouvernement	291
• Liste des commissions consultatives supprimées et fusionnées	303
• Recommandations de l'OCDE sur la politique et la gouvernance réglementaires	309
• Liste des personnalités consultées pour la préparation du rapport	311

LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DU RAPPORT

Lors de sa réunion du 11 juin 2013, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a examiné le rapport de son Président, M. David Assouline, récapitulant les statistiques de mise en application des lois au cours de la session parlementaire 2011-2012 et présentant différentes réflexions en cours sur le contrôle de l'application des lois au service de la simplification et de l'amélioration de l'environnement normatif.

⇒ **Concernant les statistiques de la précédente session parlementaire**, le Président David Assouline, rapporteur, a précisé que les chiffres de l'année avaient été arrêtés à partir des données et observations produites par chaque commission permanente sur le suivi réglementaire des lois relevant de son domaine de compétences, ainsi que de l'exploitation d'états récapitulatifs issus de la base informatique spécialisée APLEG, mise en place et gérée par le Sénat depuis 1971.

Il a ajouté que les services de la commission sénatoriale avaient recoupé leurs chiffres avec ceux du Secrétariat général du Gouvernement (qui assure un suivi comparable pour le compte du pouvoir exécutif), et que leurs décomptes respectifs aboutissaient cette année à des résultats dans l'ensemble très convergents.

Le rapporteur a également indiqué que le rapport couvrait la période courant du 14 juillet 2011 au 30 septembre 2012, bornes fixées en coordination avec le Secrétariat général du Gouvernement pour prendre en compte le plus précisément possible les effets liés au changement de Gouvernement et de législature à la suite de l'élection présidentielle puis des élections législatives de mai et juin 2012.

Pour interpréter à leur juste mesure les statistiques disponibles, il est en effet indispensable de les rapporter à la succession des mandatures intervenues depuis 2007, avec d'abord l'élection du Président Nicolas Sarkozy et l'arrivée à Matignon de François Fillon (qui, pour l'essentiel, n'ont eu à mettre en application que des lois proposées par eux-mêmes ou héritées des Gouvernements de Jacques Chirac, c'est-à-dire issues de la même sensibilité politique), puis l'élection en 2012 de François Hollande et l'arrivée à Matignon de Jean-Marc Ayrault qui, au cours de la dernière session, ont donc à la fois dû gérer plusieurs lois de l'ancienne majorité et mettre en application leurs propres textes.

Sur cette base, la commission sénatoriale a constaté au cours de la dernière année parlementaire les grandes tendances suivantes :

- **La mise en application des lois est une priorité forte du nouveau Gouvernement** qui, dès son entrée en fonction, a confirmé l'objectif de faire paraître les décrets d'application de toutes les lois nouvelles dans un délai maximum de six mois. Cette préoccupation s'inscrit dans une politique d'ensemble d'amélioration de l'environnement normatif français en vue d'en renforcer les performances et d'en faciliter la mise en œuvre avec un haut niveau de sécurité juridique.
- **Les statistiques d'application des textes récents se révèlent cette année en hausse par rapport aux exercices précédents**, aussi bien en valeur absolue (nombre de lois mises en application et nombre de mesures publiées au cours de la période de référence) qu'en ce qui concerne les délais de publication des décrets d'application.
- **Le taux global de mise en application des mesures législatives adoptées durant la session 2011-2012 atteint en effet un taux global de 66 %**, très légèrement supérieur à celui de la session précédente (64 %). Mais le taux de l'année dernière n'exprimait pas une tendance durable, car il avait enregistré un brutal gonflement par rapport aux sessions précédentes -où il stagnait aux alentours de 30 à 40% depuis de nombreuses années- en partie du fait des efforts déployés par le Gouvernement Fillon dans les derniers mois de la législature. **Rapportée à la moyenne des années précédentes, la progression est donc significative.**
- Le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault a maintenu une pression salutaire cette année, puisque **pratiquement 90 % des lois adoptées au cours de la session 2011-2012 sont aujourd'hui mises en application partielle ou totale.**
- **Pour les textes votés sous la XIVème législature -c'est-à-dire par l'actuelle majorité- les premières statistiques disponibles confirment cette tendance**, avec déjà plus de 80 % de lois mises en application partielle ou totale, alors même que le délai de 6 mois imparti au Gouvernement pour publier ses textes d'application n'est pas encore expiré.
- **Néanmoins, si la tendance générale semble bien orientée, le taux réel de mise en application n'atteint pas les 100 % que le Parlement est en droit d'attendre**, et au-delà des statistiques d'ensemble, le rythme de mise en application des lois reste l'objet d'une perception assez variable d'une commission permanente à l'autre.

- Globalement, **le taux et les délais de mise en application des textes issus de l'initiative parlementaire (propositions de loi et amendements) sont du même ordre que celle des textes d'origine gouvernementale, avec toutefois des données moins favorables pour les textes émanant du Sénat que ceux de l'Assemblée nationale.**
- En dépit de progrès, **la mise en application des textes adoptés à la demande du Gouvernement selon la procédure accélérée n'est guère plus rapide que celle des autres lois.** Cette « urgence à deux vitesses », qui tient en grande part aux délais incompressibles et aux rigidités intrinsèques de la procédure d'élaboration des décrets d'application, démontre que **l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi selon la procédure accélérée n'est pas le gage de sa mise en application plus rapide après promulgation.**
- Le rattrapage des retards de publication des décrets d'application des lois de la précédente législature se poursuit, mais à un rythme plus faible et avec, là encore, des écarts sensibles entre les commissions permanentes. Ainsi, pour les dispositions législatives figurant dans les lois adoptées par la précédente majorité parlementaire au cours de la XIII^{ème} législature (entre juin 2007 et juin 2012) et non encore mises en application à l'expiration du Gouvernement Fillon, l'actuel Gouvernement a déjà publié 50 règlements ou rapports, soit seulement la moitié des textes d'application prévus.
- Cela ne préjuge pas du sort qui sera finalement réservé aux autres mesures en attente, **mais on peut comprendre qu'un nouveau Gouvernement -quel qu'il soit- n'inscrive pas dans ses priorités la mise en application de lois issues d'un précédent Gouvernement, surtout si elles ont été adoptées par une majorité parlementaire opposée à la sienne.**
- Enfin, le taux de mise en application du « stock ancien » -c'est-à-dire des lois antérieures à 2007 non encore appliquées- reste médiocre et ne marque pas de progrès significatif par rapport aux sessions précédentes. Là encore, cette situation s'explique principalement par les changements de priorités politiques survenus dans l'intervalle. Faut-il, cependant, considérer qu'une loi qui n'a pas été mise en application rapidement après son adoption par le Parlement serait exposée à une sorte de péremption de fait au bout de quelques années ? Sans aller jusqu'à préconiser une loi générale d'abrogation, qui soulèverait peut-être plus de complications qu'elle n'en résoudrait, la commission reconnaît qu'il y a là un problème de fond amenant à s'interroger sur les solutions les mieux aptes à le résoudre.

- Indépendamment des décrets d'application, **le Gouvernement est tenu de remettre au Parlement un certain nombre de rapports prévus par différentes lois. Or, cette année encore, la production de ces rapports est bien moindre que celle attendue**, et nettement plus lente que celle des textes réglementaires, en dépit des observations récurrentes du Parlement sur cette question.
- En outre, si beaucoup de rapports sont tout de même remis chaque année au Parlement, leur exploitation est-elle optimale? **Dans une optique d'efficacité de l'action publique, il apparaîtrait souhaitable de tirer un meilleur parti des rapports du Gouvernement**, en particulier, pour ce qui relève en propre de sa mission de contrôle de l'application des lois, les rapports dits « de l'article 67 » explicitant dans les six mois de leur promulgation la mise en application de toutes les lois nouvelles.

Au vu de ces statistiques d'ensemble, **la commission sénatoriale constate qu'il reste encore beaucoup trop de lois votées par le Parlement non encore totalement mises en application.**

Mais elle se doit aussi de donner acte au Gouvernement des efforts appréciables qu'il déploie en vue d'un respect plus vigilant de ses obligations: sans être optimaux, les chiffres de l'année parlementaire 2011-2012 se révèlent ainsi meilleurs que ceux des années précédentes, traduisant à la fois une réelle prise de conscience de difficultés mises en évidence de longue date par le Sénat, et une volonté politique d'y mettre un terme.

⇒ Passant à la seconde partie de sa présentation, **le Président David Assouline a fait part à la commission d'un certain nombre de réflexions générales sur le contrôle de l'application des lois**, soulignant en premier lieu que cette mission ne saurait se résumer à vérifier si les décrets d'application ont bien été publiés à la date prévue.

Si ce pointage conserve toute son utilité, il n'est qu'une phase d'une démarche qualitative globale et plus ambitieuse, conduisant les assemblées parlementaires à s'interroger sur le « bon rendement législatif » des textes qu'elles votent.

Le rapporteur a vu dans ce questionnement **un moyen pour le Parlement de dépasser le traditionnel face à face « pouvoir législatif / pouvoir exécutif », et de l'enrichir d'une dimension nouvelle d'introspection, tournée vers sa propre activité normative**: la loi qu'il a votée était-elle réellement applicable et comment est-elle effectivement appliquée? A-t-elle répondu aux attentes placées en elle, et a-t-elle permis d'atteindre les objectifs assignés?

Le Président David Assouline s'est dit convaincu que cette approche répond à des préoccupations concrètes de la plupart de nos concitoyens et a fait valoir qu'elle s'inscrit pleinement dans la logique de la révision constitutionnelle de 2008, la mission de contrôle parlementaire étant désormais prolongée par une mission nouvelle d'évaluation des politiques publiques.

Il a considéré que **la création au Sénat d'une commission sénatoriale spécialisée répondait bien à cet objectif, car indépendamment de sa mission de veille réglementaire sur la parution des décrets d'application, cette commission est avant tout en charge d'évaluer les législations existantes** pour, s'il y a lieu, faciliter le travail des commissions permanentes et celui du Sénat lorsqu'ils sont saisis de projets modifiant le droit en vigueur.

Le rapporteur a ensuite présenté à la commission un certain nombre de propositions en vue d'affiner la méthodologie du contrôle et d'en renforcer les performances au service de la simplification du droit, de la modernisation de l'action publique et d'une amélioration qualitative de l'environnement normatif.

- Dans ce cadre, il a préconisé, en particulier, **une harmonisation formelle des bilans des commissions permanentes, une exploitation interne plus méthodique des rapports d'application présentés par le Gouvernement et, dans toute la mesure du possible, la recherche d'une convergence des méthodes de décompte entre le Sénat et le Secrétariat général du Gouvernement.**
- En outre, tout en refusant d'entériner en fait ou en droit la notion de « loi obsolète », la commission a envisagé la possibilité de reconsidérer la méthode actuelle de comptabilisation des lois les plus anciennes non encore intégralement mises en application, car beaucoup d'entre elles ne seront jamais mises en œuvre en raison des alternances politiques et des évolutions techniques ou sociétales intervenues entretemps, ce qui tire les statistiques vers le bas de manière somme toute artificielle.

Le rapporteur a par ailleurs résumé les grandes orientations du nouveau Gouvernement en matière d'application des lois, de lutte contre l'inflation législative et de renforcement des performances du circuit normatif, avec plusieurs mesures novatrices décidées lors des deux dernières réunions CIMAP (comité interministériel pour la modernisation de l'action publique) en décembre 2012 puis avril 2013, notamment la règle du « 1 pour 1 », consistant désormais à assortir toute création d'une norme nouvelle à la suppression d'une norme existante.

Rappelant que le Sénat avait été précurseur dans le domaine de l'application des lois en créant à cet effet, dès 1971, un outil spécifique performant, **le rapporteur a souhaité qu'y émerge aujourd'hui une véritable « culture du contrôle et de l'évaluation »**, évolution désormais inévitable, aussi bien en amont du travail législatif (à travers, notamment, des études d'impact plus efficaces) qu'en aval (pour s'assurer que la mise en œuvre d'une norme répond bien aux attentes ayant conduit à son adoption).

*

* *

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, la commission sénatoriale tient à saluer le travail considérable de contrôle de la publication des textes réglementaires d'application des lois effectué tout au long de l'année par les commissions permanentes, et le concours précieux qu'elles lui ont apporté depuis sa mise en place effective, aussi bien dans l'élaboration de ses rapports thématiques que pour l'établissement de son bilan récapitulatif annuel.

La commission sénatoriale se félicite également du climat de confiance établi dès janvier 2012 avec les autorités gouvernementales concernées, notamment le ministre en charge des Relations avec le Parlement et le Secrétariat général du Gouvernement.

Dans son propre domaine de compétences, elle salue et souhaite accompagner les efforts récemment engagés par le pouvoir exécutif en vue d'une simplification et d'une amélioration de l'environnement normatif, marqués notamment par des mesures d'endiguement de l'inflation des normes et de simplification du droit, qui répondent aux attentes de tous nos concitoyens.

« La création de la commission d'application des lois marque en soi un progrès considérable. Car disposer d'instruments très précis pour s'assurer de la pertinence de la loi et de la mise en œuvre des règlements qui en garantissent l'application représente une avancée »

(Pr. Guy Carcassonne,
lors de son audition au Sénat le 15 mars 2013)

Mesdames, Messieurs,

Dans quelques jours, le Sénat va débattre en séance plénière du second rapport annuel de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, réitérant en présence du Gouvernement la procédure originale institutionnalisée pour la première fois le 7 février 2012 dans le prolongement immédiat de la création de cette commission nouvelle fin 2011.

La question de l'application des lois n'a rien d'académique ou de formel, car elle touche à une exigence essentielle au bon fonctionnement de notre démocratie. Aujourd'hui, chacun a bien conscience qu'une bonne application des lois est à la fois un gage de crédibilité de l'activité législative du Parlement et un élément indispensable à la sécurité juridique.

C'est pourquoi le Parlement ne peut pas se contenter de voter des lois, et qu'il doit contrôler en aval la manière dont ces lois sont appliquées par le Gouvernement sous l'autorité du Premier ministre.

Contrôler l'application des lois est bien une des modalités à part entière de la mission de « contrôle de l'action du Gouvernement » telle qu'elle est désormais explicitement énoncée dans les compétences du Parlement, même si les assemblées n'ont pas attendu la révision constitutionnelle de 2008 pour développer et diversifier des techniques très variées et performantes du contrôle parlementaire.

Bien entendu, **contrôler l'application des lois ne saurait se résumer à vérifier si les décrets d'application ont été publiés à la date prévue. Ce suivi est certes indispensable mais il ne représente qu'une phase d'une démarche qualitative globale et plus ambitieuse, consistant pour les assemblées parlementaires à s'interroger sur le « bon rendement législatif » des textes qu'elles votent.**

Dans ce questionnement, le Parlement ne se situe plus simplement dans le traditionnel face à face « pouvoir législatif / pouvoir exécutif », mais il y ajoute une dimension nouvelle d'introspection, tournée vers sa propre activité normative : la loi qu'il a votée était-elle réellement applicable et comment est-elle effectivement appliquée ? A-t-elle répondu aux attentes placées en elle, et a-t-elle permis d'atteindre les objectifs assignés ?

Cette démarche répond aux préoccupations les plus quotidiennes de nos concitoyens et s'inscrit pleinement dans la logique de la révision constitutionnelle de 2008, qui a assorti la mission de contrôle d'une mission nouvelle d'évaluation des politiques publiques.

Dans cette optique, **la création en 2011 d'une « commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois » représente une avancée significative renforçant la capacité du Sénat dans sa mission d'évaluation des politiques publiques, dont la loi est un des instruments privilégiés.**

Cette nouvelle commission sénatoriale, composée de 39 membres selon une clé de répartition assurant à la fois la représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes, s'est vu confier par le Bureau du Sénat un double mandat : « *informer le Sénat sur la mise en œuvre des lois* » et « *veiller à la publication des textes réglementaires nécessaires à leur application* ».

S'agissant de la mise en œuvre des lois, **la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, dès sa mise en place effective début 2012, s'est lancée avec le concours précieux des commissions permanentes compétentes dans un travail d'évaluation d'un certain nombre de législations en vigueur, pour s'assurer si elles avaient produit les effets qu'on en attendait et, le cas échéant, pour formuler des observations et des préconisations susceptibles d'éclairer la réflexion du législateur au moment de leur remise en chantier.**

Ces travaux, confiés le plus souvent à des binômes de rapporteurs de sensibilité politique différente, ont déjà donné lieu à la présentation de dix rapports d'information, dont plusieurs ont déjà fait l'objet d'intéressants débats de contrôle en séance plénière, en présence des ministres responsables. **La liste de ces rapports montre l'importance et la diversité des thèmes traités :**

1. « *Lutte contre la piraterie maritime : une loi utile, une mission sans fin* » (rapport de MM. Jean-Claude Peyronnet et François Trucy) ;
2. « *Communication audiovisuelle et nouveau service public de la télévision : la loi du 5 mars 2009 à l'heure du bilan* » (rapport de MM. David Assouline et Jacques Legendre) ;
3. « *Crédit à la consommation et surendettement : une réforme ambitieuse à compléter* » (rapport de Mmes Muguet Dini et Anne-Marie Escoffier) ;

4. « *Le droit au logement opposable à l'épreuve des faits* » (rapport de MM. Claude Dilain et Gérard Roche) ;
5. « *Loi Handicap : des avancées réelles, une application encore insuffisante* » (rapport de Mmes Claire-Lise Champion et Isabelle Debré) ;
6. « *Loi pénitentiaire : de la loi à la réalité de la vie carcérale* » (rapport de M. Jean-René Lecerf et Mme Nicole Borvo Cohen-Seat) ;
7. « *Contrôle et évaluation des dispositifs législatifs relatifs à la sécurité intérieure et à la lutte contre le terrorisme* » (compte-rendu des travaux effectués par M. David Assouline) ;
8. « *Du Grenelle à la Conférence environnementale : à la recherche d'un nouveau souffle* » (rapport de Mme Laurence Rossignol et M. Louis Nègre) ;
9. « *État, opérateurs, collectivités territoriales : le triple play gagnant du très haut débit* » (rapport de MM. Yves Rome et Pierre Hérisson) ;
10. « *L'autonomie des universités depuis la loi LRU : le big-bang à l'heure du bilan* » (rapport de Mme Dominique Gillot et M. Ambroise Dupont) ;

(s'y ajoutent plusieurs autres rapports en cours d'élaboration, dont deux qui devraient être présentés d'ici à la fin juillet 2013 sur, d'une part *le statut de l'auto-entrepreneur* (rapport de M. Philippe Kaltenbach et Mme Muguette Dini), d'autre part sur *l'industrie du tourisme* (rapport de MM. Luc Carvounas, Louis Nègre et Jean-Jacques Lasserre).

En comparaison, la mission de veille juridique sur la publication des règlements d'application représente un travail plus obscur, pour ne pas dire moins gratifiant, mais pourtant indispensable compte tenu des équilibres du système constitutionnel français.

En effet, la délimitation assez nette de deux domaines de compétence normative -celui de la loi et celui du règlement- a pour conséquence que le législateur doit souvent s'en remettre au pouvoir réglementaire pour définir ou préciser un certain nombre de modalités de mise en œuvre des lois qu'il vote. En pareil cas, les décisions du Parlement, bien que juridiquement en vigueur à compter de leur promulgation, restent donc suspendues à la capacité ou à la volonté du Gouvernement de publier les textes d'application correspondants. Or la pratique révèle que cette capacité ou cette volonté ne se vérifient pas toujours...

La question n'est pas nouvelle, et le Sénat a commencé à y répondre de manière spécifique dès 1971, avec la mise en place d'un outil informatique original, la base APLEG, permettant aux commissions permanentes de suivre pour chaque article de loi la publication des décrets et arrêtés attendus (ces informations sont désormais accessibles à tous sur le site Internet du Sénat dans le dossier récapitulatif le parcours législatif de chaque loi).

Dans sa mission de veille juridique sur la publication des textes d'application, la commission sénatoriale a donc tout de suite pu s'appuyer sur l'expertise développée de longue date par les commissions permanentes du Sénat.

C'est ainsi qu'à partir des statistiques récapitulatives de la base APLEG et des bilans annuels établis par chaque commission permanente sur l'application des lois relevant de son propre domaine de compétence, la commission a pu présenter au Sénat, dès février 2012, un premier rapport annuel (n° 323) sur l'application des lois au 31 décembre 2011, et qu'elle présente aujourd'hui ce second rapport couvrant cette année les lois promulguées du 14 juillet 2011 au 30 septembre 2012 (le choix de ces dates ayant été arrêté en fonction du changement de Gouvernement et du début de la nouvelle législature à l'Assemblée nationale, consécutifs aux élections intervenues en mai-juin 2012).

On constatera à la lecture de ce document que **tout en restant fondé sur une approche quantitative des principaux indicateurs classiques de la mise en application des lois**, notamment le nombre des décrets d'application publiés par le Gouvernement, les délais de leur parution et le rythme de remise au Parlement des rapports d'information prévus par différentes lois, **le rapport pour l'année parlementaire 2011-2012 laisse moins de part aux tableaux purement statistiques** (qui figurent déjà en détail dans les bilans de chaque commission permanente reproduits en troisième partie du présent rapport), **pour insister sur les tendances fortes qui s'en dégagent**.

Dans l'idéal, il pourrait paraître tentant de s'intéresser au contenu même des textes d'application, car la manière dont une loi s'applique réellement peut aussi dépendre des choix et des solutions retenus par les rédacteurs des décrets.

Cette question, évoquée à plusieurs reprises lors des réunions de votre commission, soulève néanmoins des difficultés de toute sorte, à commencer par le nécessaire respect de la séparation des pouvoirs (en l'occurrence, la compétence réglementaire exclusive du Gouvernement) et par l'insuffisance évidente des moyens humains et techniques dont dispose le Parlement s'il souhaitait s'aventurer dans cette voie.

Mais **elle fait bien ressortir la différence de degré, voire de nature, entre ce qu'il conviendrait d'appeler le simple « contrôle de l'applicabilité » (ayant pour but de s'assurer que les règlements conditionnant la mise en œuvre effective de la loi ont bien été publiés dans les délais requis), et un « contrôle de l'application » proprement dit**, intégrant l'idée que les règlements d'application doivent être conformes à l'intention du législateur et que le Parlement, sans aller jusqu'à co-rédiger des décrets, doit au moins pouvoir s'assurer de leur conformité.

On pourrait même aller plus loin dans cette direction, en ne s'intéressant plus simplement à la question de conformité des textes d'application aux lois qu'ils sont censés appliquer, mais en tentant d'évaluer la qualité intrinsèque de cette réglementation, c'est-à-dire sa capacité à répondre efficacement aux situations qu'elle régit.

En effet, comme le Secrétaire général du Gouvernement, M. Serge Lasvignes, l'avait souligné dès 2008 : « *la production spontanée de textes pose la question de la qualité et oblige les prescripteurs à mener une réflexion plus globale : le train de décrets s'apparente à une machine qui tourne sans contrôle de qualité* ». Un enjeu qui, selon lui, passe par « *davantage de contrôle, de contrainte, de vérification, et qui au final participe à l'élaboration de textes de meilleure qualité* ».

Depuis quelques années, l'enjeu du « mieux réglementer » semble en effet faire l'objet d'une prise de conscience croissante dans les instances publiques nationales comme internationales. Les normes étant liées les unes aux autres, le Parlement et le Gouvernement, tout en exerçant des missions constitutionnelles distinctes, sont directement impliqués dans cette réflexion d'ensemble, car ils sont partie intégrante du « circuit normatif » qui va de l'initiative à l'élaboration puis à l'évaluation en passant par le contrôle.

Une des illustrations les plus pertinentes de cette dynamique est à chercher dans ces fameuses « études d'impact » désormais produites à l'appui de tout projet de loi : outil de décision *ex ante*, censé permettre au Parlement d'apprécier la nécessité de légiférer et la pertinence des dispositifs qu'on lui demande d'adopter, ces études pourraient aussi représenter un excellent instrument de contrôle et d'évaluation *ex post*, pour peu qu'elles incluent des critères permettant de vérifier après coup si, oui ou non, les objectifs poursuivis par le législateur ont été atteints.

Aussi votre commission a-t-elle cru intéressant de consacrer quelques développements à ces questions dans une seconde partie entièrement nouvelle du présent rapport.

En outre, la commission pour le contrôle de l'application des lois a tenu à accompagner les réflexions actuelles du Gouvernement en vue d'une simplification et d'une modernisation de notre environnement normatif.

Depuis une vingtaine d'années, le droit est en effet l'objet de critiques récurrentes, parfois excessives mais pas toujours infondées. Il faut bien admettre qu'au fil des lois et des décrets, la législation tend à devenir de plus en plus touffue, complexe, parfois instable et souvent difficile à démêler, en dépit des efforts entrepris par les pouvoirs publics pour en faciliter l'accès aux usagers du droit.

Simplifier les normes et les rendre plus performantes est une démarche particulièrement salutaire pour restaurer ou renforcer la confiance dans l'État et dans ses institutions, car le droit, censé protéger et sécuriser les citoyens, ne doit jamais devenir en lui-même un facteur supplémentaire d'insécurité juridique...

Les avancées gouvernementales dans cette direction, qui prolongent l'effort initié à la fin de la précédente législature avec la mise en place, en mars 2011, d'un Comité de suivi de l'application des lois, **se sont déjà traduites par plusieurs décisions de première importance** dont il est rendu compte dans la seconde partie du présent rapport, notamment dans le cadre du nouveau Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) réuni par le Premier ministre le 18 décembre 2012.

À l'issue de sa réunion du 2 avril 2013, le CIMAP a rendu public un relevé de décisions constituant une véritable feuille de route mobilisant l'ensemble des ministères en vue d'une modernisation et d'une simplification de l'action publique.

Plusieurs de ces décisions entrent très précisément dans le champ des préoccupations de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, en particulier les mesures très novatrices prévues pour endiguer l'inflation normative sur la base du principe « *1 pour 1 : une norme créée = une norme supprimée* » (décision n° 16), pour renforcer l'efficacité des études d'impact (décision n° 17) et pour limiter l'instabilité législative moyennant une évaluation préalable à toute modification des normes existantes (décision n° 19), etc...

Dans ce contexte, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a souhaité établir le meilleur climat de confiance possible entre elle et les instances gouvernementales plus particulièrement en charge d'orchestrer et de rationaliser la production normative, notamment le ministère chargé des Relations avec le Parlement et le Secrétariat général du Gouvernement.

Depuis sa mise en place effective début 2012, votre commission a ainsi déjà entendu à trois reprises le Secrétaire général du Gouvernement, M. Serge Lasvignes, et elle a procédé en décembre 2012 à une très intéressante audition du nouveau ministre chargé des Relations avec le Parlement, M. Alain Vidalies, au cours de laquelle il a présenté les grandes orientations retenues par le nouveau Gouvernement en matière d'application des lois et de simplification du droit.

Le 15 avril 2013, la commission a également organisé au Sénat un « Forum sur l'application des lois » ouvert à tous les sénateurs et qui a réuni autour du Secrétaire général du Gouvernement un panel d'élus, de praticiens et d'experts de haut niveau dans une série d'interventions du plus grand intérêt (le compte rendu de cette rencontre, qui figure en annexe du présent rapport, relate notamment les propos brillants et énergiques de l'éminent constitutionnaliste Guy Carcassonne, dont ce fut sans doute la dernière intervention devant une commission parlementaire avant sa disparition soudaine à Saint-Pétersbourg le 26 mai dernier).

*

* *

Tel est le cadre général dans lequel votre commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a travaillé cette année.

Cette commission est, certes, bien trop récente dans le paysage institutionnel du Sénat pour prétendre apporter des réponses définitives à toutes les questions qu'elle a rencontrées, mais capitalisant l'expérience acquise par le Sénat depuis quatre décennies en matière de contrôle d'application des lois, elle est fière de faire part au Sénat des quelques premières réflexions d'ensemble figurant dans le présent rapport d'information.

PREMIÈRE PARTIE : LE BILAN DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DURANT LA SESSION 2011-2012

I. LA MÉTHODOLOGIE DU CONTRÔLE

A. DES STATISTIQUES ÉTABLIES À PARTIR D'UNE BASE DE DONNÉES PROPRE AU SÉNAT

De manière schématique, le contrôle de la parution des textes d'application des lois par le Sénat repose principalement sur les données d'une base informatique élaborée et gérée en propre par le Sénat depuis 1971 (la base APLEG), tenues à jour par les commissions permanentes, chacune pour les lois qu'elle a examinées au fond. Les commissions recensent ainsi, loi par loi, les dispositions législatives appelant des mesures réglementaires et suivent la parution au Journal Officiel des textes attendus.

En outre, le Premier ministre, constitutionnellement responsable de l'exécution des lois, tient de son pouvoir réglementaire la possibilité de prendre toute mesure nécessaire à l'application d'une loi, en dehors des cas où cette loi elle-même l'y invite ; la publication des mesures d'application non prévues par la loi mais identifiées comme telles est donc également renseignée dans la base APLEG.

Les données ainsi collectées font apparaître quatre catégories de lois réparties selon leur état de mise en application :

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

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

- **les lois « partiellement mises en application »**, qui n'ont reçu qu'**une partie** des mesures réglementaires prescrites par le législateur. Au sein de cette catégorie, le degré de mise en application de chaque loi est très variable, et s'apprécie par référence au nombre des articles à appliquer et au nombre des décrets ou arrêtés nécessaires ;

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

B. DES NOTIONS À INTERPRÉTER AVEC PRUDENCE

Ces terminologies n'ont cependant qu'une valeur relative. Ainsi, une loi contenant une majorité de dispositions d'application directe peut néanmoins rester répertoriée parmi les lois « non mises en application », dès lors qu'elle n'a reçu aucun des textes réglementaires -fût-il unique- demandés par le législateur. Dans ce cas, la loi, bien que dite « non mise en application », peut être largement entrée en vigueur.

Dans le même ordre d'idée, la notion de loi « totalement » ou « partiellement » inapplicable recouvre des réalités très différentes.

Ainsi, la commission des Affaires économiques relève-t-elle que la loi n° 2012-325 du 7 mars 2012 portant diverses dispositions d'ordre cynégétique, dont la plupart des 23 articles sont en vigueur, reste classée dans la catégorie optiquement inquiétante « non mise en application » du simple fait de la non-publication du seul décret d'application que prévoyait son article 13 ; inversement, un seul décret fait entrer une loi dans la catégorie plus rassurante « partiellement mise en application », alors même qu'un très grand nombre d'autres textes réglementaires nécessités par cette même loi resteraient au contraire en souffrance...

De même, les pourcentages de mise en application n'ont qu'une valeur indicative de l'effort réglementaire déployé par le Gouvernement, selon l'ampleur des lois considérées ; ainsi, la publication de « seulement » 70 % des mesures réglementaires d'un texte nécessitant 40 décrets représente une production réglementaire bien plus considérable que la mise en application « à 100 % » d'une loi ne nécessitant qu'un seul décret.

C. DEUX PARAMÈTRES NOUVEAUX À PRENDRE EN COMPTE CETTE ANNÉE

1. Un ajustement des bornes de la période de référence

À la suite d'une réunion organisée au Sénat le 15 mars 2012 entre des fonctionnaires du Secrétariat général du Gouvernement et des fonctionnaires de la Direction de la législation et du contrôle du Sénat, afin de préciser la méthodologie du rapport 2011-2012 et d'en déterminer des bornes temporelles aussi opérationnelles que possible, il a été décidé d'en fixer le point de départ à la nouvelle législature et d'y prendre en compte tous les textes d'application publiés au cours du premier trimestre 2013, plutôt que d'arrêter comme les années précédentes les décomptes sur la base des seuls textes réglementaires parus au 31 décembre de l'année considérée.

Le présent rapport prend ainsi en compte :

- l'ensemble des lois promulguées entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012 (soit de la loi n° 2011-867 relative à l'organisation de la médecine du travail du 20 juillet 2011 à la loi n° 2012-958 de finances rectificative pour 2012 du 16 août 2012), la liste complète de ces lois figurant en annexe du présent rapport (les lois adoptées et promulguées à compter de la rentrée parlementaire d'octobre 2012 seront prises en compte dans le rapport de l'année prochaine) ;

- toutes les mesures réglementaires parues au Journal officiel jusqu'à sa livraison du 31 mars 2013 incluse (soit six mois plus un jour franc après le 30 septembre 2012).

Ces nouvelles bornes dans le temps ont l'avantage de refléter plus exactement le rythme réel de la mise en application des lois récentes, et d'apprécier au plus juste la tendance qui s'est dessinée ces dernières années d'une mise en application plus prompte des lois promulguées récemment.

En contrepartie, elle a eu pour effet de décaler à due concurrence la date d'examen par chaque commission permanente du bilan d'application des mesures réglementaires des lois de son ressort, puis, sur la base des observations des commissions permanentes, de la date de présentation du rapport annuel de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois et, par voie de conséquence, le débat en séance plénière sur les conclusions de ce rapport.

2. L'incidence de la mise en place de deux commissions nouvelles se substituant à l'ancienne commission de l'Économie

Le 22 février 2012, c'est-à-dire au cours de la période de référence du présent rapport, a été constituée au Sénat une nouvelle commission permanente « du Développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire » qui, en pratique, est née par scissiparité de l'ancienne commission de l'Économie, à laquelle a concomitamment succédé la nouvelle commission des Affaires économiques.

Ce dédoublement a conduit à redistribuer entre les deux nouvelles instances le stock de lois dont le suivi réglementaire était antérieurement assuré par l'ex-commission de l'Économie, selon un critère *ratione materiae* (les lois concernées étant attribuées à chaque commission selon son domaine naturel de compétences).

D. QUELLE LECTURE POLITIQUE FAUT-IL FAIRE DE CES STATISTIQUES GLOBALES ?

Derrière tous les chiffres du présent rapport, il convient de mettre en évidence l'action concrète des Gouvernements en vue d'une mise en application rapide et sincère des lois votées par le Parlement.

Sur une période donnée, cette démarche impose de rapporter les statistiques disponibles à la succession des mandatures en cause, sachant qu'un nouveau Gouvernement -quel qu'il soit- sera toujours plus enclin à mettre en application ses propres lois avant celles héritées de ses prédécesseurs, surtout si ces dernières ont été adoptées par une majorité parlementaire opposée à la sienne.

Ainsi, pour avoir une interprétation politique correcte des statistiques de mise en application des lois au cours de la session 2011-2012, il est indispensable de tenir compte des changements survenus au sommet de l'État depuis 2007, en distinguant les lois votées sous la présidence de Nicolas Sarkozy -avec François Fillon comme seul Premier ministre durant toute la XIIIème législature- et celles votées depuis l'arrivée à l'Élysée de François Hollande et la nomination de Jean-Marc Ayrault à Matignon.

De fait, durant toute la présidence Sarkozy, le pouvoir exécutif n'a pratiquement eu à mettre en application que des lois proposées par le Premier ministre du moment ou, le cas échéant, des lois votées sous les derniers Gouvernements du Président Jacques Chirac (Jean-Pierre Raffarin jusqu'en 2005, puis Dominique de Villepin jusqu'en mai 2007), c'est-à-dire des textes répondant aux souhaits du Gouvernement en place et provenant de sa propre majorité parlementaire.

La situation est différente aujourd'hui, car **avec l'alternance à l'Élysée puis à Matignon en mai-juin 2012, le nouveau Gouvernement de Jean-Marc Ayrault a dû non seulement mettre en application ses propres lois, mais également un certain nombre de mesures voulues par l'ancienne majorité**, y compris celles qu'il a combattues alors qu'il était encore dans l'opposition... En termes d'incidence statistique, cette situation politique nouvelle ne peut pas rester totalement neutre.

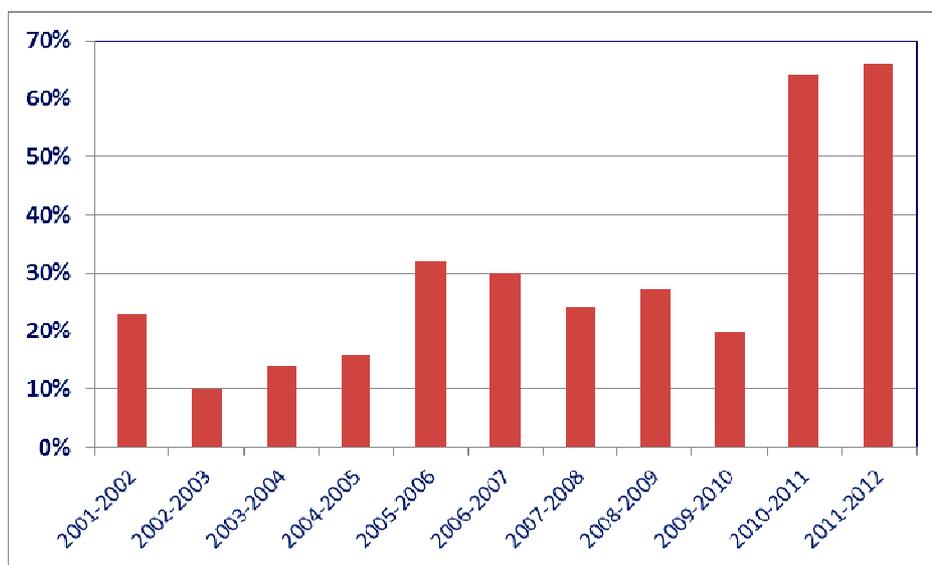
On peut donc se féliciter que sur le plan des principes, le nouveau Gouvernement ait clairement posé la mise en application des lois comme une de ses priorités fortes : dès son entrée en fonction, il a confirmé l'objectif fixé par son prédécesseur en 2008 de faire paraître les décrets d'application de toutes les lois nouvelles dans un délai maximum de six mois. Cette préoccupation s'inscrit dans une politique d'ensemble d'amélioration de l'environnement normatif français en vue d'en renforcer les performances et d'en faciliter la mise en œuvre avec un haut niveau de sécurité juridique.

C'est au regard de cet objectif qu'il convient d'interpréter les statistiques très prometteuses concernant les lois votées par la nouvelle majorité (XIV^{ème} législature), avec déjà plus de 80 % de lois mise en application partielle ou totale, alors même que le délai de 6 mois imparti au Gouvernement pour publier ses textes d'application n'est pas encore expiré.

Pour le reste, avec 66 %, le taux sur l'ensemble de la session 2011-2012 peut évidemment sembler moins favorable, même s'il reste en légère progression sur celui de la session précédente (64 %). Pour autant, ce pourcentage reste encourageant si l'on considère qu'il intègre la mise en application d'un certain nombre de textes dont l'initiative revenait à l'ancienne majorité (l'actuel Gouvernement a déjà publié 50 règlements ou rapports d'application de lois votées sur la durée totale de la précédente législature, c'est-à-dire entre 2007 et 2012).

Surtout, le taux affiché l'année précédente par le Gouvernement Fillon, soit 64 %, ne reflétait en rien la moyenne beaucoup plus médiocre observée au cours des précédentes sessions, comme le montre une courbe révélatrice figurant dans le rapport publié l'année dernière par votre commission sénatoriale :

Évolution décennale du pourcentage de mesures réglementaires prises par rapport au nombre des mesures attendues



En définitive, si l'impartialité des chiffres commande de donner acte au précédent Gouvernement de l'effort de rattrapage qu'il a consenti dans sa dernière année d'exercice, il faut surtout saluer le maintien de cap affiché par l'actuel Gouvernement dès son entrée en fonction, puisque pratiquement 90 % des lois adoptées au cours de la session 2011-2012 sont aujourd'hui mises en application partielle ou totale.

Rapportée à la moyenne des années précédentes, la progression enregistrée cette année est bien réelle. On peut penser qu'il s'agit désormais d'une tendance durable car pour les textes votés sous la XIV^{ème} législature -c'est-à-dire par l'actuelle majorité- les premières statistiques disponibles la confirment pleinement, et ne pourront qu'augmenter au fur et à mesure du délai de 6 mois après promulgation dont dispose le Gouvernement pour publier les textes d'application des lois nouvelles.

II. UNE MISE EN APPLICATION PLUS PROMPTE DES LOIS RÉCENTES

A. UNE ACTIVITÉ LÉGISLATIVE SOUTENUE SUR LA PÉRIODE CONSIDÉRÉE

Au cours de la période de référence correspondant cette année à la session parlementaire 2011-2012 - soit entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012 - 57 lois ont été promulguées (hors conventions internationales), ce qui, comparé aux sessions précédentes, traduit un maintien d'un haut niveau d'activité législative du Sénat, malgré la période d'interruption des travaux parlementaires liée à l'élection présidentielle d'avril-mai 2012 puis au renouvellement de l'Assemblée nationale en juin 2012.

État des lois promulguées durant la période de référence

Année parlementaire (*)	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Nombre de lois promulguées	46	42	56	64	57
dont issues de propositions de loi (en %)	13 (28 %)	8 (19 %)	21 (37 %)	15 (23 %)	27 (47 %)

(*) Pour permettre des comparaisons fiables d'une année sur l'autre, les bornes des trois premières « années parlementaires » sont fixées du 1^{er} juillet au 30 juin suivant ; l'année 2010-2011 court jusqu'au 13 juillet 2011, et l'année 2011-2012 couvre la période du 14 juillet 2011 au 30 septembre 2012.

On relève incidemment que sur les 57 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2011-2012, 27 lois sont issues de propositions déposées par des sénateurs ou des députés, soit un volume de législation d'initiative parlementaire dépassant 47 %, non compris les articles figurant dans des lois d'initiative gouvernementale mais issus d'amendements parlementaires. Ce constat corrobore la montée en puissance de l'initiative parlementaire consécutive à la nouvelle organisation des travaux des assemblées telle qu'elle résulte de la révision constitutionnelle de juillet 2008, avec notamment les semaines réservées chaque mois aux initiatives parlementaires.

En ce qui concerne l'impact de la production législative sur l'application des lois, le nombre de lois adoptées chaque année n'est pas un indicateur neutre car très logiquement, le nombre des textes d'application est plus ou moins proportionnel au nombre des lois à mettre en œuvre.

Dans ce domaine, les chiffres pour 2011-2012 confirment la relative stabilité d'une année sur l'autre du nombre total de lois nouvelles, ce qui, dans un contexte très décrié d'inflation législative, pourrait s'analyser comme une tendance positive.

Mais comme l'a fait observer à juste titre le nouveau ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des Relations avec le Parlement, M. Alain Vidalies, lors de son audition du 18 décembre 2012 devant la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, ces chiffres sont peu significatifs en eux-mêmes, car à nombre égal, les nouvelles lois sont en revanche de plus en plus longues (elles comptaient 20 articles en moyenne dans les années 1990 contre près de 40 depuis une décennie).

C'est un des facteurs de l'accroissement du nombre des normes en vigueur -souvent qualifié de véritable « inflation législative »- à la fois par effet direct (plus d'articles de lois) et, plus encore, par effet induit (l'augmentation corrélative du nombre des textes réglementaires d'application nécessaire à la mise en œuvre de tous ces articles).

B. UN BILAN GLOBAL PLUTÔT POSITIF POUR L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2011-2012

1. Le flux des lois nouvelles promulguées durant la session : presque 90 % d'application partielle ou totale

Considérées dans leur ensemble, sur les 57 lois promulguées au cours de la session 2011-2012, 16 étaient d'application directe, et 41 appelaient des mesures réglementaires d'application.

Sous les réserves terminologiques exposées ci-avant, **parmi ces 41 lois nécessitant des mesures d'application :**

- 11 lois sont devenues totalement applicables,
- 23 lois sont partiellement applicables,
- seulement 7 lois attendent encore d'être mises en application.

*Récapitulatif des mises en application des lois
promulguées au cours de l'année parlementaire 2011-2012*

Lois promulguées	Application directe	Lois mises en application	Partiellement mises en application	Non mises en application
57	16	11	23	7
<i>en %</i>	<i>28 %</i>	<i>19 %</i>	<i>41 %</i>	<i>12 %</i>

Ainsi, toutes catégories confondues, on constate que seulement 12 % des lois promulguées durant la période de référence demeuraient non appliquées au 31 mars 2013, **ce qui représente (en tenant compte des lois d'application directe) un taux d'application totale ou partielle particulièrement élevé, puisqu'il atteint 88 %.**

2. Le décompte par mesures : un satisfecit plus nuancé

Ainsi qu'il est exposé dans les premières lignes du présent rapport, **l'interprétation des statistiques d'application des lois reste délicate**, et ce score de 90 % de lois mises en application totale ou partielle, pour rassurant qu'il soit, n'en mérite pas moins d'être nuancé par un décompte « par mesures » (et non « par lois »), technique moins globalisante et qui amène à des conclusions plus prudentes.

En effet, le décompte par mesures atténue le poids relatif des lois d'application directe (généralement des lois assez brèves et qui, par définition, s'appliquent sans nécessiter de décret) ou celui des lois n'appelant qu'un nombre réduit de décrets, tout en rétablissant à sa juste importance le poids relatif des mesures nécessaires à la mise en œuvre des différents articles de lois parfois très longues, comme notamment les lois de finances, les lois de financement de la sécurité sociale, les lois portant diverses dispositions dans tel ou tel domaine, etc...

Tel est l'intérêt d'un décompte par mesures qui, du coup, ramène aux alentours de seulement 55 % le taux effectif (avant redressement) de mise en application des textes adoptés par le Parlement au cours de l'année parlementaire 2011-2012, ainsi qu'il ressort du tableau suivant :

Décompte détaillé du taux de mise en application des mesures figurant dans les lois promulguées durant l'année parlementaire 2011-2012 ()*

Mesures prescrivant un texte réglementaire	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Développement durable	Finances	Lois	Total (**)
Nombre total, dont	9	5	151	12	31	104	170	482
- mises en application	1	1	99	8	12	76	67	264
- restant à mettre en application	8	4	52	4	19	28	103	218
Taux de mise en application	11 %	20 %	66 %	67 %	39 %	73 %	39 %	55 %

(*) Données issues de la base APLEG - Statistiques arrêtées au 20 mai 2013.

(**) Aucune loi examinée par une commission spéciale durant la période de référence

Ce pourcentage -qui ne prend pas en compte la publication par le Gouvernement de 19 mesures supplémentaires se révélant finalement nécessaires à l'application de dispositions législatives qui n'en avaient pas expressément prévu- appelle deux observations importantes :

- on pourrait, tout d'abord, être frappé par la forte différence de taux de mise en application selon les commissions permanentes, avec un écart allant de 1 (pour la commission des affaires économiques) à 7 (pour la commission des finances). Mais ces écarts apparents en pourcentages n'ont qu'une signification relative, et ne prennent de sens que rapportés au nombre des mesures législatives concernées et à celui des décrets à prendre. Or, ces paramètres varient beaucoup d'une commission à l'autre, et rendent peu pertinentes les comparaisons. Ainsi, le taux d'application à peu près comparable concernant les mesures relevant de la commission des affaires sociales (64 %) et de la commission de la culture (67 %) correspond-il, pour la commission des affaires sociales, à 55 textes d'application encore en souffrance, mais seulement 4 textes d'application pour la commission de la culture.

- par ailleurs, **ce taux global de 55 % semble accuser un déficit de 10 % par rapport aux statistiques réalisées de son côté par le Secrétariat général du Gouvernement**, avec lequel les secrétariats des commissions permanentes du Sénat et, depuis sa création, celui de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, échangent pourtant des informations régulières. **Selon les décomptes du Gouvernement, en effet, il a été publié sur la période considérée 241 mesures sur 367 attendues, soit un taux arrondi de 66 %.**

En fait, cet écart est surtout optique : il ne traduit pas de discordance de fond mais résulte, pour l'essentiel, des différences de méthodes de comptabilisation entre les services du Sénat et ceux du Gouvernement, de telle sorte qu'il disparaît moyennant les redressements adéquats.

Ainsi, à une date donnée, l'outil statistique du Sénat (la base APLEG) enregistre comme « disposition législative appelant une mesure d'application » les articles de loi à entrée en vigueur différée que, pour sa part, le Gouvernement ne comptabilise qu'au moment où ils entrent effectivement en vigueur (il considère que par définition, un article qui n'est pas en vigueur est en tout état de cause insusceptible d'être mis en application).

Dans le même ordre d'idée, le Sénat inclut dans ses statistiques les arrêtés ministériels, là où le Gouvernement ne décompte que les décrets ; en revanche, le Sénat ne comptabilise pas en « mesures attendues » les décrets dont le pouvoir exécutif prend l'initiative pour permettre l'application de dispositions législatives qui, au départ, n'en avaient pas envisagé la nécessité (« mesures spontanées »).

L'état de rapprochement ci-après, établi sur des bases équivalentes, montre ainsi qu'il n'y a réellement pas de différence d'appréciation sur le pourcentage de mise en application entre la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois et le Secrétariat général du Gouvernement :

*État de rapprochement des mesures d'application des lois promulguées
durant l'année parlementaire 2011-2012*

RUBRIQUE		SENAT	GOUVERNEMENT
1.	Mesures prescrivant un texte réglementaire	482	
2.	Décrets sur articles à entrée en vigueur différée	- 57	
3.	Arrêtés ministériels	- 82	
Total redressé		343	
4.	Mesures mises en application	264	
5.	Décrets spontanés	+ 19	
6.	Arrêtés ministériels déjà pris	- 56	
Total redressé		227	
7.	Mesure à prendre		367
8.	Mesures prises		241
Taux de mise en application (arrondi)		66 %	66 %

3. Des délais moyens de parution des textes d'application se rapprochant des objectifs fixés par la circulaire de 2008

Sauf à minorer la portée et l'efficacité de la volonté du législateur, **il faut non seulement que la loi soit assortie des textes nécessaires à son application, mais encore que ces textes soient publiés par le pouvoir exécutif dans des délais raisonnables**, en dépit du cheminement relativement complexe de l'élaboration des normes réglementaires, notamment lorsqu'elles nécessitent l'intervention de plusieurs ministères ou qu'elles imposent de procéder à de nombreuses consultations préalables.

Cette exigence logique impose une obligation de résultat, car conformément à la jurisprudence administrative, la non-parution des décrets d'application dans un délai d'une année a été admise par le Conseil d'État comme de nature à engager la responsabilité de l'État.

Reste à déterminer la durée du délai raisonnable...

En l'état actuel de la pratique administrative, **le délai assigné aux ministères pour prendre tous les décrets relatifs à une loi a été fixé à six mois** par une circulaire du 29 février 2008. **Cet objectif**, bien que déterminé par le précédent Gouvernement, **a été confirmé par l'actuel Gouvernement**, ainsi que l'a rappelé très clairement M. Alain Vidalies, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des Relations avec le Parlement, lors de son audition du 18 décembre 2012 devant la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois : « [...] *les mesures nécessaires à l'application d'une loi doivent être prises dans les six mois suivant sa publication. L'objectif est maintenu, et il sera respecté* ».

Pour ce qui concerne les délais de parution des mesures prises pour l'application des lois promulguées au cours de l'année parlementaire, on relève qu'avec un délai moyen de 6 mois 8 jours, le bilan se révèle conforme à l'objectif fixé par la circulaire, comme l'établit le tableau ci-après :

*Nombre et délais de parution des mesures réglementaires
prises cette année pour l'application des lois
promulguées au cours de l'année parlementaire 2011-2012*

Mesures réglementaires prises dans un délai de :	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Développement durable	Finances	Lois	Total
moins de 6 mois	-	-	49	4	1	47	35	136
6 mois à moins d'un an	-	1	43	5	13	24	21	105
1 an et plus	-	-	14	-	1	6	5	26
TOTAL	-	1	106	9	15	77	61	269

Cela étant, ce constat favorable mérite d'être relativisé car l'énoncé d'un « délai moyen » conforme à l'objectif ne saurait masquer les écarts significatifs entre les mesures publiées dans un « délai normal » (136 mesures sur 269, soit seulement la moitié), les mesures publiées avec quelques mois de retard (105 mesures, soit près de 40 %) et les mesures publiées dans un délai de 1 an et plus, pouvant, pour le cas, être jugé excessif au regard de l'objectif assigné (26 mesures, soit 10 %).

En outre, un « délai moyen de parution » ne renseigne, par définition, que sur les textes publiés, laissant dans l'ombre les mesures -parfois nombreuses- restant en attente de parution au-delà des six mois...

C'est sans doute ce qui explique le jugement assez contrasté émis sur ce point par les différentes commissions permanentes. Ainsi pour la commission de la Culture, « [...] *Le délai moyen de mise en application tend [...] à diminuer fortement par rapport aux législatures antérieures [...] Ce renversement de tendance [...] est particulièrement remarquable, marquant une césure avec le traitement du stock de lois partiellement ou non mises en application au cours des législatures précédentes* ». Dans le même sens, selon la commission des Affaires étrangères, « [...] *de manière générale, si les mesures réglementaires ne sont pas toutes prises pour les lois promulguées lors de l'année parlementaire précédente, on peut cependant saluer l'effort du Gouvernement qui semble vouloir faire en sorte que ces lois deviennent rapidement applicables* ».

À l'inverse, la commission des Affaires économiques « *a le regret de constater que l'engagement du Gouvernement [...] de respecter l'objectif consistant à prendre toutes les mesures réglementaires nécessaires dans un délai de six mois suivant la publication de la loi, n'est encore une fois pas respecté. En effet, alors que les deux dernières lois votées au cours de l'année parlementaire de référence sont d'application directe, la loi du 8 décembre 2011 relative aux certificats d'obtention végétale n'est applicable qu'à hauteur de 12 % et la loi du 7 mars 2012 portant diverses dispositions d'ordre cynégétique est totalement inapplicable* » (raison pour laquelle aucune mesure n'est mentionnée pour cette commission dans le tableau ci-avant).

4. Les premières tendances pour les lois de la XIV^{ème} législature

Il est bien sûr beaucoup trop tôt pour produire des statistiques significatives sur l'application des lois votées depuis le début de la XIV^{ème} législature (c'est-à-dire à compter du 20 juin 2012), mais les données disponibles au 15 mai 2013 semblent indiquer une tendance plutôt favorable, alors même que le délai de 6 mois assigné au Gouvernement pour publier ses textes d'application n'est pas encore expiré pour la plupart des lois adoptées depuis le début de la présente session ordinaire.

Le Gouvernement a même fait preuve d'une grande diligence pour mettre intégralement en application deux lois prévoyant au total 10 mesures d'application, relevant l'une comme l'autre de la commission des Finances (la loi de finances rectificative pour 2012, promulguée le 16 août 2012 et prévoyant 8 mesures d'application, et la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, promulguée le 17 décembre 2012 et prévoyant 2 mesures d'application).

*État provisoire de la mise en application des lois promulguées
depuis le début de la XIV^e législature (à compter du 20 juin 2012)*

Lois promulguées	Application directe	Mise en application complète	Mise en application partielle	Lois non mises en application
24	10	2	8	4
<i>en %</i>	42 %	8 %	33 %	17 %

C. LA POURSUITE DE L'EFFORT DE MISE EN APPLICATION DE LOIS PROMULGUÉES ANTÉRIEUREMENT

Bien évidemment, le travail de publication des textes réglementaires d'application se poursuit bien au-delà de la session parlementaire considérée, de telle sorte que tout au long de l'année, chaque commission permanente est amenée à comptabiliser des décrets et arrêtés mettant en application des articles de lois dont elles ont eu à connaître au cours de sessions précédentes (ou qui avaient été examinées par une commission spéciale mais dont elles assurent le suivi après promulgation).

1. La publication au cours de la session 2011-2012 des mesures d'application de lois antérieures

Ainsi, au cours de l'année parlementaire 2011-2012, les commissions ont-elles dénombré au total 282 mesures réglementaires mettant en application partielle ou totale des lois votées antérieurement, chiffre à peu près comparable à celui des mesures d'application des lois votées au cours de cette même session (269 mesures).

L'interprétation de ce chiffre demeure toutefois délicate, car dans le stock des lois non encore totalement appliquées à la fin d'une session, on identifie des situations disparates et somme toute assez peu comparables : depuis les lois qui n'avaient encore jamais reçu aucun texte d'application jusqu'aux lois auxquelles ne manquaient qu'un seul texte décret pour devenir totalement applicables, sans omettre un volant de textes anciens et parfois devenus sans objet, qui subsistent dans les statistiques alors qu'ils ne seront probablement jamais mis en application.

Sous cette réserve, il est cependant intéressant de noter, comme le fait la commission des Finances, que « [...] la résorption du stock de mesures anciennes reste, quant à elle, dans une moyenne constante » -y compris pour des dispositions législatives remontant à deux ans ou plus- et dans des délais qui, sur l'ensemble des textes considérés, varient entre moins d'un an (3 %), de un à deux ans (57 %) et deux ans ou plus (40 %), ainsi qu'en rend compte le tableau ci-après :

**Nombre et délais de parution des mesures réglementaires
prises durant la session 2011-2012 pour l'application de lois promulguées
antérieurement**

Mesures réglementaires prises dans un délai de :	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Développement durable	Finances	Lois	Commissions spéciales	Total
< 6 mois									
6 mois à 1 an	1		4	1			2		8
1 an à 2 ans	24	8	25		65	29	7	4	162
> 2 ans	27		26	1	45	5		8	112
TOTAL	52	8	55	2	110	34	9	12	282

2. Un rattrapage réglementaire pratiquement achevé pour les lois de la XIIIème législature

Lors de son audition du 18 décembre 2012 par la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, M. Alain Vidalies, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des Relations avec le Parlement, a présenté le bilan qu'il venait d'établir sur la mise en application des lois adoptées durant la XIIème législature (soit du 20 juin 2007 au 19 juin 2012), et précisé les objectifs du nouveau Gouvernement pour les textes à venir : « [...] le taux d'application des lois de la treizième législature, avoisine les 89 %. [...] Il est encore trop tôt pour évaluer l'application des lois sous la présente législature. Les premières lois, comme celle relative aux emplois d'avenir par exemple, trouveront toutefois une application rapide. Plus du tiers de ses décrets d'application est déjà entré en vigueur. Nous visons l'objectif de 100 % ; nous serons comptables des efforts effectués pour l'atteindre, et en tiendrons le Parlement régulièrement informé [...] ».

Sans préjuger des résultats qu'il conviendra de comptabiliser le moment venu pour la législature en cours, on ne peut que saluer le taux très élevé de mise en application des 261 lois adoptées sous la XIII^{ème} législature, dont 181 sont aujourd'hui entièrement applicables et 71 partiellement applicables, soit un taux global de près de 97 %. Sur ce point, le nouveau Gouvernement n'a pas infléchi les efforts déjà relevés l'année dernière, d'autant plus méritoires du fait de l'alternance politique intervenue dans l'intervalle.

*Récapitulatif de la mise en application des lois promulguées
au cours de la XIII^e législature (20 juin 2007 - 19 juin 2012)*

Lois promulguées	Application directe	Mise en application complète	Mise en application partielle	Lois non mises en application
261	86	95	71	9

III. TROIS QUESTIONS RÉCURRENTES

A. LA MISE EN APPLICATION DES MESURES ISSUES D'INITIATIVES PARLEMENTAIRES

Le Sénat accorde une attention particulière au suivi des dispositions législatives issues de propositions de lois et d'amendements parlementaires, pour s'assurer que le Gouvernement manifeste à leur endroit la même considération réglementaire et la même diligence qu'à ses propres textes.

La situation dans ce domaine a été dans le passé l'objet de certaines critiques mais après l'amélioration constatée durant la session 2010-2011, elle ne paraît plus susciter aujourd'hui d'inquiétude majeure, la commission des Lois relevant à ce propos dans son dernier bilan annuel que pour les lois la concernant « [...] Statistiquement, ces textes font l'objet d'un taux de mise en application équivalent à ceux des projets de loi », que l'on compte en nombre de lois ou en nombre de mesures (soucieuse de l'équilibre entre les deux chambres, elle tempère cependant son optimisme en remarquant une disparité entre le sort réservé aux initiatives des sénateurs et celles des députés, « [...] puisque les mesures réglementaires prises sur le fondement de dispositions d'origine sénatoriale ont un taux de mise en application (25 %) deux fois moins élevé que des mesures réglementaires issues d'amendement de l'Assemblée nationale (50 %) ».

Sous les réserves d'usage -s'agissant d'un décompte assez délicat à effectuer en pratique, en raison de l'évolution des textes au cours de la navette parlementaire- le tableau ci-après, tiré des données disponibles dans la base APLEG, donne un aperçu du suivi réglementaire des dispositions législatives introduites au cours de la session par voie d'amendement (autre que les amendements en CMP) et semble corroborer l'analyse de la commission des Lois, d'un taux d'application moins favorable réservé aux amendements du Sénat par rapport à ceux du Gouvernement lui-même ou ceux de l'Assemblée nationale :

*Suivi réglementaire des dispositions législatives
introduites par voie d'amendement durant la session 2011-2012*

Origine des mesures	Amendement du Gouvernement	Amendement de l'Assemblée nationale	Amendement du Sénat
Nombre total de mesures prévues	63	74	93
Nombre de mesures prises	36	31	29
Pourcentage de mise en application	57 %	42 %	31 %

**B. URGENCE LÉGISLATIVE ET SUIVI RÉGLEMENTAIRE : DES CADENCES
EN VOIE D'HARMONISATION**

La logique voudrait que les projets de loi examinés selon des procédures d'urgence (l'ancienne procédure de déclaration d'urgence puis, depuis la révision constitutionnelle de 2008, suivant la procédure accélérée) fassent l'objet d'une mise en application réglementaire plus rapide que les autres -notamment ceux pour lesquels cette procédure n'est pas mise en œuvre de plein droit en vertu d'une règle constitutionnelle, mais à l'initiative expresse du Gouvernement- sauf à démentir en aval le motif de réelle urgence invoqué par le Gouvernement pour contraindre le Parlement dans ses délais d'examen.

Or, jusqu'à une période relativement récente, l'urgence législative a rarement eu d'effet accélérateur sur le rythme de parution des mesures réglementaires prescrites, les commissions permanentes ayant souvent à déplorer que la cadence rapide imposée dans la phase d'examen parlementaire n'ait pas été maintenue en aval, les ministères concernés ne faisant pas toujours preuve de la même célérité dans la publication des textes.

Ainsi, dans son rapport 2009 sur l'application des lois, le service des commissions du Sénat observait-il à juste titre que dans bien des cas, « [...] la déclaration d'urgence ou le recours à la procédure accélérée n'ont guère été déterminants pour le taux de publication des mesures réglementaires prescrites [...] On avait pu déplorer, en 2002-2003, le niveau dérisoire du taux de mise en application des dispositions, insérées dans les lois votées après déclaration d'urgence, appelant un suivi réglementaire : moins de 3 % ! [en dépit d'une légère amélioration temporaire en 2004 et 2005] les 16 % de l'année 2006-2007 avaient traduit un recul préoccupant encore accentué en 2007-2008 avec un taux de 10 % [...] étant précisé que le nombre des dispositions à mettre en application, en 2008-2009, pour les seules lois votées après déclaration d'urgence, représente cette année près des deux tiers du total prévu pour l'ensemble des lois votées (soit 63,2 %, contre 51,6 % en 2007-2008) »...

Depuis lors, la situation s'est améliorée sur ce point.

Ainsi, en dépit de quelques contre-exemples sans doute regrettables (comme celui de l'emblématique loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, adoptée selon la procédure d'urgence, et dont plusieurs articles ne sont toujours pas applicables), peut-on constater à la fois une tendance générale à un raccourcissement des délais de mise en application des lois adoptées selon la procédure accélérée et, pour cette catégorie, des taux sensiblement comparables à ceux relevés pour l'ensemble des lois promulguées durant la session parlementaire (légèrement inférieur à 90 %), ainsi que l'établit le tableau ci-après :

*Taux de mise en application des lois
promulguées au cours de l'année parlementaire 2011-2012*

Catégorie de lois	Lois adoptées en procédure accélérée	Ensemble des lois promulguées
Lois d'application directe	35 %	28 %
Lois mises en application	19 %	19 %
Lois partiellement mises en application	32 %	41 %
TOTAL	87 %	88 %
Lois non encore mises en application	13 %	12 %

Mais là encore, il convient de ne pas en tirer des déductions hâtives, car en réalité, le délai moyen de parution des décrets d'application des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée (hors mise en œuvre de droit), soit 6 mois et 3 jours, demeure pratiquement identique au délai moyen de mise en œuvre de l'ensemble des lois (soit 6 mois et 8 jours). De même, le tableau ci-après montre que l'objectif fixé par la circulaire de 2008 de faire sortir ces décrets dans les 6 mois n'a été respecté que pour 42 mesures sur un total de 78 (soit dans 54 % des cas), soit à peine plus que pour l'ensemble des textes (136 textes sur 269, soit 51 % des cas).

*Nombre et délais de parution des décrets pris durant la période de référence
pour l'application des lois examinées durant la session 2011-2012
après engagement de la procédure accélérée*

Mesures réglementaires prises dans un délai de :	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Développement durable	Finances	Lois	Total
moins de 6 mois	-	-	15	-	-	-	27	42
6 mois à moins d'un an	-	-	13	1	5	-	12	31
1 an et plus	-	-	1	-	-	-	4	5
TOTAL	-	-	29	1	5	-	43	78

En définitive, malgré les progrès appréciables réalisés dans ce domaine, il semble que l'examen parlementaire d'un projet ou d'une proposition de loi selon la procédure accélérée ne soit pas le gage de sa mise en application plus rapide après promulgation. En effet, les rigidités intrinsèques de la procédure d'élaboration des décrets restent les mêmes en aval, que les lois aient été adoptées dans une navette normale ou après seulement une lecture dans chaque assemblée.

C. LE PASSIF DES LÉGISLATURES ANTÉRIEURES : UN STOCK VOUÉ À PÉREMPTION ?

Depuis plusieurs années, le bilan d'application des lois fait le constat que les décrets parus pour la période de référence ne concernent jamais -ou seulement à de rares exceptions près- des lois promulguées lors des législatures antérieures à la période 2007-2012.

La base APLEG recense ainsi un certain nombre de lois anciennes promulguées entre juin 1981 et juin 2007 qui n'ont pas du tout été mises en application (9 lois) ou seulement de manière partielle (163 lois), mais dont tout laisse à penser que beaucoup de décrets d'application seraient aujourd'hui sans objet, quand ce ne serait pas ces lois elles-mêmes qui le seraient devenues.

Dans leurs observations annuelles, plusieurs commissions permanentes évoquent cette question. La commission des Affaires économiques souligne ainsi que la loi du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique n'est toujours pas totalement applicable (contrairement à la loi pourtant beaucoup plus récente du 13 juillet 2011 visant à interdire la technique de fracturation) et que dans ce secteur de l'énergie, *« les travaux relatifs à ces mesures réglementaires prévues depuis près de huit ans doivent être repris par le Gouvernement pour mettre un terme à ce délai d'attente d'ores et déjà excessif »*.

Mais dans l'ensemble, les commissions permanentes ne semblent pas attacher à la résorption du stock très ancien la même importance immédiate qu'à celle des lois plus récentes, et dont comme telles la mise en application leur paraît prioritaire.

De fait, comme le relève très lucidement la commission de la Culture, *« n'est-il pas un peu illusoire de continuer à comptabiliser les textes réglementaires d'application de lois dont la plus ancienne remonte à 1995 »* (et même bien au-delà, pour d'autres commissions) ? Ne faut-il pas admettre qu'au fil des législatures et d'alternance en alternance, ces textes ne correspondent plus nécessairement aux priorités politiques du moment, et que leur mise en application tant d'années après pourrait ne plus être pertinente compte tenu de différentes évolutions survenues entretemps (avancées technologiques, médicales, sociologiques, etc...) ?

Sur le strict plan juridique, cette question se révèle très controversée, car elle pourrait introduire l'idée qu'avec le temps, certaines dispositions législatives restées en souffrance faute de décrets d'application finiraient par devenir obsolètes avant même d'avoir trouvé à s'appliquer.

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois se gardera bien d'accréditer cette notion contraire au caractère intangible de la loi tant qu'elle n'a pas été dûment abrogée... Mais avec les précautions d'usage, les commissions permanentes trouveraient peut-être opportun de ne plus prendre en compte dans leurs statistiques ces textes anciens, car ils tirent artificiellement vers le bas le pourcentage de mise en application du stock législatif dont elles assurent le suivi.

IV. LES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT : UNE PRODUCTION FOISONNANTE MAIS TROP SOUVENT TARDIVE

Le contrôle de l'action du Gouvernement est une compétence constitutionnelle dévolue au Parlement, mais dans l'exercice de cette compétence, le Parlement est largement tributaire des informations fournies par le Gouvernement lui-même, notamment à travers deux types de rapports spécialisés :

- les rapports périodiques ou uniques prévus, soit par les lois de finances ou les lois de financement de la sécurité sociale, soit par des dispositions ponctuelles d'autres lois, souvent introduites par voie d'amendement parlementaire au cours de la procédure législative ;
- de création beaucoup plus récente, les rapports dits « de l'article 67 », institués par la loi de simplification du droit du 9 décembre 2004.

En volume, on constate que l'information ainsi mise chaque année à la disposition des sénateurs est très abondante -trop, selon certains sénateurs qui regrettent de ne pouvoir en exploiter qu'une petite partie- même si, dans ce domaine, les statistiques doivent être prises avec précaution (la transmission des différents rapports suit en effet des cheminements assez variables -remise directe au Président du Sénat, envoi par le Secrétariat général du Gouvernement, envoi à la commission compétente, etc...- mais le suivi de leur dépôt n'est pas centralisé, relevant selon le cas, de plusieurs divisions de la direction de la Séance ou de la direction de la Législation et du Contrôle). Le tableau estimatif ci-après, établi par la direction de la Séance, donne une idée de ce foisonnement :

*Nombre et répartition des rapports au Parlement
déposés par le Gouvernement au cours des quatre dernières sessions*

Session	Rapports périodiques	Rapports uniques	Rapports de l'article 67	Total
2008-2009	37	14	22	73
2009-2010	49	23	24	96
2010-2011	39	29	22	90
2011-2012	46	26	44	116
TOTAL	171	92	112	375

Concernant les délais de présentation, l'année parlementaire 2011-2012 vérifie une fois de plus la tendance générale constatée les années précédentes : **la production des rapports demandés par le Parlement pâtit de retards endémiques, et un certain nombre des rapports attendus ne sont même jamais présentés.**

Certes, une statistique annuelle n'a pas en soi grande signification, car hormis les rapports dits « de l'article 67 » -qui doivent normalement être présentés six mois après l'entrée en vigueur de la loi (*cf. infra*)- les délais impartis au Gouvernement pour présenter ses autres rapports sont assez variables et parfois longs (ne serait-ce que pour pouvoir apprécier la mise en œuvre d'un dispositif sur une durée suffisante).

Mais si on raisonne sur la totalité des lois répertoriées dans la base APLEG depuis 1980, **le Parlement aurait dû se voir remettre plus de 500 rapports : or, il n'en a reçu effectivement que 245, soit un taux global inférieur à 50 %**. Cette situation paraît dommageable, d'autant qu'en dehors des questions écrites, les assemblées ne disposent guère de moyen de pression pour amener le Gouvernement à fournir en temps et en heure les informations attendues.

A. UNE MINE D'INFORMATION À MIEUX EXPLOITER : LES RAPPORTS « DE L'ARTICLE 67 »

Aux termes de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 (adopté à l'initiative du Gouvernement), « *A l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs* ».

Or l'exploitation de ces rapports -qui pourraient pourtant faciliter nettement le travail de contrôle de l'application des lois- semble se heurter à plusieurs facteurs qui en compromettent le rendement effectif.

1. Un délai de six mois trop rarement respecté

La première limite tient aux retards considérables qui grèvent le dépôt de la plupart des rapports dits « de l'article 67 », comme en attestent les décomptes effectués par la direction de la Séance (les rapports de l'article 67 ne sont pas pris en compte dans les statistiques de la base APLEG).

Ainsi, au cours de la session ordinaire 2011-2012 proprement dite (c'est-à-dire entre le 1^{er} octobre 2011 et le 30 septembre 2012), le Sénat a reçu 44 rapports « *de l'article 67* », soit exactement le double du nombre de ces rapports enregistrés au cours du précédent exercice (2010-2011). Mais cette spectaculaire augmentation apparente du nombre de rapports ne suffit pas à masquer les retards accumulés depuis l'origine, car sur la période considérée et compte tenu du délai légal de six mois, le Sénat aurait été en droit d'attendre au moins 72 rapports -nombre correspondant au total des lois votées entre le 1^{er} avril 2011 et le 31 mars 2012- sans compter les très nombreux rapports non encore présentés sur les lois des années précédentes.

Dans le même ordre d'idée, le délai légal de six mois n'a été respecté que trois fois cette année (situation en très légère amélioration par rapport à l'année précédente, où le délai légal n'a jamais été respecté..), et dans l'ensemble, les délais réels de mise à disposition des rapports de l'article 67 restent vraiment très éloignés de l'intention première du législateur : 15 rapports ont été remis plus d'un an après la promulgation de la loi, le record revenant au rapport sur la loi du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, publié plus de 5 ans après promulgation.

L'objectif des six mois fixé par le législateur en 2004 était-il trop ambitieux ? Quoi qu'il en soit, la réalité montre qu'il n'est que très rarement respecté, le « léger mieux » constaté en 2011-2012 ne suffisant pas à redresser une situation dans l'ensemble très médiocre.

2. Des informations de portée assez variable

La seconde limite -dont est d'ailleurs convenu le Secrétaire général du Gouvernement, M. Serge Lasvignes, lors de son audition du 18 décembre 2012 devant la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois- réside dans l'hétérogénéité des rapports de l'article 67, certains fournissant un ensemble d'informations assez détaillées et directement exploitables (notamment la liste des textes réglementaires d'application restant à prendre et, s'il y a lieu, les motifs pouvant justifier le retard pris), alors que d'autres se contentent d'un simple catalogue de mesures sans commentaires explicatifs.

En outre, dans bien des cas, les raisons alléguées par les ministères pour expliquer les délais de publication de tel ou tel texte d'application sont rédigés en termes très généraux et somme toute peu significatifs, comme par exemple : « *La concertation, qui s'avère difficile en raison du nombre d'interlocuteurs et de leurs intérêts divergents, est en cours sur ce sujet* » (rapport sur la mise en application de la loi du 20 juillet 2011 de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques), ou encore : « *La complexité du texte à prendre et les longues concertations qu'il nécessite avec l'ensemble des parties prenantes, expliquent pourquoi le décret n'a pas encore été publié* » (rapport sur la loi du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique)...

B. LES AUTRES RAPPORTS A PRÉSENTER EN VERTU D'UNE LOI

En dehors des rapports dits « de l'article 67 », un très grand nombre de dispositions législatives prescrivent au Gouvernement de présenter au Parlement, soit en annexe du projet de loi de finances ou du projet de loi de financement de la sécurité sociale, soit séparément de manière ponctuelle ou périodique, différents rapports d'information et d'application (la liste des rapports publiée en annexe du Recueil des textes relatifs aux Pouvoirs publics publiés conjointement par les deux assemblées donne une idée du nombre et de la diversité des documents demandés).

Or, sans sous-estimer l'ampleur et la complexité du travail ainsi imposé aux ministères en charge de l'élaboration de ces rapports, force est de déplorer d'importants retards dans la remise des documents attendus par le législateur, au point que sur l'ensemble de la XIIIème législature, seulement 67 des 311 rapports prescrits ont été déposés, à peine plus d'un rapport sur cinq ...

Cette situation est ancienne et dénoncée de longue date mais elle ne semble pas en voie de réelle amélioration, comme pratiquement l'ensemble des commissions permanentes s'accordent, cette année encore, à le déplorer.

Ainsi, pour la commission des Finances -la plus concernée par cette question, puisqu'elle assure le suivi des lois de finances où figurent le plus grand nombre de demandes de rapports- « *Seuls 70 des 175 rapports attendus par les lois promulguées depuis 2001 ont été effectivement remis au Parlement, soit moins de la moitié* ». De même, selon la commission des Affaires sociales -elle aussi très concernée puisque beaucoup de ses textes prévoient le dépôt de rapports d'information- « *3 rapports seulement, sur les 22, ont été publiés* » malgré un nombre de demandes de rapports « *plus raisonnable que l'an dernier : 22 contre 38* », notamment de la part des sénateurs : seulement 5 demandes de rapports résultent d'un amendement sénatorial (sur un total de 22), chiffre d'ailleurs en baisse par rapport à l'année précédente (15 demandes d'origine sénatoriale). La commission du Développement durable constate quant à elle que : « *Sur les 40 rapports prévus par les 17 lois [dont elle assure le suivi], seuls 23 avaient été publiés au 31 mars 2013, dont seulement 4 au cours de la période retenue* ».

En définitive, le sentiment général, parfaitement résumé dans le bilan de la commission de la Culture, est bien que « *Le retard persiste concernant le dépôt des rapports pour les lois récentes comme pour les plus anciennes, les gouvernements successifs ne manifestant que peu de volonté à cet égard* ».

V. QUELQUES PRÉCONISATIONS POUR AMÉLIORER LE CONTRÔLE DE LA PUBLICATION DES TEXTES D'APPLICATION

Quelques-unes des difficultés méthodologiques pointées dans la première partie de ce rapport –en particulier celles qui tiennent à l'absence d'homogénéité des techniques de décompte- pourraient être partiellement aplanies sans nécessiter de refonte totale des procédures en vigueur. C'est dans cet état d'esprit que le Président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois croit utile de suggérer cinq préconisations susceptibles d'améliorer l'efficacité du contrôle et pouvant être mises en œuvre assez rapidement.

1. Harmoniser la présentation des bilans établis chaque année par les commissions permanentes

Les observations détaillées sur l'application des lois pour 2011-2012 produites par chacune des sept commissions permanentes pour les textes de leur domaine de compétence (reproduites dans la troisième partie du présent rapport) représentent une source d'information et un instrument d'analyse très précieux, mais dont la présentation, jusqu'à présent peu homogène, ne facilite pas l'exploitation et les comparaisons.

Certes, quelques indicateurs statistiques sont traités à l'identique d'une commission à l'autre, et la période de référence -fixée, comme il a été indiqué précédemment, en coordination avec le Secrétariat général du Gouvernement- est la même pour tous les bilans. Mais il serait envisageable d'aller plus loin dans le sens de l'harmonisation.

Ainsi, sans remettre en cause la totale autonomie de chaque commission permanente dans la détermination de ses méthodes de travail, sans doute serait-il judicieux que les bilans sectoriels annuels soient tous présentés selon un schéma-type commun, arrêté de concert entre les commissions permanentes et la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, et tenant par ailleurs compte -autant que possible- de la présentation standardisée des statistiques du Gouvernement.

2. Améliorer l'exploitation des rapports de l'article 67

Comme l'a reconnu le Secrétaire général du Gouvernement lors de son audition du 18 décembre 2012, les rapports dit « *de l'article 67* » sont d'une qualité assez inégale : devant ce constat, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois ne peut que souscrire aux efforts que le Gouvernement pourra déployer en vue de les améliorer. Mais ces efforts n'auront de portée que si, de leur côté, les assemblées parlementaires font en sorte de tirer réellement parti de ces rapports. Or, tel ne semble pas être assez le cas à l'heure actuelle.

C'est ainsi, par exemple, qu'à la différence des rapports présentés en application de dispositions législatives particulières -qui sont enregistrés dans la base APLEG et dont le suivi est assuré par chaque commission permanente compétente- les rapports de l'article 67 ne figurent pas dans APLEG, et sont simplement répertoriés dans un tableau récapitulatif tenu en interne par la direction de la Séance (et auquel n'ont donc accès, ni les commissions permanentes, ni la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois).

Au demeurant, le dépôt des rapports de l'article 67, bien que dûment annoncé en séance publique, passe souvent assez inaperçu, au point que certains sénateurs reconnaissent même en ignorer l'existence.

S'agissant de leur diffusion administrative interne, les rapports de l'article 67 sont désormais renvoyés à la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois et, pour information, à la commission compétente ; mais là encore, faute d'une procédure concertée, ces documents ne semblent pas faire l'objet d'un traitement systématique, de telle sorte que le rendement objectif de cet instrument d'information reste assez réduit.

On constate ainsi de manière symptomatique que ces rapports sont à peine évoqués dans les bilans annuels établis par les différentes commissions permanentes, dont le contrôle semble se limiter le plus souvent à un décompte purement statistique du nombre de rapports déposés ou restant en attente (la commission des Affaires sociales, par exemple, signale que tous les rapports attendus pour les lois adoptées durant la période de référence ont été transmis en temps utile et juge leur rythme de publication « très satisfaisant », mais sans ajouter le moindre commentaire quant à la pertinence desdits rapports).

Dans ce contexte, tout plaide donc pour une amélioration du traitement interne des rapports de l'article 67.

Pour assurer plus efficacement le suivi du dépôt de ces rapports -et sans préjuger les solutions procédurales qui pourraient être finalement retenues à cet effet- on pourrait aussi imaginer, par exemple, qu'un rappel systématique soit adressé aux ministères n'ayant pas présenté leur rapport d'application dans le délai de six mois imparti par l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004, d'abord par courrier puis, après de nouveaux délais d'inaction, par la voie d'une question écrite suivie, le cas échéant, d'une question orale, etc... De même, un rapport faisant état d'informations trop vagues pour être réellement utiles, pourrait donner lieu à demande de précisions supplémentaires sur les raisons réelles justifiant la non parution en temps voulu des textes réglementaires d'application.

3. Maintenir et approfondir les contacts avec le Secrétariat général du Gouvernement

Dès sa mise en place effective en janvier 2012, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a engagé des contacts confiants et constructifs avec le ministère en charge des Relations avec le Parlement et avec le Secrétariat général du Gouvernement qui, sous l'autorité du Premier ministre, exercent l'un et l'autre un rôle moteur dans l'animation de la procédure législative et dans la conduite de la politique législative du Gouvernement. Dans ce cadre, plusieurs auditions et rencontres ont été organisées en 2012 et 2013, tant au niveau politique (auditions devant la commission sénatoriale du ministre et du Secrétaire général) que lors d'échanges et réunions de travail entre les services concernés.

De son côté, le Gouvernement s'est montré très ouvert aux initiatives de la nouvelle commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, en acceptant par exemple de prendre une part active à tous les débats en séance publique organisés à la demande de cette commission, que ce soit sur son bilan annuel sur l'application des lois (séance du 8 février 2012) ou sur les rapports d'information qu'elle a présentés sur l'application de plusieurs textes importants comme la législation sur le handicap et celle sur la communication et l'audiovisuel public (séances du 2 octobre 2012), sur la sécurité et la prévention du terrorisme (le 16 octobre 2012), sur le crédit à la consommation (le 19 novembre 2012), sur la couverture numérique du territoire (le 2 avril 2013), sur les universités (le 4 avril 2013) ou, tout dernièrement, sur la loi pénitentiaire (séance du 25 avril 2013).

L'application des lois étant par nature un domaine où le contrôle des assemblées parlementaires reste très largement tributaire des informations que leur fournit le Gouvernement, votre commission sénatoriale se félicite de ce courant d'échange et de considération mutuelle. Dans le respect, bien sûr, du principe de séparation des pouvoirs et des attributions constitutionnelles respectives du Parlement et du Gouvernement, il ne peut que faciliter l'exercice de notre mission de contrôle de la publication des textes réglementaires d'application des lois.

4. Tendre vers une meilleure convergence des données statistiques

Sur le plan technique, renforcer les contacts entre la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application et les administrations en charge de ce travail pour le compte du Gouvernement -notamment le Secrétariat général du Gouvernement- pourrait aussi contribuer à une meilleure convergence de leurs données statistiques respectives, atténuant certains écarts apparents entre les taux de mise en application déduits de la base APLEG et ceux publiés par le Gouvernement.

Un premier rapprochement dans ce sens pourrait ainsi consister à traiter de manière identique les décrets d'application de dispositions législatives qui ne sont pas encore entrées en vigueur au moment du décompte (notamment quand le législateur lui-même y a introduit une mesure d'entrée en vigueur différée, aux termes de laquelle « *Le présent article entrera en vigueur à compter du....* »). En pareil cas, le Gouvernement considère que le délai de publication des décrets nécessaires ne commence à courir qu'à partir de l'entrée en vigueur effective de l'article en cause, conception juridiquement assez logique dès lors qu'on ne peut pas mettre en application une disposition législative qui n'est elle-même pas encore applicable. Inversement, les commissions permanentes jugent plus prudent d'enregistrer en une seule fois dans la base APLEG tous les articles des lois venant d'être promulguées, y compris ceux dont l'entrée en vigueur n'interviendra qu'après un certain délai. De ce fait, ces articles apparaissent immédiatement dans la catégorie des dispositions « non encore mises en application par le Gouvernement » et tirent artificiellement vers le bas le taux global de mise en application de l'ensemble de la loi. Sur ce point, un rapprochement des méthodes ferait disparaître les écarts signalés.

Dans la même optique, il serait sans doute souhaitable que le Gouvernement signale plus clairement les décrets qu'il prend pour l'application de tel ou tel article de loi sans que le législateur ne l'y ait expressément invité, car il peut être parfois très difficile pour les commissions permanentes d'identifier comme tels ces décrets.

Enfin, face à certaines différences d'appréciation, il pourrait sembler utile que la commission compétente se rapproche du Secrétariat général du Gouvernement pour tenter d'arrêter une position commune.

C'est ainsi, par exemple, que la base APLEG continue de répertorier dans la catégorie « non applicable » l'article 8 de la loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité, qui, dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale en dernière lecture, prévoyait en effet un décret d'application pour l'ensemble des dispositions de ce texte, notamment les mesures de mise en œuvre de ses articles 3 et 5 ; or, il se trouve que ces deux articles ont été déclarés non conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel (décision n°2012-652 DC du 22 mars 2012) et qu'ils ne figurent donc pas dans la version finale de la loi publiée au Journal officiel. Les autres articles subsistant étant par ailleurs déjà applicables, le Gouvernement considère de son côté que le décret prévu par l'article 8 n'a plus d'objet et -contrairement à la commission des Lois du Sénat- classe donc la loi sur la protection de l'identité dans la catégorie des lois totalement mises en application. Pour différentes qu'elles puissent paraître, ces deux approches ne traduisent pas une divergence irréductible d'appréciation, et pourraient peut-être faire l'objet d'une position commune.

5. Engager une réflexion sur la prise en compte des lois paraissant obsolètes

Comme il a été constaté précédemment, bon nombre de lois très anciennes sont vraisemblablement condamnées à ne jamais voir sortir leurs décrets d'application...

Cette question a fait l'objet de plusieurs interventions lors de l'examen du rapport en commission, « *les lois anciennes jamais appliquées ayant montré qu'elles n'étaient sans doute pas indispensables* », pour reprendre le propos du Président Jean-Jacques Hyest. Le règlement de cette question pourrait peut-être passer par une loi d'abrogation générale, mais cette perspective -à supposer qu'elle soit techniquement envisageable- n'est pas sans soulever beaucoup d'interrogations et exigerait en tout état de cause un consensus politique.

A défaut de faire disparaître ces dispositions de l'ordre normatif, on peut au moins mettre en doute l'opportunité de les maintenir dans le lot statistique des dispositions « restant à mettre en application » ; elles tirent les pourcentages vers le bas, alors que dans la plupart des cas, le Gouvernement en place n'est en rien responsable des retards accumulés par ses prédécesseurs et que dans l'intervalle, les priorités politiques ont changé.

Aussi, sans remettre en cause la force juridique des lois adoptées par le Parlement aussi longtemps qu'elles n'ont pas été modifiées ou abrogées, ne serait-il pas judicieux de comptabiliser séparément les textes frappés par une péremption de fait, et de ne plus considérer comme « non publiés » des décrets qui, en fait sinon en droit, sont en réalité tombés dans la catégorie des décrets « non publiables » ?

DEUXIÈME PARTIE : DE L'APPLICABILITÉ À L'APPLICATION : UNE CONTINUITÉ LOGIQUE

Comme il ressort clairement des statistiques de la première partie du présent rapport, **on enregistre des progrès réels dans la publication des textes réglementaires d'application des lois ces dernières années, marque indiscutable d'une prise de conscience des Pouvoirs publics.**

Ce constat conduit à considérer que **l'applicabilité des lois est, en quelque sorte, « sous contrôle »**, à la fois sous celui du Secrétariat général du Gouvernement, bras armé de l'exécutif en cette matière, et sous celui du Parlement.

Le bilan est, néanmoins, plus nuancé en termes d'application des lois, notion plus large que celle de l'applicabilité car elle n'intéresse pas seulement la publication des décrets mais également la qualité de la réglementation.

Ainsi que le Secrétaire général du Gouvernement¹, M. Serge Lasvignes l'a souligné dès 2008 : *« la production spontanée de textes pose la question de la qualité et oblige les prescripteurs à mener une réflexion plus globale : le train de décrets s'apparente à une machine qui tourne sans contrôle de qualité. Il faut rendre les textes plus chers, plus coûteux dans la production administrative »*. Un enjeu qui repose *« sur davantage de contrôle, de contrainte, de vérification, et qui au final participe à l'élaboration de textes de meilleure qualité »*.

Or, votre Commission observe avec intérêt une nouvelle démarche du « mieux réglementer », qui tend à émerger dans les enceintes nationales comme internationales.

Les enjeux liés à cette question ne peuvent échapper à l'attention du Parlement. **L'application des lois, définie de manière extensive, met en œuvre, en effet, un circuit normatif dont le Parlement est un acteur à part entière.** Les normes y sont intrinsèquement liées les unes aux autres. Tout en exerçant leurs missions constitutionnelles distinctes, **les Pouvoirs publics sont plus que jamais concernés par chacune des étapes de ce circuit, qui va de l'élaboration à l'évaluation en passant par le contrôle.**

¹ Le Secrétariat général du Gouvernement (S.G.G.), en tant qu'organe régulateur de l'activité normative du Gouvernement, est responsable de l'organisation du travail interministériel ainsi que de la qualité des textes. Il accompagne notamment les ministères dans l'élaboration des lois et des mesures d'application, en leur fournissant des prescriptions sur la présentation des textes en matière de procédures, de qualité, de conception et d'élaboration.

C'est pourquoi **les évolutions les plus récentes intervenues dans ce domaine esquissent de nouvelles modalités du contrôle parlementaire**. En effet, les études d'impact *ex ante*, outil de décision quant à la nécessité de légiférer (ou de réglementer), peuvent constituer un vecteur de contrôle si la démarche d'évaluation est poursuivie au niveau *ex post*.

I. L'APPLICABILITÉ « SOUS CONTRÔLE »...

Garantir efficacement l'applicabilité des lois semble aujourd'hui un objectif partagé par tous les pouvoirs publics, à la diligence du Gouvernement et sous la vigilance du Parlement.

A. UNE APPLICABILITÉ SÉCURISÉE

L'applicabilité des lois, qui fait l'objet d'un pilotage affiné depuis l'année 2003¹, enregistre un nouvel élan.

1. Un pilotage gouvernemental affiné de la publication des mesures d'application

La volonté gouvernementale de redresser les taux d'applicabilité pour des raisons de « *démocratie, de sécurité juridique et de responsabilité juridique* » a connu un élan en 2008 traduit par la publication d'un certain nombre de circulaires, incarné par la coordination interministérielle du Secrétariat général du Gouvernement (SGG) et mis en œuvre par des outils.

a) La circulaire de 2008 : la nouvelle règle des six mois

La circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois, émise par le Premier ministre, consacre le souhait de l'exécutif de redonner un nouveau souffle à l'application des normes. Elle précise en préambule que « *Veiller à la rapide et complète application des lois répond à une triple exigence de démocratie, de sécurité juridique et de responsabilité politique.* » **A cette fin, elle a érigé en obligation de résultat la nécessité d'appliquer les lois dans un délai de six mois après leur publication.**

¹ Cf. Circulaire du 30 septembre 2003 du Premier Ministre 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 1er 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 Légifrance ; « Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires », publié en 2004, devenu « Guide de légistique » en 2005, en sa fiche 2.2.7. ; Circulaire du 20 janvier 2006 du Premier Ministre sur la publication des rapports au Parlement, précisément dits de l'article 67, sur la mise en application des lois.

Elle s'inscrit dans le droit fil des conclusions du rapport public du Conseil d'État de 2006 intitulé « *Sécurité juridique et complexité du droit* ». Ce dernier a mis en lumière les problèmes liés à l'inflation législative et à l'application des lois qui en découle.

La circulaire de 2008 tend à poser des normes de bonne gestion réglementaire dans une approche globale. Ainsi, elle a pour objet de favoriser la parution des décrets en créant au sein de chaque ministère une structure en charge de la coordination du travail d'application des lois.

Elle vise également à renforcer l'interministérialité par la désignation de responsables en charge de l'édiction des mesures d'application, selon un calendrier prédéfini. Elle prévoit l'élaboration d'un bilan de l'application des lois par ministère, tous les six mois, devant être transmis au Parlement.

b) La circulaire de 2009 sur les études d'impact : mieux informer le Parlement sur la portée des réformes que lui soumet le Gouvernement

Une nouvelle approche, en 2009, a consisté à sortir du cadre stricto sensu de l'application afin de s'interroger plus en amont sur la nécessité-même d'édicter une norme. C'est l'objet des études d'impact.

L'intérêt du Gouvernement pour cette matière n'est cependant pas récent. Dans les années 1990, l'exécutif a pris conscience de la nécessité d'examiner les effets d'une norme, qu'elle soit réglementaire ou législative. Cette volonté a été notamment illustrée par deux circulaires de 1995 qui prévoyaient la mise en œuvre « d'une véritable étude d'impact » de façon expérimentale à compter du 1^{er} janvier 1996, portant sur les projets de loi et/ou les principaux projets de décret. Cette démarche a été pérennisée en 1998¹ par une circulaire. Le Gouvernement en a rendu obligatoire la réalisation. L'objectif alors fixé était de développer une analyse tendant à mettre en exergue les incidences juridiques, administratives, budgétaires et financières des normes émises par l'exécutif. En 2003, deux nouvelles circulaires du Premier ministre ont eu pour objet de compléter le champ d'analyse de ces études en mettant l'accent sur la qualité de la réglementation.

Elles ont visé, dans un premier temps, à « *vérifier la pertinence du recours à la législation* » selon les termes de notre excellent collègue M. Jean-Jacques Hyest². Cette démarche s'est poursuivie au niveau réglementaire permettant d'approfondir le contrôle de l'application des lois.

¹ Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État.

² Rapport de J.-J. Hyest, n° 196 (2008-2009) fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, Annexe au procès-verbal de la séance du 4 février 2009.

Issues d'un long processus de réflexion, les études d'impact ont été ensuite constitutionnalisées en 2008¹, en tant qu'outil d'aide à l'action législative. Le troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution dispose que « *la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique* ». Cette dernière a été promulguée, le 15 avril 2009².

Ces conditions ont été précisées le jour même par une circulaire³. Le Premier ministre y expose tout l'intérêt de recourir aux études en tant qu'outil ayant vocation « *à améliorer la qualité des projets de loi et à mieux éclairer le Parlement sur la portée des réformes que lui soumet le Gouvernement* ».

En outre, celui-ci réaffirme l'obligation faite aux ministères de réaliser de telles évaluations, sous peine de ne pas saisir le Conseil d'État du projet de loi, en cas d'étude jugée insuffisante par son cabinet ou le SGG. En effet, ce dernier a la charge d'animer les travaux d'études d'impact, en particulier sous la forme d'un appui méthodologique aux ministères (si le ministre principalement responsable du projet de réforme prend en charge la responsabilité de l'étude d'impact, ses services doivent prendre l'attache du SGG dès la mise en chantier du projet de réforme. Un cahier des charges de l'étude est alors arrêté).

Cette démarche a été approfondie par une circulaire du 17 février 2011⁴ dans le domaine réglementaire. Elle rend impérative la réalisation d'une analyse d'impact préalable, approfondie et circonstanciée des mesures réglementaires « *susceptibles d'avoir une incidence* »⁵ sur les entreprises ou les collectivités territoriales. S'agissant de ces dernières, cette obligation s'ajoute à la consultation de la commission consultative de l'évaluation des normes (CCEN) pour tous les textes réglementaires intéressants ces collectivités.

¹ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

² Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

³ Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative).

⁴ Circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales.

⁵ Ces études ont fait l'objet, jusqu'en 2012, d'un contrôle de la part du commissaire à la simplification, dont la mission a été transférée en 2013 à la direction à la simplification du SGG. Cet objectif de veiller à la bonne mise en œuvre de ces études préalables place la direction en position de pivot de la rationalisation normative car elle doit favoriser la production des normes émises par les ministères, signaler au cabinet du Premier ministre les difficultés auxquelles il doit faire face et enfin, dialoguer avec les destinataires potentiels des normes émises par les ministères.

De surcroît, afin de dynamiser et de favoriser l'égalité des droits, le Gouvernement a prévu la réalisation d'études d'impact dans le domaine de **l'égalité entre les femmes et les hommes**, d'une part, **et du handicap**, d'autre part, par deux circulaires en date de 2012¹.

c) La circulaire de 2011 : vers une meilleure qualité et une simplification des normes

La démarche de renforcement de l'application des lois et du « mieux réglementer » s'est accompagnée d'une **volonté de simplification** de la norme². Celle-ci n'est pas sans rapport avec le contrôle de l'application des lois dans la mesure où l'intelligibilité de la mesure doit permettre une meilleure appréciation de sa conformité à la volonté du législateur.

Ainsi, une circulaire du 7 juillet 2011³ fixe un cadre de travail au ministère afin d'œuvrer à l'amélioration et à la qualité des normes juridiques. Elle tend à accroître l'application des normes et leur compréhension, en les invitant notamment à programmer des textes prioritaires et de suivre leur avancée en accord avec le SGG.

Elle rappelle que les évaluations préalables doivent faire l'objet d'une « *mutualisation des méthodes et des ressources disponibles* » tant à l'échelle ministérielle, qu'interministérielle. Enfin, cette instruction généralise une expérimentation qui tend à accompagner chaque décret d'une notice explicative. Cette dernière se caractérise par le souhait d'expliquer « *en des termes accessibles à la généralité des citoyens l'objet et la portée du texte ainsi que ses conditions d'entrée en vigueur* ».

¹ Cf. la circulaire du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que la circulaire du 4 septembre 2012 relative à la prise en compte du handicap dans les projets de loi.

² Le Conseil d'État, observait dès 1991, dans son rapport public « de la sécurité juridique » que « rien n'est plus contraire au principe d'égalité entre les citoyens que de laisser proférer un droit si complexe qu'il n'est accessible qu'à une poignée de spécialistes » avant d'ajouter que « si l'on n'y prend pas garde, il y aura demain deux catégories de citoyens : ceux qui auront les moyens de s'offrir les services des experts pour détourner ces subtilités à leur profit, et les autres, éternels égarés du labyrinthe juridique, laissés pour compte de l'État de droit ». Quant au Conseil constitutionnel, il a censuré deux lois au nom du principe d'intelligibilité et d'accessibilité du droit.

³ Cf. circulaire du 7 juillet 2011, relative à la qualité du droit.

L'application de la loi commande également une certaine prévisibilité et simplification des procédures. C'est pourquoi, une circulaire du 23 mai 2011¹ instaure un calendrier de « *dates communes d'entrée en vigueur des normes concernant les entreprises* ». Elle prévoit, tout d'abord que les arrêtés et décrets relatifs à ces dernières donnent lieu à une entrée en vigueur différée de deux mois à compter de leur publication, voire plus en cas de mise en œuvre « *lourde en implications pour [celles-ci]* ».

Ensuite, les dates d'entrée en vigueur doivent correspondre à l'une des deux échéances du 1^{er} janvier ou 1^{er} juillet de chaque année.

L'entrée en vigueur différée tend à ralentir le processus de l'application des lois au profit de la qualité de la réglementation. Cette démarche illustre la dualité dans laquelle est enfermé le contrôle de l'application des lois : accroître la rapidité de la mise en œuvre d'une part, sans porter atteinte à la qualité et la sécurité juridique d'autre part. C'est pourquoi **le contrôle de l'application des lois ne peut se réduire à celui de l'applicabilité de la loi.**

d) De nouveaux acteurs

Au-delà des acteurs traditionnels en matière d'application des lois, tels que le SGG, de nouveaux organes sont apparus, témoignant de la nécessité de garantir l'applicabilité de la loi. Il s'agit du Comité de suivi d'application des lois, puis du Comité interministériel de l'application des lois ainsi que du Commissaire à la simplification, remplacé depuis par une direction au sein du SGG.

(1) Le suivi de l'application des lois par un comité

Le débat organisé par le Sénat le 12 janvier 2011 avait été l'occasion pour le Ministre des Relations avec le Parlement d'alors, de réaffirmer la volonté gouvernementale d'améliorer les résultats d'applicabilité des lois. Cette déclaration a été suivie le 10 mars 2011 par le lancement officiel du « **Comité de suivi de l'application des lois** », qui s'est depuis réuni deux fois.

La nouvelle législature a vu apparaître le **Comité interministériel de l'application des lois** (CIAL). Composé de représentants des cabinets ministériels et de l'ensemble des correspondants ministériels chargés de l'application des lois, le CIAL permet à l'ensemble des acteurs du circuit de mise en œuvre des lois d'échanger sur les éventuels blocages politiques ou retards techniques. Il se réunit trois à quatre fois par an².

¹ Cf. circulaire du 23 mai 2011 relative aux dates communes d'entrée en vigueur des normes concernant les entreprises.

² Le suivi des décisions prises lors de ces réunions en comité plénier est assuré par le comité opérationnel, sous l'autorité du Secrétaire général du Gouvernement.

(2) La mission de contrôle des organes en charge de la simplification du droit

La notion de circuit normatif, traduisant la connexion intrinsèque entre la qualité de la réglementation et l'application des lois, est encore une fois illustrée par l'institution d'un commissaire à la simplification, remplacé depuis janvier 2013, par une direction chargée de la simplification, au sein du SGG.

En effet, une des missions du commissaire, puis de la direction chargée de la simplification¹ consiste à superviser « *les travaux d'évaluation préalable incombant aux ministères porteurs de projets de normes concernant les collectivités territoriales ou les entreprises* ».

Le contrôle du commissaire, puis de la direction chargée de la simplification va plus loin que précédemment car les études d'impact ne concernent plus uniquement les normes législatives mais également les projets de texte réglementaire².

e) Des outils plus performants

L'organisation structurelle de l'application des lois s'est accompagnée d'outils de suivi. Sans omettre de mentionner les différentes rubriques du site Légifrance, il faut mettre l'accent sur une application visant à veiller à la bonne applicabilité des lois : le procédé informatique de programmation et de suivi de la production normative du ministère de l'écologie, désigné sous le vocable « ISIS ».

Certes, le recours aux procédures dématérialisées n'est pas récent. Dès 2003, il avait été expérimenté puis institutionnalisé un système de dématérialisation d'élaboration des normes, appelé « SOLON » (Système d'Organisation en Ligne des Opérations Normatives).

Cette procédure dématérialisée obligatoire a permis d'améliorer le taux d'application en raccourcissant les délais de transmission des actes réglementaires. En effet, les saisies autrefois nécessaires aux différents stades de l'élaboration d'un décret sont devenues inutiles. Ce procédé a également amélioré la traçabilité des textes, en identifiant les étapes donnant lieu à d'éventuels blocages.

¹ Cf. Décret du 25 janvier 2013 portant nomination d'une directrice, adjointe au secrétaire général du Gouvernement, chargée de la simplification (Mme Célia Vérot).

² La saisine du commissaire, en cas de projet de texte réglementaire intéressant les collectivités territoriales doit avoir lieu au plus tard en même temps que celle du comité des finances locales (CFL) ou de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN).

Le mécanisme normatif d'ISIS constitue une étape supplémentaire dans le suivi mis en œuvre. En effet, Solon tend à contrôler le cheminement interministériel d'un texte alors qu'ISIS est une procédure interne au ministère. Cette application fournit des informations tant sur les perspectives d'avancement des projets de textes normatifs que sur la réalisation effective des différentes étapes.

Issue d'une réflexion menée à la suite de la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement », le ministère de l'écologie a exprimé le besoin d'être doté d'un instrument interne permettant de centraliser notamment l'état d'avancement des textes d'application des différentes normes, qu'elle qu'en soit l'origine, nationale ou européenne¹. Des tableaux retraçant la programmation des différentes étapes sont produits à partir de la saisie des dates prévisionnelles des projets de texte. Ils peuvent être exportés vers des outils bureautiques afin d'être modifiés selon les besoins.

ISIS comporte également un dispositif d'alerte, de manière à surveiller la proximité de certaines échéances ou à signaler le dépassement de certaines d'entre elles. Enfin, un annuaire des utilisateurs et des responsables de dossiers et de textes est prévu dans l'application.

2. Un effort d'applicabilité sous la vigilance parlementaire

Si une impulsion gouvernementale en matière d'applicabilité des lois s'est manifestée dès 2003, en s'accroissant depuis 2008, **le Sénat a exercé une vigilance accrue en ce domaine dès 1971**. Il a été rejoint par l'Assemblée nationale qui a développé son propre contrôle.

a) Une base de données sénatoriale du contrôle de l'applicabilité

Dès 1971, le Sénat a entrepris de créer un dispositif de contrôle de l'application des lois afin de veiller à la mise en œuvre de la volonté du législateur, dans un souci de sécurité juridique. **Ce contrôle est exercé, d'une part, par les commissions permanentes et, depuis novembre 2011, par la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, d'autre part, à titre individuel, par la voie des questions -écrites, notamment- des sénateurs.**

Le suivi de la publication des mesures d'application est assuré par chaque commission permanente, s'agissant des textes qui relèvent de sa compétence. Parallèlement au décompte opéré par le SGG, le Sénat procède à sa propre vérification grâce à sa base de données APLEG.

¹ Ce système va toutefois au-delà de l'application, puisqu'il peut prendre en compte les textes d'approbation des traités internationaux des lois, les ordonnances prévues par une loi d'habilitation et les textes autonomes.

b) Les travaux d'évaluation de l'Assemblée nationale

Parmi les initiatives récentes prises par l'Assemblée nationale en matière de contrôle de l'application des lois, rappelons qu'à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi, deux députés appartenant respectivement à la majorité et à l'opposition, dont le rapporteur du texte, présentent à la commission compétente un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport peut donner lieu, en séance publique, à un débat sans vote ou à une séance de questions.

Ces rapports, dits « de l'article 145-7 », sont le pendant à l'Assemblée nationale des rapports dits « de l'article 67 » que le Gouvernement est tenu de présenter au Parlement dans les dix mois de la promulgation d'une loi.

L'Assemblée a, en outre, institué en mai 2009 un Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC)¹ à la suite de la révision constitutionnelle de juillet 2008.

Ses missions consistent à:

- réaliser des travaux d'évaluation, à la demande d'une commission permanente ou à son initiative, traitant de sujets transversaux ;
- formuler un avis sur une étude d'impact accompagnant un projet de loi sur saisie du président de la commission chargée de l'examen du projet ou du président de l'Assemblée nationale²;
- jouer le rôle de « tour de contrôle » de l'évaluation et du contrôle de l'Assemblée. À ce titre, il peut formuler des propositions utiles concernant l'ordre du jour de la semaine consacrée au contrôle parlementaire.

Depuis 2009, le CEC a produit onze rapports sur des thèmes divers : principe de précaution, quartiers défavorisés, autorités administratives indépendantes, aide médicale de l'État, « travailler plus pour gagner plus », RGPP, médecine scolaire, pratiques européennes en matière de performance sociale, accès au logement des plus démunis, territoires ruraux et évaluation de la Stratégie de Lisbonne.

¹ L'Assemblée avait auparavant créé au sein de la commission des finances en 1999 une mission d'évaluation et de contrôle (MEC) chargée d'évaluer chaque année les résultats de certaines politiques publiques. Constituée pour un an, elle est reconduite chaque année. Une mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) a également été mise en place en 2004 au sein de la commission des affaires sociales.

² La CEC n'a cependant jamais été saisie, à ce jour, pour émettre un avis sur une étude d'impact. Le Comité peut également être amené à préparer des évaluations préalables de certains amendements parlementaires, qui feront également, le cas échéant, l'objet d'une délégation de leur rendu.

B. UN NÉCESSAIRE COMPROMIS ENTRE RAPIDITÉ ET QUALITÉ

En dépit d'efforts soutenus afin de rationaliser le cheminement des mesures d'application, certaines étapes ne peuvent cependant être abrégées. Contribuant à la qualité des textes, elles sont parfois source de retard dans la publication des mesures d'application.

1. Les consultations, frein ou levée d'obstacles ?

Ainsi, la procédure de consultation préalable constitue l'une de ces étapes, facultative ou obligatoire, de l'édition d'un texte. Assortie ou non d'une décision conforme, celle-ci requiert le respect de délais et de modalités de convocation¹. Sauf urgence, les membres des organismes consultatifs reçoivent, cinq jours au moins avant la date de leur réunion, une convocation écrite comportant l'ordre du jour et, éventuellement, les documents nécessaires à l'examen des affaires qui y sont inscrites².

Ces consultations peuvent être source de contentieux et donc d'insécurité juridique. En effet, l'ensemble des conditions auxquelles est soumis le fonctionnement de l'organisme consulté doit être respecté afin de garantir la légalité du texte³. La nature non conforme de l'avis ne dispense pas l'administration d'une telle consultation. L'autorité administrative ne peut alors prendre une décision traitant de questions nouvelles par rapport au projet soumis à consultation⁴. En cas d'avis conforme, le défaut d'avis constitue une irrégularité qui peut être soulevée d'office par le juge⁵. En outre, l'avis défavorable bloque la décision.

¹ *Composition, règles de quorum, de vote...* Ces modalités sont fixées, soit par les dispositions du décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif, soit par le texte ayant institué l'organisme à consulter.

² Cf. article 9 du décret du 8 juin 2006.

³ À titre d'illustration, la consultation peut être jugée irrégulière lorsque les membres de l'organisme ont été saisis d'un document sur lequel il leur a été demandé de faire part individuellement de leurs observations sans qu'ils aient été mis à même d'en débattre collectivement (CE, 17 mai 1999, Société Smithkline Beecham).

⁴ Cf. CE, 28 avril 1954, Commune de Willer-sur-Thur.

⁵ Cf. Conseil d'État, 8 juin 1994, Mme Laurent.

S'ajoutant aux phases de discussion engagées avec les représentants des différentes catégories de personnes intéressées par le projet, d'aucuns peuvent s'interroger sur la nécessité de tels mécanismes. La réponse doit être nuancée. Outre certaines consultations institutionnelles¹, les avis d'entités telles que celui de l'ancien commissaire à la simplification, devenu direction à la simplification ou de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) participent à la qualité de la réglementation.

Les travaux du premier Comité sur l'évaluation des textes réglementaires contribuent à l'information du Parlement sur la mise en œuvre des textes relatifs aux collectivités territoriales et aux entreprises.

Quant à la CCEN², composée aux deux tiers d'élus locaux et pour un tiers de représentants des ministères, sa mission présente un fort contenu informationnel car elle émet un avis³ sur l'impact financier des mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales⁴.

On peut également saluer le caractère démocratique des consultations, réalisées dans le cadre de l'application de la Charte de l'environnement⁵.

¹ Le Conseil d'État est obligatoirement consulté sur les projets de loi et d'ordonnance, sur les projets de décrets pour lesquels une loi a prévu cette consultation, les projets de décrets de « déclassement » mentionnés au second alinéa de l'article 37 de la Constitution ainsi que pour les décrets modifiant les décrets « portant règlement d'administration publique » ou portant la mention « le Conseil d'État entendu ». Le Conseil économique, social et environnemental est obligatoirement consulté sur les projets de loi de programme ou de plan à caractère économique et social, à l'exception des lois de finances. La Commission européenne doit être consultée sur les textes instituant des aides (articles 92 et 93 du traité) ou des « règles techniques » (directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques...)

² Créée en 2007 au sein du Comité des Finances Locales (CFL), la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) a été installée officiellement en septembre 2008. Le 28 janvier 2013 le Sénat a adopté la proposition de loi de Mme Jacqueline Gourault et M. Jean-Pierre Sueur visant à créer une Haute autorité chargée du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales. La CCEN disparaîtrait au profit de cette Haute autorité qui est dotée de pouvoirs renforcés. Cette proposition de loi a été transmise le 29 janvier 2013 à l'Assemblée nationale, qui ne s'en est pas encore saisie.

³ Elle est saisie obligatoirement par les ministères sur l'impact financier des projets de texte réglementaire (décrets et arrêtés). Le Gouvernement peut également la consulter sur les projets de loi ou d'amendement concernant les collectivités locales.

⁴ Elle se prononce également sur l'impact technique et financier des propositions de textes communautaires sur les collectivités territoriales.

⁵ Selon l'article 7 de la Charte, « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

En revanche, on peut s'interroger sur l'apport réel de certaines de ces consultations... C'est une des raisons des tentatives de rationalisation des procédures consultatives actuellement à l'œuvre. Elles consistent, soit à supprimer les organismes consultatifs trop nombreux (Cf. annexe), soit à procéder à une substitution des « consultés », le plus souvent par une consultation ouverte au public plutôt que le recours à un organisme consultatif¹.

2. L'Interministérialité, le fil d'Ariane

En raison du caractère interministériel de certaines mesures d'application, leur élaboration peut être freinée par un manque de coordination entre le ministère dit « pilote » et les autres ministères intéressés.

En 2007, un rapport de l'Inspection générale des Finances² constatait une augmentation quantitative des réunions de coordination qui n'était non seulement pas vectrice d'une amélioration de la qualité des textes mais entraînait le plus souvent une duplication du travail des services au niveau des cabinets, et donc des retards.

Le rapport relevait en effet que « *Le travail de coordination connaît un emballement pathologique propre à la France. Plusieurs symptômes en témoignent. Le nombre des réunions interministérielles est passé d'un millier par an au milieu des années quatre-vingt à plus de 1 600 aujourd'hui. (...) La coordination tous azimuts, à un stade où les décisions n'ont souvent pas été suffisamment préparées, conduit à faire remonter à l'arbitrage de nombreux sujets techniques qui noient littéralement les enjeux politiques majeurs.* »

Certains de ces constats demeurent vérifiables aujourd'hui. Toutefois, le SGG, organe au sommet de la pyramide administrative, à la frontière du politique, a tenté d'encadrer depuis 2008 la coordination interministérielle afin de fluidifier le circuit d'élaboration des textes, en réglant éventuellement les différends entre les producteurs de normes. Le caractère stratégique et programmatique des réunions interministérielles a été renforcé.

¹ L'article 16 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit dispose que « *Lorsqu'une autorité administrative est tenue de procéder à la consultation d'une commission consultative préalablement à l'édition d'un acte réglementaire, à l'exclusion des mesures nominatives, elle peut décider d'organiser une consultation ouverte permettant de recueillir, sur un site internet, les observations des personnes concernées. L'autorité administrative fait connaître par tout moyen les modalités de la consultation* ».

² Cf. Rapport de la Mission d'audit de modernisation sur la coordination du travail interministériel de l'Inspection générale des finances et du Conseil d'État n° 2007-M-020-01 en date de juillet 2007.

En dépit de réels progrès, des limites inhérentes à cet exercice se dressent. En effet, la supervision par le SGG de l'ensemble des textes ne le dote pas de la « microvision » nécessaire afin lever les obstacles les plus difficilement décelables au sein des ministères.

Ses contacts avec un agent spécialement désigné pour être l'interlocuteur unique du dossier en cours d'examen au sein du ministère constitue, certes, une aide utile mais s'avère parfois insuffisante. Au-delà de l'interministérialité, se jouent des « rivalités interservices » qui peuvent peser sur l'élaboration des mesures d'application.

Il convient de mentionner une autre difficulté dans la mise en œuvre des textes législatifs, qui concerne moins l'applicabilité de la norme votée par le Parlement que les modalités de sa mise en œuvre : il s'agit des circulaires, directives ou instructions ministérielles ou préfectorales qui interviennent après la publication d'un décret et qui, dans certains cas, semblent ignorer -voire contredire- l'intention initiale du législateur.

Bien qu'en principe non créatrices de droit¹ et, par ailleurs, ne constituant pas une condition nécessaire à l'entrée en vigueur d'une loi ou d'un décret, les circulaires sont ainsi parfois accusées d'accroître l'insécurité juridique.

Mme Dominique Payen de la Garanderie, ancien bâtonnier du Barreau de Paris déplorait ainsi lors de son audition par votre commission sénatoriale que « *Les lois de finances modifient chaque année les cotisations de sécurité sociale en fonction des indemnités versées en cas de rupture de contrat ; les circulaires ne reprennent pas toujours les mêmes dispositions : difficile dès lors pour les praticiens d'être sûrs de se fonder sur le bon texte.* »

Le guide légistique proposé par Légifrance préconise pourtant de faire « *un usage mesuré des circulaires, sous peine de manquer l'objectif d'en faire un outil utile de travail pour les services destinataires et un document d'information pour les usagers. Leur multiplication et l'incertitude qui résulte de leur superposition compliquent l'action administrative plus qu'elles n'en améliorent l'efficacité.* »

Des progrès ont été constatés en matière de transmission puisqu'un décret du 8 décembre 2008 impose à l'administration de mettre en ligne les circulaires sur le site du Premier ministre « circulaires.gouv.fr » sous peine de ne pouvoir s'en prévaloir à l'égard des administrés.

¹ Dans le cas contraire, la circulaire pourrait être déférée au juge administratif, y compris lorsqu'elle se borne à interpréter la législation ou la réglementation, dès lors que les dispositions qu'elle comporte présentent un caractère impératif. (CE, Sect., 18 décembre 2002, Mme Duvignères, n° 233618).

En ce qui concerne les instructions adressées aux services déconcentrés, la circulaire du Premier ministre du 25 février 2011¹ prévoit une diffusion centralisée à ces services à partir d'un point d'émission unique, placé sous le contrôle du secrétaire général du ministère². D'aucuns déplorent, néanmoins, les quelque 80 000 pages de circulaires adressées chaque année par l'État aux préfets...

Lorsque la volonté de clarifier conduit à l'incertitude, il convient de s'interroger sur l'objectif initialement poursuivi et remettre en cause les procédures établies.

II. UN CONTRÔLE QUI TEND VERS L'ÉVALUATION

La nécessaire conformité des mesures d'application à la volonté du législateur conduit à envisager la question de l'application des lois au-delà de leur simple applicabilité pour envisager une démarche d'évaluation dans le cadre d'un véritable « circuit normatif » ouvrant de nouveaux horizons au contrôle parlementaire.

A. 2012, UNE NOUVELLE DYNAMIQUE

1. L'élargissement du champ du contrôle parlementaire de l'application des lois

Nonobstant certaines limites tenant au processus d'élaboration des décrets, on peut considérer que la parution des mesures nécessaires est « *sous contrôle* », au moins pour partie. Pour autant, il ne s'agit là que d'applicabilité...

La conclusion est beaucoup plus prudente si l'on aborde la question, non plus en termes seulement quantitatifs d'applicabilité, mais en termes qualitatifs d'application proprement dite, approche pourtant plus ambitieuse et plus instructive car elle s'intéresse non seulement à la parution en temps utile des décrets, mais surtout à leur contenu, déterminant dans la mise en œuvre effective des lois.

¹ Circulaire du 25 février 2011 relative aux circulaires adressées aux services déconcentrés.

² « Les circulaires sont adressées aux préfets de région avec copie aux préfets de département et aux directeurs régionaux concernés. Lorsqu'elles mettent en œuvre des politiques publiques au niveau du département, elles sont adressées à tous les préfets avec copie aux directeurs départementaux concernés. Les circulaires relatives à l'organisation et au fonctionnement des directions départementales interministérielles sont diffusées par le secrétaire général du Gouvernement ou sous son couvert » (Guide légistique Légifrance).

La création fin 2011 de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois s'inscrit dans cette perspective. Sans préjudice des compétences des commissions permanentes, cette instance nouvelle s'est en effet vu confier par le Bureau comme mission première d'informer le Sénat sur la mise en œuvre effective des lois votées par le Parlement.

Dotée des pouvoirs classiquement reconnus aux organes du contrôle parlementaire (auditions, élaboration de rapports d'information, organisation de débats en séance publique, ...) elle peut en outre se voir attribuer, si nécessaire, les prérogatives d'une commission d'enquête.

La Commission sénatoriale a adopté, depuis sa création, en liaison avec les commissions permanentes en charge du suivi des lois, dix rapports thématiques, présentés le plus souvent par des rapporteurs de sensibilités politiques différentes (plus deux autres rapports encore en cours d'élaboration). Leurs travaux ont montré que nombre de mesures législatives, bien que pleinement applicables, demeurent non ou mal appliquées.

Ainsi, le rapport de nos excellents collègues MM. Claude Dilain et Gérard Roche sur le droit au logement opposable (DALO) a constaté que cinq années après son adoption, la loi devenue « *administrativement applicable* » est toutefois mise en œuvre avec difficulté dans certains départements, si bien que des milliers de ménages prioritaires demeurent très mal ou non logés, malgré leur situation prioritaire et urgente ; il met notamment en exergue l'absence des conditions nécessaires à la mise en place de ce droit, à savoir l'insuffisance et l'inadaptation financière et géographique de l'offre locative sociale. En outre, il a relevé que la mise en œuvre du DALO ne permet pas d'assurer le respect de l'objectif de mixité sociale inscrit dans la loi. Les rapporteurs ont ainsi pu alerter les commissaires et le Gouvernement sur la nécessité de développer une offre locative mieux adaptée aux ménages les plus modestes d'une part, et d'améliorer la gouvernance et le respect des objectifs de mixité sociale, d'autre part.

**Liste des rapports d'information de la commission sénatoriale
pour le contrôle de l'application des lois en 2012 et 2013**

- **Lutte contre la piraterie maritime : une loi utile, une mission sans fin** : Rapport n° 499 (2011-2012) du 11 avril 2012 - par MM. Jean-Claude Peyronnet et François Trucy ;

- **Communication audiovisuelle et nouveau service public de la télévision** : la loi du 5 mars 2009 à l'heure du bilan : Rapport n° 572 (2011-2012) du 30 mai 2012 - par MM. David Assouline et Jacques Legendre ;

- **Crédit à la consommation et surendettement : une réforme ambitieuse à compléter** : Rapport n° 602 (2011-2012) du 19 juin 2012 - par Mmes Muguet Dini et Anne-Marie Escoffier ;

- **Le droit au logement opposable à l'épreuve des faits** : Rapport n° 621 (2011-2012) du 27 juin 2012 - par MM. Claude Dilain et Gérard Roche ;

- **Loi Handicap : des avancées réelles, une application encore insuffisante** : Rapport n° 635 (2011-2012) du 4 juillet 2012 - par Mmes Claire-Lise Champion et Isabelle Debré ;

- **Loi pénitentiaire : de la loi à la réalité de la vie carcérale** : Rapport n° 629 (2011-2012) du 4 juillet 2012 - par M. Jean-René Lecerf et Mme Nicole Borvo Cohen-Seat ;

- **Contrôle et évaluation des dispositifs législatifs relatifs à la sécurité intérieure et à la lutte contre le terrorisme** (compte-rendu de l'état des travaux d'octobre 2012 par M. David Assouline) ;

- **Du Grenelle à la Conférence environnementale : à la recherche d'un nouveau souffle** : Rapport n° 290 (2012-2013) du 23 janvier 2013 - par Mme Laurence Rossignol et M. Louis Nègre ;

- **État, opérateurs, collectivités territoriales : le triple play gagnant du très haut débit** : Rapport n° 364 (2012-2013) du 19 février 2013 - par MM. Yves Rome et Pierre Hérisson.

- **L'autonomie des universités depuis la loi LRU : le big-bang à l'heure du bilan** : Rapport n° 446 (2012-2013) du 26 mars 2013 - par Mme Dominique Gillot et M. Ambroise Dupont ;

A ces rapports déjà publiés s'ajoutent plusieurs autres en cours d'élaboration, dont deux qui devraient être présentés d'ici à la fin juillet 2013 sur, d'une part *le statut de l'auto-entrepreneur* (rapport de M. Philippe Kaltenbach et Mme Muguet Dini), d'autre part sur *l'industrie du tourisme* (rapport de MM. Luc Carvounas, Louis Nègre et Jean-Jacques Lasserre).

2. Pour une politique d'évaluation systématique

Au-delà de l'évaluation ponctuelle de l'application de telle ou telle loi, dans le cadre de tels rapports le Parlement gagnerait à investir pleinement le nouvel horizon qui se présente en termes d'évaluation.

La révision constitutionnelle de 2008 a créé à cet égard, un nouveau cadre propice, ainsi que de nouveaux outils. Il est donc grand temps d'en exploiter tous les potentiels en replaçant la problématique de l'application des lois dans le circuit normatif d'ensemble.

Cette approche globale de circuit conduit à considérer les différentes procédures et instruments, tant dans la phase « aval » qu'en amont de l'application des lois. En effet, cette dernière ne peut être dissociée ni de l'évaluation de la norme, ni même de son élaboration. Elle constitue le passage obligé entre ces deux extrémités du circuit.

Les pistes de réflexion sont nombreuses. On songe dès à présent aux études d'impact, outil encore récent mais dont les potentialités mériteraient d'être mieux exploitées.

3. L'engagement du nouveau Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) au service d'une nouvelle culture administrative

La nécessité d'un « *réglementer moins mais mieux* » inspire l'action du nouveau secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP). Institué par décret du 30 octobre 2012, le SGMAP est chargé de la politique de modernisation. Placé sous l'autorité du Premier ministre, il regroupe :

- la direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique, anciennement direction générale à la modernisation de l'État ¹;
- la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DISIC).

Il prendra également en charge la coordination interministérielle de la réforme des services déconcentrés de l'État, ainsi que la mission chargée de faciliter la mise à disposition des données publiques (mission dite « Etalab »).

¹ En conséquence, le décret de 2012 abroge le décret no 2005-1792 du 30 décembre 2005 portant création d'une direction générale de la modernisation de l'État au ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

Sa mission de modernisation, posée aux articles 2 et 3 du décret constitutif, porte tant sur la simplification des normes et démarches administratives que sur la transparence et la qualité des services rendus ainsi que sur l'évaluation des politiques publiques dans un contexte de transition numérique et d'intégration des agences et des opérateurs.

La démarche adoptée par le SGMAP, au-delà de la prise en compte des aspects méthodologiques et organisationnels, est de nature structurelle afin de trouver de nouveaux équilibres entre l'ensemble des dimensions de l'action publique, tant sociales que politiques, publique que partenariale, étatiques que déconcentrées ou décentralisées.

L'instance de décision et d'arbitrage en matière de modernisation de l'action publique est le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP). Sa première réunion, qui s'est tenue le 18 décembre 2012, a conduit à établir un programme de cinquante décisions de renforcement de l'efficacité administrative et de quarante évaluations de politiques publiques. Le deuxième CIMAP du 2 avril 2013 poursuit l'engagement ainsi pris, tout en annonçant trente nouvelles décisions ainsi qu'un nouveau cycle d'évaluations de neuf politiques publiques.

a) *Plus seulement « rendre compte » mais aussi « se rendre compte »...*

Au-delà de la réorganisation administrative, le SGMAP vise notamment à s'inscrire dans une démarche transversale et globale de la résolution des problèmes des usagers et des administrations dans la réalisation de leur mission. Cette approche traduit la même préoccupation que celle du Sénat, de s'assurer d'une bonne application des lois.

La méthodologie employée tend à accentuer l'association de l'ensemble des acteurs, publics et privés, leurs partenaires (opérateurs, collectivités territoriales, organismes de protection sociale, associations) ainsi que les bénéficiaires des politiques publiques dans l'établissement de la cohérence des schémas décisionnels.

Le nouveau secrétariat vise ainsi à remédier à un affaiblissement du sens des réformes précédemment réalisées au titre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) ainsi que l'a constaté le rapport des trois inspections sur le bilan de cette dernière¹. Le rapport relève que l'objectif de la RGPP de vouloir garantir la pertinence des politiques publiques a été « *compromis par la méthode retenue* ». Ainsi, met-il l'accent sur une approche trop restreinte car limitée à l'État, en dehors de toute concertation interne et externe.

¹ *Rapport en date du 25 septembre 2012 sur Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat de l'IGA, l'IGF et l'IGAS de Marianne Bondaz, Sophie Delaporte, Werner Gagneron, Philippe Rey, Cyrille Bret, Martine Marigeaud, Pierre Deprost, Nathalie Destais, Yves Rabineau, Michel-Henri Mattera.*

Extraits des missions du SGMAP

« Article 2 I. - Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique coordonne, favorise et soutient, au niveau interministériel, les travaux conduits par les administrations en vue d'évaluer et de moderniser l'action publique, afin d'améliorer le service rendu aux citoyens et aux usagers et de contribuer à la bonne gestion des deniers publics

II. - Il veille à ce que les systèmes d'information et de communication concourent à améliorer la qualité, l'efficacité, l'efficience et la fiabilité du service rendu et à simplifier les relations entre les usagers et les administrations de l'État, et entre celles-ci et les autres autorités administratives.

III. - Il coordonne l'action des services de l'État et de ses établissements publics pour faciliter la réutilisation la plus large possible de leurs informations publiques. Il administre le portail unique interministériel destiné à rassembler et à mettre à disposition librement l'ensemble des informations publiques de l'État, de ses établissements publics et, si elles le souhaitent, des collectivités territoriales et des personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public.

Il coordonne les travaux interministériels relatifs à l'amélioration du fonctionnement des services déconcentrés de l'État.

IV. - Il veille à l'association des agents publics, des usagers et des partenaires de l'administration à l'ensemble de ces démarches.

Article 3 [...] IV. - La direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique est chargée de l'animation et de la coordination des travaux d'audit et d'évaluation des politiques publiques. Elle réalise, en associant les administrations et corps d'inspection et de contrôle des ministères concernés, les travaux destinés à mesurer l'efficacité et l'efficience de ces politiques en veillant à comparer leurs résultats aux objectifs poursuivis et aux moyens mis en oeuvre et à dégager des voies d'amélioration. »

Source : décret du 30 octobre 2012.

En outre, focalisée sur la recherche d'économies rapides, la RGPP n'a pas pris assez en compte l'adaptation nécessaire des acteurs et des usagers. Le rapport dresse ainsi le constat sévère d'un ressenti négatif :

« La RGPP a souffert en outre de défauts qui ont nui à sa crédibilité :

- l'accumulation de réformes de nature et de portée très inégales a parfois rendu leur mise en œuvre plus complexe et en a affaibli le sens ;
- la communication s'est révélée à la fois lénifiante et trop technique ;
- la gestion des ressources humaines n'a pas été à la hauteur de l'enjeu. Les outils mis en place n'ont pas permis d'éviter l'aggravation des désajustements entre missions et effectifs ; les moyens mobilisés pour accompagner les restructurations ont été limités, à l'exception de quelques grosses opérations ; les retours catégoriels, au demeurant financés sans augmentation des enveloppes antérieures, n'ont pas été utilisés comme un levier d'accompagnement des réformes.

Au final, la RGPP a été mal vécue par de nombreux agents de l'État ».

La nouvelle démarche impulsée par le SGMAP, dépassant le simple réflexe de « rendre compte », tend au contraire à « se rendre compte », par la voie de l'écoute des usagers et des retours sur le terrain de l'application des normes. Le SGMAP a constitué à cette fin des panels d'administrés dont les attentes sont analysées. Des « parcours usagers » sont établis. Ils conduisent à la mise en œuvre de tests identifiant la complexité d'un processus, qui serait indécélable, sans la vision transversale d'un organisme comme le SGMAP.

La mise en œuvre du RSA illustre cette complexification des dispositifs dont il convient de prendre conscience dans le cadre de l'application des lois, afin d'y remédier par des ajustements éventuellement normatifs.

En outre, un outil de consultation et d'évaluation des PME dit « test PME » est mis à la disposition des administrations afin de recueillir, notamment les observations des entreprises sur les normes particulièrement complexes les concernant.¹

Ainsi, ce test PME tend à établir l'impact de la production normative sur les entreprises essentiellement à trois niveaux :

- celui des coûts financiers pour les entreprises (lorsqu'il y a création de nouvelles taxes et droits ou charges),
- celui des coûts organisationnels (adaptation de la production, de la distribution, de la communication, des ressources humaines, de l'investissement, aux nouveaux standards environnementaux et sociaux),
- et enfin celui des charges administratives additionnelles.

Un tel test contribue à l'émergence d'une culture administrative de l'évaluation.

Parmi les nombreux chantiers programmés², deux axes intéressent directement la réflexion sur les voies et moyens d'améliorer l'application des lois : la simplification et l'évaluation.

¹ Le test PME constitue : « un outil d'évaluation : étude quantitative sur six semaines maximum effectuée auprès d'un échantillon restreint et diversifié d'une vingtaine d'entreprises mesurant les conséquences d'un texte sur une entreprise (relever auprès des entrepreneurs leurs avis sur l'impact, la complexité des tests et les alternatives à y apporter ; Un outil d'évaluation : recueillir des informations utiles pour les agents pour l'élaboration des études d'impact. Un recours au test PME peut également s'avérer utile lorsque les agents rencontrent des difficultés pour répondre aux obligations fixées par l'étude d'impact et dans les cas où des divergences importantes sur les conséquences d'un texte subsistent et venant réduire la qualité de l'étude d'impact. » Source : SGMAP.

² Le programme établi le 18 décembre 2012 prévoit de « simplifier l'action publique », « Mesurer la qualité du service public », « Accélérer la transition numérique », « Évaluer pour moderniser les politiques publiques », « Intégrer les agences et les opérateurs dans la modernisation de l'action publique ».

b) Un ambitieux chantier: l'évaluation des politiques publiques

Conformément aux orientations du SGMAP, quarante-neuf politiques publiques seront ainsi évaluées dans un premier temps pour l'être toutes d'ici 2017. Les quarante premières évaluations, qui auront lieu en 2013, couvrent un champ de la dépense publique de l'ordre de 250 milliards d'euros (soit 20 %), avec un objectif de un milliard d'euros d'économies pour 2014, renouvelé en 2015.

Un calendrier a été établi en fonction du caractère prioritaire des politiques publiques, de l'importance des enjeux budgétaires ou de la multiplicité des structures et outils mis en place appelant une simplification. La gouvernance de ces travaux est assurée par le CIMAP.

Gouvernance des évaluations

« Le CIMAP est l'instance décisionnelle : il programme les évaluations de politiques publiques ; durant les travaux d'évaluation, il est informé des diagnostics et de l'ensemble des propositions de scénarios de réforme envisagés ; il valide, à l'issue de ces travaux, le scénario de réforme à retenir ainsi que le plan d'action associé.

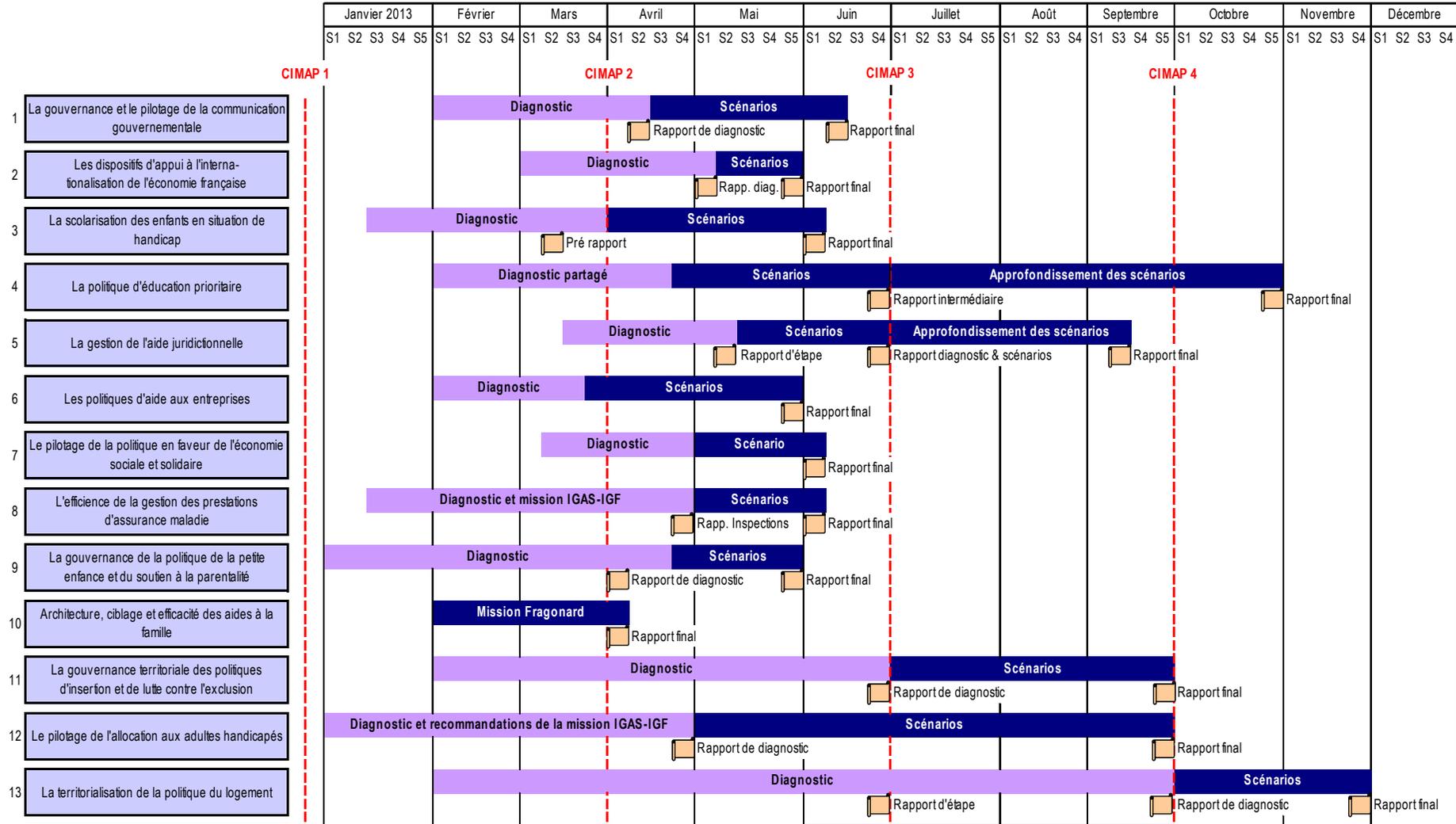
Les évaluations sont conduites sous la responsabilité des ministres compétents, qui désignent les personnalités ou structures chargées de piloter les évaluations, déterminent les modalités d'association des partenaires concernés et précisent les calendriers adaptés aux enjeux de chaque évaluation. Une méthodologie type est proposée aux ministères sur la base des préconisations des inspections générales interministérielles, mais elle sera adaptée et précisée pour chaque évaluation.

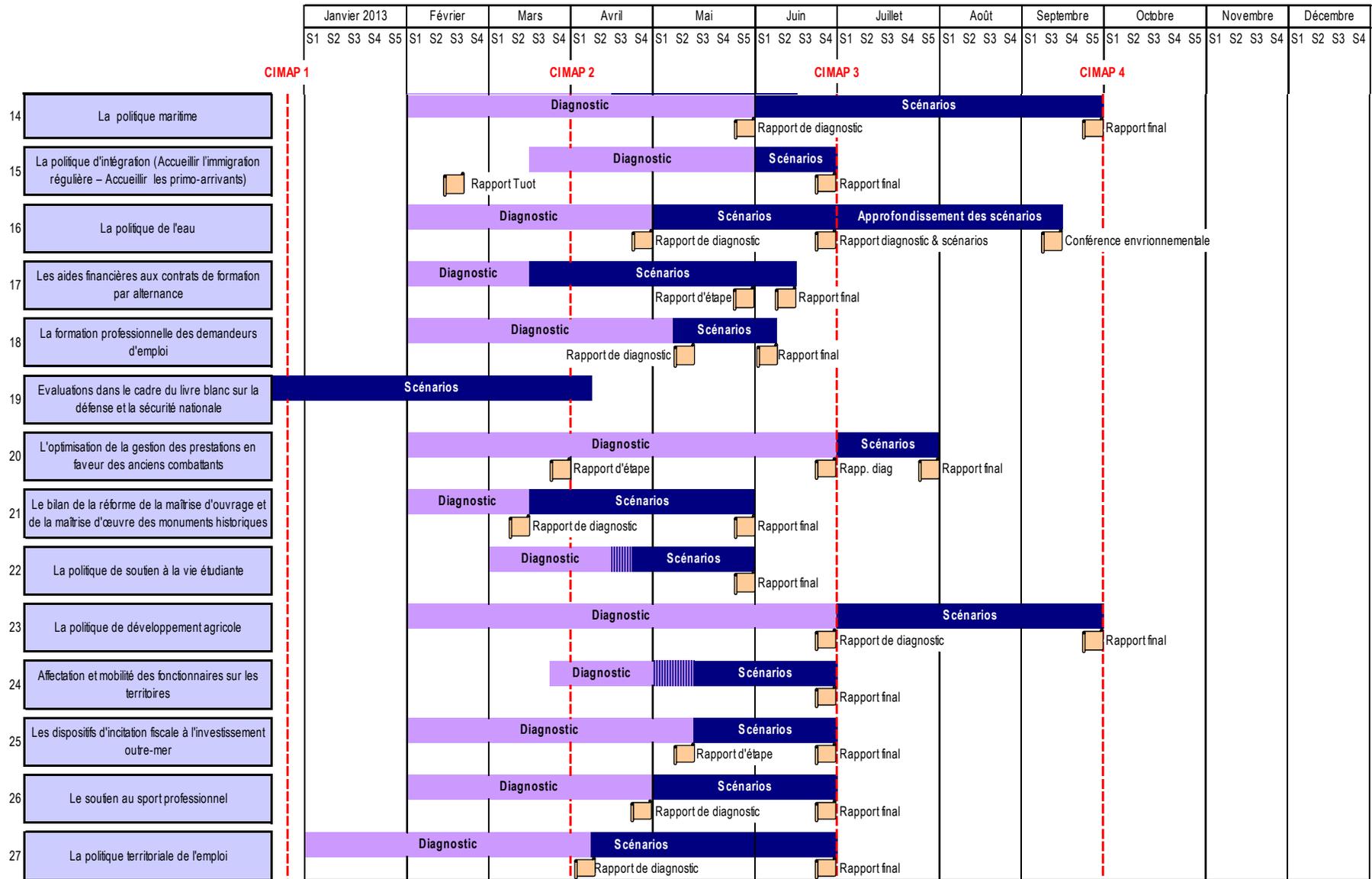
Un comité de pilotage restreint, présidé par le directeur de cabinet du Premier ministre, associant le ministère en charge de la réforme de l'État et le ministre chargé du budget veillera à la coordination de ces travaux.

Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) assurera le secrétariat de ce comité de pilotage et apportera, en tant que de besoin, un soutien méthodologique et technique aux équipes en charge de l'évaluation. »

Source : Décision n°39 du relevé de décisions du CIMAP du 18 décembre 2012

Planning des évaluations du premier cycle au 3 avril 2013





Source SGMAP

Cet examen devrait associer les différents acteurs concernés, tels que les collectivités territoriales et les bénéficiaires de ces politiques. En outre, il permettra d'enrichir les débats parlementaires par la voie de la transmission aux commissions, des résultats des évaluations, comme le prévoit l'article 92 de la loi de finances pour 2013 :

« I. — Au moins quinze jours avant chaque réunion du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, le Gouvernement peut transmettre aux commissions chargées des finances et aux autres commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat l'ordre du jour détaillé ainsi que tout élément d'information mentionné au II disponible à cette date.

II. — Au début de chaque trimestre, le Gouvernement transmet aux commissions chargées des finances et aux autres commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat les éléments utiles faisant état :

1° Des résultats des évaluations réalisées ;

2° Du suivi de la mise en œuvre des réformes précédemment décidées et de leur incidence constatée sur les dépenses et les emplois publics ;

3° Des décisions prises et de leur incidence sur les emplois et les dépenses publics ;

4° Des modalités d'association des agents publics et des usagers des services publics.

III. — Les commissions parlementaires concernées peuvent adresser au Premier ministre et au ministre chargé de la réforme de l'État toutes observations qui leur paraissent utiles.

Ces éléments peuvent donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

Ce nouveau plan de modernisation de la vie publique comprend également une réflexion au niveau infra-politique, sur la mise en œuvre d'études « *ex-post* » des lois et règlements, en lien avec le nouveau commissariat à la stratégie et à la prospective. Les modalités de cette évaluation ne sont, toutefois, pas à ce jour définitivement arrêtées.

Enfin, une suite sera donnée aux intéressantes propositions faites par MM. Lambert et Boulard, en matière de normes applicables aux collectivités territoriales. Leur remarquable rapport a mis en évidence « *une liste de normes qui nécessitent une évaluation afin de décider de l'opportunité de leur suppression ou de leur allègement. Le Gouvernement engage cette évaluation* ».

c) *L'allègement des normes* : « Une création = une suppression »

Parmi l'ensemble des objectifs de simplification des normes par le SGMAP¹, arrêtés le 18 décembre 2012², figure la mise en œuvre du « 1 pour 1 : une norme créée = une norme supprimée ». En clair, lorsqu'un ministère souhaite édicter un nouveau texte, il doit proposer l'abrogation d'une autre mesure.

On ne peut que souscrire à ce « moratoire réglementaire », tout en s'interrogeant sur la viabilité des suppressions de normes qu'il suppose. Il serait souhaitable que les allègements induits concernent le même champ et s'adressent aux mêmes destinataires que la nouvelle réglementation.

Au-delà de cette approche quantitative de lutte contre l'inflation normative, le CIMAP poursuit un objectif de bonnes pratiques en étendant les études d'impact réglementaire aux projets concernant les autres usagers de l'administration. Un tel projet doit permettre une production réglementaire de qualité plus pérenne. Elle requiert, cependant, l'émergence d'une culture du contrôle et de l'évaluation, sous peine de ralentir la publication des mesures.

Le nouveau plan de simplification prévoit d'« associer les agents des services déconcentrés à l'élaboration des instructions et circulaires ministérielles afin de vérifier qu'elles sont suffisamment simples et opérationnelles ». Un test « administration territoriale de l'État », sur le modèle du « test PME », devrait être mis en place. En outre, une instruction du 2 avril 2013 relative à l'interprétation facilitatrice des normes a déjà demandé aux ministres de veiller à ce que leurs services « utilisent toutes les marges de manœuvre autorisées par les textes et en délivrent une interprétation facilitatrice pour simplifier et accélérer la mise en œuvre des projets publics ou privés ».

¹ Cf. la circulaire du 19 février 2013 qui vise à communiquer aux membres du Gouvernement, le nouveau programme d'action de simplification des normes. Ce dernier comprend des mesures de simplification de textes, une incitation aux procédures consultatives participatives. Il appartiendra à chaque ministère d'élaborer, en lien avec leur programmes ministériels de modernisation et de simplification (PMMS), un programme pluriannuel de simplification, avant la fin du premier semestre 2013. Cette mission de simplification demeure supervisée par le secrétaire général du Gouvernement, assisté d'un d'une directrice, adjointe au secrétaire général du Gouvernement, Mme Célia Vérot, chargée de la simplification et des missions précédemment exercées par le commissaire à la simplification M. Rémi Bouchez.

² Les CIMAP des 18 décembre 2012 et 2 avril 2013 ont notamment fixés comme objectifs au titre des bonnes pratiques normatives le fait de ne pas surtransposer les directives communautaires, d'appliquer le principe de proportionnalité dans la rédaction des lois afin de laisser des marges de manœuvre pour permettre une application adaptée aux situations concrètes, de « Renforcer la sécurité juridique en faisant application des dates communes d'entrée en vigueur des textes réglementaires (1er janvier/1er juillet) et différer de deux mois au minimum les modifications de réglementation concernant les entreprises et d'un mois celles intéressant le public afin que les acteurs concernés aient le temps de s'adapter ».

Enfin, le CIMAP propose d'améliorer le cheminement des textes en rationalisant le processus de consultations. Conformément aux décisions du 18 décembre 2012, 101 commissions administratives ont été supprimées. Ce nombre correspond à 15 % du nombre total des commissions consultatives. La cible prochaine à atteindre est de 25 % de réduction dès juin 2013.

Cette démarche trouve un prolongement dans le cadre des prescriptions de l'instruction du 30 novembre 2012 relative à la réduction du nombre des instances consultatives, qui prévoit que la création d'un nouvel organisme consultatif est désormais subordonnée à la suppression d'une autre entité.

En complément de ce processus de restructuration visant à supprimer les commissions dont la consultation tend à retarder la publication des textes, le CIMAP a pour objet de renforcer les « consultations utiles ». C'est pourquoi, chaque ministère doit désormais établir une « cartographie » faisant apparaître sa stratégie de consultation et les instances qui y contribuent. Le comité encourage également les ministères à privilégier des modes de consultation innovants et souples avant toute décision.

B. « CIRCUIT NORMATIF » : UN CONCEPT QUI MONTE À L'INTERNATIONAL

Les problématiques liées à l'application des lois sont aussi étudiées dans d'autres lieux que les enceintes nationales. Sans s'arrêter aux objectifs poursuivis par ces autres forums¹, il est souhaitable d'examiner leur conclusion et méthodologie afin d'élargir la présente réflexion à un examen global de l'ensemble des facteurs déterminant une application efficiente des lois.

Or il apparaît qu'au niveau européen et international, le stade de l'application de la loi est envisagé dès son élaboration, phase intrinsèquement liée à la qualité de la norme. Les processus légistiques de simplification, de codification et de consultation sont alors à l'œuvre. Ils renvoient, ainsi que l'a souligné le Secrétaire général du Gouvernement devant votre commission sénatoriale, à des enjeux de démocratie et de sécurité juridique.

¹ Les démarches présentées ci-après dans le cadre de l'Union européenne et de l'OCDE sont généralement justifiées au titre de l'efficience et de la performance économique. Mais la volonté d'améliorer la qualité de la réglementation dépasse un tel objectif. Elle participe avant tout à la sécurité juridique, pilier de toute démocratie.

La seconde dimension du sujet a une portée en termes de responsabilité politique. Elle concerne l'efficacité et le rendement de la loi. Elle fait appel à des mécanismes d'évaluation.

Qualité et efficacité de la réglementation sont les deux faces cachées de l'application des lois. Pour améliorer cette dernière, il est donc nécessaire d'examiner aussi ces phases.

L'Union européenne et l'OCDE ont ainsi entrepris de définir quelques principes dits de « *réglementation intelligente* ».

1. La stratégie européenne de la « réglementation intelligente »

Une étape a été franchie dans le cadre de la gouvernance réglementaire européenne en 2001, avec la publication du rapport dit Mandelkern¹. Il vise à améliorer le cadre réglementaire européen. À cette fin, il préconise aux États membres et aux institutions de l'Union de prendre des mesures dans le domaine des structures organisationnelles, de l'évaluation de l'impact des normes, de la consultation, de la simplification, de l'accès et de la mise en œuvre à l'échelon national de la législation européenne².

À la suite de ce rapport, une communication de la Commission européenne a présenté en 2002, un nouveau système intégré d'évaluation de l'impact des normes, de la définition des alternatives à la réglementation ainsi que des normes minimales à respecter en matière de consultation.

L'aboutissement de cette réflexion s'est traduit par un accord interinstitutionnel de l'Union Européenne en 2003, prévoyant la mise en œuvre d'une démarche dite « *Mieux légiférer* » (« *Better régulation* »).

En 2006, la Commission européenne a fait valoir « *qu'une meilleure réglementation ne signifie pas qu'il faille plus ou moins réglementer, mais plutôt qu'il importe d'adopter une politique et un processus assurant l'excellence de la qualité de l'ensemble des réglementations* ». En conséquence, il a été créé, cette même année, un Comité d'analyse d'impact de la Commission, ayant des fonctions de contrôle central de la qualité et de soutien des propositions en matière de politique et de réglementation.

¹ Rapport du Groupe consultatif de haut niveau sur la qualité de la réglementation, présidé par M. Mandelkern du 13 novembre 2001.

² Selon ce rapport, les principes directeurs d'une mise en œuvre conforme et efficace de la réglementation sont la nécessité, la proportionnalité, la subsidiarité, la transparence, la responsabilité, l'accessibilité et la simplicité.

Un programme d'action pour la réduction des charges administratives dans la législation communautaire a été élaboré en 2007, tendant à réduire ces dernières de 25 % d'ici à fin 2012. Cet objectif a été atteint. Corrélativement, un groupe de hauts fonctionnaires de l'Union européenne pour une meilleure réglementation a été mis en place afin de conseiller la Commission sur les questions concernant ces charges et leur simplification.

En 2010, la Commission européenne a poursuivi sa démarche par l'élaboration d'une nouvelle stratégie de soutien à la « *réglementation intelligente* » (« *Smart regulation* »). Elle a, depuis lors, renforcé son système d'analyse. Un programme de simplification est en cours¹. Un cycle d'évaluations des politiques réalisées à titre expérimental (les « bilans de qualité ») a été lancé².

Au-delà de ces initiatives, la Commission a arrêté un programme de travail en 2012, baptisé « REFIT »³, destiné à favoriser l'élaboration d'une réglementation « *affûtée et performante* ».

Cette nouvelle approche est justifiée par le fait que « *la Commission n'est pas convaincue que la fixation d'objectifs généraux et/ou de formules quantitatives pour la gestion du corpus législatif produira les résultats recherchés. Cette gestion exige une méthode plus adaptée assortie d'une analyse des avantages et des coûts réels de manière à déterminer s'ils sont directement liés à la législation de l'UE ou aux choix opérés par les États membres pour sa mise en œuvre.* »⁴

Le nouveau programme doit, dans un premier temps, permettre de dresser l'inventaire des domaines pour lesquels un potentiel de simplification des règles et de réduction des coûts, tant pour les entreprises que les citoyens existe, « *sans pour autant compromettre la réalisation des objectifs d'intérêt général* ».

¹ Cf. COM(2012) « *Un programme de simplification pour le CFP 2014-2020* ».

² Ce programme porte, dans le domaine environnemental, sur la politique de l'Union en ce qui concerne l'eau douce et dans le domaine social, sur l'information et la consultation des travailleurs. La réception des véhicules à moteur, la législation dans le domaine de la chaîne alimentaire et la politique relative au marché aérien intérieur font également l'objet de bilans.

³ *Regulatory Fitness and Performance Program*.

⁴ Cf. Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « *Pour une réglementation de l'UE bien affûtée* » SWD(2012) 423 final.

À ce titre, l'évaluation contribue de manière essentielle à la mise en œuvre de cette réglementation dite « intelligente ». Le programme REFIT prévoit un renforcement du mécanisme de « bilan de qualité », adopté en 2010, en élargissant son champ d'application. La commission entend, en effet, appliquer « *un principe consistant à évaluer avant d'agir* ». Afin de mettre pleinement en œuvre ce principe, elle réfléchit à réviser le système d'évaluation¹.

Si l'évaluation fait partie intégrante des efforts déployés par l'Union européenne, elle est apparue tout autant nécessaire dans l'enceinte de l'OCDE qui poursuit un objectif similaire de qualité de la réglementation, de son élaboration jusqu'à son application, sous le prisme de l'efficience.

Il faut du reste noter que l'application de la loi ne constitue pas, paradoxalement, la dernière étape du « circuit normatif ». Afin d'éviter que ce dernier ne se transforme en un labyrinthe, l'évaluation de la législation est, en effet, nécessaire pour garantir la transparence de ce circuit et le bien-fondé de la législation à venir.

2. La contribution de l'OCDE à la réflexion sur le « mieux légiférer »

La première déclaration concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation formulée, dans le cadre de l'OCDE, date de 1995. Elle s'est traduite par la publication de la recommandation C(95)21/FINAL.

L'organisation a ensuite produit un rapport sur la réforme réglementaire en 1997 qui a fondé l'élaboration de principes directeurs en 2005. Ceux-ci visent à favoriser la transparence et l'efficience des marchés par l'édiction et la gestion d'une réglementation performante et de qualité.

Ces termes doivent être entendus de manière extensive, regroupant « *les différents instruments permettant aux pouvoirs publics d'imposer des obligations aux entreprises et aux particuliers. [Ils] incluent les lois, les décrets et arrêtés, les textes d'application édictés à tous les niveaux de l'administration, ainsi que les règlements émanant d'organismes non étatiques ou autorégulateurs auxquels l'État a délégué des pouvoirs réglementaires* »².

¹ « Le processus d'évaluation pourrait être élaboré en même temps que la politique elle-même et contenir de meilleures modalités de contrôle et d'établissement de rapports. » Il convient également de mentionner que l'article 318 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) impose une nouvelle obligation pour la Commission, de soumettre au Parlement européen ainsi qu'au Conseil, un rapport d'évaluation des finances de l'Union, fondé sur les résultats obtenus.

² Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires de 2012.

Ces principes ont donné lieu à de nombreux travaux¹ au sein de l'OCDE, synthétisés dans le rapport intitulé « *Politique réglementaire et gouvernance : Soutenir la croissance économique et servir l'intérêt général* » de 2011.

Cette démarche s'est accompagnée d'observations factuelles effectuées par l'Organisation. À ce jour, les cadres normatifs de vingt-quatre de ses membres ont déjà été examinés ainsi que ceux de quatre États, non membres de l'Organisation, la Russie en 2005, le Brésil en 2007, la Chine en 2008 et l'Indonésie en 2012.

Un nouveau projet de recommandation a été élaboré² en 2011. Après un long processus de concertation, le texte a été approuvé par le Conseil, le 16 janvier 2012. Parmi les douze recommandations du conseil de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires, on relève en particulier les trois préconisations suivantes :

« [...] 4. *Intégrer l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) dès le début du processus visant à formuler des projets de réglementation. Définir clairement les objectifs de politique recherchés, déterminer si l'instrument réglementaire est nécessaire et dans quelles conditions il peut être le plus efficace et le plus efficient pour atteindre ces objectifs. Réfléchir à des moyens autres que la réglementation, et faire ressortir les avantages et les inconvénients des différentes approches analysées pour établir laquelle est la meilleure*

5. *Procéder à l'examen systématique des réglementations importantes en vigueur au regard d'objectifs clairement définis, compte tenu notamment des coûts et avantages, afin de s'assurer que la réglementation reste à jour, justifiée, cohérente et efficace par rapport à son coût, et qu'elle répond aux objectifs de politique recherchés.[...]*

9 *Le cas échéant, appliquer des stratégies d'évaluation et de gestion des risques, ainsi que de communication sur les risques, lors de la conception et de l'application de la réglementation pour s'assurer de son ciblage et de son efficacité. Les organismes compétents devraient étudier les modalités d'application de la réglementation et concevoir des stratégies flexibles pour la mettre en œuvre et la faire appliquer. »*

¹ À titre d'illustration, afin de mettre en œuvre le principe préconisant d'étudier les effets des réglementations sur la concurrence, le Comité de la concurrence a élaboré un instrument d'évaluation de la concurrence qui a été adopté en 2007 Cf. DAF/COMP(2007)5. Cet instrument a été suivi d'une recommandation sur l'évaluation d'impact sur la concurrence en 2009 : [C(2009)130] visant à évaluer les règles qui limitent indûment la concurrence afin de formuler d'autres normes permettant d'atteindre les mêmes objectifs avec moins d'effets dommageables sur la concurrence. Des travaux ont été également réalisés par le Comité de la politique à l'égard des consommateurs afin de permettre d'évaluer les problèmes des consommateurs et d'élaborer d'autres approches réglementaires. Un Guide pour le développement des politiques de consommation a été publié à cet effet en 2010.

² Il a été rédigé par le Comité de la politique de la réglementation après un processus approfondi de consultation publique et de la participation des comités.

La France doit poursuivre les efforts entrepris en termes d'évaluation en amont (*ex ante*) et les prolonger dans une perspective nouvelle d'évaluation en aval (*ex post*). Les travaux du Sénat répondent d'ailleurs en large part à la sixième recommandation de l'OCDE de « *Publier régulièrement des rapports sur l'efficacité des programmes relatifs à la politique réglementaire et à la réforme de la réglementation, ainsi que sur l'efficacité des autorités publiques chargées de l'application de la réglementation.* »

Cette approche qualitative de la réglementation, promue par l'OCDE, porte non seulement sur l'élaboration et l'application des normes mais également sur la mise en place d'institutions, d'outils et de processus de réglementation.

a) *L'approche institutionnelle comparée aux fins d'une bonne politique réglementaire à la visée stratégique*

Au titre de la bonne gouvernance et de l'efficacité de la politique réglementaire, l'OCDE préconise le soutien des instances politiques ainsi que la mise en cohérence de l'action aux moyens et aux marges de manœuvre disponibles, l'architecture institutionnelle pouvant se décliner de différentes manières, selon la tradition juridique de chaque État.

L'OCDE a toutefois mis en lumière deux principales modalités organisationnelles.

Le premier soutien à la bonne gouvernance réglementaire et son contrôle s'est tout d'abord traduit par la mise en place d'un organisme de supervision, au sein du Gouvernement. Les États-Unis ont été ainsi les premiers à y recourir avec l'institution de l'OIRA¹, au sein du OMB². Cette architecture est utilisée dans une grande majorité de pays (le Canada, le Mexique, le Japon...). Elle a trouvé une expression plus récente au Royaume-Uni avec la création de la Direction de la gouvernance réglementaire (BRE). L'OCDE a jugé que celle-ci « *constitue l'un des meilleurs exemples d'organe central de réglementation efficace au sein de l'OCDE* ».

La direction ne produit pas de normes, mais se situe au centre d'un réseau de relations en étoile qui la relie aux différents acteurs de l'élaboration des textes, les administrations centrales, le Parlement, le *National Audit Office*³ (NAO), les autorités de contrôle national ainsi que les acteurs locaux. L'OCDE relève que de nombreux progrès sont attendus, notamment en termes de culture administrative car la BRE ne dispose pas du pouvoir de demander des comptes aux ministères, ni de les sanctionner.

¹ *The Office of Information and Regulatory Affairs.*

² *The Office of Management and Budget of the The White House.*

³ *Le NAO donne un avis externe, technique, concret et indépendant sur la qualité de la gestion de la réglementation.*

En dehors d'un organisme central, la seconde modalité consiste à prévoir le contrôle de la politique réglementaire par des autorités indépendantes de l'exécutif. L'OCDE cite les Pays-Bas et la République Tchèque.

Deux expériences institutionnelles relevant de cette architecture décentralisée, allemande et australienne, méritent d'être signalées. L'Allemagne dispose depuis 2006 d'un Conseil de contrôle réglementaire qui reçoit les projets de loi et vérifie l'évaluation des coûts et les mesures proposées au regard des ressources disponibles et des objectifs de politique publique.

L'OCDE a également identifié la Commission australienne de la productivité¹ comme étant le seul organisme parmi les pays membres qui « *exerce de façon permanente des activités d'enquête et de conseil concernant les diverses questions économiques, sociales et environnementales* »². Organisme indépendant mais sous mandat du Gouvernement, la commission produit des analyses et des recommandations stratégiques sur la politique réglementaire, notamment en modélisant les coûts et avantages économiques des autres options envisageables. Elle réalise ainsi une évaluation *ex post* des politiques publiques en toute indépendance et transparence.

Mise en œuvre de la Better/Smart Regulation dans certains pays

Pays	Désignation	Objectif ou contenu original/exemplaire	Institutions notables
Etats-Unis	Regulatory Reform	Révision générale des législations*, analyse coût avantage, challenge*	OIRA Executive Order
Royaume Uni	Better Regulation (1998), Reducing Regulation (2010)	Principes* ; Politique expresse, AIR*, « one-in one-out »* mise en œuvre* ; consultation	BRE BRDO
Canada	Smart Regulation (2003)	Coordination pluri-niveaux*, dialogue international	Treasury Board
France	Qualité du droit	Qualité de la rédaction juridique* ; contenir l'inflation normative, politique des PME	Conseil d'Etat Legifrance
Allemagne	Réduction de la bureaucratie	Réduction des coûts réglementaires*	Normenkontrollrat

¹ *Productivity Commission.*

² Cf. le rapport de l'OCDE intitulé "*Regulatory policy and Governance Supporting economic growth and serving the public interest.*"

Pays	Désignation	Objectif ou contenu original/exemplaire	Institutions notables
Pays Bas	Regulatory reform	Réduction des charges administratives*, e-company	ACTAL
Belgique	Human rules	Solutions à coût modeste privilégiant l'aspect humain	
Italie	Simplification normative	Simplification juridique	Procédure « taglia leggi »*
Egypte	Regulatory Reform	e-registry	ERRADA
Australie	Best practice regulation	Deregulation Policy*	Productivity Commission
Fédération Russe	Regulatory Reform	AIR	Conseil de réforme réglementaire (à confirmer)
Mexique	Regulatory Reform	Réduction des charges, pouvoir réglementaire infra national	COFEMER
Taiwan, Chine	Regulatory Reform	Compétitivité nationale, meilleur classement Doing Business*	
UE	Better Regulation (2002) Smart Regulation (2010)	RIA*, simplification de l'acquis communautaire, réduction des charges, consultation*, évaluation ex post (2010)*	IAB, Stoiber Group
OCDE	Regulatory Governance	Examens des capacités nationales	Recommandation pour la politique réglementaire
Banque Mondiale	Regulatory Reform	Amélioration du climat des affaires et de l'investissement	Rapport Doing Business

L'astérisque dénote une « bonne pratique ».

Source : La réglementation intelligente : un défi mondial pour les décideurs politiques par M. Charles-Henri Montin (expert au ministère des finances pour la Newsletter ERADA mai 2012).

b) Un cycle de gouvernance réglementaire en amont et en aval

L'OCDE a mis en lumière un nombre varié d'outils de gestion réglementaire, allant des mécanismes de transparence et de consultation, aux analyses d'impact *ex ante* et *ex post*.

S'agissant des études préalables, l'Organisation observe que leur utilisation a été adoptée par l'ensemble des États membres, mais le recours à ces études d'impact *ex ante* demeure pour la plupart un exercice formel. En effet, elle déplore qu'à peine la moitié de ces États s'assurent que les critères pertinents de l'évaluation d'impact ont bel et bien été mobilisés. La démarche généralement empruntée conduit à adopter :

- une approche proportionnelle et non systématique ;
- une évaluation des coûts par rapport aux bénéfices ;
- une considération sérieuse des alternatives.

S'agissant de l'élément déclencheur de l'étude d'impact *ex ante*, l'OCDE a constaté que treize États membres ont recours à un seuil. Celui-ci est de nature quantitatif et/ou qualitatif. À titre d'illustration, les États-Unis imposent une telle évaluation si la proposition de réglementation génère un coût ou bénéfice « économiquement significatif » estimé à cent millions de dollars en un an. Le Royaume-Uni complète cette démarche par l'ajout d'un critère qualitatif. Ainsi, l'étude d'impact sera nécessaire si la réglementation génère non seulement une charge administrative évaluée à cinq millions de livres, mais également des effets distributifs ou un coût sur les organismes publics ou privés.

En ce qui concerne l'évaluation *ex post*, l'OCDE relève que certains pays disposent de processus de révision des lois et de consultation publique afin d'envisager les modifications nécessaires des textes en vigueur.

Ce contrôle de l'application des textes peut être par ailleurs facilité par le mécanisme d'évaluation *ex ante* si des critères de mesure des objectifs sont prévus dans le cadre de l'étude préalable. C'est ainsi que l'Organisation a tenu en ce domaine à distinguer les Pays-Bas. Ce dernier a adopté une démarche de l'évaluation de l'impact de l'application¹, dès la production réglementaire, saluée comme novatrice par l'Organisation.

Néanmoins, l'OCDE constate globalement que le recours aux clauses automatiques d'évaluation *ex post* demeure limité. **Ces dernières ont été ainsi mises en œuvre en Australie et au Canada.** De surcroît, seuls quatre pays évaluent le succès des études quant à leur capacité à faire évoluer les propositions de loi. Il s'agit des États-Unis, du Royaume-Uni, de la Suisse et de la Corée.

c) Un rôle particulier du Parlement

On ne peut qu'être particulièrement attentif aux conclusions de l'OCDE quant à la place des Parlements dans le domaine du contrôle de la qualité de la réglementation.

¹ *Practicability and Enforcement Impact Assessment.*

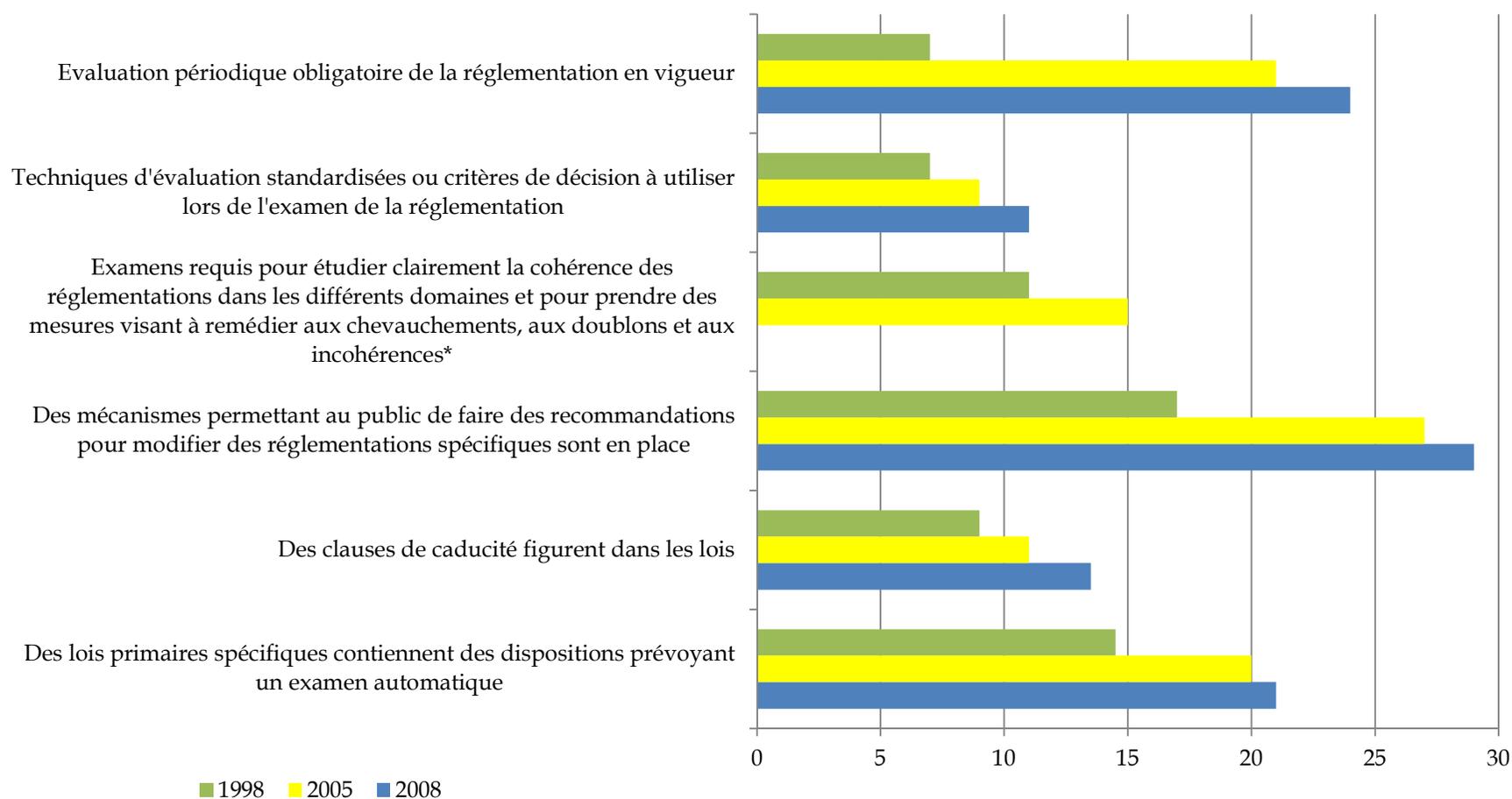
Il apparaît qu'au Royaume-Uni, cette mission est confiée à la *Scrutiny Unit*. Son examen des dépenses publiques et des performances de l'exécutif la conduisent à jouer un rôle essentiel dans l'évaluation *ex post* de l'efficacité des réglementations. La Suède s'est également dotée d'une Unité d'évaluation et de recherche en 2002. La Suisse met en œuvre un « Contrôle parlementaire de l'administration » dit CPA, depuis 1991. Le Chili a récemment institué un département d'évaluation des lois de la chambre des députés.

L'OCDE observe que la qualité de ce contrôle est corrélée aux moyens alloués. Il apparaît le plus souvent que les ressources sont insuffisantes pour couvrir l'ensemble des fonctions de collecte, de recherche et d'analyse des informations. C'est pourquoi, l'Organisation préconise aux Parlements de définir les priorités de son action et de compléter éventuellement leurs efforts d'évaluation par les travaux des différents organismes d'audit et de recherche.

Pour ce qui la concerne, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois souscrit sans réserve à cette dernière recommandation, car depuis sa mise en place effective début 2012, les moyens humains et matériels dont elle a été dotée sont restés pratiquement inchangés et ne lui paraissent pas à la hauteur des missions qu'elle assume.

Par ailleurs, si les expériences étrangères ou les standards définis par les organisations internationales ne sont pas transposables tels quels, ils fournissent pourtant des modèles souvent pertinents auxquels le Sénat devrait sans doute accorder une attention plus soutenue. Dans cette perspective, votre commission sénatoriale se propose de poursuivre activement cette réflexion comparatiste dans les mois à venir.

Examen et évaluation de la réglementation dans le cadre de l'OCDE



Notes : les données concernant 1998 ne sont pas disponibles pour l'Union européenne, le Luxembourg, la Pologne et la République slovaque. Cela signifie que ce graphique reprend les données de 27 pays pour 1998 et de 30 pays, ainsi que de l'UE, pour 2005-08.

* : données non disponibles avant 2005.

Source : indicateurs des systèmes de gestion de la réglementation, rapport 2009, OCDE, Paris, consultable à l'adresse : www.oecd.org/regreform/indicators

C. L'ÉTUDE D'IMPACT : EXERCICE SUBJECTIF OU IMPACT OBJECTIF ?

La « culture du contrôle et de l'évaluation » est encore balbutiante : entre la prise de conscience que l'évaluation contribue à renforcer la sécurité juridique et sa mise en œuvre, les services ministériels et le Parlement ont encore un long chemin d'apprentissage à parcourir...

Dans la diversité des pistes d'amélioration de l'application des lois, les études d'impact occupent une place centrale, notamment depuis la révision constitutionnelle de 2008.

Lors du Forum sur l'application des lois organisé par la commission sénatoriale le 15 avril 2013, le Pr Guy Carcassonne avait d'ailleurs souligné à juste titre toutes les potentialités de cet instrument, aussi bien avant le vote de la loi qu'au moment de son évaluation *ex post* : *« Les études d'impact ont déjà rendu des services réels, quoiqu'inférieurs à ce que l'on pourrait espérer. Je nourris le rêve d'une discussion législative qui porterait d'abord sur l'étude d'impact, à l'instar de ce qui se passe au Royaume-Uni avec le système des livres blancs et des livres verts. L'on s'accorderait sur les faits avant d'envoyer les remèdes, et, s'ils passent par la loi, l'on s'interrogerait sur le type de loi nécessaire. Tout changerait alors dans la fabrication des normes. Un nombre substantiel de projets ne verraient plus le jour ou bien seraient très différents. Tout le reste s'en déduit. La performance normative y gagnerait en ce que les critères, contrairement déterminés, faciliteraient l'évaluation ex post de la loi ».*

1. Accentuer le caractère « préalable » des études d'impact *ex ante*

a) Une réforme ambitieuse...

Le champ d'application de l'obligation constitutionnelle de joindre aux projets de loi une étude d'impact, instituée lors de la révision constitutionnelle de 2008 et mise en œuvre par la loi organique de 2009, reste limitativement encadrée.

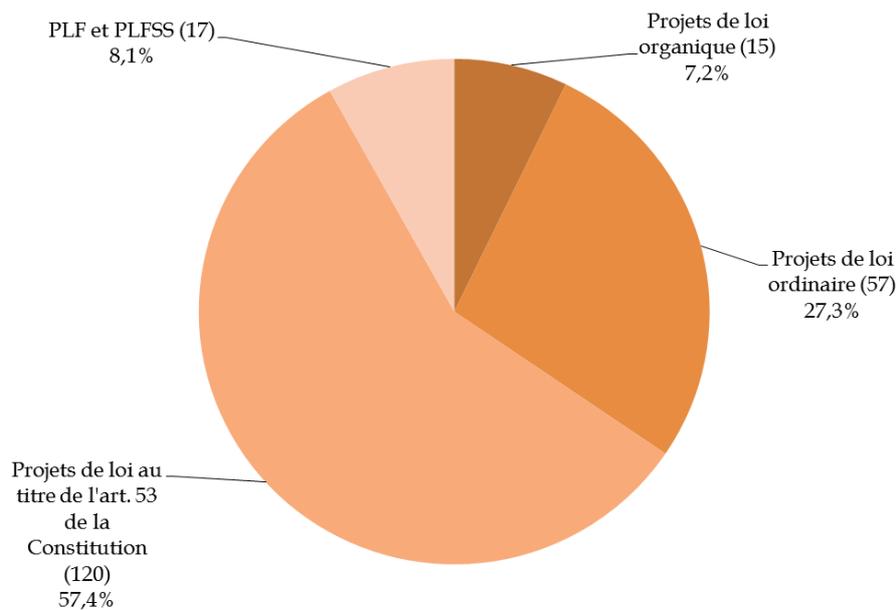
En effet, elle ne concerne pas l'ensemble des projets, puisqu'en sont dispensés les projets de révision constitutionnelle, ceux visant à ratifier une ordonnance sous certaines conditions, ceux de programmation des finances publiques, les projets de loi de règlement ainsi que ceux prorogeant les états de crise, et enfin les propositions de loi parlementaires.

S'agissant des amendements, l'article 15 de la loi organique précise que *« Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles des amendements des membres du Parlement, à la demande de leur auteur, ou des amendements de la commission saisie au fond peuvent faire l'objet d'une évaluation préalable communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance. ».*

Cette réforme affiche une ambition d'efficience législative, sur laquelle a insisté le député Jean-Luc Warsmann, rapporteur du projet de loi organique à l'Assemblée nationale : « *Nous souhaitons qu'à l'avenir les lois soient moins nombreuses, mieux écrites et mieux préparées. C'est la raison pour laquelle les études d'impact sont un élément incontournable de ce texte. Loin de constituer une dissertation philosophique, ces études doivent rassembler les réponses à une série de questions factuelles. [...]* »

On dénombre 209 études d'impact ainsi transmises au Parlement entre le 1^{er} septembre 2009 et le 30 avril 2012, réparties de la façon suivante :

**Projets de loi examinés en conseil des ministres
entre le 1^{er} septembre 2009 et le 30 avril 2012,
entrant dans le champ des articles 8, 11 et 12 de la loi organique du 15 avril 2009**



Source : Secrétariat général du Gouvernement

S'agissant des décrets, il n'existe pas d'obligation constitutionnelle de les assortir d'une étude d'impact, mais la loi en impose l'établissement pour les textes réglementaires relatifs aux entreprises ou aux collectivités territoriales. En effet, aux termes de l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales, tout projet de texte réglementaire « *créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales* » est soumis pour avis à la CCEN. Cette dernière doit se prononcer sur son « *impact financier, qu'il soit positif, négatif ou neutre* » et reçoit à cet effet « *un rapport de présentation et une fiche d'impact financier faisant apparaître les incidences financières directes et indirectes des mesures proposées pour les collectivités territoriales* » (article R.1213-3 du même code).

Outre un modèle de fiche annexé à la circulaire du 17 février 2011, les services disposent d'une aide à l'évaluation sur le site <http://evaluation-prealable.pm.ader.gouv.fr>.

En ce qui concerne les entreprises, la circulaire précitée requiert de procéder à une « *analyse d'impact circonstanciée* », préalablement à tout projet de texte comprenant des mesures les concernant. Cette analyse est retracée dans une fiche *ad hoc*.

Afin d'accompagner les ministères dans la réalisation du volet économique de ces études, l'ancienne Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) a conçu un « outil de simulation de la charge administrative de la réglementation » sur les entreprises, appelé « **OSCAR** ». Cette méthodologie tend à mesurer la charge administrative des entreprises qui résulte des nouveaux textes, en termes de complexité des démarches administratives, de temps passé et de coût pour l'utilisateur¹.

Enfin, une étude d'impact est également prévue en cas de création des commissions administratives à caractère consultatif. En effet, celle-ci doit être « *précédée de la réalisation d'une étude permettant notamment de vérifier que la mission impartie à la commission répond à une nécessité et n'est pas susceptible d'être assurée par une commission existante* » (décret n° 2006-672 du 8 juin 2006).

¹ Selon Jean-Baptiste Avrillier, alors chef de la mission « méthode assurance qualité des projets » au service Projets de la DGME, « l'un des avantages majeurs d'Oscar est d'amener les porteurs de projets de lois à se poser des questions sur les contraintes qu'une nouvelle démarche engendre pour les usagers : combien d'entreprises vont être impactées, combien de temps devront-elles passer pour la mettre en place, quel sera son coût?... Avec Oscar, l'administration est obligée de faire un travail de projection, en prenant en compte le point de vue de l'utilisateur. Une démarche qui jusqu'à présent n'était pas spontanée dans l'administration. [...] Cette méthodologie repose sur la décomposition d'une démarche administrative en étapes (préparation, réalisation, traitement, clôture) ainsi que la simulation du temps passé par l'utilisateur pour répondre à chacune d'elles. Ce travail est également réalisé du côté de l'administration, ce qui permet aux décideurs d'avoir une vision complète de la charge administrative du projet de loi. »

Cet outil d'évaluation préalable des textes législatifs comme réglementaires doit présenter un caractère réel, complet et objectif, comme le souligne le guide légistique. Destiné à éclairer les choix, ce dernier ne doit pas se résumer à ce que le Conseil d'État avait qualifié dans son rapport de 2006 -avant la réforme- de « *simple exposé des motifs qui est en réalité une justification plus ou moins argumentée du texte par le service qui l'a rédigé.* ».

L'étude doit désormais éviter l'écueil de la subjectivité en apportant, une « *démonstration rigoureuse de la nécessité d'un nouveau texte* » par l'analyse de la « *nature des difficultés à résoudre, [des] avantages et inconvénients des options possibles en fonction de l'objectif poursuivi, [l']évaluation détaillée des conséquences qui peuvent être raisonnablement attendues de la réforme.* ».

Objectifs des études d'impact

« L'étude d'impact s'attache à fournir une évaluation préalable de la réforme envisagée aussi complète, objective et factuelle que possible. Elle ne saurait se comprendre ni comme un exercice formel de justification a posteriori d'une solution prédéterminée, ni comme une appréciation technocratique de l'opportunité d'une réforme qui viendrait se substituer à la décision politique.

Il s'agit au contraire d'une méthode destinée à éclairer les choix possibles, en apportant au Gouvernement et au Parlement les éléments d'appréciation pertinents : nature des difficultés à résoudre, avantages et inconvénients des options possibles en fonction de l'objectif poursuivi, évaluation détaillée des conséquences qui peuvent être raisonnablement attendues de la réforme pour chacune des catégories de personnes concernées comme pour les administrations elles-mêmes.

Cette approche permet d'apporter une démonstration rigoureuse de la nécessité d'un nouveau texte et de la proportionnalité de la réponse juridique envisagée, en vue d'assurer un bon équilibre entre les objectifs d'intérêt général qui inspirent la réforme et la prise en compte des différents intérêts particuliers en présence. »

Source : Légifrance, extrait de la fiche 1.1.2 Études d'impact du guide légistique.

b) Une démarche encadrée en six points

L'article 8 de la loi organique encadrant l'élaboration des études d'impact visent à définir une méthodologie qui se décline en six étapes :

- « - le diagnostic ;*
- la définition du ou des objectifs poursuivis ;*
- le recensement des options possibles en dehors de l'intervention d'une règle de droit nouvelle et les motifs du recours à une nouvelle législation ;*
- l'examen des différentes incidences prévisibles du dispositif envisagé ;*
- les consultations menées ;*
- les modalités de mise en œuvre de la réforme »¹.*

¹ Source : Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact.

Celles-ci sont décrites dans des lignes directrices élaborées par le SGG. Le Conseil constitutionnel a toutefois considéré que « *l'élaboration d'études particulières répondant à chacune des prescriptions [des alinéas de l'article 8 de la loi organique du 9 avril 2009] ne saurait être exigée que pour autant que ces prescriptions ou l'une ou l'autre d'entre elles trouvent effectivement à s'appliquer compte tenu de l'objet des dispositions du projet de loi en cause* ». C'est pourquoi les lignes directrices précisent que « *Le degré d'approfondissement de l'analyse a en outre vocation à être proportionné à l'importance des différents aspects de la ou des réformes qu'emporte le projet de loi.* »

(1) L'établissement du diagnostic

La première étape de cette évaluation conduit à établir un diagnostic qui consiste à décrire la situation de référence en fait et en droit¹ ainsi que le problème à résoudre.

Au-delà des impératifs descriptifs, il apparaît que la démarche évaluative trouve à s'appliquer dès cette première étape puisque les lignes directrices recommandent de « *distinguer en quoi ce sont les règles en vigueur qui souffriraient de lacunes ou si les conditions de leur application pourraient être améliorées ou encore si les effets escomptés de la législation en vigueur se sont trouvés déformés par des paramètres extérieurs indépendants du corps de législation considéré. Les raisons de cette insuffisance sont précisées autant que possible en distinguant ce qui relèverait de la malfaçon, de la mauvaise application, du manque de moyens humains ou budgétaires ou de l'adaptation des comportements dans un sens imprévu.* »

Cette instruction est au cœur du problème de l'application des lois car elle permet, en amont d'identifier les obstacles à cette dernière, à savoir les insuffisances de nature juridiques, financières ou humaines des normes édictées.

Ces préceptes tendent également à prévenir l'inflation législative en soulignant la nécessité de porter à ce stade de l'analyse une attention particulière au degré de stabilité du texte dont la modification est envisagée.

Ce constat avait été formulé par ailleurs avant même l'introduction des études d'impact par le secrétaire général du Gouvernement : « *Si l'on souhaite connaître avec précision la pertinence d'une loi, cela implique la mise en place de « processus (...) destinés à évaluer le coût ou l'impact d'une loi »*². C'est pourquoi, la chronologie des principales modifications de la réglementation considérée doit être établie.

¹ Les lignes directrices précisent notamment que l'étude doit faire référence à l'état du droit européen ou international.

² <http://www.modernisation.gouv.fr/index.php?id=250>

Aide-mémoire – Contenu des études d’impact suivant le type de projet de loi

Article 8 de la loi organique de 2009		Tout PjL ordinaire organique	PjL d’habilitation (art. 11, al. 2 L.O.)	PjL de ratification art. 38 C° *	Dispositions « non exclusives » des PLF, PLFR et PLFSS (art. 12 L.O.)	PjL art. 53 C° (art. 11, al. 3 L.O.)
<i>al. 1</i>	<i>Les projets de loi font l’objet d’une étude d’impact. Les documents rendant compte de cette étude d’impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d’État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent.</i>	X				L’article 8 de la loi organique n° 2009-403 n’est pas applicable aux projets de loi présentés au titre de l’article 53 de la Constitution. Toutefois, le dépôt de ces projets est accompagné, conformément à l’article 11 de la loi organique de 2009 de documents précisant les objectifs poursuivis par les traités ou accords, estimant leurs conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, analysant leurs effets sur l’ordre juridique français et présentant l’historique des négociations, l’état des signatures et des ratifications, ainsi que, le cas échéant, les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France.
<i>al. 2</i>	<i>Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l’intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation.</i>	X	X	X	X	
<i>al. 3</i>	<i>Ils exposent avec précision :</i>	X	X	X	X	
<i>al. 4</i>	<i>– l’articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d’élaboration, et son impact sur l’ordre juridique interne ;</i>	X	X	X	X	
<i>al. 5</i>	<i>– l’état d’application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;</i>	X	X	X	X	
<i>al. 6</i>	<i>– les modalités d’application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;</i>	X	X	X	X	
<i>al. 7</i>	<i>– les conditions d’application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 C°, en Nouvelle-Calédonie et dans les TAAF, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l’absence d’application des dispositions à certaines de ces collectivités ;</i>	X	X	X	X	
<i>al. 8</i>	<i>– l’évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d’administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;</i>	X		X	X	
<i>al. 9</i>	<i>– l’évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l’emploi public ;</i>	X		X	X	
<i>al. 10</i>	<i>– les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d’État ;</i>	X	X	X	X	
	<i>– s’il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l’avis du Conseil économique, social et environnemental ;</i>	X	X	X	X	
<i>al. 11</i>	<i>– la liste prévisionnelle des textes d’application nécessaires.</i>	X		X	X	

Source : SGG.

(2) La définition des objectifs

La deuxième étape est cruciale car elle consiste à définir les objectifs poursuivis. La capacité de contrôler et d'évaluer la loi dépendra, le moment venu, de la qualité de cette rubrique.

À cet égard, les lignes directrices préconisent d' « identifier d'une part à quel(s) programme(s) annuel(s) de performance (PAP) ou quels programmes de qualité et d'efficacité (PQE) ou partie de ce(s) programme(s) peuvent être articulés les objectifs de la réforme, [et] d'autre part comment s'appuyer, le cas échéant, sur les indicateurs existants (notamment ceux des rapports annuels de performance – RAP- et des PQE) ».

(3) Le recensement des options

Sous réserve que l'adoption du nouveau texte ne soit commandée par une norme supérieure, l'étape suivante conduit naturellement à recenser les options alternatives à cette nouvelle intervention normative. Ainsi les lignes directrices précisent que « si la comparaison des options a convaincu le Gouvernement de la nécessité d'une intervention du législateur, il importe de décrire avec soin dans le document transmis au Conseil d'État et au Parlement les solutions écartées et d'analyser leurs incidences prévisibles, en recensant aussi bien celles qui pourraient être considérées comme potentiellement favorables que des incidences plus indésirables ».

Les différentes options sont de nature plus ou moins formelles, allant de la simple communication à la régulation, en passant par la déontologie ou l'incitation financière... :

- simplification des modalités de mise en œuvre de la réglementation en vigueur ;
- effort de communication et d'information ;
- libre jeu des usagers ou opérateurs, assorti de recommandations ;
- mise en réseau d'usagers, opérateurs ou intervenants ;
- recours à la médiation ;
- encouragement à la mise en place de certifications privées par des entreprises ou des organismes professionnels agréés ;
- rédaction d'un code de bonne conduite négocié avec un secteur professionnel ou la négociation de conventions entre les partenaires ;
- incitations financières prenant la forme de subventions, voire d'incitations fiscales ;
- régulation par une autorité administrative indépendante et auto-régulation ;
- combinaison de deux ou plus des instruments qui viennent d'être évoqués ».

(4) L'examen des impacts

La quatrième étape consiste à procéder à « *un effort de quantification des effets prévisibles de la réforme* ». Ce dernier doit être conduit avec « *rigueur et précision* » et accompagné « *d'une explicitation des méthodes de calcul retenues* ».

Cet examen est ambitieux car les conséquences prévisibles concernent tant les effets directs qu'indirects, marchands que non-marchands, positifs que négatifs. Conformément à deux circulaires du Premier ministre publiées en 2012, les travaux d'évaluation préalable doivent être enrichis, si besoin est, d'une analyse prenant en compte la dimension des droits des femmes et de l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi que du handicap. En outre, les lignes directrices précisent que « *l'objectif est d'évaluer non seulement l'ampleur des effets recherchés mais aussi de cerner d'éventuels effets moins attendus voire indésirables à court, moyen ou long terme* ».

Toutefois, celles-ci rappellent les limites de l'exercice en insistant sur la nature d'obligation de moyens, pesant en quelque sorte sur les services : « *Il ne saurait certes être exigé d'aboutir en toute hypothèse à une prévision certaine de l'ensemble des effets recensés. Il est nécessaire toutefois de formuler un pronostic plausible et de s'appuyer, pour ce faire, sur l'ensemble des connaissances disponibles* ».

Si les services disposent d'un modèle de fiche, s'agissant de l'impact des textes réglementaires sur les collectivités territoriales ou sur les PME¹, il n'en est pas de même pour les projets de lois. Une fiche avait été élaborée en 2009 par le SGG. Toutefois, la diversité des situations à examiner a conduit à abandonner une telle approche.

Il apparaît que tend à se dessiner un double axe d'évaluation :

- l'impact juridique de la réforme envisagée ;
- les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales de la réforme envisagée et ses conséquences sur l'emploi public.

En ce qui concerne le plan économique, l'étude doit préciser les conséquences tant macro-économiques que micro-économiques. Ainsi, elle comprend notamment, les modifications de comportements prévisibles des personnes concernées, le rôle des élasticités-prix, des effets de seuil, effets d'aubaine ou effets de substitution.

Les services doivent « *prendre en compte l'effet net de la réforme en termes de charges administratives (impôt-papier) pour les entreprises (voir sur ce point, les précisions figurant sur l'extranet de l'évaluation préalable quant à l'utilisation de l'outil dit OSCAR, qui doit permettre d'aider à l'analyse), les personnes publiques elles-mêmes, voire pour les particuliers* ».

¹ Voir annexe à la circulaire du 17 février 2011.

Sur le plan financier, le champ d'investigation de cette estimation est particulièrement large. Il ne doit pas concerner uniquement le projet de loi mais également « *l'ensemble des incidences financières éventuelles des options examinées* ». De surcroît, l'impact sur le budget doit être évalué au-delà de l'année en cours, mais également sur ceux des quatre années suivantes ainsi que sur les budgets des collectivités territoriales, en précisant les éventuels transferts de charge ou modification de l'équilibre des budgets.

Sur le plan social, doivent être appréciées les incidences directes ou non des options en termes d'emploi, en mentionnant la nature de ces emplois et la catégorie des personnes concernées.

Enfin, sur le plan environnemental, l'étude vise à mettre en lumière le coût des mesures envisagées pour le climat ainsi que pour la biodiversité, avec notamment leur « coût carbone », la gestion des déchets ...¹

(5) La liste des consultations et des décrets d'application de la loi

D'une part, l'étude doit dresser la liste des consultations obligatoires et facultatives, préalables à la saisine du Conseil d'État.

D'autre part, elle doit également établir la liste prévisionnelle des décrets nécessaires à l'application de la loi ainsi envisagée.

(6) La rédaction du cahier des charges de l'étude

Sous la responsabilité du ministre, un cahier des charges de l'étude d'impact est élaboré avec le SGG. Il permet de déterminer non seulement le calendrier de sa rédaction mais également les administrations contributrices aux travaux d'évaluation qui ne relèvent pas du ministère porteur du projet.

Le Conseil d'État ne peut être saisi que si l'étude d'impact est « *jugée satisfaisante* » par le cabinet du Premier ministre et le Secrétaire général du Gouvernement.

(7) Une démarche comparable à la conception européenne de l'étude d'impact, sous réserve d'une absence d'évaluation *ex post*

Comme il a été évoqué précédemment, les travaux du groupe consultatif de haut niveau sur la qualité de la réglementation présidé par M. Mandelkern en 2001 ont insisté sur la dimension stratégique et méthodologique de l'étude. Ses réflexions ont été développées dans le cadre de lignes directrices émanant de la Commission européenne, retracées ci-dessous :

¹ Les lignes directrices proposent de s'interroger de la manière suivante : « Existe-t-il dans le projet de loi des mesures qui auront une incidence sur les territoires ? Existe-t-il dans le projet de loi des mesures qui auront une incidence sur la mobilité des personnes ou des marchandises ? Existe-t-il dans le projet de loi des mesures qui auront une incidence sur le niveau de production des entreprises des secteurs primaire ou secondaire » ?

Résumé des grandes étapes analytiques

1	Définir le problème
	Décrivez la nature et l'étendue du problème.
	Déterminez les principaux intervenants/les principales catégories concernés.
	Déterminez les moteurs et les causes sous-jacentes du problème.
	Définir le problème (suite)
	Celui-ci entre-t-il dans le champ de compétences de l'Union ? Satisfait-il au test de la valeur ajoutée et au test de nécessité ?
	Élaborez un scénario de base clair comprenant, le cas échéant, une analyse de sensibilité et une analyse des risques.
2	Définir les objectifs
	Fixez des objectifs correspondant au problème et à ses causes profondes.
	Définissez des objectifs à divers niveaux, allant du général au spécifique/opérationnel.
	Veillez à ce que les objectifs soient cohérents avec les politiques et stratégies communautaires existantes, comme par exemple les stratégies de Lisbonne et de développement durable, et qu'ils respectent les droits fondamentaux ainsi que les grandes priorités et propositions de la Commission.
3	Définir les principales options politiques
	Déterminez les options politiques en faisant, si nécessaire, la distinction entre les options relatives au contenu et celles concernant les mécanismes d'application (approches réglementaires/non réglementaires).
	Vérifiez le principe de proportionnalité.
	Commencez à réduire l'éventail des possibilités en examinant les contraintes techniques et autres et en effectuant des comparaisons basées sur des critères d'efficacité, de durabilité et de cohérence.
	Dressez une liste succincte des options potentiellement valables pour les examiner plus attentivement.
4	Analyser les incidences des options
	Identifiez les impacts économiques, sociaux et environnementaux (directs et indirects) et la manière dont ils surviennent (causalité).
	Déterminez qui est touché (y compris les personnes hors UE) et de quelle manière.
	Évaluez les incidences par rapport au scénario de base en termes qualitatifs, quantitatifs et monétaires. Si la quantification est impossible, justifiez.
	Identifiez et évaluez les avantages en matière de charges administratives/de simplification (ou justifiez si cela n'est pas fait).
	Analyser les incidences des options (Suite)
	Déterminez les risques et les incertitudes des différents choix politiques, y compris les obstacles à la transposition/à la conformité.

5	Comparer les options
	Évaluez les impacts positifs <u>et</u> négatifs pour <u>chaque</u> option sur la base de critères clairement reliés aux objectifs.
	• Si possible, présentez les résultats globaux et détaillés.
	Présentez des comparaisons entre les différentes options, par catégories d'impact ou de parties prenantes affectées.
	Indiquez, le cas échéant, une option favorite.
6	Décrire le suivi et l'évaluation des politiques
	Identifiez les principaux indicateurs de la réalisation des objectifs clés de l'intervention envisagée.
	Décrivez les grandes lignes des modalités de suivi et d'évaluation éventuels.

Source : Lignes directrices de la Commission européenne concernant l'analyse d'impact du 15 janvier 2009.

Dans le cadre européen, l'ensemble des propositions ayant d'importantes retombées directes, telles que les droits fondamentaux¹, sont ainsi soumises à une analyse d'impact. S'agissant du contrôle de la qualité de cette étude, celui-ci est assuré par le comité d'analyses d'impact (IAB). Il a ainsi émis plus de sept cents avis depuis sa création en 2006.

Sa consultation est obligatoire car une proposition ne peut être soumise à la Commission pour décision qu'après avoir obtenu un avis positif du comité. L'analyse des options législatives a été également renforcée depuis l'institution d'une nouvelle direction de l'évaluation de l'impact, au sein du Parlement européen.

En ce qui concerne les principes directeurs, si la démarche française est globalement identique à celle européenne, elle s'en distingue principalement par « l'absence de prise en compte du suivi et de l'évaluation des politiques ». Le seul aspect « *ex post* » des études d'impact françaises réside dans l'élaboration de la liste des décrets d'application à prendre.

Il faut y voir une réelle carence méthodologique, car en l'absence d'indicateurs de suivi définis en amont, le travail postérieur d'évaluation voit sa portée réduite. Or, les réflexions initiées dès l'étude préalable sur un projet de loi doivent pouvoir être poursuivies en aval, lors de la modification de ladite loi.

¹ Cf. *Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments* du 6 mai 2011 SEC(2011) 567 final.

c) Une pratique récente en cours d'apprentissage

(1) La montée en puissance des études

Les études d'impact constituent une avancée certaine dans la transparence et la transmission d'informations au Parlement même si cet exercice évaluatif n'a pas encore atteint le potentiel attendu, ainsi que l'a souligné notre excellent collègue M. Alain Richard lors de la table ronde du 16 avril 2013 : « *Nous sommes encore dans la phase d'apprentissage de l'étude d'impact, que certains confondent encore avec un gros exposé des motifs ne mentionnant que les données de fait et d'information allant dans le sens de la loi* ».

Ce constat partagé par nombre de sénateurs rejoint celui dressé en 2010 par l'OCDE dans le cadre de son étude « *mieux légiférer en France* ». Sur la vingtaine d'études d'impact transmises aux assemblées parlementaires « *le comité relève une prépondérance donnée aux considérations juridiques par rapport à l'étude des options alternatives et de la quantification des impacts. Il souligne toutefois une amélioration de la qualité des études au fil du temps*¹ ».

(2) Un objectif d'optimisation des études de textes réglementaires en bonne voie

S'agissant des études d'impact portant sur des textes réglementaires, on donnera acte des observations positives formulées par le Secrétaire général du Gouvernement devant votre commission sénatoriale : « *La norme ne doit pas être élaborée dans un bureau isolé, détachée de la réalité. Nous voulons nous servir de l'étude d'impact pour déclencher un certain nombre de procédures préalables à la rédaction des textes, afin d'aller voir sur le terrain et de réaliser des crash-tests en sollicitant l'avis des PME et des services déconcentrés sur les nouvelles normes* ».

Ce constat est confirmé par l'ancien Commissaire à la simplification dans son rapport de mars 2012. Il a ainsi rendu 97,6 %² d'avis favorables sur les projets de texte réglementaire, concernant les collectivités territoriales et/ou les entreprises dont il était saisi au 17 février 2012, soit un an après l'instauration de la procédure de saisine pour avis.

¹ Cf. Rapport de l'OCDE *Mieux Légiférer en France* citant le premier rapport du CEC (n° 2094 du 19 novembre 2009, présenté par MM. Claude Goasguen et Jean Mallot) sur les critères de contrôle des études d'impact. Cette première mission résulte de l'introduction, à l'article 146-5 du Règlement de l'Assemblée nationale, de la faculté ouverte aux présidents des commissions permanentes saisies au fond d'un projet de loi ou au Président de l'Assemblée de demander au CEC de donner un avis sur la conformité des études d'impact aux règles organiques.

² Saisi au 17 février 2012 de 692 projets de texte réglementaire concernant les collectivités territoriales ou/et les entreprises, il avait examiné 636 d'entre eux et avait rendu 582 avis, considérant que 54 projets n'appelaient pas d'avis de sa part.

Nombre d'avis du commissaire à la simplification au 17 février 2012

Projets de texte	Avis favorables	Avis défavorable	Total	Proportions d'avis défavorables
Collectivités territoriales	174	1	175	0,1 %
Entreprises	224	5	229	2,2 %
Mixtes	170	8	178	4,5 %
Total	568	14	582	2,4 %

Source : Premier rapport d'activité du commissaire à la simplification de mars 2013.

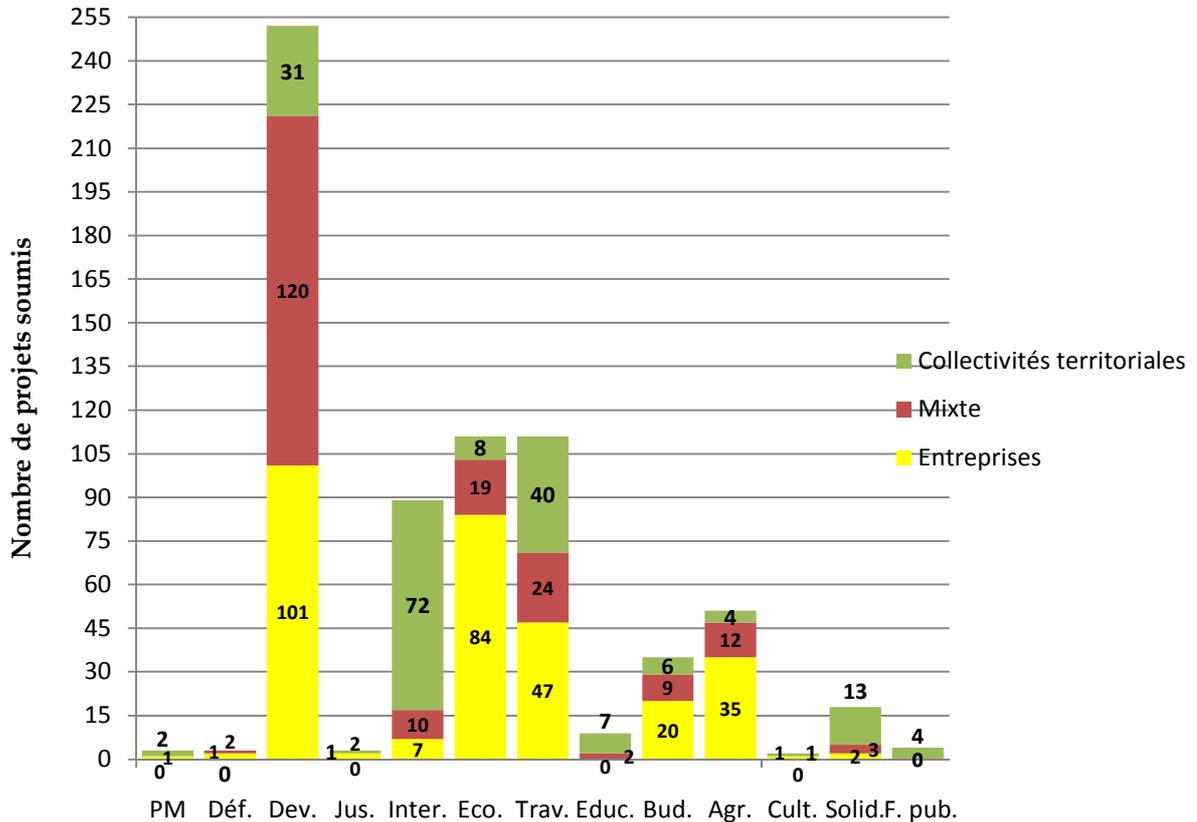
Selon l'ancien commissaire à la simplification ce bon résultat est principalement imputable à « l'intervention du dialogue préalable, [...] entre, d'une part, le département de la qualité du droit et le commissaire et, de l'autre, les ministères porteurs des projets en cause. L'échange, en effet, tend à ce que ces projets, avant la formalisation de l'avis du commissaire, satisfassent au mieux à l'objectif d'optimisation des charges et aux différentes exigences des circulaires du Premier ministre : qualité de l'étude d'impact, différé d'entrée en vigueur à l'une des dates communes prévues dans le cas des textes intéressant l'activité des entreprises, notice explicative à joindre lors de la publication des décrets et des arrêtés concernant les entreprises ».

Toutefois, le commissaire a nuancé son constat en indiquant que la qualité des études est « très inégale dans la première période d'application du dispositif, [et] reste encore assez variable. Certains départements ministériels ont fait de réels efforts d'amélioration en ce domaine, mais, au vu des résultats, tous ne semblent pas s'être encore essayés avec la même détermination au renforcement de leurs travaux d'étude d'impact [...] ».

On constate à ce propos que certains ministères sont plus sollicités que d'autres, comme l'indique le graphique ci-après :

Parts relatives des ministères dans les saisines pour avis du commissaire à la simplification

(Nombre de projets reçus au 17 février 2012)



PM = Premier ministre Inter. = Intérieur Bud. = Budget F.pub. = Fonction publique
 Déf. = Défense Eco. = Économie Agr. = Agriculture (à compter du 30 juin 2011)
 Dév. = Écologie Trav. = Travail, santé Cult. = Culture
 Jus. = Justice Educ. = Éducation Solid. = Solidarités

Source : Premier rapport d'activité du commissaire à la simplification de mars 2012.

Indépendamment du nécessaire apprentissage de ce nouvel exercice, l'ancien commissaire à la simplification a relevé une différence entre les études produites au titre de l'impact sur les collectivités territoriales et celles destinées à évaluer l'effet d'un texte sur les entreprises. Il apparaît que ces dernières peuvent être améliorées. Le commissaire a observé que « trop souvent, en effet, les indications portées dans [celles-ci] laissent fortement à désirer, en termes de précision comme d'exactitude. De toute évidence, comme le commissaire à la simplification a régulièrement eu l'occasion de le vérifier par lui-même, l'outil « OSCAR », qui devrait permettre aux ministères de quantifier les charges administratives induites par leurs projets de réglementation, est sous-employé ».

Ce constat fait écho aux conclusions d'une étude diligentée par la commission européenne auprès de l'Institut *Copenhagen Economics* relative « *Aux meilleures pratiques et aux blocages concernant le Test PME* » dans vingt-et-un pays européens, parue en juillet 2011¹. La France appartient au groupe des pays « *en retard* », disposant d'un « *usage fréquent* » du test, mais avec un « *niveau de sophistication moyen* »

Il est apparu, cependant, qu'il pourrait être remédié au sous-emploi d'Oscar grâce à sa mise à jour. Il convient de le faire évoluer vers une prise en compte des conséquences financières d'un texte plus large que la simple charge administrative. Oscar permettrait alors d'apprécier le coût de mise en conformité induite par toute nouvelle réglementation.

(3) Des études de projet de loi encore trop juridiques

S'agissant des projets de loi, le bilan est davantage contrasté que dans le domaine réglementaire. Soumises aux impératifs de l'urgence politique, de l'accès aux données, et d'un savoir-faire à construire, les études d'impact ne répondent pas totalement aux recommandations des lignes directrices du SGG, ci-dessus mentionnées.

Relevant trop souvent de l'analyse juridique, elles sont moins orientées vers les aspects économiques et financiers. Il en résulte que la comparaison du bilan « coût/avantage » du projet de loi à la lumière des options recensées n'est généralement pas approfondie.

Les alternatives au texte ne sont donc pas réellement considérées. Cette étape « survolée » ne permet pas, en conséquence, d'établir la nécessité d'élaborer un texte. Cette carence revient à poser une présomption de légiférer que vient renforcer le dépôt concomitant de l'étude d'impact et du projet de loi.

Le recours à la norme législative doit constituer la meilleure traduction d'un objectif clairement défini et non une évidence qu'on ne questionnerait pas. Or, en l'état actuel, la définition des objectifs n'est pas toujours clairement établie et développée.

¹ Cf. Site de l'IFRAP. <http://www.ifrap.org/Mise-en-place-d-un-Test-PME-Francois-Hollande-doit-tenir-parole,12711.html>.

d) Un procédé perfectible

Selon M. Jean-Marc Sauvet, vice-président du Conseil d'État, trois éléments permettent d'apprécier le bénéfice d'une étude d'impact sur les travaux législatifs. Tout d'abord, cette dernière « permet au Gouvernement de réfléchir en amont à l'ensemble des conséquences et implications d'une législation nouvelle ou d'un changement de législation. ». Ensuite « elle rend plus aisé le travail juridique – notamment du Conseil d'État- sur la loi ». Enfin, « elle permet une information plus complète et plus sincère du Parlement. »¹.

Après un peu plus de trois années d'expérience, un constat s'impose : le procédé des études d'impact est perfectible. La détermination des objectifs et des options doit être renforcée. Un pont entre la décision de légiférer et l'évaluation peut être établi dès l'étude *ex ante*. À cette fin, il convient, d'une part, d'impulser une culture du contrôle et de l'évaluation et d'autre part, de prendre le temps nécessaire afin de se prononcer sur les alternatives.

(1) Renforcer la dimension stratégique des études d'impact

Renforcer l'aspect stratégique des études d'impact suppose de veiller à ce que les objectifs du texte soient cohérents avec les stratégies gouvernementales mises en œuvre par ailleurs.

Ce serait particulièrement utile dans le cadre de l'examen des lois de finances. Les études permettraient alors de garantir que le bénéfice des modifications législatives envisagées ne soit pas annulé par l'absence de prise en compte d'un autre dispositif en vigueur ou à venir, ayant un effet contraire.

En outre, il faut s'interroger sur les nécessaires aménagements de la loi dans son application. En l'absence de principe de proportionnalité des normes, toute dérogation au dispositif doit apparaître dans l'étude d'impact ainsi que l'a rappelé le Secrétaire général du Gouvernement devant votre commission sénatoriale : « *Un consensus existe cependant, non pas sur une totale déréglementation, mais sur la nécessité de rédiger des lois intelligentes, c'est-à-dire adaptées aux situations des individus et des territoires. [...] Cela implique, au stade de l'étude d'impact, d'apprécier la possibilité de dérogations, de conditions d'entrée en vigueur différée et de marges d'appréciation accordées à l'autorité de décision, laquelle, pour les décisions personnelles et nominatives, reste le préfet* ».

¹ Cf. Groupe de travail Assemblée nationale – Sénat sur la qualité de la loi : jeudi 6 mai 2010 audition de Jean-Marc Sauvet, vice-président du Conseil d'État en présence de M. Warsmann, président de la commission des lois et de M. Hyst, président de la commission des lois du Sénat.

Enfin, il paraît essentiel de prévoir à l'avenir la définition d'indicateurs d'évaluation des objectifs dans les études d'impact *ex ante*. A l'instar des études communautaires, de tels indicateurs de suivi poseraient le cadre nécessaire à tout examen *ex post* du contrôle de l'application des lois.

Afin d'éviter l'écueil du formalisme qui conduit à justifier le projet de texte postérieurement à la rédaction de celui-ci, il convient de « partir de l'existant » en interrogeant les administrations contributrices sur les statistiques dont elles disposent. En effet, l'indicateur doit permettre d'anticiper raisonnablement un impact qui ne doit pas être inventé *a posteriori*.

Cette démarche requiert également de renforcer ce qui peut être qualifié de « coordination interservices ». Pour l'heure, si l'interministérialité a trouvé ses « coordinateurs » en la personne des secrétaires généraux (SGG, SGAE¹, SGDSN² ...^o), les relations entre services au sein d'un même ministère peuvent être source de complexité, voire d'entrave à la publication des décrets. Or, une consultation interservices (CIS) est prévue au sein de l'Union européenne, formalité inscrite dans le règlement intérieur. C'est une phase obligatoire pendant laquelle les directions intéressées doivent être consultées. Elle permet d'identifier tout impact collatéral.

(2) Impulser une culture du contrôle et de l'évaluation

Le succès des études d'impact dépend de l'émergence d'une culture administrative de l'évaluation. Dès 2001, le Rapport Mandelkern avait qualifié de « *résistance culturelle* », les réticences émanant des traditions d'indépendance ministérielle ou de certains responsables politiques, face à la charge bureaucratique supplémentaire que représente l'étude d'impact.

Cette observation renvoie d'une manière plus générale à la question de la simplification et de la rationalisation des lois qui passe, selon une déclaration de M. Serge Lasvignes en 2008, « *par un changement culturel dans la sphère publique. La modification de la loi ne devrait plus être vécue comme une avancée mais davantage comme un inconvénient politique. Ce qui induit également un changement de mentalité des services de l'administration, pour renoncer à l'idée que leur raison d'existence réside dans la production de textes* ».

En effet, l'étude d'impact requiert de la part de l'administration de développer parallèlement à son rôle de producteur de normes, solidement ancré, ainsi que l'a souligné le Secrétaire général du gouvernement, celui d'évaluateur pour lequel elle n'a pas été formée.

¹ Secrétariat général des affaires européennes.

² Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

Cette résistance peut être levée. Ainsi que l'a souligné l'ancien commissaire à la simplification dans son rapport, la mission d'expertise « simplification et évaluation » tend à constituer une aide de qualité aux administrations dans le cadre de la réalisation de telles études. Récemment instituée au sein du conseil général économique et financier (CGEFi), cette mission fournira un appui à la mobilisation ainsi qu'à la formation des agents.

(3) Prendre le temps de l'étude

Le facteur temps constitue certainement une des plus grandes fragilités de cet instrument. Il s'agit du temps consacré par les services de l'administration pour élaborer ces études comme celui octroyé au Parlement afin de les examiner.

La promesse était pourtant ambitieuse, ainsi que l'avait indiqué le rapporteur de la loi organique lors de son examen à l'Assemblée nationale : *« ces études d'impact constitueront un remède au poison instillé depuis les débuts de la Ve République : elles nous permettront de disposer, en amont des débats, de tous les éléments d'évaluation et de connaître les conséquences prévisibles qu'emportera le texte. »* Cette exigence du Parlement d'être informé et de disposer du temps nécessaire à la réflexion avait été longuement débattue au sein de la commission Balladur.

En réponse à cette problématique, le regretté Professeur Guy Carcassonne a rappelé devant votre commission sénatoriale lors du Forum du 16 avril 2013 qu'il avait émis l'idée d'un débat portant sur l'étude d'impact elle-même : *« Je nourris le rêve d'une discussion législative qui porterait d'abord sur l'étude d'impact, à l'instar de ce qui se passe au Royaume-Uni avec le système des livres blancs et des livres verts. L'on s'accorderait sur les faits avant d'envisager les remèdes, et, s'ils passent par la loi, l'on s'interrogerait sur le type de loi nécessaire. Tout changerait alors dans la fabrication des normes. Un nombre substantiel de projets ne verraient plus le jour ou seraient très différents. Tout le reste s'en déduit. La performance normative y gagnerait en ce que les critères, contrairement déterminés, faciliteraient l'évaluation ex post de la loi. Bref, l'on en finirait avec la précipitation dans laquelle on fait, mal, des textes que l'on est obligé de revoir, mal, dans la précipitation »...*

Une autre alternative aurait pu également consister, d'une part, à prévoir le dépôt de l'étude plus en amont que concomitamment au projet de loi, et d'autre part, à allonger le délai de réflexion, quant à la vérification de la conformité de l'étude aux règles de la loi organique. En effet, la loi organique précise que : *« la Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt pour constater que les règles fixées par le présent chapitre sont méconnues. Lorsque le Parlement n'est pas en session, ce délai est suspendu jusqu'au dixième jour qui précède le début de la session suivante ».*

Une présentation séparée de l'étude d'impact et du projet de loi aurait permis d'une certaine façon non seulement d'évaluer la qualité de l'étude d'impact, outil d'aide à la décision mais également d'établir un dialogue utile et sincère entre le Parlement et l'Exécutif, quant au bien-fondé d'un nouveau dispositif législatif. Elle aurait eu, enfin, la vertu de freiner toute tentation conjoncturelle et parfois artificielle de légiférer, en réponse à une partie de l'opinion publique, parfois mal sondée.

Toutefois, disjoindre la présentation de l'étude de celle du projet de loi, représenterait une démarche si réformatrice qu'elle ne paraît pas, aujourd'hui, sérieusement envisageable. À défaut, il faut au moins insister sur la mise en œuvre effective des outils constitutionnels garantissant la bonne information du Parlement, notamment le contrôle de la conformité des études d'impact aux normes organiques.

(4) Sanctionner la non-conformité des études d'impact

Aux termes de l'article 39 de la Constitution, le Parlement n'est pas dépourvu de moyens pour faire respecter l'obligation constitutionnelle de fournir des études d'impact de qualité.

En effet, cet article dispose que « *Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.*

2. Affermir le contrôle de l'application des lois par des études d'impact *ex post*

Une réflexion générale sur l'application des lois ne peut pas faire l'économie d'une réflexion sur l'évaluation de la loi elle-même. En effet, comme les rapports de votre commission sénatoriale en apportent la preuve, la logique voudrait qu'avant de légiférer sur des matières souvent modifiées à maintes reprises, on fasse d'abord le bilan du fonctionnement réel du dispositif en vigueur ainsi que de ses résultats.

a) *L'évaluation ex post prolonge et approfondit la démarche ex ante*

L'exigence de procéder à une évaluation *ex post* du stock de réglementation figure au nombre des recommandations formulées par l'OCDE, dans le cadre de son examen de la qualité de la réglementation. Ainsi, l'Organisation fait valoir que : « *Dans certains cas, la procédure officielle d'analyse d'impact ex post peut être plus efficace que l'analyse ex ante pour éclairer le débat en cours sur les politiques. Cela est probablement le cas, par exemple si les réglementations ont été élaborées suite à des pressions en faveur de la mise en œuvre d'une réponse rapide* »¹.

Cette évaluation peut prendre une forme institutionnelle. C'est le cas du *National audit office* (NAO), de la commission des comptes publics (PAC, *Public accounts committee*) au Royaume-Uni, du *Congressional budget office* (CBO) et du *Government accountability office* (GAO) aux États-Unis.

Cet exercice peut également conduire à l'insertion de clauses de réexamen ou de « revoyure » dans les dispositions législatives et réglementaires, ou à des examens systématiques ou bien encore à « *des mécanismes permanents par lesquels le public peut formuler des recommandations visant à modifier des réglementations existantes* ».

b) *Quelle démarche ex post ?*

Une piste consisterait à approfondir la démarche qui a conduit à instaurer les études d'impact *ex ante* par l'institution d'évaluations *ex post*. Ces dernières ne sont, par ailleurs, pas indissociables des premières, dans la mesure où toute appréciation de l'application d'une loi devrait s'effectuer à l'aune des objectifs fixés dans les études d'impact *ex ante*. Une évaluation *ex post* permettrait alors d'améliorer l'efficacité du dispositif ou d'en corriger les effets, si les circonstances ont été modifiées, ainsi que le soulignait déjà le rapport Mandelkern, il y a plus de dix ans :

« *L'évaluation ex post peut contribuer activement à la révision efficace de la réglementation existante. Correctement réalisée, elle fournit des informations précises quant à l'efficacité et à l'opportunité de la réglementation, mettant à jour les lacunes et autres insuffisances et permettant à la révision de déterminer quelle action doit être engagée, le cas échéant* ».

En effet, si l'action politique vise à s'inscrire dans l'avenir, elle ne peut faire abstraction du passé. L'évaluation permettrait d'éclairer la représentation nationale ainsi que les citoyens sur l'efficacité des lois votées. Cette démarche de la performance tend également à répondre à un enjeu démocratique puisqu'elle participe à la transparence et à la crédibilité du processus législatif.

Une telle approche peut être réalisée, soit de manière ponctuelle pour un texte donné, soit dans le cadre d'une procédure plus systématique.

¹ Cf. *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaire 2012*.

Le législateur peut ainsi prévoir dans un texte la remise d'un rapport au Parlement tendant à dresser le bilan de la mise en œuvre de celui-ci. À titre d'illustration, la loi sur les jeux en ligne de 2010¹ a prévu que « *dans un délai de dix-huit mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, un rapport d'évaluation sur les conditions et les effets de l'ouverture du marché des jeux et paris en ligne [est] adressé par le Gouvernement au Parlement. Ce rapport propose, le cas échéant, les adaptations nécessaires de la présente loi. Le Gouvernement remet un rapport au Parlement avant le 31 décembre 2011 sur la mise en œuvre de la politique de lutte contre le jeu excessif ou pathologique. Ce rapport étudie notamment les systèmes d'information et d'assistance proposés par les opérateurs de jeux ou de paris. Il propose, le cas échéant, la mise en place d'une procédure d'agrément pour ce type de structure* ».

Le rapport ainsi publié a permis au-delà d'un examen de l'application de l'ensemble des articles de la loi, d'étudier son impact en matière de lutte contre le jeu excessif ou pathologique ainsi que contre la fraude et le blanchiment.

Une autre modalité d'évaluation *ex post* peut consister à créer un comité de suivi, à l'instar du mécanisme prévu par le projet de loi (2012-2013, n° 653) pour la refondation de l'école de la République, en cours d'examen. Son article 60 dispose que : « *Un décret institue un comité de suivi chargé d'évaluer l'application de la présente loi. Ce comité, composé à parité d'hommes et de femmes, comprend notamment quatre députés et quatre sénateurs, désignés par les commissions compétentes en matière d'éducation de leurs assemblées respectives. Il transmet chaque année au Parlement un rapport sur ses travaux. Ce comité doit notamment étudier la formation des enseignants et des personnels d'éducation en suivant la mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation ainsi que les questions de prérecrutement et de l'évolution du concours de recrutement des enseignants* ».

Dans le cadre de l'Union européenne, cette démarche évaluative une autre culture légistique, où elle est qualifiée de « rapportage ». En effet, les directives mettent essentiellement en place deux types de mécanismes d'évaluation postérieure :

- Dans un premier temps, les États membres sont chargés de remettre un rapport à la Commission sur la mise en œuvre de la directive/décision ;

- Dans un second temps, la Commission doit produire un tel rapport devant le Parlement Européen.

Techniquement, les tournures rédactionnelles instituant de telles clauses sont variables. L'obligation de « rapporter » est, selon le cas, prévue dans un article qui lui est spécifiquement dédié, ou intégrée dans un article de « dispositions finales » ou de « mise en œuvre ».

¹ Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

Tout en cherchant à approfondir la culture du contrôle et de l'évaluation, la sagesse commanderait cependant d'en limiter l'ambition, dans un premier temps tout ou moins, pour éviter de tomber dans un nouveau formalisme lourd et improductif, le critère déclencheur pouvant être qualitatif (selon l'enjeu du texte) ou quantitatif (les conséquences financières du texte, le nombre de personnes concernés, le nombre ou la fréquence des modifications antérieures du texte, etc...).

Enfin, la conception d'une évaluation *ex post* requiert de disposer de critères de suivi du texte, préalablement définis dans le cadre de l'étude d'impact *ex ante*. Un pas dans cette direction a été déjà été réalisé dans le cadre budgétaire. En effet, la loi organique relative aux lois de finances adoptée en 2001 a prévu l'élaboration d'objectifs et d'indicateurs pour chacun des programmes des missions budgétaires.

TROISIÈME PARTIE
LES BILANS DES COMMISSIONS PERMANENTES
- STATISTIQUES RÉCAPITULATIVES
ET COMMUNICATION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION -

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
--

Ⓞ BILAN STATISTIQUE

Créée par la résolution du 19 décembre 2011 portant modification du Règlement du Sénat, la commission des affaires économiques, compétente dans les secteurs de l'agriculture, de la forêt, de la chasse et de la pêche, des communications électroniques et de la poste, du commerce extérieur, de l'industrie, de l'énergie, de la consommation, de la concurrence, du commerce et des entreprises, du logement, de la politique de la ville et de l'urbanisme, du tourisme, de l'outre-mer, de la recherche appliquée et de l'innovation s'est vu attribué le contrôle de l'application des lois relevant de ces domaines dont l'ancienne commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire assurait le suivi.

Au cœur de la fonction essentielle de contrôle du Gouvernement, dont l'importance a été rappelée par M. le président Jean-Pierre Bel dans son discours formulé aux personnels du Sénat à l'occasion des vœux pour 2013, le suivi de l'application des lois est assuré par les commissions permanentes et par la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois qui, comme le présageait M. Jean-Louis Hérim, alors directeur de la séance, dans *Le Sénat en devenir*¹, donne un « nouveau souffle à cette veille normative ».

Cette année, un calendrier différent a été établi pour l'élaboration du rapport de suivi de l'application des lois, qui prend en compte les lois promulguées jusqu'au 30 septembre 2012 et les mesures réglementaires portant sur ces lois mais publiées jusqu'au 31 mars 2013. Il s'agit de permettre l'appréciation du délai de six mois après la promulgation d'un texte sur lequel l'administration s'est engagée pour produire le plus grand nombre de mesures d'application.

¹ HÉRIN Jean-Louis, *Le Sénat en devenir*, Paris : Montchrestien, Lextenso éditions, 2012, 156 p.

Après une synthèse portant sur le stock des lois suivies par la commission, les textes d'initiative sénatoriale, l'engagement de la procédure accélérée et les rapports d'information, le bilan élaboré cette année par la commission des affaires économiques étudie secteur par secteur l'application des lois dont elle assure le suivi.

I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION

Au 31 mars 2013, la commission des affaires économiques continuait de suivre l'application de 24 des lois votées entre le début de la VII^e législature (juin 1981) et le 30 septembre 2012. Ce suivi résulte de la scission de l'ancienne commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire par la résolution du 19 décembre 2011 portant modification du Règlement du Sénat.

Parmi elles, 4 lois ont été promulguées au cours de l'année parlementaire de référence, soit du 14 juillet 2011 au 30 septembre 2012 :

- la loi n° 2011-1843 du 8 décembre 2011 relative aux certificats d'obtention végétale ;
- la loi n° 2012-325 du 7 mars 2012 portant diverses dispositions d'ordre cynégétique ;
- la loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire ;
- la loi n° 2012-955 du 6 août 2012 visant à abroger la loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire.

La commission des affaires économiques a le regret de constater que l'engagement du Gouvernement, énoncé dans la circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois, de respecter « *l'objectif consistant à prendre toutes les mesures réglementaires nécessaires dans un délai de six mois suivant la publication de la loi* », n'est encore une fois pas respecté. En effet, alors que les deux dernières lois votées au cours de l'année parlementaire de référence sont d'application directe, la loi n° 2011-1843 du 8 décembre 2011 relative aux certificats d'obtention végétale n'est applicable qu'à hauteur de 12 % et la loi n° 2012-325 du 7 mars 2012 portant diverses dispositions d'ordre cynégétique est totalement inapplicable.

Entre le 1^{er} octobre 2011 (pour les lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2011 et le 30 septembre 2012) ou le 1^{er} janvier 2012 (pour les lois antérieures au 30 septembre 2011) et le 31 mars 2013, **51 textes d'application portant sur les 24 lois dont la commission des affaires économiques assure le suivi ont été publiés.** Parmi ces 51 nouvelles mesures réglementaires, on compte **20 décrets en Conseil d'État, 13 décrets simples, 17 arrêtés et 1 ordonnance.**

A. SIX LOIS SONT TOTALEMENT APPLICABLES

Sur les 24 lois suivies cette année, six sont totalement applicables :

- la loi n° 2012-955 du 6 août 2012 visant à abroger la loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire, loi d'application directe qui n'appelait aucune mesure réglementaire ;

- la loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire, également loi d'application directe qui n'appelait aucune mesure réglementaire ;

- la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique, la seule mesure réglementaire d'application encore attendue depuis le précédent rapport annuel sur l'application des lois ayant été prise en mars 2012 ;

- la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer, le seul arrêté du 18 février 2013 fixant le barème de l'aide financière prévue aux articles 1^{er}, 2, 3 et 6 de la loi permettant sa pleine application ;

- la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques. Bien qu'aucune mesure réglementaire d'application n'ait été prise entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 mars 2013, il s'avère que cette loi, qui était mentionnée comme partiellement applicable dans le précédent rapport annuel sur l'application des lois, voit son taux d'application régularisé pour atteindre 100 % ;

- la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle. Là encore, bien qu'aucune mesure réglementaire d'application ne soit intervenue entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 mars 2013, cette loi, qui était mentionnée comme partiellement applicable dans le précédent rapport annuel sur l'application des lois, voit cette année son taux d'application régularisé pour atteindre 100 %.

B. LA MAJORITÉ DES LOIS SONT PARTIELLEMENT APPLICABLES

Sur ces mêmes 24 lois, **dix-sept sont partiellement applicables**, avec des taux d'application variant de 12 % à 98 % : 1 loi est applicable à hauteur de 12 %, 1 à hauteur de 50 %, 2 à 80 %, 4 de 84 % à 89 % et 9 de 90 % à 98 %.

Le **bilan de l'application des lois relevant des secteurs de l'agriculture, de la chasse et de la pêche est assez contrasté**. Même si la loi n° 2008-595 relative aux organismes génétiquement modifiés (OGM) n'affiche un taux d'application que de 50 %, peu de textes sont encore attendus. De plus, la France ayant fait le choix de continuer d'appliquer le moratoire sur la mise en culture d'OGM, l'absence de textes concernant l'encadrement de cette pratique encore interdite ne pose pas de difficulté. De même, la loi n° 2010-874 de modernisation de l'agriculture et de la pêche étant en quasi-totalité applicable (84 %), le bilan de son application est très positif. En revanche, la loi n° 2011-1843 relative aux certificats d'obtention végétale n'est applicable qu'à hauteur de 12 %. Les décrets encore en attente sur ce texte, contesté politiquement, pourraient intervenir d'ici la fin du premier semestre 2013, au terme d'une concertation avec les parties intéressées.

D'importants écarts sont aussi à déplorer dans le degré d'application des lois relevant du secteur de l'énergie. Alors que la récente loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique est désormais entièrement applicable, la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique n'est applicable qu'à hauteur de 88 %. Les travaux relatifs à ces mesures réglementaires prévues depuis près de huit ans doivent être repris par le Gouvernement pour mettre un terme à ce délai d'attente d'ores et déjà excessif.

C. UNE LOI EST TOTALEMENT INAPPLICABLE

La loi n° 2012-325 du 7 mars 2012 portant diverses dispositions d'ordre cynégétique est, à ce jour, **totalement inapplicable**. L'unique mesure attendue, un décret en Conseil d'État, est en phase finale d'élaboration et pourrait être publiée avant l'été 2013.

II. LES TEXTES D'INITIATIVE SÉNATORIALE

Sur les quatre lois suivies par la commission des affaires économiques qui ont été promulguées au cours de l'année parlementaire 2011-2012, **deux sont issues de propositions de lois d'origine sénatoriale** :

- la loi n° 2012-955 du 6 août 2012 visant à abroger la loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire, issue d'une proposition de loi présentée par M. Thierry Repentin et plusieurs de ses collègues ;

- la loi n° 2011-1843 du 8 décembre 2011 relative aux certificats d'obtention végétale, issue d'une proposition de loi présentée par M. Christian Demuynck et plusieurs de ses collègues.

Si la commission des affaires économiques se réjouit de ce que 50 % des lois qu'elle a suivies, parmi celles votées cette année, aient été initiées par des sénateurs, **elle regrette que fort peu de mesures d'application les concernant aient été prises**. La loi n° 2012-955 du 6 août 2012 visant à abroger la loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire fut directement applicable. La loi relative aux certificats d'obtention végétale n'est, à ce jour, applicable qu'à hauteur de 12 %.

III. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE

Deux lois promulguées au cours de l'année parlementaire de référence (du 14 juillet 2011 au 30 septembre 2012) ont été **examinées par la commission des affaires économiques après engagement de la procédure accélérée** :

- la loi n° 2012-955 du 6 août 2012 visant à abroger la loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire ;

- la loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire.

N'appelant aucune mesure réglementaire, ces lois furent directement applicables.

Dix autres lois examinées par la commission des affaires économiques et étudiées dans le cadre du présent rapport ont été **votées après engagement de la procédure accélérée** :

- la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique. Cette loi, qui était mentionnée comme partiellement applicable dans le précédent rapport annuel d'application des lois, l'est désormais entièrement ;

- la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche. Au 31 mars, elle était applicable à hauteur de 84 % : sur les 73 mesures réglementaires prévues, 12 étaient toujours attendues ;

- la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales. Elle est aujourd'hui partiellement mise en application, à hauteur de 80 %. Sur les 10 mesures prévues, 2 n'étaient toujours pas prises au 31 mars 2013 : un décret en Conseil d'État et un décret simple ;

- la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Au 31 mars 2013, elle était applicable à hauteur de 97 %, 2 des mesures parmi les 67 prévues étant encore attendues ;

- la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Au 31 mars 2013, elle était également applicable à hauteur de 97 %, 3 des 101 mesures prévues n'ayant pas encore été prises ;

- la loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés. En presque cinq ans, seulement six des douze mesures attendues ont été prises, fixant le taux d'application de la loi à 50 %. Cependant, le bilan d'application de cette loi, au 31 mars 2013, est très satisfaisant, les seuls textes manquants pour rendre la loi pleinement applicable concernant l'encadrement de la mise en culture d'OGM, pratique toujours interdite en France ;

- la loi n° 2006-1537 du 7 août 2006 relative au secteur de l'énergie. Elle est aujourd'hui partiellement mise en application, à hauteur de 90 %. Sur les 20 mesures prévues, 2 (des décrets en Conseil d'État) n'étaient toujours pas prises au 31 mars 2013 ;

- la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire. Au 31 mars 2013, elle était applicable à hauteur de 95 %, une seule mesure (un décret) parmi les 21 prévues étant encore attendue ;

- la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières. Elle est aujourd'hui applicable à hauteur de 96 %, une seule mesure sur les 24 prévues étant encore attendue ;

- la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle. Cette loi est désormais totalement applicable.

IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS D'INFORMATION

Sur les **52 rapports prévus** par les 24 lois dont le suivi est confié à la commission des affaires économiques, seuls **20 avaient été déposés au 31 mars 2013**, dont **seulement 5 au cours de la période de parution des mesures attendues nouvellement étudiée dans le cadre du présent rapport**, soit du 1^{er} octobre 2011 au 31 mars 2013.

**Au 31 mars 2013, étaient encore attendus par le Parlement
les 32 rapports suivants :**

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport
Loi n° 2004-669 du 09/07/2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle	Article 67	Opportunité de maintenir l'obligation pour les éditeurs de services par voie hertzienne terrestre d'accepter leur reprise sur le câble
Loi n° 2004-803 du 09/08/2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières	Article 1 ^{er}	Rapport triennal sur l'évolution des indicateurs
	Article 19	Neutralité du dispositif d'adossement à l'égard des assurés sociaux relevant du régime général et des régimes de retraite complémentaire
Loi de programme n° 2005-781 du 13/07/2005 fixant les orientations de la politique énergétique	Article 10	Avancées technologiques sur les énergies renouvelables et la maîtrise de l'énergie
	Article 106	Moyens consacrés à la politique énergétique
Loi n° 2006-872 du 13/07/2006 portant engagement national pour le logement	Article 65	Rapport triennal du Gouvernement au Parlement portant sur le bilan du respect par les communes de leurs obligations en matière de réalisation de logements locatifs sociaux
Loi n° 2008-595 du 25/06/2008 relative aux organismes génétiquement modifiés	Article 1 ^{er}	Possibilités de développement d'un plan de relance de la production de protéines
Loi n° 2008-776 du 04/08/2008 de modernisation de l'économie	Article 19	Modalités de l'extension du statut de conjoint collaborateur aux personnes qui vivent en concubinage avec un chef d'entreprise

	Article 33	Évaluation détaillée sur l'impact des modifications apportées par l'article 33 à l'article 163 <i>bis</i> G du code général des impôts relatif aux bons de souscription de parts de créateurs d'entreprise (BSPCE)
	Article 65	Évaluation détaillée sur l'impact des modifications apportées par l'article 65 à l'article 732 <i>ter</i> du code général des impôts incitant à la reprise d'entreprise par les salariés ou les membres du cercle familial du cédant
	Article 67	Évaluation détaillée sur l'impact des modifications apportées par l'article 67 à l'article 199 <i>terdecies</i> -0 B du code général des impôts améliorant la réduction d'impôt sur le revenu au titre des emprunts contractés pour acquérir une fraction du capital d'une société non cotée à l'occasion d'une opération de reprise
	Article 121	Évaluation détaillée sur l'impact de l'article 121 améliorant le régime fiscal des impatriés
	Article 123	Évaluation détaillée sur l'impact des dispositions prévues aux sept derniers alinéas de l'article L. 111-2-2 du code de la sécurité sociale modifiant le régime social des impatriés
	Article 163	Bilan de l'application des dispositions législatives destinées à améliorer l'attractivité de la place financière française
Loi n° 2009-323 du 25/03/2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion	Article 25	État d'avancement et bilan de la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés
	Article 101	Rapport de suivi et d'évaluation
Loi n° 2009-888 du 22/07/2009 de développement et de modernisation des services touristiques	Article 11	Difficultés de mise aux normes rencontrées par les établissements hôteliers
	Article 14	Classement dans l'ensemble des hébergements touristiques marchands

	Article 23	Situation globale de l'offre d'hébergement touristique en France
	Article 31	Régime des chèques-vacances
Loi n° 2010-123 du 09/02/2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales	Article 4	Rapport de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes, au Gouvernement et au Parlement, sur le coût net du maillage complémentaire permettant d'assurer la mission d'aménagement du territoire confiée à La Poste
Loi n° 2010-737 du 01/07/2010 portant réforme du crédit à la consommation	Article 58	Évaluation de la réforme du fichier national des incidents de remboursements des crédits aux particuliers prévu à l'article L. 333-4 du code de la consommation
	Article 62	Rapport d'activité annuel de l'Institut national de la consommation
Loi n° 2010-853 du 23/07/2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services	Article 9	Bilan de la mise en œuvre et de l'impact du nouveau régime de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie de région et du fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région entre 2011 et 2013.
	Article 20	Bilan de l'organisation des marchés d'intérêt national, portant en particulier sur la mise en œuvre et l'efficacité des périmètres de référence au regard des objectifs poursuivis, présenté au Parlement afin de déterminer s'il y a lieu, ou non, de maintenir ce dispositif ou de le faire évoluer.
Loi n° 2010-874 du 27/07/2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche	Article 27	Conditions et modalités d'un mécanisme de réassurance publique qui pourrait être mis en place en réponse à des circonstances exceptionnelles touchant le secteur agricole
	Article 38	Modes de financement alternatifs de la protection sociale agricole, notamment par voie fiscale
	Article 58	État des biens de section, identifiant les obstacles à leur gestion durable et proposant des solutions

	Article 68	Bilan de la mise en œuvre du compte épargne d'assurance pour la forêt
Loi n° 2010-1488 du 07/12/2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité	Article 1 ^{er}	Dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique
Loi n° 2011-725 du 23/06/2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer	Article 17	Volet spécifique du rapport public de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer sur la mise en œuvre de la présente loi
Loi n° 2011-835 du 13/07/2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique	Article 4	Évolution des techniques d'exploration et d'exploitation et connaissance du sous-sol français, européen et international en matière d'hydrocarbures liquides ou gazeux, sur les conditions de mise en œuvre d'expérimentations réalisées à seules fins de recherche sous contrôle public, sur les travaux de la Commission nationale d'orientation, de suivi et d'évaluation créée par l'art. 2, sur la conformité du cadre législatif et réglementaire à la Charte de l'environnement dans le domaine minier et sur les adaptations législatives ou réglementaires envisagées au regard de ce rapport.

② COMMUNICATION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION

Mercredi 17 avril 2013

M. Daniel Raoul, président. - Chaque année, il me revient de vous présenter le bilan d'application des lois relevant du champ de compétences de notre commission.

Mais, cette année, deux modifications importantes - l'une de périmètre et l'autre relative à la période prise en compte - rendent quasi impossible toute comparaison avec les bilans établis précédemment.

En effet, il nous faut tenir compte de la partition de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire décidée par l'adoption de la résolution du 19 décembre 2011, portant modification du Règlement du Sénat.

Notre commission doit donc assurer le suivi des lois impactant les secteurs de compétences qui lui ont été attribués. À ce titre, 24 lois sont suivies par la commission parmi celles adoptées depuis 1981.

Par ailleurs, la période prise en compte a varié par rapport à celle fixée pour le précédent bilan d'application. Il s'agit de suivre les lois promulguées jusqu'au 30 septembre 2012 et les mesures d'application publiées entre le 1^{er} octobre 2011 et le 31 mars 2013 pour les lois promulguées depuis le 14 juillet 2011, c'est-à-dire non prises en compte par le dernier bilan.

S'agissant des lois antérieures au 14 juillet 2011, c'est-à-dire notre stock, sont recensées les mesures d'application publiées seulement à partir du 1^{er} janvier 2012, puisque le dernier bilan faisait état des mesures d'application publiées jusqu'au 31 décembre 2011.

Ce décalage dans les périodes de référence des lois prises en compte et des mesures d'application répond au souci d'apprécier l'engagement du Gouvernement énoncé dans sa circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois fixant un objectif de publication des « *mesures réglementaires nécessaires dans un délai de six mois suivant la publication de la loi* ».

Sans pouvoir donc établir de comparaison avec les années précédentes, je vais, en m'appuyant sur l'analyse des textes d'application des 24 lois identifiées et relevant de notre champ de compétences, présenter un bilan qualitatif et faire quelques préconisations.

Sur les 24 lois, quatre ont été adoptées au cours de l'année parlementaire de référence, c'est-à-dire entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012. C'est un chiffre relativement faible imputable à l'interruption prolongée des travaux parlementaires en raison des élections présidentielle puis législatives.

Il s'agit de : la loi du 8 décembre 2011 relative aux certificats d'obtention végétale, la loi du 7 mars 2012 portant diverses dispositions d'ordre cynégétique, la loi du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire, et de la loi du 6 août 2012 visant à abroger la loi précédente.

Les deux derniers textes étaient d'application directe, mais on peut regretter, s'agissant des deux premières lois citées, qu'au bout de six mois, elles ne soient toujours pas totalement applicables. Ainsi la loi du 7 mars 2012 portant diverses dispositions d'ordre cynégétique est totalement inapplicable alors qu'un seul décret en Conseil d'État, je parle sous le contrôle de Jean-Jacques Mirassou qui en était rapporteur, est attendu. Il serait en phase finale d'élaboration et susceptible d'être publié avant l'été.

Il faut souligner qu'il s'agit d'une loi d'origine parlementaire, cette fois-ci provenant de l'Assemblée nationale, mais un texte quasiment identique avait été déposé par notre collègue Ladislas Poniatowski. Malgré ce consensus parlementaire, l'administration ne se précipite pas pour publier les textes d'application... Doit-on voir une corrélation avec le fait que cette loi est d'origine parlementaire et non gouvernementale ?

Il en est de même de la loi du 8 décembre 2011 relative aux certificats d'obtention végétale qui n'est, à ce jour, applicable qu'à hauteur de 12 %. Et, là encore, on peut dénoncer cette lenteur, d'autant plus qu'il s'agit d'un texte d'initiative sénatoriale déposé par notre collègue Christian Demuynck. Certes, ce texte n'avait pas fait l'objet d'un consensus politique, comme en témoigne le débat qui a eu lieu au Sénat le 27 mars 2013 mais, *a priori*, le ministre de l'agriculture, que nous avons interrogé suite au débat en séance publique, s'est engagé à ce que les décrets soient prochainement publiés, à l'issue d'une concertation avec les parties prenantes.

Pour achever notre commentaire sur le degré d'application des lois, j'indiquerai qu'une majorité d'entre elles est partiellement applicable, ce qui est loin d'être satisfaisant. Dans certains cas, d'importants retards sont à déplorer. Il en est ainsi de la loi du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique qui n'est applicable qu'à hauteur de 88 %. On peut également citer la loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales.

Ce bilan d'application des lois permet également de constater que près de la moitié des lois suivies par la commission des Affaires économiques a été adoptée après engagement de la procédure accélérée. Mais ceci ne permet pas de conclure à la production plus rapide des mesures d'application.

Comme l'année dernière, je tiens également à déplorer les « défaillances » de l'administration s'agissant du dépôt des rapports au Parlement prévus par les différents textes de lois. La remise de ces rapports n'est d'ailleurs pas plus effective lorsqu'il s'agit d'une disposition initiale du Gouvernement. Tout le monde est logé à la même enseigne, mais ceci donne à réfléchir : il nous faut absolument combattre cette solution de facilité qui consiste à prévoir un rapport sur un dispositif dès lors qu'on ne peut en obtenir l'adoption dans la loi.

Les chiffres sont éloquentes : sur les 52 rapports prévus par les 24 lois suivies dans ce bilan, seuls 20 avaient été déposés au 31 mars 2013. Certains rapports attendus sont prévus par des lois datant de 2004... 7 des rapports ainsi attendus étaient prévus par la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

À travers ce bilan de l'application des lois, je me félicite également de la coopération intéressante avec la commission sénatoriale sur l'application des lois, à travers les rapports thématiques qui associent un sénateur de notre commission lorsque le thème choisi relève de notre champ de compétences. Il me paraît indispensable que ce bilan soit coproduit par notre commission et la commission sénatoriale.

Notre collègue Jean-Jacques Lasserre participe ainsi au rapport sur l'application de la loi du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques.

Enfin, à l'initiative de cette commission sénatoriale de l'application des lois, un débat en séance publique aura lieu début juin sur ce bilan d'application des lois. Je pense intéressant d'y participer pour souligner les points positifs et dénoncer les lenteurs, voire éventuellement les interprétations contestables des textes d'application.

En conclusion, je souhaite remercier tous ceux d'entre vous qui sollicitent le Gouvernement à travers vos questions écrites précises sur la mise en œuvre de telle ou telle loi. Ces sollicitations ont généralement un impact assez rapide sur la mise en application des lois.

M. Jean-Claude Lenoir. - M. le président, le rapport que vous avez fait est extrêmement intéressant. J'ai moi-même regardé ce qui s'est passé depuis que je suis sénateur, c'est-à-dire depuis septembre 2011. J'ai vu que, dans un premier temps, nous avons surtout voté des lois qui annulaient des lois antérieures, vous l'avez rappelé. Nous avons aussi consacré un peu de notre temps à l'examen de propositions de lois émanant de membres appartenant à la majorité sénatoriale. Une, notamment, qui a donné lieu à de nombreuses interventions pleines d'impatience et de détermination, visait à restituer deux atolls du Pacifique, Mururoa et Fangataufa, au territoire de la Polynésie française. L'Assemblée nationale n'avait pas repris cette proposition de loi que nous avons votée. Je souhaitais savoir - je pense que vous n'avez pas la réponse maintenant, mais vous pourrez me la donner plus tard - si le Gouvernement avait l'intention de donner une suite à cette initiative.

**COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET
DES FORCES ARMÉES**

① BILAN STATISTIQUE

L'essentiel de l'activité législative de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées consiste en l'examen de projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux. Ainsi, au cours de l'année parlementaire 2011-2012, réduite du fait de la tenue des élections présidentielle et législatives, le Sénat a adopté en séance plénière 17 accords internationaux relevant de la compétence de la commission. Certains de ces accords n'ont pas encore été examinés par l'Assemblée nationale et les lois n'ont donc pas toutes été promulguées. Dans tous les cas, ces conventions et accords ne sont pas pris en compte dans le contrôle de la mise en application des lois.

A côté des conventions et accords, la Commission a examiné, en tant que commission saisie au fond, 3 projets de loi intéressant les questions de défense ou d'affaires étrangères pendant la période de référence (14 juillet 2011 au 30 septembre 2012). Il s'agit de :

- la loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 **tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure.**

- la loi n° 2012-273 du 28 février 2012 **fixant au 11 novembre la commémoration de tous les morts pour la France**

- la loi n° 2012-339 du 9 mars 2012 **modifiant la loi n° 99-418 du 26 mai 1999 créant le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération »**

I. DES POINTS POSITIFS SONT À RELEVER CONCERNANT LA MISE EN APPLICATION DES LOIS...

Sur les 3 lois promulguées pendant la dernière année parlementaire et prises en compte dans ce contrôle, une n'appelait pas de décret d'application (loi n° 2012-273), et la seconde nécessitait un décret, pris quelques mois après la promulgation de la loi, qui est donc devenue 100 % applicable.

En effet, la loi n° 2012-339 prévoyait en son article 4 qu'elle « entre[rait] en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'État et au plus tard le 16 novembre 2012 ». Celui-ci a été pris le 14 novembre 2012 et précise notamment toutes les modalités de fonctionnement du Conseil national des communes. Si le délai des six mois a été légèrement dépassé, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat ne peut néanmoins que se féliciter des efforts qui ont été faits afin que cette loi soit rapidement applicable.

Concernant les lois antérieures, en particulier celles promulguées lors de l'année parlementaire 2010-2011, la Commission se félicite également de la prise de nombreuses mesures.

Ainsi, la loi n° **2011-14** relative à **la reconversion des militaires**, promulguée le 5 janvier 2011, nécessitait 5 décrets. Un décret unique a été publié le 27/04/2012, rendant ainsi 100% applicable cette loi.

Ensuite, la loi n° **2011-266** relative à **la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs**, promulguée le 14 mars 2011, nécessitait la publication d'un décret en Conseil d'État. La mesure a été prise le 01/08/2012, la loi est donc désormais 100 % applicable.

Enfin, la loi n° **2011-702** du 22 juin 2011 relative **au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité**, qui était **95% applicable 4 mois après sa promulgation**, a vu paraître sa dernière mesure d'application le 31/07/2012. Elle est donc désormais 100 % applicable. La dernière mesure attendue était un décret simple fixant l'organisation et le fonctionnement du comité de règlement des contestations en douane.

La commission se félicite de ce résultat.

II. MAIS QUI NE DOIVENT PAS FAIRE OUBLIER CERTAINES CARENANCES

Si deux des trois lois promulguées lors de cette année parlementaire et prises en compte lors de ce contrôle ont un bilan de mise en application très positif, la commission déplore que ce soit loin d'être le cas de la dernière loi.

En effet, la loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 **tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure** nécessite 4 mesures d'application. Or, à ce jour, aucune n'a encore été prise. Ce texte, très technique, concerne davantage les modalités pratiques que les principes fondamentaux de la reconversion. Même si les dispositions de cette loi sont, selon les mots du rapporteur, « *de portée limitée* », la commission encourage le gouvernement à prendre le plus tôt possible les mesures prévues.

III. LOIS ANTÉRIEURES : UN SUIVI CONCENTRÉ SUR LES LOIS RÉCENTES

Le bilan de la mise en application des lois de l'année parlementaire précédente est assez positif.

Trois lois sont devenues 100% applicables lors de cette année parlementaire :

- La loi n°2011-14 relative à la reconversion des militaires ;
- La loi n°2011-266 relative à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs ;
- La loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité

Sur les lois encore plus anciennes, des mesures sont attendues pour la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État. Celle-ci a vu 57% de ses textes d'application pris à ce jour.

Il est à noter, cependant, une certaine spécificité dans les mesures d'application, puisque celles mentionnées aux articles 22 et 23 de la loi le sont « *en tant que de besoin* », laissant ainsi sous-entendre que les décrets en question ne seront pas obligatoirement pris. Si le gouvernement estime qu'une mesure n'est finalement pas nécessaire pour préciser les conditions d'application de ces articles relatifs au remboursement des dépenses engagées par l'État à l'occasion d'opérations de secours à l'étranger, la mise en application de la loi passerait alors à 4 mesures prises sur 5 (au lieu de 7), soit 80 % des mesures au lieu de 57 %. Dans les faits, ces deux mesures n'apparaissent ni dans l'échéancier Légifrance, ni dans le rapport sur l'application de la loi.

La dernière mesure à prendre pour l'application de cette loi concerne l'allocation au conjoint. Dans le rapport sur l'application de la loi, il était expliqué que cette mesure était difficile à mettre en œuvre car la difficulté du circuit technique avait été sous-estimée lors de la discussion du projet de loi. Et en effet, près de trois ans après la promulgation de la loi sur l'action extérieure de l'Etat, elle n'a toujours pas été publiée.

De manière générale, si les mesures réglementaires ne sont pas toutes prises pour les lois promulguées lors de l'année parlementaire précédente, on peut cependant saluer l'effort du Gouvernement qui semble vouloir faire en sorte que ces lois deviennent rapidement applicables. Cet effort est cependant concentré sur les lois très récentes (principalement promulguées lors de l'année parlementaire 2010-2011).

IV. LE RECOURS À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE

Lors de l'année parlementaire écoulée, sur les 3 textes examinés au fond par la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, **le recours à la procédure accélérée a été décidé pour l'examen de la loi n° 2012-273 du 28/02/2012 fixant au 11 novembre la commémoration de tous les morts pour la France**. Cette loi n'ayant pas nécessité de mesure d'application, il est impossible de faire état d'un lien de cause à effet entre l'application de la loi et le recours à la procédure accélérée.

Lors de l'année parlementaire précédente, il n'avait été décidé pour l'examen d'aucun texte.

La commission n'est donc pas en mesure de tirer de conclusions sur ce point.

V. SUIVI DES TEXTES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, a déposé une proposition de loi sur les réserves militaires suite à la publication d'un rapport d'information sur ce thème en 2010¹.

Ce texte, devenu la loi n°2011-892 du 28 juillet 2011 **tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure**, doit faire l'objet de 4 mesures d'application. Aucune n'a été prise pour l'heure.

Également, lors de cette année parlementaire, une autre proposition de loi a été adoptée, cette fois sur une initiative de l'Assemblée nationale. Il s'agit de la loi n° 2012-339 du 9 mars 2012 **modifiant la loi n° 99-418 du 26 mai 1999 créant le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération »**. L'unique décret attendu sur ce texte a été publié le 14 novembre 2012, soit 8 mois après la promulgation de la loi de référence.

Concernant les mesures d'application résultant **d'amendements sénatoriaux**, les deux lois 100% applicable n'en contenaient pas.

¹ *Rapport d'information de M. Michel Boutant et Mme Joëlle Garriaud-Maylam, n°174 (2009-2010), pour une réserve de sécurité nationale.*

Par contre, la loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 **tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure**, doit faire l'objet de 4 mesures d'application, dont 3 issues du texte initial (donc de la proposition de loi sénatoriale) et la dernière issue d'un amendement sénatorial.

VI. LE CONTRÔLE EXERCÉ PAR LE SÉNAT

Les trois lois promulguées cette année n'ont pour l'instant fait l'objet **d'aucun groupe de travail ou de suivi**.

Sur une loi plus ancienne, les parlementaires interrogent régulièrement, par exemple, les ministres concernés sur la question de l'indemnisation des victimes des essais nucléaires (loi n°2010-2 du 5 janvier 2010) : sur la période de référence, 28 questions ont été posées !

VII. RAPPORTS AU PARLEMENT

Les trois lois promulguées pendant la période de référence ne nécessitaient pas le dépôt d'un rapport d'information.

En règle générale, si la commission avait coutume de souligner lors des exercices précédents que la remise des rapports au Parlement était souvent une mesure oubliée, quelques améliorations semblent s'être produites.

Ainsi pour la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'**action extérieure de l'État**, son article 11 prévoit la remise de rapports d'évaluation. Un échéancier précis de ces rapports au Parlement a été mis en place afin de suivre au mieux les résultats de l'expérimentation du rattachement à l'Institut français du réseau culturel de la France à l'étranger. Le premier rapport d'évaluation a été transmis au mois de mars 2011 au Parlement, respectant cet échéancier prévu par le décret 2010-1695 du 30/12/2010. Le deuxième rapport devait être transmis au plus tard le 31 mars 2013, le délai a là-aussi été tenu. Un dernier rapport devrait être transmis avant le 31 octobre 2013.

Pour des lois antérieures, comme par exemple la dernière loi de programmation militaire (loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la **programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense**), les rapports d'exécution sont effectivement rédigés mais pas nécessairement transmis solennellement au Sénat.

② COMMUNICATION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION

Mercredi 24 avril 2013

M. Jean-Louis Carrère, président - L'essentiel de l'activité législative de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées consiste en l'examen de projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux. Au cours de l'année parlementaire 2011-2012 le Sénat a adopté en séance plénière 17 accords internationaux relevant de la compétence de la commission. Certains de ces accords n'ont pas encore été examinés par l'Assemblée nationale et les lois n'ont donc pas toutes été promulguées. Dans tous les cas, ces conventions et accords ne sont pas pris en compte dans le contrôle de la mise en application des lois. À côté des conventions et accords, la Commission a examiné, en tant que commission saisie au fond, 3 projets de loi : la loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure ; la loi n° 2012-273 du 28 février 2012 fixant au 11 novembre la commémoration de tous les morts pour la France ; et la loi n° 2012-339 du 9 mars 2012 modifiant la loi n° 99-418 du 26 mai 1999 créant le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération ».

Parmi ces trois textes, un n'appelait pas de décret d'application (loi n°2012-273), et le deuxième (loi n°2012-339) nécessitait un décret, pris quelques mois après la promulgation de la loi, qui est donc devenue 100 % applicable.

En revanche, aucune mesure d'application n'a encore été prise pour la loi n°2011-892 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure. Cette loi nécessite 4 mesures d'application, et même si les dispositions de cette loi sont, selon les mots du rapporteur, « de portée limitée », la commission encourage le gouvernement à prendre le plus tôt possible les mesures prévues.

Sur des textes plus anciens, adoptés lors de la session parlementaire précédente, le taux de mise en application est de 100 %. C'est d'autant plus satisfaisant que la commission avait souligné, l'an dernier, que le bilan était mitigé et avait encouragé le gouvernement à prendre les mesures prévues le plus rapidement possible :

- la loi n°2011-14 relative à la reconversion des militaires nécessitait 5 décrets, un décret unique a été publié le 27/04/2012, rendant ainsi 100 % applicable cette loi ;

- la loi n°2011-266 relative à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs nécessitait la publication d'un décret en Conseil d'État. La mesure a été prise le 01/08/2012, la loi est donc désormais 100% applicable ;

- la loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité, qui était 95 % applicable 4 mois après sa promulgation, a vu paraître sa dernière mesure d'application le 31/07/2012. Elle est donc désormais 100% applicable.

La commission tout comme le Sénat restent particulièrement vigilants sur cette question. La mise en place d'une commission pour le contrôle de l'application des lois permet de travailler, au-delà des taux de prise des mesures attendues, sur la mise en oeuvre effective des lois que nous votons.

L'an dernier, cette commission s'est notamment intéressée à la question de la mise en oeuvre effective de la loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer. Un rapport de nos collègues Jean-Claude Peyronnet et François Trucy a confirmé que le dispositif était pleinement opérationnel et que sa pertinence n'était pas à démontrer. L'appréciation portée sur cette loi, dont notre commission était saisie au fond, est très positive et nous nous en félicitons.

M. André Vallini. - Dans cette période de méfiance vis-à-vis du politique et des parlementaires, il serait nécessaire que les citoyens soient aussi informés de ce contrôle de l'application des lois et du suivi que nous opérons, qu'il y ait plus de publicité autour de ce contrôle, en particulier dans les medias. Il est dommage que cela ne soit pas plus relayé.

M. Jean-Louis Carrère, président - Je partage vos propos. La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois va soumettre un rapport à l'ensemble du Sénat, qui sera rendu public et permettra de mettre en exergue la qualité du travail parlementaire et du contrôle de l'application des lois.

M. René Beaumont. - Si le bilan est très positif pour notre commission, il n'en est pas de même pour toutes les lois. J'ai été rapporteur, il y a 7 ans, de la loi visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation. Le décret d'application n'a toujours pas été publié ! Et pendant ce temps, les incendies continuent de faire des victimes ...

M. Alain Néri. - Les normes ne sont toujours pas accueillies favorablement, c'est pourquoi nous devons faire l'effort de n'adopter que des lois nécessaires.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

-Ⓞ BILAN STATISTIQUE

La présente note porte sur les lois promulguées entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012 et sur les lois antérieures ayant fait l'objet de mesures réglementaires d'application jusqu'au 31 mars 2013.

Dans les **secteurs relevant au fond de la compétence de la commission des affaires sociales, cinq lois** ont été adoptées définitivement lors de la **session extraordinaire 2010-2011** :

- loi n° 2011-867 du 20 juillet 2011 relative à l'organisation de la médecine du travail ;

- loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels ;

- loi n° 2011-894 du 28 juillet 2011 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2011 ;

- loi n° 2011-901 du 28 juillet 2011 tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap ;

- loi n° 2011-940 du 10 août 2011 modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

S'y ajoutent les **sept lois** adoptées au cours de la session ordinaire 2011-2012 :

- loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012 ;

- loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé ;

- loi n° 2012-157 du 1^{er} février 2012 relative à l'exercice des professions de médecin, chirurgien-dentiste, pharmacien et sage-femme pour les professionnels titulaires d'un diplôme obtenu dans un État non membre de l'Union européenne ;

- loi n° 2012-300 du 5 mars 2012 relative aux recherches impliquant la personne humaine ;

- loi n° 2012-301 du 5 mars 2012 relative au suivi des enfants en danger par la transmission des informations ;

- loi n° 2012-355 du 14 mars 2012 relative à la gouvernance de la sécurité sociale et à la mutualité ;

- loi n° 2012-375 du 19 mars 2012 relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports.

Ce sont donc **douze lois** qui ont été définitivement adoptées dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales **entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012**, niveau qui n'avait pas été atteint depuis la session 2007-2008. Notons que cinq des textes adoptés l'ont été lors de la session extraordinaire 2010-2011 et que la session 2011-2012 a été marquée par une loi de grande ampleur, la loi relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, ainsi que par l'aboutissement de la loi relative aux recherches impliquant la personne humaine, dont le processus législatif avait été initié en 2009.

Outre l'adoption de ces lois, il faut ajouter :

- les **huit avis budgétaires** ;
- les **quatre textes** sur lesquels la commission **s'est saisie pour avis** : « simplification du droit et allègement des démarches administratives », « harcèlement sexuel » et les lois de finances rectificatives pour 2012 des 15 mars et 16 août 2012 ;
- **trois rapports**¹ législatifs sur des textes n'ayant pas abouti ;
- **un rapport** sur la proposition de résolution européenne relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur.

Enfin, la commission a publié **huit rapports d'information**, dont trois au titre de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale.

**Nombre de lois promulguées dans les secteurs
relevant au fond de la commission des affaires sociales**

2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012 ²
12	5	5	7	12

¹ Proposition de loi garantissant le droit au repos dominical, proposition de loi relative à l'égalité salariale entre les hommes et les femmes, proposition de loi tendant à interdire les licenciements boursiers.

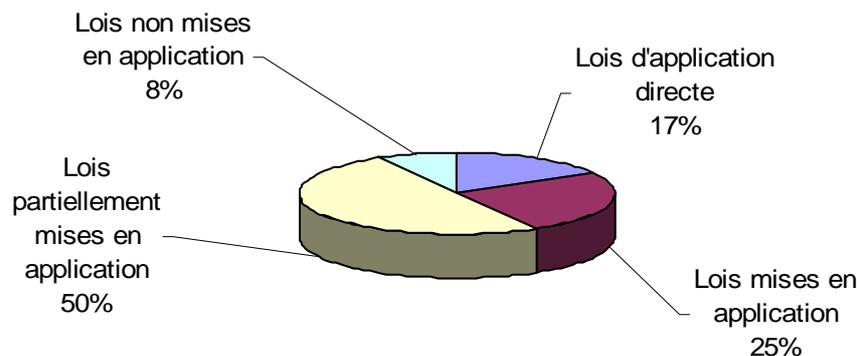
² Période allant du 14 juillet 2011 au 31 juillet 2012.

I. MISE EN APPLICATION DES LOIS RÉCENTES : L'EFFORT SE POURSUIT

A. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION SATISFAISANT DES LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2011-2012

1. Un nombre de lois mises en application en hausse : un effort soutenu

Mise en application des lois promulguées du 14 juillet 2011 au 30 septembre 2012



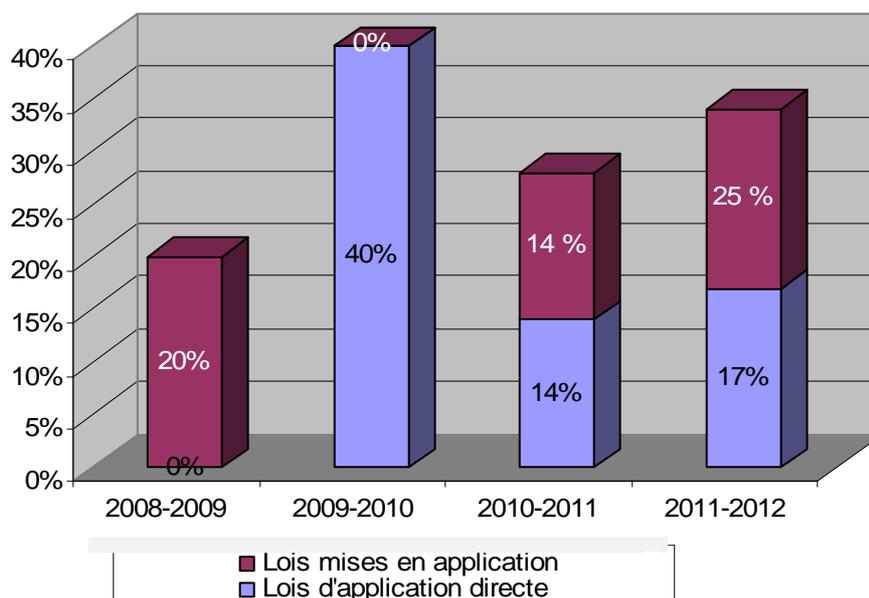
Sur les douze lois examinées au fond par la commission, deux sont d'application directe¹, trois sont, au 31 mars 2013, totalement mises en application², six le sont partiellement (à hauteur de 59 % en moyenne) et une seule³ n'est pas appliquée.

¹ Il s'agit de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2011 et de la loi relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports.

² Il s'agit de la loi relative à l'exercice des professions de médecin, chirurgien-dentiste, pharmacien et sage-femme pour les professionnels titulaires d'un diplôme obtenu dans un État non membre de l'Union européenne, de la loi relative à l'organisation de la médecine du travail et de la loi relative à la gouvernance de la sécurité sociale et à la mutualité.

³ Il s'agit de la loi relative au suivi des enfants en danger par la transmission des informations.

Évolution des lois d'application directe et des lois mises en application



La **proportion de lois totalement applicables¹ au cours de leur année d'adoption** atteint donc **42 % pour 2011-2012**, ce qui constitue une **hausse significative** par rapport à l'année précédente - 28 % de textes pleinement applicables - et s'inscrit dans la **tendance favorable** de plus long terme observée depuis l'année parlementaire 2007-2008.

Cette hausse est d'autant plus remarquable que le nombre de lois adoptées définitivement est passé de sept pour l'année 2010-2011 à douze pour l'année 2011-2012. Le taux de lois pleinement applicables augmente, alors même que l'échantillon de cette année est beaucoup plus représentatif.

Ce taux plus élevé qu'à l'habitude tient à la fois aux deux lois d'application directe et aux trois lois totalement mises en application. En effet, alors qu'une seule loi était devenue totalement applicable au cours de la session d'adoption en 2010-2011, elles sont au nombre de trois sur 2011-2012. Les dix mesures réglementaires attendues pour la loi « médecine du travail » et les sept mesures attendues pour la loi « exercice de certaines professions médicales » ont été prises. Quant à l'unique décret prévu par la loi « gouvernance de la sécurité sociale et à la mutualité », il pouvait se satisfaire de dispositions déjà en vigueur (article D. 231-5 du code de la sécurité sociale), si bien qu'il n'était pas nécessaire de prendre une nouvelle mesure d'application. Cette loi est donc, elle aussi, pleinement applicable.

On ne peut que saluer la poursuite de l'effort d'application, avec **trois lois pour lesquelles toutes les mesures réglementaires attendues ont été prises** avant la fin de l'année parlementaire.

¹ Lois d'application directe et lois totalement mises en application.

Outre le nombre de lois applicables, c'est le **taux de mise en application de l'année qu'il faut examiner** pour mesurer la production réglementaire du Gouvernement et juger du respect des prescriptions du législateur.

2. Taux de mise en application : de bons résultats

Si l'on se fonde sur le marqueur du taux de mise en application des lois adoptées définitivement dans l'année, la mise en application des lois se situe en retrait par rapport à l'an dernier, mais au-dessus des taux observés depuis 2005.

Les douze lois examinées au fond par la commission en 2011-2012 ont prévu **152 mesures d'application** au total, soit quinze de moins que l'an dernier.

Comme lors de la session 2010-2011, la mise en œuvre des lois à caractère sanitaire et social promulguées cette année nécessitait un grand nombre de textes d'application, soit plus de **31 % des mesures réglementaires attendues pour l'ensemble des lois** adoptées définitivement au cours de la session écoulée (soit 152 sur 487), contre 33 % l'année dernière, 9 % en 2009-2010¹, 55 % en 2008-2009 et 21 % en 2007-2008.

L'année 2010-2011 était marquée par un taux d'application exceptionnel: **78 % des mesures prévues étaient prises au 31 décembre 2011**. Après le saut qualitatif constaté entre 2005 et 2009 - entre 30 % et 45 % des articles appelant des dispositions réglementaires applicables en fin d'exercice -, la session précédente était donc marquée par **l'accélération et le renforcement significatif de la mise en application des lois**. Ces très bons résultats s'expliquaient en grande partie par la publication rapide de nombreuses mesures réglementaires prévues par la loi portant réforme des retraites et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

Application des dispositions des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2011-2012 (à l'exclusion des rapports dont la loi exige la remise)

Nombre de dispositions pour lesquelles un texte réglementaire est prévu par la loi	152
<i>entrées en application</i>	97
<i>restant à appliquer</i>	55
Taux de mise en application des mesures prévues	64 %
Textes réglementaires non prévus par la loi	11
Taux de mise en application global	70 %

¹ Cette proportion, en retrait par rapport à la tendance de long terme, s'expliquant notamment par l'adoption conjoncturelle de quatre lois d'application directe.

Par rapport à la session 2010-2011, l'année 2011-2012 est marquée par un fléchissement de la mise en application des lois : **64 % des mesures prévues ont été prises au 31 mars 2013**. Cela dit, cette baisse doit être nuancée, car elle intervient après une année record. En outre, ce résultat est **supérieur aux résultats observés entre 2005 et 2010** – entre 16 % et 45 % de taux d'application. Il peut être considéré comme satisfaisant.

Aussi, la période étudiée a été marquée par un **changement de majorité gouvernementale**. Cela conduit naturellement à s'interroger sur l'incidence de l'alternance politique en matière de parution des textes d'application.

On constate, en premier lieu, que le Gouvernement précédent s'est logiquement attaché à édicter de nombreux textes d'application avant l'échéance du mois de mai 2012, ce qui a joué positivement sur les statistiques en matière d'application.

Le rythme de parution s'est ensuite ralenti, mais il a repris à partir de septembre 2012, permettant l'application de dispositions votées sous la précédente législature comme celles relatives au fonctionnement des MDPH ou à la sécurité sanitaire du médicament.

Quelques dispositions antérieures à mai 2012, qui étaient en attente d'application, ont été abrogées ou modifiées depuis lors par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013¹ ou d'autres textes². Leur nombre est toutefois assez limité.

Finalement, sur un plan strictement quantitatif, le changement de Gouvernement ne semble pas avoir eu d'impact majeur sur le niveau de publication des textes d'application.

Dans certains cas, les changements de priorité ou la préparation de futures réformes peuvent conduire à suspendre le processus de mise en œuvre des mesures réglementaires, par exemple certaines dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 qui concernaient l'aide à la complémentaire santé ou l'attribution par les ARS de « primes » aux établissements de santé ayant atteint leurs objectifs. Les réflexions lancées sur l'hôpital ou la couverture complémentaire santé pourraient justifier que la mise en œuvre de ces dispositions soit mise en suspens.

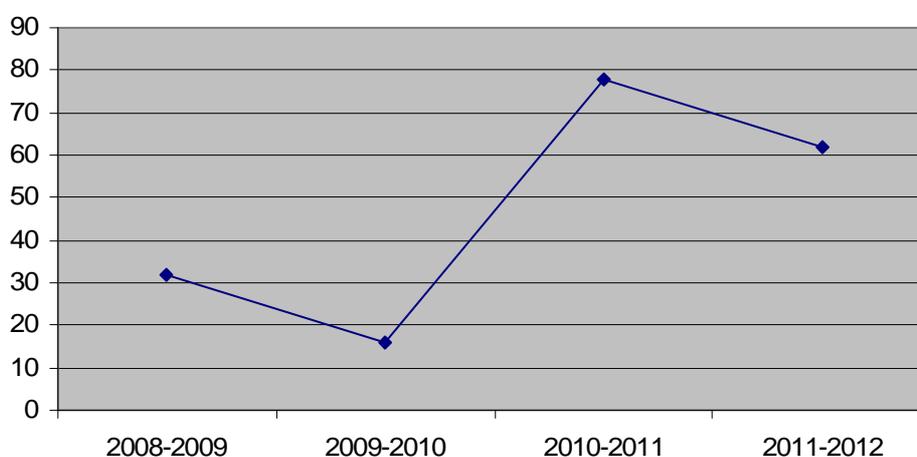
Enfin, ce résultat global masque des **disparités importantes** entre des lois mises en application de manière très satisfaisante et des lois ayant un faible taux de mise en application.

¹ Comme l'article 47 de la LFSS pour 2012, instaurant une taxe additionnelle sur les produits de santé nécessitant une évaluation médico-économique de la HAS, abrogé par la LFSS pour 2013.

² La loi portant création des emplois d'avenir est revenue sur le transfert aux Urssaf, prévu par la loi sur l'alternance de juillet 2011, du recouvrement des contributions relatives au contrat de sécurisation professionnelle.

Année parlementaire	2008-2009 au 30 septembre 2009	2009-2010 au 30 septembre 2009	2010-2011 au 31 décembre 2011	2011-2012 au 31 mars 2013
Taux de mise en application	32 %	16 %	78 %	64 %
Nombre de mesures attendues	340	61	168	152

Évolution du taux de mise en application des lois selon les années parlementaires



Lois totalement mises en application adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire 2011-2012

	Nombre de mesures prévues (sauf rapports)	Nombre de mesures prises	Taux de mise en application
Loi n° 2011-867 relative à l'organisation de la médecine du travail	10	10	100 %
Loi n° 2012-157 relative à l'exercice des professions de médecin, chirurgien-dentiste, pharmacien et sage-femme pour les professionnels titulaires d'un diplôme obtenu dans un État non membre de l'Union européenne	7	7	100 %
Loi n° 2012-355 du 14 mars 2012 relative à la gouvernance de la sécurité sociale et à la mutualité	1	1	100 %

• **Trois lois ont été totalement mises en application** au cours de la période.

Ainsi, les dix mesures d'application de la loi relative à l'organisation de la médecine du travail ont été prises par deux décrets et trois décrets en Conseil d'État¹.

La publication du décret n° 2012-659 du 4 mai 2012 a permis la mise en application de la loi relative à l'exercice des professions de médecin, chirurgien-dentiste, pharmacien et sage-femme pour les professionnels titulaires d'un diplôme obtenu dans un État non membre de l'Union européenne.

De même, la loi relative à la gouvernance de la sécurité sociale et à la mutualité prévoyait une mesure d'application relative aux modalités d'élection des représentants du personnel siégeant au conseil d'administration de la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle. La mise en œuvre de la loi a pu s'appuyer sur un décret préexistant (article D. 231-5 du code de la sécurité sociale). Il n'était donc pas nécessaire de prendre une nouvelle mesure d'application et la Carsat d'Alsace-Moselle a pu être créée au 1^{er} avril 2012, comme prévu par la loi. En outre, un décret² du 27 avril 2012, non prévu par la loi, a permis l'entrée en vigueur rapide l'article 3 qui modifiait la composition du Conseil supérieur de la mutualité.

• Pour ce qui concerne les **lois partiellement mises en application** adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire, le tableau ci-dessous précise leur taux de mise en application respectif.

¹ Il s'agit des décrets n° 2012-137 relatif à l'organisation et au fonctionnement des services de santé au travail et n° 2012-837 relatif à l'organisation et au fonctionnement des services de santé au travail en agriculture et des décrets en Conseil d'État n° 2012-135 relatif à l'organisation de la médecine du travail, n° 2012-706 relatif aux services de santé au travail et à la prévention des risques professionnels en agriculture et n° 2012-707 relatif aux commissions paritaires d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail en agriculture.

² Il s'agit du décret n° 2012-596 réformant le mode de désignation des membres du Conseil supérieur de la mutualité.

**Taux de mise en application des lois partiellement applicables
adoptées définitivement entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012**

	Nombre de mesures prévues (sauf rapports)	Nombre de mesures prises	Taux de mise en application
Loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels	3	2	67 %
Loi n° 2011-901 du 28 juillet 2011 tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap	10	6	60 %
Loi n° 2011-940 du 10 août 2011 modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires	11	3	27 %
Loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012	61	39	64 %
Loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé	39	27	69 %
Loi n° 2012-300 du 5 mars 2012 relative aux recherches impliquant la personne humaine du 6 mars 2012	9	2	22 %
Loi n° 2012-301 du 5 mars 2012 relative au suivi des enfants en danger par la transmission des informations	1	0	0 %

Si le taux global d'application des lois a diminué par rapport à l'an dernier, **les deux lois appelant le plus de mesures d'application ont des taux très satisfaisants.**

- C'est le cas de la **loi « médicament »**, dont le taux d'application s'élève à **69 %**.

Sur les quarante-deux mesures d'application prévues, vingt-sept ont été prises à la date du 31 mars 2013. Parmi elles :

- le décret n° 2012-745 du 9 mai 2012, complète la liste des personnes devant remplir une déclaration personnelle d'intérêts (DPI) et précise la nature des informations contenues dans les déclarations ;

- le décret n° 2012-597 du 27 avril 2012 apporte des précisions relatives à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), créée en remplacement de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (Afssaps). Il précise en particulier la composition du conseil d'administration, ses modalités de fonctionnement ainsi que les sujets sur lesquels il est amené à délibérer.

L'essentiel des mesures réglementaires prévues au **titre I^{er}** doivent encore être publiées. En particulier, **l'article 2**, inspiré du « *Sunshine act* » américain, demeure aujourd'hui inapplicable.

• La mise en application de la **loi de financement de la sécurité sociale pour 2012**, sans atteindre le taux exceptionnel de 75 % observé l'an dernier, reste dans la dynamique initiée en 2006 (69 % en 2009, 50 % en 2008, 37 % en 2007, 41 % en 2006) : son taux d'application est de **64 %** au 31 mars 2013. On ne peut que saluer l'effort accompli à long terme sur ce texte financier qui aborde des sujets souvent complexes et nécessite un grand nombre de mesures réglementaires. Parmi les mesures devenues applicables :

- le décret n° 2012-1482 du 27 décembre 2012 a défini les modalités d'intégration des différentes branches du régime spécial de sécurité sociale (maladie, maternité, invalidité et décès) du personnel de la chambre de commerce et d'industrie de Paris au régime général de sécurité sociale à compter du 1^{er} janvier 2013 ;

- le décret n° 2012-1486 du même jour a aligné le taux de la cotisation d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès due par la chambre de commerce et d'industrie de région Paris Ile-de-France au régime général de sécurité sociale sur le taux de la cotisation employeur applicable dans la fonction publique de l'État, pour les salariés de la chambre de commerce et d'industrie de Paris qui relevaient antérieurement au 1^{er} janvier 2013 du régime spécial d'assurance maladie de cet établissement. Cet alignement progressif est échelonné sur la période allant du 1^{er} janvier 2013 au 1^{er} janvier 2019 ;

- le décret n° 2012-1550 du 28 décembre 2012 a permis de définir les modalités d'application de la régularisation anticipée des cotisations et contributions sociales, de la modulation des versements provisionnels sur la base du revenu estimé de l'année en cours, de la radiation d'office du régime social des indépendants, de la modification de fréquence de paiement en cours d'année, des dispositions de taxation forfaitaire en l'absence de déclaration de revenu ;

- le décret n° 2011-2038 du 29 décembre 2011 a fixé l'assiette forfaitaire des cotisations provisionnelles de début d'activité, dues par les travailleurs indépendants au titre des assurances familles, maladie-maternité, vieillesse et invalidité-décès ;

- le décret n° 2012-443 du 3 avril 2012 a précisé l'assiette forfaitaire des cotisations minimales dues par les travailleurs indépendants non agricoles au titre du financement des différents risques ; les cas dans lesquels les cotisants peuvent être exemptés de la majoration de retard prévue en cas de sous-estimation, par eux, du revenu estimé sur la base duquel ils ont demandé que soient calculées, de manière dérogatoire, les cotisations et contributions dues à titre provisionnel ; le taux de cette majoration ainsi que ses règles de recouvrement.

Parmi les **mesures de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 non applicables à ce jour**, certaines touchent à des questions sur lesquelles le Gouvernement a lancé des réflexions lors de son entrée en fonction. Les travaux en cours sur l'hôpital ou la généralisation des complémentaires santé pourraient ainsi impacter l'article 57 prévoyant que, lorsque les objectifs fixés par l'ARS à un établissement de santé ont été atteints ou dépassés, le directeur général de l'ARS peut décider du versement d'une contrepartie financière, ou l'article 55, qui visait la mise en place d'un « label ACS » bénéficiant aux contrats « *offrant des prestations adaptées aux besoins spécifiques des personnes concernées* ». On peut aussi noter que l'article 75 visant à créer un tarif spécifique pour les personnes non couvertes par un régime de sécurité sociale, et en l'espèce pour les étrangers fortunés, n'a pas reçu application.

Quant à l'article 47 de la même loi, qui instaurait une taxe additionnelle exigible pour toute demande d'inscription ou de renouvellement d'un produit de santé nécessitant une évaluation médico-économique de la part de la HAS, il a été abrogé par l'article 27 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, sans avoir eu le temps ou la capacité de recevoir une disposition d'application.

• Les résultats observés pour la **loi pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels** sont aussi satisfaisants. Son taux de mise en application atteint 67 % bien qu'un seul décret soit intervenu.

Trois mesures attendues concernaient le **transfert aux Urssaf du recouvrement des contributions relatives au contrat de sécurisation professionnelle** : application de l'article 41 (alinéas 9 et 32, art. L. 1233-66 et 1233-69 du code du travail) et de l'article 44 (paragraphe III). **Elles n'ont plus lieu d'être** puisque la loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir, revenant sur le principe de ce transfert, a maintenu le recouvrement de ces contributions par Pôle emploi.

Par ailleurs, trois dispositions de l'article 27 sur l'**encadrement des stages en entreprise** sont applicables, bien qu'aucune des mesures réglementaires prévues par la loi ne soit intervenue. En effet, qu'il s'agisse des conventions de stage, de l'intégration des stages dans le cursus scolaire ou universitaire ou des gratifications destinées aux stagiaires, **les dispositions réglementaires en vigueur antérieurement à la loi continuent de s'appliquer.**

En revanche, les décrets qui devaient préciser les dispositions applicables au registre des conventions de stage et les conditions de dérogation à la durée maximale de six mois, ne sont pas parus.

• **La loi tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées** et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap constitue également un autre motif de satisfaction. Six des dix mesures prévues par le texte ont été prises.

On notera :

- le décret n° 2012-943 du 1^{er} août 2012 permettant la mise en œuvre de l'article 18 de la loi, qui prévoit la possibilité pour les établissements assujettis à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés de s'acquitter de cette obligation en passant, pour un montant minimum, des contrats de fournitures, de sous-traitance ou de prestation de services avec des entreprises adaptées, des centres de distribution de travail à domicile ou des établissements ou services d'aide par le travail ;

- le décret en Conseil d'Etat n° 2012-1414 du 18 décembre 2012 qui rend applicable les articles 1^{er}, 2, 6, 7 et 10 de la loi. Il définit les modalités selon lesquelles un fonctionnaire régi par le statut général de la fonction publique d'Etat et mis à disposition auprès d'une MDPH peut demander la fin de sa mise à disposition et selon lesquelles l'Etat est tenu de faire droit à sa demande. Il précise aussi les conditions dans lesquelles les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) peuvent statuer en section locale ou spécialisée et mettre en œuvre une procédure simplifiée de prise de décision. Il prévoit les conditions de recevabilité des demandes de prestation de compensation du handicap (PCH) déposées par les personnes handicapées auprès des MDPH. Il simplifie également le processus d'élaboration et de délivrance de la carte de stationnement pour les personnes handicapées. Enfin, il modifie les règles de transmission par les CDAPH des informations aux juridictions du contentieux technique de la sécurité sociale.

On ne peut que se féliciter de la publication de ces deux textes réglementaires, mais regretter que celle-ci soit intervenue plus d'un an après la promulgation de la loi du 28 juillet 2011, dont l'objectif était d'améliorer le plus rapidement possible le fonctionnement des MDPH.

Par ailleurs, quatre mesures d'application font encore défaut pour une pleine application de la loi :

- un arrêté ministériel doit définir le contenu des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (Cpom) signées entre chaque MDPH, la CNSA, le conseil général et l'Etat (article 4). A ce jour, sa publication est suspendue dans l'attente de l'acte III de la décentralisation ;

- un arrêté ministériel doit préciser les critères de recrutement des travailleurs handicapés par les entreprises adaptées et les centres de distribution de travail à domicile (article 16) ;

- un décret simple doit définir les critères de versement de la subvention spécifique et des aides au poste versées aux entreprises adaptées ainsi qu'aux centres de distribution de travail à domicile (article 16) ;

- un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du conseil national consultatif des personnes handicapées, doit préciser les conditions de mise en œuvre des exigences d'accessibilité pour les logements destinés à l'occupation temporaire ou saisonnière (article 20).

- **La loi modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires** n'atteint, quant à elle, qu'un taux de mise en application de 27 %.

Parmi les mesures applicables, on peut citer :

- le statut de société interprofessionnelle de soins ambulatoires (article 1^{er}) ;

- les modalités de mobilisation et l'organisation de la réserve sanitaire (article 25) ;

- la définition des missions des maisons de santé (article 2). Cependant, le cahier des charges déterminant les actions sociales, de santé publique, de prévention et d'éducation pour la santé, auxquelles la maison de santé peut participer, n'a pas été publié ; il s'agit d'une disposition introduite à l'initiative de l'Assemblée nationale ;

- la suppression de la contribution forfaitaire annuelle à la charge des médecins qui refusent de signer un contrat santé solidarité ou qui ne respectent pas les obligations qu'il comporte (article 3) ;

- la non-opposabilité du Sros ambulatoire et élaboration du projet régional de santé (article 4) ;

- la suppression de l'obligation pour les médecins de déclarer leurs absences programmées (article 10).

Sans porter une appréciation de fond sur chacune des mesures présentées, on peut noter que la plupart des mesures adoptées à l'initiative de l'Assemblée nationale ou du Sénat n'ont pas reçu de mesures d'application :

- autorisation d'exercer la profession de médecin pour les étudiants inscrits en troisième cycle des études de médecine (article 5) ;

- fourniture par les professionnels de santé d'informations sur la traçabilité et la sécurité des matériaux utilisés pour fabriquer un dispositif médical sur mesure. Le « devis-type » prévu n'a pas été publié (article 13) ;

- suspension de l'activité d'un centre de santé en cas de danger immédiat pour la sécurité des patients (article 15) ;

- expérimentation du dossier médical sur clé USB qui n'a pas été engagée (article 30). Cette mesure adoptée à l'initiative de l'Assemblée nationale pose, il est vrai, d'importantes difficultés en termes de sécurité des données médicales et ne saurait être regardée comme une réponse à l'échec malheureux du DMP, faute de pilotage et d'engagement politique ;

- conditions de création de lieux de conservation des produits sanguins labiles par des groupements de coopération sanitaire (article 32) ;

- autorisation, à titre expérimental, de la création de plateaux d'imagerie médicale mutualisés (article 33) ;

- conditions d'établissement de schémas régionaux portant sur les centres d'accueil des demandeurs d'asile (article 40).

En outre, la proposition de loi contenait, dès l'origine, une disposition relative aux fondations hospitalières (statuts et modalités de fonctionnement). Les mesures réglementaires d'application n'ont, là non plus, pas été prises (article 20).

• De même, le taux de mise en application de la **loi relative aux recherches impliquant la personne humaine** du 6 mars 2012 n'atteint que **22 %**.

Malgré la relative complexité des dispositions prévues et la nécessité de transposer parallèlement les nouvelles règles issues du droit européen, il est particulièrement regrettable que ce texte d'initiative parlementaire et qui, après un long cheminement, a pu faire l'objet d'un accord large au sein de deux assemblées, soit encore privé d'effet pour ses dispositions les plus importantes. Le législateur ayant pris la précaution de prévoir l'application directe des mesures relatives à l'examen des protocoles de recherche en cas d'inaction prolongée du Gouvernement, il n'est pas impossible que ce soit finalement de cette manière que la réforme adoptée par le Parlement soit mise en œuvre.

• Comme l'an dernier, une loi n'a fait l'objet d'**aucune mesure d'application**. Ainsi, la **loi du 5 mars 2012, relative au suivi des enfants en danger par la transmission des informations**, entend organiser la transmission d'informations entre le département d'origine et le département d'accueil, en cas de changement de résidence des familles. Son article unique prévoit que lorsqu'une famille titulaire d'une prestation d'aide sociale à l'enfance (hors aide financière) ou d'une mesure judiciaire de protection de l'enfance déménage dans un autre département, et que sa nouvelle adresse est connue, le président du conseil général du département d'origine en informe le président du conseil général du département d'accueil et lui transmet les informations relatives au mineur et à la famille concernés.

Les conditions d'application de cette transmission d'informations entre départements sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), étant donné l'enjeu de confidentialité qui y est associé.

À ce jour, **ce décret n'a pas été publié**, rendant dès lors inopérant le dispositif de transmission d'informations. En séance publique, le Gouvernement s'était pourtant engagé à une publication rapide.

On ne peut que déplorer cette absence de mesure réglementaire qui fait obstacle à un meilleur suivi des enfants en danger ou en risque de l'être.

Interrogé par la commission, le ministère des affaires sociales et de la santé a indiqué que le projet de décret avait reçu un **avis favorable de la CNIL** dans sa délibération n° 2013-034 du 7 février 2013. Il a reçu également un avis favorable de la commission consultative d'évaluation des normes le 4 avril 2013. Il doit être transmis au Conseil d'Etat au cours de ce printemps 2013, plus d'un an après la promulgation de la loi.

• Les **délais de parution** des mesures attendues par les lois de l'année **demeurent satisfaisants** par rapport à l'an dernier : **45 % des mesures publiées l'ont été dans les six mois suivant la promulgation de la loi** qu'elles appliquent, soit le délai prescrit par la circulaire primo-ministérielle du 29 février 2008. Ainsi, **50 textes sur 108 ont été publiés dans les six mois suivant la promulgation de la loi**. Si ces résultats sont moins bons que l'an dernier - 59 % des mesures avaient été prises dans les six mois suivant la promulgation de la loi qu'elles appliquent -, il faut noter que 87 % des mesures prises l'ont été dans l'année suivant la promulgation de la loi.

Délais de parution des mesures d'application (prévues et non prévues) concernant les lois adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire

Nombre de mesures prises dans un délai		Soit :
- inférieur ou égal à 6 mois	50	46 %
- de plus de 6 mois à 1 an	44	41 %
- de plus de 1 an à 2 ans	14	13 %
Total	108	100 %
Pour mémoire, mesures en attente	55	

B. UN EFFORT MAINTENU DE MISE EN APPLICATION DES LOIS RÉCENTES

Lors de l'année parlementaire 2011-2012, **54 mesures réglementaires** sont parues **en application des lois promulguées antérieurement**, soit moins que les deux années précédentes (72 mesures publiées en 2010-2011, 192 en 2009-2010). Cela dit, **l'effort d'application des lois antérieures reste soutenu**. Le nombre de mesures prises est du même ordre que ceux des sessions 2007-2008 et 2008-2009 (respectivement 57 et 58 mesures publiées) et ne révèle aucun décrochage en la matière.

Ainsi, les efforts de mise en application des lois récentes se sont poursuivis cette année.

La **loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques** est devenue pleinement applicable, alors que son taux d'application était de 67 % au 31 décembre 2011.

De la même manière, la **loi de financement de la sécurité sociale pour 2011**, est devenue pleinement applicable : son taux de mise en application était de 72 % au 31 décembre 2011, il est passé à 100 % au 31 mars 2011.

La **loi visant à créer une allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie** est, elle aussi, devenue pleinement applicable. Le décret du 11 janvier 2011 excluait en effet de son champ les fonctionnaires. On attendait depuis les textes réglementaires pour les y inclure. Il est regrettable qu'il ait fallu un an après la consultation de janvier 2012 pour que ce texte soit pris. Cela dit, on ne peut que se féliciter que le décret¹, publié en janvier 2013, ait rendu applicable cette loi aux trois fonctions publiques.

Le taux de mise en application de la **loi portant réforme des retraites**, déjà élevé au 31 décembre 2011 (84 %), a atteint **93 % au 31 mars 2013**. L'ensemble des textes prévus aux titres II (dispositions applicables à l'ensemble des régimes), V (mesures de solidarité), VI (mesures relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes) et VIII (mesures relatives à l'épargne retraite) ont été publiés.

Les principales mesures en attente concernent les dispositions relatives au renforcement de la coordination entre régimes en matière d'information sur les assurés (titre I^{er}) et à la pénibilité du parcours professionnel (titre IV).

Même constat pour la **loi relative aux droits et à la protection des personnes** faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge. Son application s'est poursuivie, son taux de mise en application passant de 89 % au 31 décembre 2011 à 94 % au 31 mars 2013.

La nécessité d'un nouveau texte législatif avant le 1^{er} octobre 2013, suite à la décision du Conseil constitutionnel 2012-235 QPC déclarant contraire à la Constitution deux dispositions du code de la santé publique, a pu retarder la prise de l'ensemble des mesures réglementaires. Le nouveau texte devrait permettre de mettre en place un système complet et cohérent en matière de soins psychiatriques sous contraintes.

Autre satisfecit : la **poursuite de l'application de la loi « HPST »**, dont le taux de mise en application est passé de 77 % à 87 % au cours de l'année écoulée.

À signaler aussi, la publication d'une des trois mesures attendues par la loi « **maisons d'assistants maternels** » : le décret en Conseil d'État du 15 mars 2012 a ainsi fixé les critères d'agrément des assistants maternels.

C. LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS RENFORCÉ

Les efforts accomplis pour améliorer la lisibilité des mesures réglementaires se sont encore renforcés cette année.

¹ Décret n° 2013-67 du 18 janvier 2013 relatif au congé pour solidarité familiale et à l'allocation d'accompagnement des personnes en fin de vie pour les fonctionnaires relevant de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Parmi les pratiques déjà instituées, **l'inscription en tête du décret** du public concerné par la mesure, de son objet résumé, de sa date d'entrée en vigueur et d'une notice explicative précisant son contenu et sa base juridique se généralise. Elle facilite le suivi de la mise en œuvre réglementaire. De même, le **Secrétariat général du Gouvernement** poursuit son suivi de la mise en application des lois. Elle continue de transmettre régulièrement des **fiches explicatives** sur les écarts observés entre les tableaux mis en ligne sur Légifrance et ceux accessibles sur le site du Sénat. Lors de la session 2011-2012, une **cellule de programmation de l'activité normative** a même été créée au sein du service de la législation et de la qualité du droit. Cette innovation a contribué à renforcer la collaboration entre le Secrétariat général du Gouvernement et les commissions permanentes du Sénat.

Autre avancée majeure, **la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois**, créée le 16 novembre 2011, a entamé ses travaux lors de la session 2011-2012. Au cours de cette période, elle a dressé le bilan approfondi de l'application de sept lois, dont une qui avait été examinée au fond par la commission des affaires sociales.

Ainsi, **elle a évalué 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**. Après avoir procédé à une trentaine d'auditions, la commission de contrôle a publié un rapport¹ dans lequel elle a proposé trente-cinq mesures pour en améliorer la mise en œuvre. Les deux rapporteurs de cette mission, Mmes Claire-Lise Champion et Isabelle Debré, sont membres de la commission des affaires sociales.

Notons aussi que Mme Muguette Dini, membre de la commission des affaires sociales, a été, avec Mme Anne-Marie Escoffier, rapporteure de la mission sur l'application de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010, portant réforme du crédit à la consommation².

Lors de la session 2011-2012, les travaux menés par la commission pour le contrôle de l'application des lois ont ainsi utilement complété et approfondi le travail jusqu'ici effectué par les seules commissions permanentes.

¹ *Rapport d'information n° 635 (2011-2012) sur l'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, déposé le 4 juillet 2012.*

² *Rapport d'information n° 602 (2011-2012) sur l'application de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010, portant réforme du crédit à la consommation, déposé le 19 juin 2012.*

II. MISE EN APPLICATION DES LOIS RÉCENTES : QUELQUES MOTIFS D'INSATISFACTION :

A. QUELQUES LOIS RÉCENTES ENCORE INSUFFISAMMENT MISES EN APPLICATION

Il est regrettable que le taux de mise en application de la **loi relative à la bioéthique** n'atteigne que 38 %, alors qu'au 31 décembre 2011, aucune des mesures d'application n'avait été prise.

La complexité et l'aspect faiblement normatif de plusieurs mesures de ce texte sont sans doute en large partie responsables de cet état de fait.

S'agissant des **maisons d'assistants maternels créées par la loi n° 2010-625 du 9 juin 2010**, elles sont en mesure de fonctionner, mais il manque toujours deux décrets : le premier doit fixer le montant minimum de l'indemnité de licenciement lorsque le licenciement est prononcé pour inaptitude professionnelle consécutive à un accident de travail ou à une maladie professionnelle ; le second doit établir les « *seules conditions exigibles* », en matière de sécurité et de santé des mineurs, par les services de protection maternelle et infantile des départements pour la délivrance de l'autorisation d'ouverture des établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE).

On peut aussi noter que certaines dispositions de **lois de financement de la sécurité sociale** ne soient toujours pas applicables.

Ainsi, aux termes de l'article L. 162-15-1 du code de la sécurité sociale, la caisse primaire d'assurance maladie peut décider de placer un professionnel de santé hors de la convention pour violation des engagements prévus par celle-ci. Cette décision doit être prononcée selon les conditions prévues par la convention.

S'agissant de la **loi de financement de la sécurité sociale pour 2007**, son article **104** avait ajouté un second alinéa à l'article L. 162-15-1 précisant qu'en cas d'urgence, lorsque la violation des engagements prévus par la convention est particulièrement grave ou qu'il en résulte pour l'organisme un préjudice financier, la caisse primaire d'assurance maladie pouvait décider de suspendre les effets de la convention après avoir mis à même le professionnel de présenter ses observations.

Ce second alinéa reste inapplicable dans la mesure où le décret en Conseil d'État prévu pour préciser ses conditions et ses modalités d'application n'a pas été pris.

La direction de la sécurité sociale estime que la division IV de l'article 104 de la loi de financement a été mal rédigée. En l'état, son application, le cas échéant précisée par décret en Conseil d'État, serait source de contentieux avec les professionnels de santé concernés.

De la même façon, l'article 63 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 visant à mettre en place un nouveau mode de tarification, dit de « tarification à la ressource », dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), n'a toujours pas reçu d'application.

La tarification à la ressource devait profondément modifier le mode de financement des Ehpad, en rompant avec la logique de reconduction des dotations budgétaires historiques. Pour chaque résident, les établissements sont ainsi appelés à recevoir un forfait global relatif aux soins, un forfait global relatif à la dépendance et des tarifs journaliers afférents aux prestations relatives à l'hébergement. Cette évolution peut, dans une certaine mesure, être comparée à la mise en place du système de tarification à l'activité (T2A) dans le secteur sanitaire.

Le nouveau mode de tarification des Ehpad devait initialement entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2010. **Le décret nécessaire à sa mise en œuvre n'est cependant jamais paru.** Selon la direction générale de la cohésion sociale du ministère des affaires sociales et de la santé, ce retard serait lié au manque de données relatives à l'impact financier que pourraient avoir d'éventuels changements d'imputation entre les trois sections tarifaires ou l'imputation à l'enveloppe soins de ville ou médico-sociale de certaines dépenses de soins en fonction de l'option tarifaire choisie par l'Ehpad. Le ministère met également en avant la nécessité de tenir compte des travaux et concertations préalables à la réforme de la dépendance, finalement ajournée par le précédent gouvernement.

En l'absence de publication du décret, plusieurs travaux ont été engagés afin de mieux appréhender les coûts supportés par les Ehpad. Une enquête nationale de coûts a notamment été confiée à l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (Atih), qui doit être menée sur plusieurs années.

B. DES DÉLAIS DE PUBLICATION EN NETTE DÉGRADATION POUR LE STOCK

Délais de parution des mesures d'application prises sur les lois promulguées antérieurement à l'année parlementaire 2011-2012 (à l'exclusion des rapports dont la loi exige la remise)

Nombre de mesures prises dans un délai		Soit	8 %
inférieur ou égal à 6 mois	-	0 %	
de plus de 6 mois à 1 an	4	8 %	
de plus d'1 an à 2 ans	25	46 %	
de plus de 2 ans	25	46 %	
Total	54	100 %	

Comme l'an dernier, on observe, pour ce qui concerne le stock des lois adoptées antérieurement à l'année parlementaire 2011-2012, **une nette dégradation des délais moyens de publication** (cf. *tableau infra*) : 8 % des mesures sont parues moins d'un an après la promulgation des lois qu'elles appliquaient, contre 30 % l'année dernière et 58 % pour la session 2009-2010. On assiste à un véritable décrochage dans ce domaine, résultat de la réduction du stock de mesures réglementaires exigées par la loi « HPST », qui expliquait le taux très élevé de l'année parlementaire 2009-2010.

Quant aux **mesures parues dans un délai de plus de deux ans, leur proportion remonte cette année**, leur taux atteignant 25 % contre 8 % en 2011, 14 % en 2010, 37 % en 2009 et 38 % en 2008. Il est **difficile d'interpréter ces délais** : on peut déplorer le retard pris dans l'application de la loi votée, mais se réjouir que les services ministériels ne se concentrent pas exclusivement sur le suivi des lois récentes.

C. DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES DANS LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

S'il est vrai que la mise en ligne, sur le site Légifrance, des échéanciers de parution¹ des textes réglementaires et leur transmission au Sénat facilitent le contrôle de la mise en application des lois, **ces échéanciers ne reflètent, de fait, qu'imparfaitement l'état de mise en application réel des lois considérées** :

- **seuls les décrets simples ou en Conseil d'Etat sont mentionnés**, alors que la mise en application des lois requiert bon nombre d'arrêtés, voire laisse au Gouvernement le choix de la forme réglementaire qu'il juge la plus opportune ;

- l'effectivité du lien entre la mesure parue et la prescription du législateur est parfois interprétée de façon assez large, ce qui conduit à surestimer la bonne application de la loi en question ;

- enfin, **les dates prévisionnelles de publication des textes ne sont ni systématiquement mentionnées ni toujours respectées** - ce qui, s'agissant du second point, peut être acceptable mais qui mériterait au moins une mise à jour régulière des informations une fois connu le dépassement probable de cette date.

¹ Ces échéanciers sont établis à partir des informations transmises par le Secrétariat général du Gouvernement.

Mais ce sont surtout les textes d'application eux-mêmes qui rendent un suivi exhaustif particulièrement difficile :

- il demeure trop rare qu'il soit fait mention, dans les visas des décrets ou arrêtés, des articles de codes et/ou des articles de lois ou des lois elles-mêmes qu'ils mettent en œuvre, et il arrive encore qu'un texte se contente de viser « le code de la sécurité sociale » ou « le code de la santé publique » ;

- le volume de certains textes réglementaires nuit tout autant au contrôle parlementaire qu'à l'intelligibilité de la norme pour le citoyen, et ce second impact est bien plus gênant.

III. PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE : UN IMPACT POSITIF CETTE ANNÉE

La procédure accélérée ayant par définition pour objet l'adoption plus rapide des lois, il devrait logiquement en découler, qu'une fois la loi promulguée, le Gouvernement en tire les conséquences en hâtant la mise en œuvre réglementaire des lois examinées dans ce cadre.

Force est de constater qu'il n'y a pas de corrélation absolue entre recours à la procédure accélérée et délais de mise en application. Si l'impact semble avoir été positif lors de la session 2010-2011, il n'en était pas de même pour les sessions 2008-2009 et 2009-2010.

Taux de mise en application

Année parlementaire Modalités d'examen de la loi	2008-2009	2009-2010	2010-2011 (31 décembre 2011)	2011-2012 (31 mars 2013)
Lois examinées après engagement de la procédure accélérée	19 %	0 %	83 %	71 %
Lois examinées, de droit, en procédure accélérée	69 %	22 %	75 %	64 %
Lois examinées selon la procédure de droit commun	100 %	0 %	63 %	51 %

Comme l'an dernier, le taux de mise en application des lois examinées après engagement de la procédure accélérée dépasse de manière significative celui des lois examinées selon la procédure de droit commun (71 % contre 51 %) au 31 mars 2013. Si les performances de mise en œuvre réglementaire des lois ont été bonnes de manière générale en 2011-2012, la procédure accélérée les a encore améliorées.

L'urgence de droit, en vigueur pour l'examen des lois de financement de la sécurité sociale, se ressent aussi positivement sur le rythme de leur suivi réglementaire : le taux de mise en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 atteint 64 % (contre 51 % pour les lois examinées selon la procédure de droit commun).

**Application des dispositions législatives appelant un suivi réglementaire
selon leur procédure d'adoption en 2011-2012**
(au 31 mars 2013)

	Lois examinées selon la procédure accélérée	Lois examinées, de droit, en procédure accélérée	Lois examinées selon la procédure de droit commun	Total
Nombre de dispositions appelant un texte d'application, dont	51	61	40	152
<i>publiées</i>	37	39	21	97
<i>à publier</i>	14	22	19	55
Taux de mise en application	71 %	64 %	51 %	64 %

**IV. PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION SELON L'ORIGINE
DES TEXTES : LE SUIVI DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ISSUES
D'INITIATIVES SÉNATORIALES EN RETRAIT**

**Origine des mesures d'application prévues par les lois
adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire 2011-2012**
(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	68	13	9	7	-	97
Mesures restant à prendre	18	6	13	17	1	55
Total	86	19	22	24	1	152
% du total général	57 %	12 %	14 %	15 %	1 %	100 %
Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine	79 %	68 %	41 %	29 %	-	64 %

La **part des mesures réglementaires découlant d'amendements d'origine sénatoriale** a diminué cette année, passant de 19 % du total des textes prévus par les lois de l'année relevant du champ social en 2010-2011 à **14 % en 2011-2012**. Elle se situe néanmoins globalement dans la moyenne des exercices précédents (19 % en 2010-2011, 41 % en 2009-2010, 11 % en 2008-2009 et 10 % en 2007-2008).

Le taux de mise en application des dispositions d'origine sénatoriale s'élève à 41 %. Il est donc inférieur au taux de mise en application des mesures issues du texte initial (79 %) ou d'un amendement du Gouvernement (68 %). En revanche, il est supérieur au taux d'application des mesures issues d'un amendement de l'Assemblée nationale (29 %). La différence de traitement entre les mesures issues d'initiatives sénatoriales et celles issues d'initiatives gouvernementales est cette année significative. Rappelons que lors de la session précédente, ce différentiel était moindre (72 % pour les mesures issues d'un amendement du Sénat, 81 % pour celles issues du texte initial et 76 % pour celles issues d'un amendement du Gouvernement). Il reste à espérer que la contre-performance de cette année soit une exception et que les dispositions d'origine sénatoriale fassent à l'avenir l'objet d'une attention régulière des services ministériels.

Sur les douze lois adoptées, il convient de noter que **trois propositions de loi d'initiative sénatoriale** ont été adoptées définitivement par le Parlement : il s'agit des lois relatives à **l'organisation de la médecine du travail** (auteur : M. Nicolas About), de la loi améliorant le fonctionnement des **maisons départementales des personnes handicapées** (auteur : M. Paul Blanc) et de la loi **modifiant certaines dispositions de la loi portant réforme de l'hôpital** et relative aux patients, à la santé et aux territoires (auteur : M. Jean-Pierre Fourcade). Concernant les propositions de loi provenant de l'Assemblée nationale, six ont été définitivement adoptées. Au total, 75 % des lois promulgués dans le champ social au cours de la session 2011-2012 sont d'origine parlementaire.

Lors de la session précédente, aucune proposition de loi présentée par un sénateur ou un député n'avait été adoptée par le Parlement. On ne peut que se féliciter du rôle des propositions de loi dans la production normative, auquel la nouvelle répartition de l'ordre du jour introduite par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 semble avoir contribué.

Origine des lois promulguées dans les secteurs relevant de la compétence de la commission des affaires sociales depuis 2008

	Projets de loi	Propositions de loi AN	Propositions de loi Sénat
2008-2009	4	1	0
2009-2010	1	2	2
2010-2011 (jusqu'au 13 juillet 2011)	7	0	0
2011-2012	3	6	3

Les tableaux ci-après décomposent les taux d'application en distinguant les propositions de loi d'origine sénatoriale, celles déposées à l'Assemblée nationale et les projets de loi.

Propositions de loi déposées à l'Assemblée nationale

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	9	2	0	1	0	12
Mesures restant à prendre	3	1	2	2	1	8
Total	12	3	2	3	1	21
% du total général	57 %	14 %	10 %	14 %	5 %	100 %
Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine	75 %	67 %	0 %	33 %	0 %	57 %

Propositions de loi déposées au Sénat

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	11	1	4	3	0	19
Mesures restant à prendre	1	0	6	5	0	12
Total	12	1	10	8	0	31
% du total général	39 %	3 %	32 %	26 %	0 %	100 %
Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine	92 %	100 %	40 %	38 %	0 %	61 %

Projets de loi

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	48	10	5	3	0	66
Mesures restant à prendre	16	5	3	10	0	34
Total	64	15	8	13	0	100
% du total général	64 %	15 %	8 %	13 %	0 %	100 %
Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine	75 %	67 %	63 %	23 %	0 %	66 %

On peut constater que les écarts de taux d'application selon l'origine des textes sont relativement réduits (66 % pour les projets de loi, 61 % pour les propositions de loi déposées au Sénat et 57 % pour celles déposées à l'Assemblée nationale).

Si l'on fait abstraction des amendements introduits en séance publique pour ne s'intéresser qu'aux dispositions figurant dans le texte initial, on peut relever que leur taux d'application est de 92 % pour les propositions de loi d'origine sénatoriale et de 75 % pour les propositions de loi déposées à l'Assemblée nationale et les projets de loi.

V. RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE LÉGISLATEUR : UNE PUBLICATION TRÈS LIMITÉE

A. PEU DE RAPPORTS PRÉVUS PAR LES LOIS DE L'ANNÉE ONT ÉTÉ PUBLIÉS

Pour les **douze** lois promulguées cette année, **vingt-deux rapports** ont été demandés par le législateur, selon la répartition suivante :

- six pour la loi n° 2011-1906 de financement de la sécurité sociale pour 2012, dont deux ont été remis ;

- six pour la loi n° 2011-2012 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé dont un a été remis ;

- quatre pour la loi n° 2011-940 modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires ;

- trois pour la loi n° 2011-893 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels ;

- un pour la loi n° 2011-867 relative à l'organisation de la médecine du travail ;

- un pour la loi n° 2011-894 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2011 ;

- un pour la loi n° 2011-901 tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap.

Origine des rapports prévus par les lois de l'année parlementaire 2011-2012

Nombre de rapports prévus selon leur origine	Texte initial	Amendement du Gouvernement	Amendement d'origine sénatoriale	Amendement de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Total
	4	-	5	13	-	22
Proportion	18 %	-	23 %	59 %	-	100 %

Le nombre de rapports demandés cette année est plus raisonnable que l'an dernier : vingt-deux contre trente-huit. **La proportion des demandes d'origine sénatoriale** elle aussi **diminue** : cinq des vingt-deux rapports demandés cette année par les lois relevant de la commission des affaires sociales résultaient d'un amendement du Sénat (contre quinze l'an dernier).

Trois rapports seulement, sur les vingt-deux attendus, ont été publiés :

- deux rapports prévus par le PLFSS pour 2012, tous deux introduits par des amendements de l'Assemblée nationale. Le premier a été publié le 30 octobre 2012 et porte sur le financement des établissements de santé. Le second porte sur la situation financière des organismes complémentaires assurant une couverture santé. La remise du rapport, initialement prévue avant le 31 août 2012, a finalement eu lieu le 21 mars 2013 ;

- le rapport prévu par l'article 41 de la loi « médicament » dressant le bilan des règles applicables à la sécurité des dispositifs médicaux et propositions d'améliorations a été publié le 22 octobre 2012.

S'agissant des rapports prévus par les lois promulguées lors des années parlementaires antérieures, on peut noter que quatre rapports prévus par la loi n° 2010-1594 de financement de la sécurité sociale pour 2011 ont été remis, ainsi que trois rapports pour la loi n° 2010-1330 portant réforme des retraites.

À noter aussi qu'un rapport prévu par une loi de 2005 a été publié : le rapport sur l'évaluation de la mise en œuvre de la loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux a enfin été transmis au Parlement en mars 2013.

B. LES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS : UNE PUBLICATION TRÈS SATISFAISANTE

En vertu de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, un rapport consacré à la mise en application de chaque loi doit désormais être remis au Parlement « à l'issue d'un délai de six mois suivant la date [de son] entrée en vigueur » ; il mentionne « les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ». **Tous les rapports ont été transmis pour les lois adoptées cette année.**

Par ailleurs, **plusieurs rapports de l'Assemblée nationale sont venus utilement compléter le travail de contrôle de l'application des lois :**

- rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi n° 2011-867 du 20 juillet 2011 relative à l'organisation de la médecine du travail (rapport n° 4462, AN-XIII^e législature) ;

- rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge (rapport n° 4402, AN-XIII^e législature) ;

- rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels (rapport n° 4361, AN-XIII^e législature) ;

- rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011 (rapport n° 3799, AN-XIII^e législature).

② COMMUNICATION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION

Mercredi 24 avril 2013

Mme Annie David, présidente. - Comme chaque année, je dois vous rendre compte du suivi de l'application des lois relevant de la compétence de la commission des affaires sociales.

De longue date, le Sénat a confié cette mission aux commissions permanentes qui, pour chaque disposition législative votée par le Parlement, identifient les mesures réglementaires d'application nécessaires, retracent leur publication et signalent, le cas échéant, les retards ou l'absence de mise en œuvre.

La création, fin 2011, de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, a quelque peu modifié la donne. Celle-ci centralise désormais les informations collectées par les commissions permanentes et en dresse la synthèse dans un rapport annuel, tout en menant des travaux de contrôle ciblés et approfondis sur des textes ou des problématiques spécifiques. Nous en avons eu l'illustration avec le rapport d'évaluation présenté l'an dernier par Claire-Lise Campion et Isabelle Debré sur l'application de la loi « handicap » de 2005.

Je vais vous présenter aujourd'hui un bilan des lois promulguées entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012 dans le champ de compétence de notre commission. Ce bilan s'appuie sur les textes d'application promulgués jusqu'au 31 mars dernier, c'est-à-dire six mois au-delà des dernières lois prises en compte. Il faut en effet rappeler que dans une circulaire du 29 février 2008, le Gouvernement de l'époque avait fixé un objectif d'édiction des « mesures réglementaires nécessaires dans un délai de six mois suivant la publication de la loi ».

Sur la base de ce bilan, réalisé par chaque commission permanente, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois élaborera son rapport annuel qui devrait donner lieu à un débat en séance publique, en principe lors de la deuxième semaine de juin, consacrée à nos travaux de contrôle.

Au cours de la période de référence, le Parlement a adopté douze lois examinées au fond par la commission des affaires sociales.

Cinq l'ont été durant la session extraordinaire de l'été 2011 :

- la loi relative à l'organisation de la médecine du travail ;
- la loi pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels ;
- la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2011 ;

- la loi tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap ;

- et la loi dite « Fourcade », modifiant certaines dispositions de la loi HPST.

Sept lois ont été adoptées lors la session ordinaire 2011-2012 :

- la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 ;

- la loi relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé ;

- la loi relative à l'exercice des professions médicales par les professionnels titulaires d'un diplôme obtenu dans un État non membre de l'Union européenne ;

- la loi relative aux recherches impliquant la personne humaine ;

- la loi relative au suivi des enfants en danger par la transmission des informations ;

- la loi relative à la gouvernance de la sécurité sociale et à la mutualité ;

- la loi relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien.

N'entrent pas dans notre bilan quatre autres lois dont nous étions simplement saisis pour avis.

Premier constat : les efforts réalisés par le pouvoir exécutif ces dernières années pour assurer la mise en oeuvre effective des dispositions législatives se sont poursuivis, ce qui se traduit par des niveaux d'application plus élevés qu'il y a sept ou huit ans.

Sur les douze lois mentionnées, cinq sont applicables en totalité, soit parce qu'elles ne nécessitaient aucune mesure d'application, soit parce que toutes les mesures d'application ont été prises. Cette proportion de textes applicables dans l'année qui suit leur adoption est parmi les plus élevées enregistrées ces dernières années.

Six lois ne sont que partiellement applicables, à hauteur de 59 % en moyenne.

Enfin, une seule loi, celle relative au suivi des enfants en danger par la transmission des informations, n'est pas applicable.

Au total, sur les 152 mesures d'application prévues par ces textes législatifs, près d'une centaine sont intervenus entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 mars 2013, soit un taux de 64 % qui s'inscrit lui aussi dans la fourchette haute des résultats constatés lors des dernières sessions.

Autre motif de satisfaction, alors que neuf des douze lois étudiées étaient d'origine parlementaire, elles sont sensiblement appliquées au même niveau que les projets de loi : 60 % pour les propositions de loi et 66 % pour les projets de loi.

En revanche, moins de la moitié des mesures d'application - 46 % précisément - sont intervenues dans le délai de six mois suivant la promulgation de la loi qui avait été fixé par le précédent gouvernement. Cet objectif paraît donc toujours assez ambitieux au regard des pratiques constatées.

Pour être complet, il faut ajouter que durant la période de référence sont également intervenues 54 mesures réglementaires se rapportant à des lois promulguées avant le 14 juillet 2011. Les lois de financement de la sécurité sociale figurent ainsi parmi les textes bénéficiant des meilleurs taux d'application. C'est le cas également de deux textes majeurs initiés par le précédent Gouvernement : la loi sur les retraites et la loi HPST, dont les taux d'application se situent autour de 90 %.

Vous aurez observé que l'ensemble des lois dont nous parlons ont été adoptées sous la précédente législature, alors que l'étude des textes d'application est à cheval sur les deux législatures. Cela conduit naturellement à s'interroger sur l'incidence de l'alternance politique en matière de parution des textes d'application.

On constate en premier lieu que le Gouvernement précédent s'est logiquement attaché à édicter de nombreux textes d'application avant l'échéance du mois de mai 2012, ce qui a joué positivement sur les statistiques que je viens d'évoquer.

Le rythme de parution s'est ensuite ralenti, mais il a repris à partir de septembre 2012, permettant l'application de dispositions votées sous la précédente législature comme celles relatives au fonctionnement des MDPH ou à la sécurité sanitaire du médicament.

Quelques dispositions antérieures à mai 2012 qui étaient en attente d'application ont été abrogées ou modifiées depuis lors par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 ou d'autres textes. Leur nombre est toutefois assez limité.

Finalement, sur un plan strictement quantitatif, le changement de Gouvernement ne semble pas avoir eu d'impact majeur sur le niveau de publication des textes d'application.

Dans certains cas, les changements de priorité ou la préparation de futures réformes peuvent conduire à suspendre le processus de mise en œuvre des mesures réglementaires. Je pense à des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 qui concernaient l'aide à la complémentaire santé ou l'attribution par les ARS de « primes » aux établissements de santé ayant atteint leurs objectifs. Les réflexions lancées sur l'hôpital ou la couverture complémentaire santé pourraient justifier que la mise en œuvre de ces dispositions soit mise en suspens.

Mais ces considérations politiques légitimes n'expliquent pas, loin s'en faut, l'essentiel des défauts de parution.

Comme les années précédentes, on peut constater une distorsion assez sensible, en matière d'application, entre les dispositions qui figuraient dans le texte d'origine et celles qui ont été introduites par amendement parlementaire.

Sur les 152 mesures d'application prévues par les douze lois examinées par notre commission, 47, soit près d'un tiers, se rapportaient à un amendement d'origine parlementaire. Leur taux d'application n'est que de 34 %, 41 % pour les amendements sénatoriaux et 29 % pour ceux des députés, alors qu'il est de 79 % pour les mesures se rapportant à une disposition du texte initial.

On peut donc relever une plus grande difficulté, ou un moindre empressement, à mettre en œuvre les amendements introduits en cours de discussion par les parlementaires.

Les demandes de rapports inscrites dans nombre de nos textes législatifs ne sont pas prises en compte pour le contrôle de l'application des lois au sens strict. Il est toutefois intéressant de signaler qu'au total, 22 demandes de rapports figuraient dans les lois concernées, dont 5 émanant du Sénat et 13 de l'Assemblée nationale. Trois rapports seulement, c'est-à-dire moins de un sur sept, ont été remis au Parlement à la date du 31 mars 2013, ce qui illustre les limites de ce type de disposition.

Pour terminer, je voudrais mentionner quelques points particuliers.

S'agissant de la loi du 29 décembre 2011 sur la sécurité sanitaire du médicament, qui faisait suite à l'affaire du « Mediator », environ 70 % des mesures d'application attendues sont intervenues. Les plus importantes concernent la mise en place de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), qui a remplacé l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (Afssaps), la mise en œuvre des dispositions instaurant les déclarations publiques d'intérêt, le régime juridique des recommandations temporaires d'utilisation (RTU) qui permettent les prescriptions pour des indications différentes de celles prévues par l'autorisation de mise sur le marché, la transposition de la directive sur la pharmacovigilance.

Néanmoins, sur cette même loi, une vingtaine de mesures réglementaires sont toujours en attente. C'est notamment le cas pour des dispositions inspirées de la législation américaine en matière de transparence.

La loi du 28 juillet 2011 sur les MDPH est quant à elle appliquée à 60 %, l'essentiel des mesures d'application étant cependant intervenues assez tardivement, avec un décret du 18 décembre 2012. Sont ainsi précisées les conditions de fonctionnement des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) ou de réception, par les MDPH, des demandes de prestations de compensation du handicap. D'autres mesures réglementaires sont en attente, notamment l'arrêté ministériel qui doit définir le contenu des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (Cpom) entre les MDPH, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), le conseil général et l'Etat.

Un mot sur la loi « Fourcade » du 10 août 2011, modifiant certains aspects de la loi HPST. Trois mesures d'application seulement, sur onze prévues, sont intervenues. Pour l'essentiel, les dispositions non applicables avaient été introduites par amendement, à l'Assemblée nationale ou au Sénat.

Le taux d'application est moins satisfaisant encore pour la loi du 5 mars 2012 sur les recherches impliquant la personne humaine : deux mesures intervenues sur neuf prévues. Certes, les dispositions à édicter étaient relativement complexes et il fallait opérer en parallèle la transposition des nouvelles règles issues du droit européen. Il est toutefois regrettable que ce texte d'initiative parlementaire, adopté définitivement trois ans après sa première lecture à l'Assemblée nationale, soit en grande partie privé d'effet.

Enfin, j'ai mentionné au début de mon propos l'inapplicabilité de la loi du 5 mars 2012 sur le suivi des enfants en danger. Le ministère des affaires sociales nous a fait savoir que la parution du décret était en bonne voie, après un avis favorable rendu par la CNIL au mois de février. Les transmissions d'informations en possession des départements sur les déménagements des familles devraient ainsi être prochainement facilitées, ce qui devrait lever un obstacle à la protection de l'enfance en danger.

Telles sont, mes chers collègues, mes principales observations sur ce bilan de l'application des lois. Le document détaillé transmis à la commission sénatoriale de contrôle de l'application des lois sera mis en ligne et vous pourrez vous y référer pour des informations plus précises sur l'application des textes législatifs vous intéressant.

La commission donne acte à la présidente de sa communication.

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA
COMMUNICATION

① BILAN STATISTIQUE

I. DES LOIS PRINCIPALEMENT D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE : LA
PLEINE APPLICATION DE LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE

Au cours de la session parlementaire 2011-2012 – soit entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012 – **cinq lois ont été promulguées** dans les secteurs de compétence de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication :

- Loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 relative à la *régulation* du système de *distribution de la presse*,

- Loi n° 2011-1898 du 20 décembre 2011 relative à la *rémunération* pour *copie privée*,

- Loi n° 2012-158 du 1er février 2012 visant à renforcer *l'éthique du sport* et les droits des sportifs,

- Loi n° 2012-287 du 1er mars 2012 relative à *l'exploitation numérique des livres indisponibles du XXème siècle*,

- Loi n° 2012-348 du 12 mars 2012 tendant à faciliter *l'organisation des manifestations sportives et culturelles*.

La liste des lois promulguées dans les secteurs de compétence de la commission de la culture semble traduire le maintien de son activité législative, malgré la période d'interruption des travaux parlementaires liée aux élections. Avec **cinq lois** adoptées définitivement au cours de la session ordinaire et extraordinaire 2011-2012, contre trois lors de l'année parlementaire 2010-2011, la commission de la culture renoue avec le **rythme d'activité des sessions précédentes**, comme le montre le tableau ci-après :

Année parlementaire	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Nombre de lois promulguées	6	3	3	4	9	3	5
dont lois issues de propositions	2	1	1	1	8	3	4

En outre, **une proposition de loi relative au patrimoine monumental de l'État**, adoptée en 1^{re} lecture au Sénat le 26 janvier 2011, puis en seconde lecture, le 3 novembre 2011, **est actuellement en instance à l'Assemblée nationale**.

Par ailleurs, **une proposition de loi presque entièrement frappée par l'article 40 sur demande du ministre, a été retirée par son auteur**, lors de sa discussion en séance publique le 3 novembre 2011. Il s'agissait de la proposition de loi visant à instaurer la scolarité obligatoire à trois ans.

Sur les cinq lois promulguées, quatre sont issues de propositions de loi déposées par des sénateurs ou des députés, dont deux par un membre de notre commission, soit un taux d'initiative d'origine parlementaire de 80 %.

Il s'agit des textes suivants :

- Loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 relative à la *régulation* du système de *distribution de la presse*,

- Loi n° 2012-158 du 1^{er} février 2012 visant à renforcer *l'éthique du sport* et les droits des sportifs,

- Loi n° 2012-287 du 1^{er} mars 2012 relative à *l'exploitation numérique des livres indisponibles du XX^{ème} siècle*,

- Loi n° 2012-348 du 12 mars 2012 tendant à faciliter *l'organisation des manifestations sportives et culturelles*.

L'ensemble de ces données est particulièrement révélateur des **nouvelles modalités d'organisation des travaux de la commission de la culture** dont les secteurs de compétence sont régulièrement concernés par les textes inscrits dans le cadre des semaines réservées aux initiatives parlementaires.

À l'inverse, **un seul projet de loi** a été examiné par la commission de la culture au cours de la session 2011-2012. Il s'agit de la loi relative à la rémunération pour copie privée.

Cet unique projet s'explique principalement par les élections présidentielle et législatives, les travaux parlementaires s'étant achevés en mars 2012.

Par ailleurs, la commission de la culture a rendu cette année **deux avis** sur des textes législatifs :

- la proposition de loi *de simplification des normes* applicables aux *collectivités locales*, toujours en cours de discussion ;

- la **loi n° 2012-387 du 22 mars 2012** relative à la *simplification du droit* et à *l'allègement des démarches administratives*.

II. DES DÉLAIS DE MISE EN APPLICATION DES LOIS RACCOURCIS

La décision de modifier la date de parution du rapport annuel de contrôle de la mise en application des lois permet de mieux prendre en compte le temps nécessaire à la mise en application des lois promulguées dans les derniers mois de l'année parlementaire analysée. Ce délai minimal de six mois après la promulgation de la dernière loi contrôlée dans le rapport de l'année doit ainsi permettre d'apprécier au plus juste la tendance qui s'est dessinée ces dernières années d'une mise en application plus prompte des lois promulguées récemment.

A. LE BILAN DE LA SESSION 2011-2012

Aucune des lois promulguées dans les secteurs de compétence de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication au cours de la session 2011-2012 ne sont **d'application directe**.

Deux des lois sont devenues applicables :

- la loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 relative à la *régulation du système de distribution de la presse* qui vise à moderniser les mécanismes de régulation du secteur de la distribution de la presse institués par la loi du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, dite loi « Bichet », est devenue totalement applicable.

- la loi n° 2012-287 du 1^{er} mars 2012 relative à *l'exploitation numérique des livres indisponibles du XX^e siècle* est devenue applicable avec la parution du décret n° 2013-182 portant application des articles L. 134-1 à L. 134-9 du code de la propriété intellectuelle et relatif à l'exploitation numérique des livres indisponibles du XX^e siècle, en date du 27 février 2013.

Deux autres lois sont partiellement applicables :

- la loi n° 2012-158 du 1^{er} février 2012 visant à *renforcer l'éthique du sport* et les droits des sportifs : trois articles requièrent des mesures d'application, un seul étant devenu applicable ;

- la loi n° 2012-348 du 12 mars 2012 tendant à *faciliter l'organisation des manifestations sportives et culturelles*. La mise en place du passeport biologique demande des mesures d'application. Une seule des deux mesures prévues a été publiée.

Enfin, la loi n° 2011-1898 du 20 décembre 2011 relative à la *rémunération pour copie privée*, n'est toujours pas mise en application, un décret en Conseil d'état étant prévu et non pris, malgré l'urgence déclarée sur ce projet de loi par le Gouvernement. À ce jour, un projet de décret existe. Il est en cours de rédaction au ministère.

**État de mise en application des lois promulguées
au cours de l'année parlementaire 2011-2012**

Lois promulguées	Lois d'application directe	Lois mises en application	Lois partiellement mises en application	Lois non mises en application
5	0	2	2	1
100 %	0%	40%	40%	20%

***B. DES LOIS RÉCEMMENT PROMULGUÉES POUR L'ESSENTIEL
MISES EN APPLICATION***

Au cours de la XIII^e législature, soit du 20 juin 2007 au 19 juin 2012, **80 % des lois promulguées sont d'application directe ou mises en application**, sachant que les lois d'application directe représentent à elles seules plus du quart du total. Sur les treize lois nécessitant la parution de textes réglementaires mises en application, quatre l'ont été en moins de six mois, sept entre six mois et un an, et deux entre un et deux ans. Ainsi, **depuis le début de la XIII^e législature, 85 % des lois mises en application le sont dans un délai de moins de douze mois**. Par ailleurs, les lois partiellement mises en application, soit 16 % d'entre elles, ne requièrent plus que quelques textes réglementaires, le plus souvent accessoires, pour le devenir pleinement.

Aucune loi dans le secteur de compétence de la commission, n'a été promulguée entre le début de la XIV^e législature et le 30 septembre 2012.

**État de mise en application des lois promulguées
au cours de la XIII^e législature (20 juin 2007 - 19 juin 2012)**

Lois promulguées	Lois d'application directe	Lois mises en application	Lois partiellement mises en application	Lois non mises en application
25	7	13	4	1
100 %	28%	52%	16%	4%

Le taux de mise en application des lois au cours de la XIII^e législature confirme **l'inflexion réalisée par le Gouvernement** sur cette question par rapport à la législature précédente, particulièrement dans le domaine de l'éducation, de la culture, de la communication et du sport. Sur les 87 dispositions prévoyant un texte réglementaire au cours de la XIII^e législature, 78 sont d'ores et déjà mises en application et 10 restent à prendre dans les secteurs de compétence de la commission de la culture.

**État de mise en application des lois promulguées
au cours de la XII^e législature (juillet 2002 - février 2007)**

Lois promulguées	Lois d'application directe	Lois mises en application	Lois partiellement mises en application	Lois non mises en application
17	4	8	4	1
100 %	24 %	48 %	24 %	4 %

Le **délai moyen de mise en application tend aussi à diminuer fortement** par rapport aux législatures antérieures. Avant le début de la XIII^e législature, le délai de parution des mesures réglementaires était supérieur à un an et dans presque 45% des cas à deux ans. Au cours de la XIII^e législature, **32 % des mesures ont été prises dans un délai d'un à deux ans, 25 % de six à douze mois et 43 % en moins de six mois**. Ce renversement de tendance qui s'est dessiné au cours des cinq dernières années est particulièrement remarquable, marquant ainsi une césure avec le traitement du stock de lois partiellement ou non mises en application au cours des législatures précédentes.

La mise en application des lois issues d'initiative parlementaire suit ce mouvement. Ainsi, **au cours de la XIII^e législature, dix-sept lois résultent de propositions de loi déposées par des députés ou des sénateurs**. A la date du 31 mars 2013, on note que quatre - 23 % - sont d'application directe, neuf - 54 % - mises en application et quatre - 23 % - partiellement mises en application.

Huit textes d'application sont parus depuis le 14 juillet 2011 dans les secteurs de compétence de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, qui ont permis de rendre applicables ou quasi-applicables l'ensemble des lois promulguées depuis le début de la XIII^e législature. Par ailleurs, **deux textes non prévus par la loi sont parus** pendant cette même période.

Deux des lois promulguées entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012 sont entrées totalement en application au cours de l'année parlementaire 2011-2012. Il s'agit de la loi relative à la régulation du système de distribution de la presse, et de la loi relative à l'exploitation numérique des livres indisponibles du XX^e siècle.

Ainsi, dans les secteurs de compétence de la commission de la culture, de l'éducation et la communication, l'ensemble des lois adoptées définitivement au cours de la XIII^e législature sont désormais mises en application à l'exception de cinq lois pour lesquelles des dispositions sont en attente de publication.

Taux d'application des lois partiellement ou non mises en application, depuis 2000 jusqu'au 31 mars 2013

	Nb de mesures prévues dans la loi	Nb de mesures prises au 31 mars 2013	Nb de rapports déposés/ ceux demandés	Taux de mise en application au 31 mars 2013
Loi du 12 mars 2012 tendant à faciliter l'organisation des manifestations sportives et culturelles	2	1	0/2	50%
Loi du 1 ^{er} février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs	4	2		50%
Loi du 20 décembre 2011 relative à la rémunération pour copie privée (<i>Urgence</i>)	1	0		0%
Loi du 10 mars 2010 relative au service civique	19	17	1/2	89 %
Loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision (<i>Urgence</i>)	12	11	2/11	92 %
Loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur (<i>Urgence</i>)	10	7	3/6	88 %
Loi du 1 ^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information (<i>Urgence</i>)	16	9	2/3	56 %
Loi du 22 juin 2006 modifiant le code des collectivités territoriales et la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la	2	1 (disposition prise non prévue)		0%

	Nb de mesures prévues dans la loi	Nb de mesures prises au 31 mars 2013	Nb de rapports déposés/ ceux demandés	Taux de mise en application au 31 mars 2013
création d'établissements publics de coopération culturelle				
Loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école (<i>Urgence</i>)	10	6	0/1	60 %
Loi du 1 ^{er} août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication	47	40	3/9	98 %
Loi du 6 juillet 2000 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives (<i>Urgence</i>)	37	32	2/2	91 %
Loi du 6 mars 2000 visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection des faits de mauvais traitements à enfants	1	0		0 %

C. LE SERPENT DE MER DES LOIS NON OU PARTIELLEMENT MISES EN APPLICATION DES LÉGISLATURES PRÉCÉDENTES

Chaque année, le bilan d'application des lois dressé par la commission de la culture fait le constat que les décrets parus pour la période de référence ne concernent jamais ou à de rares exceptions près les lois promulguées lors des législatures antérieures à la période 2007-2012.

Les retards s'accumulent d'autant plus que ces lois ont été initiées par des gouvernements précédents. Il est bien évident que les priorités politiques ont évolué, sans même parler des évolutions technologiques, notamment dans le secteur des médias. N'est-il pas un peu illusoire de continuer à comptabiliser les textes réglementaires d'application de lois dont la plus ancienne remonte à 1995 ?

À quelques semaines de l'examen de la loi de refondation de l'école, les mesures attendues pour l'application de la loi d'orientation d'avril 2005 n'avaient pas toutes été prises mais étaient-elles toujours d'actualité ?

III. LE SUIVI DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DANS LE CADRE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DE LA CULTURE

A. UN NOMBRE DE RAPPORTS EN ATTENTE DE PARUTION TOUJOURS ÉLEVÉ

Le retard persiste concernant le dépôt des rapports pour les lois récentes comme pour les plus anciennes, les gouvernements successifs ne manifestant que peu de volonté à cet égard.

Au cours de l'année parlementaire 2011-2012, **deux rapports du Gouvernement au Parlement sur la mise en application** d'une loi à l'issue d'un délai de six mois suivant sa date d'entrée en vigueur, dans les conditions prévues à l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004, sont parus :

- le rapport sur la mise en application de la loi n°2011-590 relative au prix du livre numérique, le 3 juillet 2012.

Ce rapport vérifie notamment si l'application d'un prix fixe au commerce du livre numérique profite au lecteur en suscitant le développement d'une offre légale abondante, diversifiée et attractive, et favorise une rémunération juste et équitable de la création et des auteurs, permettant d'atteindre l'objectif de diversité culturelle poursuivi par la loi ;

- le rapport d'évaluation de l'application de la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique et la contribution du service civique à la cohésion nationale, le 8 mars 2012.

Le nombre de rapports en attente de parution demeure particulièrement élevé – trente et un rapports depuis 2000 –, cette absence de publication concerne **pour l'essentiel le secteur de la communication audiovisuelle**. Sur cette même période, vingt-trois rapports sont parus.

À elles seules les trois lois relatives à la communication adoptées depuis 2000 ont sollicité le dépôt devant le Parlement de 24 rapports. La loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures du 12 mai 2009 en a supprimé quatre pour des raisons de retard de publication ou dans un objectif de rationalisation.

S'agissant des lois adoptées définitivement durant la session ordinaire 2011-2012, seule la loi relative à l'organisation de manifestations sportives et culturelles prévoit la publication de deux rapports.

B. LES AUTRES TRAVAUX DE CONTRÔLE

Les statistiques présentées ci-dessus ne prennent pas en compte d'autres types de travaux, comme les neuf rapports publiés dans le cadre de l'examen de la loi de finances ou les rapports d'information.

Les membres de la commission ont aussi activement travaillé au cours de la session dans le cadre de deux missions d'information, la première sur la carte scolaire et la seconde sur le métier d'enseignant. La circulaire sur la rentrée 2013 a modifié les critères de dérogation et donné un nouvel écho donné aux conclusions de la mission sur la carte scolaire.

La commission a auditionné au cours de l'année parlementaire 2011-2012, le président du comité de suivi de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités, **M. Jean-Marc Schlenker**, le 4 avril 2012.

Deux autres comités de suivi composés de sénateurs membres de la commission de la culture sont chargés de suivre d'une part, la mise en œuvre de la loi sur le prix du livre numérique et, d'autre part, la mise en œuvre des dispositions du titre IV de la loi du 5 mars 2009 relatives au cinéma et autres arts et industries de l'image animée.

Enfin, rappelons que les contrats d'objectifs et de moyens (COM), institués en 2000, sont désormais un outil efficace de définition et de suivi des objectifs et des missions assignées à chaque entreprise ou établissement suivants : France Télévisions, Radio France, la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France, Arte-France et l'Institut national de l'audiovisuel. Dans le cadre de ce suivi, au cours de la session écoulée, la commission de la culture a reçu :

- **M. Rémy Pflimlin**, président-directeur général de France Télévisions, sur l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2011-2015, le 24 octobre 2012 ;

- **M. Mathieu Gallet**, président de l'Institut national de l'audiovisuel (Ina) sur l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2010-2014, le 8 novembre 2012 ;

- **Mme Véronique Cayla**, présidente d'Arte, sur l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2012-2016, le 15 novembre 2012 ;

- **M. Jean-Luc Hees**, président de Radio-France, sur l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2010-2014, le 15 novembre 2012.

② COMMUNICATION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION

Mercredi 17 avril 2013

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. - Comme chaque année à la même période, nous examinons aujourd'hui le bilan de la mise en application des lois relevant de notre commission au cours de la session écoulée. Depuis la création d'une commission spécifiquement chargée de l'application des lois, un débat en séance publique est organisé au cours duquel s'expriment tous les présidents de commission. Cette année, il pourrait être organisé le mardi 4 juin prochain.

Le bilan 2011-2012, qui englobe la session extraordinaire de juillet 2011, se caractérise par un nombre de textes en hausse, des lois principalement d'origine parlementaire et des délais de mise en application raccourcis.

Au cours de la session parlementaire 2011-2012, qui va du 14 juillet 2011 au 30 septembre 2012, cinq lois ont été promulguées relevant de la compétence de notre commission :

- la loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse ;

- la loi n° 2011-1898 du 20 décembre 2011 relative à la rémunération pour copie privée ;

- la loi n° 2012-158 du 1^{er} février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs ;

- la loi n° 2012-287 du 1^{er} mars 2012 relative à l'exploitation numérique des livres indisponibles du XX^e siècle ;

- et la loi n° 2012-348 du 12 mars 2012 tendant à faciliter l'organisation des manifestations sportives et culturelles.

En outre, une proposition de loi relative au patrimoine monumental de l'État, adoptée en première lecture au Sénat le 26 janvier 2011, puis en seconde lecture, le 3 novembre 2011, est actuellement en instance à l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, une proposition de loi presque entièrement frappée par l'article 40 sur demande du ministre, a été retirée par son auteur, lors de sa discussion en séance publique le 3 novembre 2011. Il s'agissait de la proposition de loi visant à instaurer la scolarité obligatoire à trois ans.

Sur les cinq lois promulguées, quatre sont issues de propositions de loi déposées par des sénateurs ou des députés, dont deux par M. Jacques Legendre, membre de notre commission, soit un taux d'initiative d'origine parlementaire de 80 %.

L'ensemble de ces données est particulièrement révélateur des nouvelles modalités d'organisation des travaux de la commission de la culture dont les secteurs de compétence sont régulièrement concernés par les textes inscrits dans le cadre des semaines réservées aux initiatives parlementaires.

À l'inverse, un seul projet de loi a été renvoyé à la commission de la culture au cours de la dernière session. Il s'agit de la loi relative à la rémunération pour copie privée. Cela s'explique dans la mesure où les textes politiquement sensibles dans nos secteurs avaient été présentés par le Gouvernement dès le début du quinquennat : universités, audiovisuel, Hadopi.

Par ailleurs, la commission de la culture a rendu cette année deux avis sur des textes législatifs, la proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales, toujours en cours de discussion, et la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives.

J'en viens maintenant aux modalités d'application des lois dont nous avons été saisis.

Aucune des lois promulguées dans les secteurs de compétence de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication au cours de la session ordinaire 2011-2012 n'était d'application directe.

Deux des lois sont devenues applicables :

- la loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse qui vise à moderniser les mécanismes de régulation du secteur de la distribution de la presse institués par la loi du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, dite loi « Bichet », est devenue totalement applicable.

Nous avons eu l'occasion de compléter ce bilan chiffré de l'application de la loi en organisant, il y a quelques semaines, des auditions sur la situation du groupe Prestalis. Tous nos interlocuteurs se sont félicités des avancées apportées par cette loi, dont l'initiative revenait à nos collègues Jacques Legendre et David Assouline ;

- la loi n° 2012-287 du 1^{er} mars 2012 relative à l'exploitation numérique des livres indisponibles du XX^e siècle est devenue applicable avec la parution du décret n° 2013-182 portant application des articles L. 134-1 à L. 134-9 du code de la propriété intellectuelle et relatif à l'exploitation numérique des livres indisponibles du XX^e siècle, en date du 27 février 2013.

Deux autres lois sont partiellement applicables :

- la loi n° 2012-158 du 1^{er} février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs : trois articles requièrent des mesures d'application, un seul étant devenu applicable ;

- la loi n° 2012-348 du 12 mars 2012 tendant à faciliter l'organisation des manifestations sportives et culturelles. La mise en place du passeport biologique demande des mesures d'application. Une seule des deux mesures prévues a été publiée.

Enfin, la loi n° 2011-1898 du 20 décembre 2011 relative à la rémunération pour copie privée n'est toujours pas mise en application, un décret en Conseil d'État étant prévu et non pris, malgré l'urgence déclarée sur ce projet de loi par le Gouvernement. À ce jour, un projet de décret existe. Il est en cours de rédaction au ministère.

Après avoir dressé ce bilan de la session écoulée, quelques mots de la précédente législature. Pour les appréciations d'ensemble, je vous renvoie au rapport de l'année dernière. Les grandes observations, en particulier la diminution du délai moyen de mise en application, restent d'actualité.

Je mentionnerai uniquement la loi du 26 mai 2011 relative au prix du livre numérique, adoptée juste avant la fin de la période analysée l'année passée et qui est désormais entrée en application.

S'agissant des lois encore plus anciennes, rien de bien nouveau non plus : les retards s'accumulent d'autant plus que ces lois ont été initiées par des gouvernements précédents. Il est bien évident que les priorités politiques ont évolué, sans même parler des évolutions technologiques, notamment dans le secteur des médias. Pour ne prendre qu'un exemple, il est un peu illusoire de continuer à comptabiliser les textes réglementaires d'application de lois dont la plus ancienne remonte à 1995. À quelques semaines de l'examen de la loi de refondation de l'école, les mesures attendues pour l'application de la loi d'orientation d'avril 2005 n'ont pas toutes été prises mais sont-elles toujours d'actualité ?

En revanche, je crois que nous pouvons nous préoccuper de voir le nombre de rapports en attente de parution s'élever à trente et un depuis 2000 ; cette absence de publication concernant pour l'essentiel le secteur de la communication audiovisuelle. La loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures du 12 mai 2009 en a supprimé plusieurs dispositions qui prévoyaient la présentation de rapports, pour des raisons de retard de publication ou dans un objectif de rationalisation. Pour autant, pour dire les choses de manière triviale, le Parlement ne demande pas de rapports au Gouvernement pour la beauté du geste mais pour contrôler l'application de la loi.

J'ajouterai que la demande de rapports est souvent utilisée par les parlementaires pour se prémunir de l'application de l'article 40 et susciter malgré tout une prise de conscience par le Gouvernement sur un sujet qui les préoccupe.

Voilà les tendances générales. Vous trouverez le détail des analyses dans la note de la commission qui sera annexée au rapport de la commission sénatoriale pour l'application des lois.

Pour conclure, j'ajouterai que ce bilan quantitatif porte uniquement sur l'activité législative. Ces statistiques ne prennent pas en compte d'autres types de travaux, comme les neuf rapports publiés dans le cadre de l'examen de la loi de finances ou les rapports d'information.

Les membres de notre commission ont aussi activement travaillé l'année dernière dans le cadre de deux missions d'information, la première sur la carte scolaire et la seconde sur le métier d'enseignant. Vous avez sans doute noté l'écho donné aux conclusions de la mission sur la carte scolaire la semaine dernière. La circulaire sur la rentrée 2013 a modifié les critères de dérogation et notre collègue Françoise Cartron a rappelé les conclusions de la mission quant à l'utilisation des options rares comme moyen de contournement de la carte scolaire. C'est un bel exemple des suites qui peuvent être apportées aux travaux de contrôle du Sénat.

Plus généralement, nous disposons désormais d'un véritable outil de suivi des recommandations formulées par les différentes instances de contrôle du Sénat, qu'il s'agisse des travaux internes en commission, que je viens de citer, ou des structures temporaires, missions communes d'information ou commissions d'enquête.

À l'avenir, l'examen des textes en séance publique pourrait d'ailleurs nous fournir l'occasion de traduire dans la loi certaines de ces recommandations, je pense par exemple à celles formulées l'année dernière par la mission commune d'information sur les dispositifs médicaux et les interventions esthétiques ou, très récemment, par la commission d'enquête sur les dérives sectaires en matière de contrôle des formations dispensées en utilisant parfois abusivement le terme université ou sous des vocables qui ne correspondent à aucune véritable formation reconnue et contrôlée.

Dernier élément lié à la fonction de contrôle, les auditions en commission et la participation aux comités de suivi institués par plusieurs des textes que nous avons eu à examiner. Au cours de la session écoulée, notre commission a joué pleinement son rôle en auditionnant par exemple le président du comité de suivi de la loi LRU (loi relative aux libertés et responsabilités des universités) ainsi que dans le cadre du suivi du contrat d'objectifs et de moyens (COM) des entreprises de l'audiovisuel public, les présidents de France Télévisions, l'INA (Institut national de l'audiovisuel), Arte et Radio France.

J'ai assisté récemment à un colloque sur le thème « coopération décentralisée et culture » où intervenait le président de l'Institut français qui se réjouissait de la signature de 28 conventions avec les collectivités territoriales. Lors de son audition par notre commission, nous avons refusé de valider le COM de cet organisme, qui n'évoquait qu'à une seule reprise les collectivités territoriales et, en plus, au titre de l'autofinancement.

De la même façon, nous avons élaboré quelques travaux de façon informelle. Ainsi les conclusions de Mme Corinne Bouchoux sur la restitution des œuvres spoliées ont déjà eu des suites au ministère de la Culture.

M. André Gattolin. - Je m'étonne que le décret sur la loi relative à la rémunération pour copie privée ne soit toujours pas paru. Cette réforme répondait à une injonction du Conseil d'État, lui-même répondant à une décision de la Cour de justice de l'Union européenne. Je ne comprends pas que les choses mettent autant de temps. À quoi cela sert-il de changer la loi si les décrets ne sont pas pris ? Ce sujet devrait être revisité à la demande de M. Michel Barnier. Cela fera l'objet d'une nouvelle directive qu'il faudra à nouveau transposer.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. - C'est l'objet de notre exercice, veiller à la bonne application de ce qui a été voté.

M. Jacques Legendre. - Nous prenons acte de ce qui a été fait. J'ai une suggestion concernant la mise en application du texte sur les oeuvres indisponibles. Je suis souvent interrogé sur le sujet. Pourrions-nous faire un point sur cette loi ?

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. - Je suis d'accord. Ce serait intéressant d'y regarder de plus près.

M. David Assouline. - Cette communication est très importante et obligatoire. C'est sur la base de la compilation des différentes communications des commissions que je vais faire le rapport annuel. Nous rencontrons deux difficultés principales jusqu'à présent : le choix des dates retenues pour l'application des lois et le choix d'un même compteur pour le Parlement et le Gouvernement.

Ces deux difficultés ont été levées. Désormais, on prend en compte un délai de six mois après la promulgation de la loi pour son application réglementaire, et le Parlement et le Gouvernement se sont alignés sur des bases identiques.

Je suis favorable à l'idée d'aller plus loin qu'un strict contrôle réglementaire. Les autres travaux de contrôle des commissions sont souvent peu valorisés car ils ne sont pas forcément considérés comme le cœur de leur métier. M. Guy Carcassonne considère qu'un parlementaire est plus reconnu pour son œuvre législative que pour ses fonctions de contrôleur. Ce qui n'est pas le cas dans les autres grandes démocraties où la fonction de contrôle est, au contraire, très conséquente et valorisée. C'est une autre culture. Il faut continuer à développer l'importance de ce rapport annuel qui sera d'ailleurs discuté en séance plénière.

Enfin, sur les délais d'application, depuis trois ans, le Secrétariat général du Gouvernement est devenu très réactif et s'est donné les outils nécessaires. Je vous fais tout de même remarquer qu'il faut 13 signatures avant la signature du Premier ministre pour un décret. C'est notre rôle de repérer les décrets non appliqués et de le signaler.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. - Je considère comme important de valoriser nos autres travaux comme ceux de M. Vincent Éblé sur l'influence du droit communautaire sur le financement des services culturels par les collectivités territoriales, ceux de M. Jacques-Bernard Magnier sur le prérecrutement dans l'éducation nationale ou encore ceux de M. Pierre Bordier et Mme Cécile Cukierman sur les établissements publics de coopération culturelle (EPCC). Par ailleurs, nous avons mis en place de nouveaux groupes de travail sur les droits audiovisuels animé par M. Jean-Pierre Placade, sur les jeux vidéo co-animé par MM. André Gattolin et Bruno Retailleau, et sur l'éthique du sport, animé par M. Dominique Bailly.

Ces groupes de travail sont constitués sur la base du volontariat. Mon objectif, au cours de cette mandature de trois ans, est que chaque sénateur de la commission puisse être investi, à titre personnel, d'une mission ou d'un travail spécifique.

Mme Dominique Gillot. - Je souhaite vous faire part d'une remarque sur la proposition de loi que j'ai déposée relative à l'attractivité universitaire de la France. Certaines dispositions de cette proposition de loi qui n'a pas été examinée, à ce jour, en séance publique, ont déjà fait l'objet d'une application par les ministres de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'intérieur.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. - Je vous félicite d'avoir mis ce sujet en avant même si le chemin emprunté n'est pas celui que vous aviez envisagé pour résoudre cette question.

Mme Catherine Morin-Desailly. - Je me réjouis de toutes ces missions, groupes de travail, groupes d'études qui traduisent la vitalité de la commission. Mais il devient très difficile d'honorer ses engagements, les réunions se faisant au même moment. Il serait bien de faire un bilan de nos groupes d'études devant la commission afin de restituer notre travail. Cela pourra aussi être un moyen de montrer la difficulté de faire fonctionner ces groupes d'études.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. - Les groupes d'études sont institutionnalisés et les membres de toutes les commissions peuvent en faire partie. C'est presque un démantèlement de la commission. D'où la nécessité de ne pas avoir une structure qui fonctionne en parallèle et qui est parfois mal identifiée. Afin de réintégrer vos travaux au sein de la commission, j'ai demandé que l'on entende les différents présidents de groupes d'études pour dresser un bilan de leurs travaux.

La semaine prochaine nous devons d'ailleurs entendre M. Jean-Jacques Lozach sur le bilan de son groupe d'études sur les pratiques sportives.

M. Pierre Bordier. - Je souhaite également rappeler qu'avec Yves Dauge nous avons rédigé un rapport très complet sur l'archéologie préventive. Des suites ont été données dès l'année dernière puisque le ministère de la culture a appliqué l'une de nos préconisations en organisant le premier colloque réunissant tous les acteurs du secteur. Nous avons donc au moins servi à instaurer ce dialogue. Je viens en outre d'apprendre que les actes de ce colloque allaient être publiés prochainement et je dois dire que nous avons dans ce cas le sentiment de servir à quelque chose.

M. David Assouline. - Votre rapport est très complet et je pense qu'il pourrait servir d'exemple aux autres commissions, puisqu'il va au-delà des simples données chiffrées et statistiques. Il serait intéressant de pouvoir intégrer les éléments des groupes de travail évoqués ce matin.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. - Il convient également de prendre en compte l'interactivité constructive que l'on obtient en suggérant des idées. Les projets ainsi suscités comptent beaucoup.

**COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES
INFRASTRUCTURES, DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE**

① BILAN STATISTIQUE

Créée par la résolution du 19 décembre 2011 portant modification du Règlement du Sénat, la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, compétente en matière d'impact environnemental de la politique énergétique, a débuté ses travaux en mars 2012.

Les textes dont l'ancienne commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire assurait le suivi de l'application ont été répartis à l'issue de sa scission entre la commission du développement durable et la commission des affaires économiques, conformément à leurs compétences.

Au cœur de la fonction essentielle de contrôle du Gouvernement, le contrôle de l'application des lois est assuré à la fois par les commissions permanentes et par la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. Créée en novembre 2011, cette nouvelle instance sénatoriale a permis de donner un nouvel élan au suivi de la mise en œuvre effective des textes votés par le Parlement.

Cette année, un nouveau calendrier a été établi pour l'élaboration du rapport de suivi de l'application des lois : il prend en compte, d'une part, les lois promulguées jusqu'au 30 septembre 2012, d'autre part, les mesures réglementaires publiées jusqu'au 31 mars 2013.

Après une synthèse portant sur le stock des lois suivies par la commission, l'analyse de l'application des textes d'initiative sénatoriale et de ceux pour lesquels la procédure accélérée a été engagée ainsi qu'un point sur les rapports d'information demandés, le bilan élaboré cette année étudie secteur par secteur l'application des lois dont la commission du développement durable assure le suivi.

I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION

Au 31 mars 2013, la commission du développement durable continuait d'étudier l'application de **dix-sept lois** votées entre le début de la VII^e législature (juin 1981) et le 30 septembre 2012, dont le suivi lui a désormais été confié.

Trois lois ont été promulguées au cours de la période sur laquelle porte le présent rapport, soit du 14 juillet 2011 au 30 septembre 2012.

Entre le 1^{er} octobre 2011 (pour les lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2011 et le 30 septembre 2012) ou le 1^{er} janvier 2012 (pour les lois antérieures au 30 septembre 2011) et le 31 mars 2013, **113 textes d'application portant sur les dix-sept lois dont la commission du développement durable assure le suivi ont été publiés**. Parmi ces 113 nouvelles mesures réglementaires, on compte **50 décrets en Conseil d'État, 16 décrets simples, 33 arrêtés et 14 ordonnances**.

A. DEUX LOIS TOTALEMENT APPLICABLES

Sur les dix-sept lois suivies cette année, deux sont totalement applicables :

- la loi n° 2011-1749 du 5 décembre 2011 **relative au plan d'aménagement et de développement durable de Corse**, loi d'application directe qui n'appelait aucune mesure réglementaire ;

- la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 **sur l'eau et les milieux aquatiques**. Bien qu'aucune nouvelle mesure réglementaire d'application n'ait été prise entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 mars 2013, il s'avère que cette loi, qui était mentionnée comme partiellement applicable dans le précédent rapport annuel, voit son taux d'application régularisé pour atteindre 100 %.

B. UNE MAJORITÉ DE LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES

Sur ces mêmes dix-sept lois, **quinze sont partiellement applicables**, avec des taux d'application variant de 33 % à 98 % : une loi est applicable à hauteur de 33 %, deux lois à 50 %, une à 56 %, deux à 76 %, six de 80 % à 90 % et trois à plus de 90 %.

De nombreux textes d'application de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite **loi « Grenelle II »**, ont, en particulier, été publiés au cours de l'année écoulée, traduisant ainsi un effort gouvernemental significatif à l'égard d'un texte pour lequel près de 200 mesures étaient prévues. Si le taux d'application de cette loi est désormais de 87 %, le Parlement sera attentif à ce que les nombreux textes encore attendus soient prochainement publiés.

Par ailleurs, dans le secteur des transports et des infrastructures, si on peut regretter que deux décrets importants soient toujours attendus pour que la loi n° 2001-43 du 16 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports soit totalement applicable, notons que la loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012 **relative à Voies navigables de France**, très importante pour la « relance de la voie d'eau » et adoptée de façon largement consensuelle au Parlement, a très rapidement vu publiés ses principaux textes d'application, même si elle n'est officiellement applicable qu'à hauteur de 33 %.

C. AUCUNE LOI TOTALEMENT INAPPLICABLE

On peut se réjouir de ce qu'aucune des lois suivies par la commission du développement durable ne soit totalement inapplicable, chacune de celles n'étant pas d'application directe ayant fait l'objet d'au moins une mesure réglementaire d'application.

II. L'ABSENCE DE TEXTES D'INITIATIVE SÉNATORIALE EN 2011-2012

Les trois lois suivies par la commission du développement durable qui ont été promulguées au cours de l'année parlementaire 2011-2012 sont issues de projets de lois.

III. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE

Une seule loi promulguée au cours de la période étudiée, du 14 juillet 2011 au 30 septembre 2012, a été examinée après engagement de la procédure accélérée : la loi n° 2012-260 du 22 février 2012 portant **réforme des ports d'outre-mer relevant de l'État** et diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports.

En treize mois, seulement cinq des dix mesures attendues ont été prises, fixant le taux d'application de la loi à 50 %. Si les premières mesures ont bien été adoptées rapidement, trois décrets en Conseil d'État et deux décrets simples sont toujours attendus : 2013 sera donc une année décisive pour l'application de cette loi, importante pour les ports et pour l'économie des territoires ultramarins.

Sept autres lois entrant dans le champ de compétences de la commission du développement durable et étudiées dans le cadre du présent rapport ont été votées après engagement de la procédure accélérée :

- la loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002 **relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport et aux enquêtes techniques après événement de mer, accident ou incident de transport terrestre**. Elle est aujourd'hui partiellement mise en application, à hauteur de 85 %. Sur les 20 mesures prévues, 3 décrets en Conseil d'État n'étaient toujours pas pris au 31 mars 2013 ;

- la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 **relative à la sécurité et au développement des transports**. Au 31 mars 2013, elle n'était applicable qu'à hauteur de 76 %, car 7 des 29 mesures prévues n'avaient toujours pas été prises : cinq décrets en Conseil d'État et deux décrets simples ;

- la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme **relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs**. Elle est aujourd'hui partiellement mise en application, à hauteur de 80 %. Sur les 10 mesures prévues, 2 n'étaient toujours pas prises au 31 mars 2013 : un décret en Conseil d'État et un décret simple ;

- la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 **relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires** et portant diverses dispositions relatives aux transports. Au 31 mars 2013, elle était applicable à hauteur de 85 % : 5 décrets en Conseil d'État sur les 34 mesures prévues n'avaient toujours pas été pris ;

- la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 **relative au Grand Paris**. Elle est aujourd'hui partiellement mise en application, à hauteur de 76 %. Sur les 17 mesures prévues, 4 n'étaient toujours pas prises au 31 mars 2013 : trois décrets en Conseil d'État et un arrêté ;

- la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 **portant engagement national pour l'environnement**. Elle est aujourd'hui partiellement mise en application, à hauteur de 87 %. Sur les 186 mesures prévues, 24 n'étaient toujours pas prises au 31 mars 2013 : quatorze décrets en Conseil d'État, six décrets simples et quatre arrêtés ;

- la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 **portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne**. Au 31 mars 2013, elle était applicable à hauteur de 92 %, une seule mesure (une ordonnance) parmi les 13 prévues étant encore attendue.

IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS D'INFORMATION

Sur les quarante rapports prévus par les dix-sept lois dont le suivi est confié à la commission du développement durable, seuls **23 avaient été publiés au 31 mars 2013**, dont seulement 4 au cours de la période retenue dans le cadre du présent rapport, soit du 1^{er} octobre 2011 au 31 mars 2013.

**Au 31 mars 2013, étaient encore attendus par le Parlement
les 17 rapports suivants :**

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport
Loi n° 2006-10 du 05/01/2006 relative à la sécurité et au développement des transports	Article 22	Rapport sur l'évolution des relations entre Réseau ferré de France et le gestionnaire d'infrastructures délégué
Loi n° 2009-1503 du 08/12/2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports	Article 6	Rapport au Parlement relatif aux modalités et à l'impact d'un transfert à Réseau ferré de France des gares de fret, y compris les voies de débord, les entrepôts et les cours de marchandises
	Article 7	Rapport présentant les solutions proposées pour le remboursement de la dette de Réseau ferré de France
Loi n° 2009-1572 du 17/12/2009 relative à la lutte contre la fracture numérique	Article 12	Rapport sur la réception numérique dans les zones de montagne
	Article 31	Rapport sur la possibilité de mettre en place une tarification de l'accès à internet en fonction du débit réel dont bénéficient les abonnés
Loi n° 2010-597 du 03/06/2010 relative au Grand Paris	Article 2	Rapport du Gouvernement au Parlement évaluant l'état d'application de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris
	Article 2	Rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en place du réseau à haut niveau de performance prioritairement affecté au fret ferroviaire entre les grands ports maritimes du Havre et de Rouen, et sur les possibilités de construire de nouvelles installations portuaires le long de la Seine

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport
	Article 27	Rapport du Gouvernement au Parlement présentant les prises de participation de l'Établissement public de Paris-Saclay dans des entreprises, filiales, groupements ou organismes
Loi n° 2010-788 du 12/07/2010 portant engagement national pour l'environnement	Article 67	Rapport présenté au Parlement par le ministre chargé de l'énergie dans l'année suivant tout renouvellement de l'Assemblée nationale
	Article 78	Rapport dressant le bilan de l'extension des obligations d'économies d'énergie aux personnes morales qui mettent à la consommation des carburants automobiles
	Article 90	Rapport d'évaluation de la progression de la puissance des installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent
	Article 97	Rapport relatif aux méthodes d'encouragement et de développement de la recherche en matière de valorisation et d'exploitation de la pharmacopée des territoires ultramarins
	Article 104	Rapport annuel sur le suivi des usages agricoles et non agricoles des produits phytopharmaceutiques en France

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport
	Article 177	Rapport sur le respect par les chaînes de télévision de l'obligation de volume sonore égal
	Article 182	Rapport d'évaluation portant sur les expérimentations mises en œuvre en application de la section 3 du chapitre VIII du titre II du livre II du code de l'environnement
	Article 225	Rapport triennal relatif à l'application des dispositions de l'article L. 225-102-1 du code de commerce par les entreprises et sur les actions en France, en Europe et au niveau international pour encourager la responsabilité sociétale des entreprises
Loi n° 2012-77 du 24/01/2012 relative à Voies navigables de France	Article 11	Rapport sur la formation des prix et des marges dans le transport fluvial

② COMMUNICATION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION

Mardi 16 avril 2013

M. Raymond Vall, président. - Comme chaque année, il nous revient de dresser le bilan de l'application des lois suivies par notre commission.

Deux mots sur la procédure d'abord. Nous examinons ce bilan en commission du développement durable aujourd'hui, comme le font les autres commissions cette semaine aussi. Puis, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, présidée par notre collègue David Assouline, se saisira de ces observations et fera une synthèse de l'ensemble de nos remarques. Elle les consignera dans un rapport qu'elle envisage d'adopter fin mai. Ses conclusions feront l'objet d'un débat en séance publique prévu début juin.

Cette procédure, spécifique à notre assemblée, montre l'importance qu'attache, à juste titre, le Sénat à la mise en œuvre effective des textes votés par le Parlement.

Nous connaissons tous des lois qui, faute de décrets, ne peuvent être appliquées ou, à l'inverse, des décrets qui s'éloignent manifestement de l'intention du législateur. Il est important que nous nous saisissions de ces dysfonctionnements. Ce « service après vote » fait partie de notre mission.

C'est la première fois que nous dressons ce bilan au titre de la commission du développement durable, celle-ci ayant tout juste un an.

Cela étant, notre travail de suivi ne s'est pas limité aux seuls textes législatifs dont notre commission a été saisie ces derniers mois. En effet, nous avons également la responsabilité de contrôler l'application de tous les textes de loi adoptés depuis juin 1981, qui entrent dans le champ de compétences de notre commission. Lors de la scission de l'ancienne CEDDAT, nous avons, d'un commun accord avec Daniel Raoul, fait ce travail de répartition des lois.

Au total, cela représente une veille sur 17 lois dont 3 adoptées au cours de la période sur laquelle porte le présent rapport, c'est-à-dire entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012.

Sur un plan quantitatif d'abord, voici quelques chiffres :

- sur ces 17 lois, 2 sont totalement applicables : la loi du 5 décembre 2011 relative au plan d'aménagement et de développement durable de Corse qui était d'application directe, et la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques dont toutes les mesures réglementaires d'application ont désormais été prises ;

- 15 lois sont partiellement applicables, dont 11 à plus de 75 %. Deux lois en particulier méritent d'être mentionnées : la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », pour laquelle de nombreux textes d'application ont été publiés cette année ; plus de 200 mesures réglementaires étaient au total attendues, on est arrivé à un taux d'application de 87 % ; et la loi du 24 janvier 2012 relative à Voies navigables de France, dont les principaux textes d'application ont été très rapidement publiés, traduisant ainsi la préoccupation largement consensuelle d'une nécessaire relance de la voie d'eau dans notre pays ;

- aucune loi n'est totalement inapplicable, ce qui est naturellement satisfaisant, mais surtout bien normal.

D'une manière générale, on observe une tendance à l'amélioration du taux d'application des lois votées. Il est impossible de faire des comparaisons chiffrées cette année, car la période de référence du rapport a été modifiée. Mais cette tendance, qui avait déjà été observée dans les deux ou trois précédents rapports, semble se poursuivre et c'est une bonne chose. Il y a une vraie prise de conscience dans les services du Premier ministre et dans les ministères de cette nécessité, mais cette amélioration reste fragile. Les efforts accomplis par les services ministériels doivent se maintenir et le nouvel élan donné, par notre commission de suivi de l'application des lois, au contrôle de ces mesures doit les inciter à continuer.

Trois motifs d'insatisfaction néanmoins méritent d'être soulignés :

- le premier, hélas récurrent, est celui du taux d'application des lois votées après engagement de la procédure accélérée : une fois de plus, on ne constate aucune différence avec celui des lois pour lesquelles la procédure parlementaire normale a été suivie. Je prendrai pour exemple une loi récente, la loi du 22 février 2012 portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'État et diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports : en treize mois, seules cinq des dix mesures réglementaires prévues ont été prises, soit un taux d'application de 50 % seulement ; or, cette loi, qui était attendue, revêt une importance réelle pour les ports et l'économie des territoires ultramarins ;

- le deuxième point préoccupant est celui du nombre insuffisant de rapports publiés sur le total de ceux que le Gouvernement doit remettre au Parlement, en application de dispositions législatives. Ainsi, sur les 40 rapports prévus par les lois dont nous assurons le suivi, seuls 23 ont été publiés au 31 mars 2013, dont 4 au cours des dix-huit derniers mois. Nous attendons par exemple encore 8 rapports de la loi « Grenelle 2 » et 3 rapports de la loi relative au Grand Paris ;

- enfin, dernier point problématique et sans doute le plus important, le nombre encore trop élevé de lois simplement partiellement applicables : 15 sur les 17 dont nous assurons la veille. Je ne peux toutes les mentionner ici. Néanmoins, je voudrais évoquer quelques exemples qui me paraissent emblématiques de ce non-respect de la volonté du législateur : nous attendons ainsi depuis 2001 le décret permettant la création d'un fichier des bateaux de navigation intérieure ; nous attendons depuis 2002 le décret en Conseil d'État sur la sécurité des ouvrages d'infrastructures de navigation intérieure ; plusieurs décrets d'application de la loi de 2006 relatifs au transport maritime ne sont toujours pas pris ; la loi de décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique est en panne, etc. Certes, plusieurs textes législatifs annoncés devraient permettre d'avancer sur ces sujets, par exemple dans le domaine du numérique ou dans le cadre de la réforme ferroviaire. Mais la mise en œuvre de ce que nous avons décidé il y a déjà plusieurs années n'a que trop tardé.

Vous le voyez, mes chers collègues, il y a encore une vraie marge de progrès, notamment pour respecter la circulaire de 2008 relative à l'application des lois, dans laquelle le Gouvernement s'était engagé à respecter l'objectif consistant à prendre toutes les mesures réglementaires nécessaires dans un délai de six mois suivant la publication de chaque loi.

Il me semble aussi qu'il nous revient d'être plus attentifs à ce que nous demandons lorsque nous votons la loi. En effet, il nous faut éviter de toujours renvoyer au décret ce sur quoi nous ne parvenons pas à nous mettre d'accord ainsi que la détermination de normes toujours plus nombreuses et contraignantes pour nos collectivités et nos concitoyens.

M. Gérard Cornu. - Nous avons depuis très longtemps fait le constat que les mesures d'application des lois que nous votons n'étaient pas toutes publiées. Au bout du compte, c'est la légitimité du Parlement qui est en cause et chacun de nos rapporteurs doit se saisir de cette question.

Mais je crois qu'il faut bien différencier les deux natures de retards que nous avons constatées dans la publication des textes d'application. On peut excuser les lenteurs dues à la complexité de la rédaction de certains décrets. En revanche, il n'est pas tolérable que l'administration tarde à publier certains décrets quand elle est en désaccord avec le Parlement. On a pu remarquer que cela concernait souvent des dispositions contenues dans des articles additionnels à des projets de lois ; c'est ce qu'il faut combattre.

Quant aux rapports, je suis de ceux qui pensent que le Parlement en demande trop. Nous avons la responsabilité de ne pas engorger le Gouvernement et l'administration avec ce genre de travaux. Le taux de remise des rapports au Parlement me paraît normal, c'est un juste retour de bâton.

M. Charles Revet. - Je pense qu'il faut pousser un petit peu plus loin l'analyse de mon collègue Gérard Cornu. Je prends pour exemple le texte sur les ports hexagonaux, dont j'avais été le rapporteur. Tous les décrets d'application avaient été publiés dans les délais les plus brefs après le vote de la loi. Mais la mise en place effective des mesures correspondantes se fait toujours attendre, quatre ans après...

M. Louis Nègre. - Je serai légèrement moins pessimiste que mes deux collègues. La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, dont je suis membre, a procédé à des vérifications dans tous les domaines. On a pu constater que le Gouvernement, se rendant compte qu'il était très en retard, a mis les bouchées doubles depuis un an et demi. Aujourd'hui, d'un point de vue purement quantitatif, le nombre de décrets publiés n'est pas mauvais. En revanche, on constate que certains décrets sont attendus depuis très longtemps, parfois depuis plus de dix ans. La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois s'attache à mettre la pression sur le Gouvernement pour éviter ce type de dérives.

COMMISSION DES FINANCES

① BILAN STATISTIQUE

Chaque année, le Sénat publie un rapport sur le contrôle de la mise en application des lois. Depuis 2012, ce rapport est réalisé au nom de la **commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois**, instituée en novembre 2011 avec pour mission d'informer le Sénat sur la mise en œuvre des lois.

Malgré la création de cet organisme *ad hoc*, les **commissions permanentes** demeurent en charge d'établir un bilan de la parution des textes réglementaires d'application des lois adoptées par le Parlement **dont elles ont été saisies au fond**. Ce bilan fait traditionnellement l'objet d'une communication dans chaque commission. Tel est l'objet du présent document.

Le précédent rapport annuel sur l'application des lois au 31 décembre 2011 prenait en compte les lois adoptées définitivement entre le 1^{er} octobre 2010 et le 30 juin 2011 (autrement dit, la période de la session ordinaire 2010-2011 *stricto sensu*).

Le présent rapport a pour objet d'examiner l'application des lois promulguées entre le 14 juillet 2011, date de la **fin de la session extraordinaire de juillet 2011**, et le 30 septembre 2012, date de la **fin de la session extraordinaire de septembre 2012**. Le contrôle des commissions permanentes porte en réalité sur la **mise en application de ces textes entre le 14 juillet 2011 et le 31 mars 2013**¹.

En raison du calendrier retenu, **neuf lois** envoyées à la commission des finances, dont deux adoptées postérieurement aux élections législatives de juin 2012, **font l'objet du suivi** de la mise en application des lois du présent rapport :

- loi n° 2011-859 du 20 juillet 2011 *de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010* ;

- loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 *de finances rectificative pour 2011* ;

¹ Les taux de mise en application des lois lors des années parlementaires antérieures à la session 2010-2011 étaient constatés du 1^{er} octobre de l'année N au 30 septembre de l'année N+1. Un changement de méthode de comptabilisation des mesures réglementaires est intervenu l'an dernier : le contrôle portait sur les mesures prises du 1^{er} octobre 2010 au 31 décembre 2011, soit une période prolongée de trois mois afin d'estimer la mise en application de la dernière loi de la session au terme d'une période de six mois après sa promulgation.

Pour le présent rapport, la date retenue permet là encore d'apprécier la mise en application de la dernière loi adoptée lors de la session extraordinaire de septembre 2012 au terme **d'un délai de six mois** suivant sa promulgation.

- loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 *de finances rectificative pour 2011* ;
- loi n° 2011-1416 du 2 novembre 2011 *de finances rectificative pour 2011* ;
- loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 *de finances pour 2012* ;
- loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 *de finances rectificative pour 2011* ;
- loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 *de finances rectificative pour 2012* ;
- loi n° 2012-926 du 31 juillet 2012 *de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2011* ;
- loi n° 2012-958 du 16 août 2012 *de finances rectificative pour 2012* ;

À ces lois récentes s'ajoutent les **lois antérieures au 14 juillet 2011**, faisant toujours l'objet d'un suivi, qui sont au nombre de **douze**, la plus ancienne étant la loi de finances rectificative pour 1999¹. **Au total**, la commission des finances est donc chargée de contrôler la mise en application **de vingt et une lois** (contre vingt l'année dernière).

Nombre de lois promulguées par année parlementaire dans les secteurs relevant au fond de la commission des finances (deux dernières législatures)

2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
6	3	5	4	4
2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
3	6	5	5	9

¹ Le suivi de la mise en application des lois antérieures au 14 juillet 2011 a débuté au 1^{er} janvier 2012. En effet, ces lois faisaient déjà l'objet d'un contrôle dans le précédent rapport, contrôle dont le bilan s'achevait le 31 décembre 2011.

Tableau statistique sur la mise en application des lois dont la commission des finances a été saisie au fond

	N° de la loi	Mesures attendues initialement	Mesures attendues lors du dernier contrôle	Nouvelles mesures (Lois de l'année parlementaire)	Mesures prises dans l'année	Devenues sans objet	Restent en attente	Taux de mise en application global
1. Lois antérieures	99-1173	19	4		0	0	4	79 %
	2006-1666	28	3		0	0	3	89 %
	2006-1771	36	6		2	4	0	100 %
	2007-1824	33	1		0	1	0	100 %
	2008-1425	24	4		0	0	4	83 %
	2009-594	24	4		1	0	3	87,5 %
	2009-1673	20	2		1	0	1	95 %
	2009-1674	21	1		1	0	0	100 %
	2010-476	30	3		1	0	2	93 %
	2010-1249	31	11		9	2	0	100 %
	2010-1657	74	16		9	2	5	93 %
2010-1658	53	24		11	0	13	75 %	
Total 1		393	79		35	9	35	91 %
2. Lois de la session	2011-859	-		-	-	-	-	-
	2011-900	18		18	15	3	0	100 %
	2011-1117	-		-	-	-	-	-
	2011-1416	-		-	-	-	-	-
	2011-1977	50		50	32	7	11	78 %
	2011-1978	32		32	14	2	16	50 %
	2012-354	10		10	8	1	1	90 %
	2012-926	-		-	-	-	-	-
2012-958	8		8	7	1	0	100%	
Total 2		118		118	76	14	28	76 %
Total général		511	79	118	111	23	63	87,7 %

NB : Ces statistiques ne comprennent pas les demandes de rapport du Gouvernement au Parlement figurant dans les lois.

Pour l'ensemble des lois contrôlées par la commission des finances, on constate que **134 textes d'application** ont été pris ou sont devenus sans objet au cours de la période considérée, soit **une légère diminution en volume par rapport à l'année précédente** (150 mesures prises lors de l'année 2010-2011).

Ce chiffre équivaut à **68 % des 197 mesures en attente au début du contrôle** (soixante-dix-neuf mesures anciennes, concernant les lois antérieures, et 118 nouvelles, relatives aux lois de la période considérée)¹. **Le taux d'application global de l'ensemble des 511 mesures attendues** (stock et lois en cours) s'établit à **87,7 %**.

Le taux de mise en application des lois promulguées lors de la période progresse par rapport aux années précédentes (**76 %** contre 68 % en 2010-2011, 65 % en 2009-2010 et 63 % en 2008-2009) ce qui **permet de réduire le stock global des textes réglementaires en instance de parution par rapport aux années précédentes** (soixante-trois mesures contre soixante-dix-neuf mesures en 2011).

La résorption du stock de mesures anciennes reste, quant à elle, dans une moyenne constante (quarante-quatre mesures prises ou devenues sans objet dans l'année sur soixante-dix-neuf, soit près de **56 %** du total, contre 59 % en 2010-2011). Il est vrai que la loi de finances initiale et la dernière loi de finances rectificative de l'année sont toujours des textes **nécessitant un très grand nombre de mesures d'application, ce qui rend difficile la résorption de l'intégralité du stock des mesures en instance** (cinquante mesures d'application attendues pour la seule loi de finances pour 2012, trente-deux pour le collectif budgétaire de fin d'année 2011).

I. LA MISE EN APPLICATION DES NEUF LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2011-2012

A. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION GLOBAL EN AUGMENTATION SENSIBLE

Au titre des satisfactions, on peut relever l'augmentation du taux global de mise en application des lois de l'année.

¹ Les chiffres du présent document excluent les demandes de rapports du Gouvernement au Parlement. Ces demandes de rapport font l'objet d'un examen spécifique dans une sous-partie ci-après. Seules figurent les mesures réglementaires nécessaires à l'entrée en vigueur de dispositifs législatifs.

**Mise en application des dispositions des lois promulguées
au cours de la période juillet 2011 - septembre 2012 (à l'exclusion des rapports)**

Nombre de dispositions pour lesquelles un texte réglementaire est prévu par la loi	118
<i>entrées en application</i>	76
<i>devenues sans objet</i>	14
<i>restant à mettre en application</i>	28
Taux de mise en application global	76 %

Sur les neuf lois examinées au fond par la commission au cours de la période, **seules cinq ont nécessité des mesures d'application**. Au total, les mesures réglementaires prévues sont au nombre de **118**, soit un chiffre élevé mais en retrait par rapport aux 161 textes attendus l'an dernier (dont 102 avaient été pris).

Le tableau ci-après détaille, pour chacune des lois adoptées définitivement entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012 appelant des mesures réglementaires, les mesures prises et **leur taux de mise en application au 31 mars 2013** :

Lois promulguées entre juillet 2011 et septembre 2012	Nombre de mesures prévues (hors rapports)	Nombre de mesures prises ou devenues sans objet (hors rapports)	Taux de mise en application
Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 <i>de finances rectificative pour 2011</i>	18	18	100 %
Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 <i>de finances pour 2012</i>	50	39	78 %
Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 <i>de finances rectificative pour 2011</i>	32	16	50 %
Loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 <i>de finances rectificative pour 2012</i>	10	9	90 %
Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 <i>de finances rectificative pour 2012</i>	8	8	100 %
TOTAL	118	90	76 %

La période de référence, marquée cette année par un allongement¹ et par un changement de majorité présidentielle et législative, se caractérise par le plus fort taux de mise en œuvre enregistré depuis dix ans (76 %).

Pour mémoire, les taux de mise en application des lois de chaque année parlementaire, à l'issue de celle-ci, pour les deux législatures précédentes, étaient les suivants :

Année parlementaire	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Taux de mise en application au 30 septembre de chaque année	8 %	57 %	49 %	46 %	47 %	53 %	40 %	65 %	68 % (*)	76 %
Nombre de mesures restant en attente	110	28	45	34	46	29	38	28	52	28

(*) Le taux était calculé l'an dernier au 31 décembre de l'année, et au 30 septembre les années précédentes.

B. TROIS LOIS EN ATTENTE DE MISE EN APPLICATION COMPLÈTE

Trois lois sont partiellement mises en application :

- **Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012** : sur les cinquante mesures attendues (soit 42 % du total des mesures attendues pour la période du suivi d'application des lois), trente-deux ont été prises, sept sont devenues sans objet et onze restent en attente :

- **à l'article 57** (*Redevance relative aux contrôles renforcés à l'importation des denrées alimentaires d'origine non animale*), **un arrêté** qui détermine le montant de la redevance pour chaque type de produits. La rédaction de cet arrêté serait en cours de finalisation par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) ;

- **à l'article 58** (*Perception de redevances sanitaires liées à la certification des animaux et des végétaux*), **un décret** qui fixe les conditions d'acquittement de la redevance de l'article L. 251-17-1, **un arrêté** qui fixe les tarifs de la redevance de l'article L. 236-2 en fonction de la nature des marchandises et, le cas échéant, en fonction des espèces animales et **un arrêté** qui établit une grille de tarification qui détermine le montant de la redevance applicable dans chaque cas. Ces mesures poseraient pour l'instant des problèmes de rédaction juridique et se heurteraient à certaines réticences de la part des professionnels de la filière ;

¹ Cette année, le taux de mise en application des lois résulte d'un suivi des mesures prises du 14 juillet 2011 jusqu'au 31 mars 2013 soit une période de 20 mois (au lieu de 15 mois lors du contrôle sur la session 2010-2011 et 12 mois lors des contrôles précédents).

• à l'article 81 (*Révision des aides à l'amélioration de la performance énergétique*), **un décret** qui précise les travaux pour lesquels est exigé, pour l'application du crédit d'impôt développement durable (CIDD), le respect de critères de qualification de l'entreprise ou de qualité de l'installation. Ce décret est en cours de rédaction, avec un objectif d'entrée en vigueur fixé par le Gouvernement à mi-2014 ;

• à l'article 108 (*Rapport du Gouvernement sur la structure et l'évolution des dépenses ainsi que l'évolution de la dette des collectivités territoriales*), **un décret en Conseil d'État** qui fixe les conditions de dépôt et de publication d'un rapport réalisé par les collectivités territoriales et destiné au représentant de l'État, en vue de l'établissement du rapport prévu en annexe du projet de loi de finances. Mais l'article 18 du projet de loi n° 497 de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale, présenté en Conseil des ministres le 10 avril 2013 (soit postérieurement à la date limite du champ du présent contrôle) propose l'abrogation de cet article ;

• à l'article 114 (*Exonération de cotisations sociales des employeurs relevant du régime de la protection sociale agricole*), **deux décrets sont prévus** : l'un fixe le coefficient multiplicateur qui, appliqué à la rémunération annuelle du salarié, détermine le montant de l'exonération précitée ; l'autre détermine les conditions d'application de l'article L. 741-15-1 du code rural et de la pêche maritime. Néanmoins, cet article a vocation à être abrogé, la Commission européenne jugeant ce dispositif non conforme au droit communautaire et, en particulier, au régime des aides d'État ;

• à l'article 134 (*Licences de vente du tabac dans les départements d'outre-mer*), **un décret** qui définit les règles générales d'implantation en fonction desquelles sont accordées les licences par département. L'article 17 de la loi 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer a reporté l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux débits de tabac à 2014. Dès lors, le décret devrait être prêt pour la fin de l'année 2013 ;

• à l'article 162 (*Modalités de répartition de la pension de réversion entre ayants droit*), **un décret en Conseil d'État** qui définit les conditions d'application de l'article ;

• à l'article 163 (*Déplafonnement de la majoration pour enfants pour les pensionnés bénéficiaires d'une rente viagère d'invalidité*), **un décret en Conseil d'État** qui définit les conditions d'application de l'article.

- **Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011** : trente-deux mesures étaient initialement attendues. Seize doivent encore être prises :

• à l'article 7 (*Création du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ)*), **deux arrêtés** qui fixent la répartition annuelle des aides pour le financement de travaux effectués par l'autorité organisatrice d'un réseau public de distribution d'électricité et le taux de la contribution versée pour le financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale. Leur publication est annoncée pour la fin du deuxième trimestre 2013 ;

• à l'article 13 (*Création d'un second taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)*), **un décret** qui prévoit de fixer la liste des prestations de services exclusivement liées aux gestes essentiels de la vie quotidienne des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes qui sont dans l'incapacité de les accomplir, fournies par des associations, des entreprises ou des organismes déclarés et **trois arrêtés** qui fixent la liste des appareillages pour handicapés, la liste des équipements spéciaux, dénommés aides techniques et autres appareillages qui sont conçus exclusivement pour les personnes handicapées en vue de la compensation d'incapacités graves et les caractéristiques des ascenseurs et matériels assimilés, spécialement conçus pour les personnes handicapées ;

• à l'article 52 (*Création d'une redevance sur les gisements d'hydrocarbures en mer*), **deux décrets**, dont l'un fixe le taux qui permet le calcul de la redevance et l'autre précise les modalités d'application de l'article, notamment les garanties assurées au titulaire du titre d'exploitation en ce qui concerne la détermination de la base de calcul de la redevance. L'entrée en vigueur de cette redevance est fixée en 2014 et aucune exploitation de gisement d'hydrocarbures en mer n'est prévue avant 2020 ;

• à l'article 53 (*Modernisation du recouvrement*), **trois décrets en Conseil d'État**, dont deux déterminent les modalités d'établissement du procès-verbal de constatation des infractions. Le dernier précise la liste des actes ainsi que les modalités de signature numérique ou électronique des procès-verbaux et les personnes qui peuvent y recourir ;

• à l'article 57 (*Mise à disposition des contribuables d'informations relatives aux transactions immobilières par voie électronique*), **un décret en Conseil d'État** qui définit les modalités d'application de l'article, notamment les conditions de communication d'informations par voie électronique. Selon le Gouvernement, ce décret est en cours de rédaction et devrait être transmis au Conseil d'État lors du premier semestre 2013 ;

• à l'article 59 (*Mise en conformité communautaire de procédures d'assistance administrative*), **trois décrets en Conseil d'État** qui fixent les modalités selon lesquelles les fonctionnaires des administrations des autres États membres de l'UE peuvent être présents dans les bureaux où les agents exécutent leurs tâches, assister aux procédures administratives conduites sur le territoire français, interroger les contribuables et leur demander des renseignements ;

- à l'article 61 (*Jaugeage des navires*), un décret en Conseil d'État qui fixe les conditions de délivrance des certificats de jauge par l'autorité administrative ou par des sociétés de classification habilitées. Le projet de décret a été examiné par la section des travaux publics du Conseil d'État le 12 mars 2013. La transmission du projet de texte au contreseing du ministre de l'écologie et du ministre chargé des transports devrait intervenir prochainement.

- **Loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012** : sur les dix mesures attendues initialement, une seule reste en attente :

- à l'article 6 (*Modalités du rachat d'actions pour les sociétés non cotées*), un décret en Conseil d'État qui définit les conditions dans lesquelles l'assemblée générale ordinaire d'une société statue, sur l'acquisition d'actions, au vu d'un rapport établi par un expert indépendant. Ce décret est en cours d'élaboration au ministère de la justice ;

C. DEUX LOIS TOTALEMENT MISES EN APPLICATION

La loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011. Dix-huit mesures étaient en attente d'application. Elles ont toutes été prises (ou devenues sans objet) parmi lesquelles :

- à l'article 48 (*Imposition des plus-values latentes lors du transfert par les contribuables de leur domicile fiscal hors de France- Exit tax*), le décret en Conseil d'État n° 2012-457 du 6 avril 2012 en fixant les conditions d'application ;

- à l'article 50 (*Facturation des dépenses de l'Aide médicale d'Etat*), l'arrêté du 14 décembre 2011 fixant le mode de calcul des ressources des établissements de santé pour la prise en charge des patients bénéficiant de l'AME ;

- à l'article 54 (*Réforme du financement de l'aide juridictionnelle*), le décret en Conseil d'État n° 2011-1202 du 28 septembre 2011 relatif au droit affecté au fonds d'indemnisation de la profession d'avoué près les cours d'appel et à la contribution pour l'aide juridique fixant les modalités d'application de l'article et notamment les conséquences du défaut de paiement des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle ;

- à l'article 57 (*Indemnisation des victimes du benfluorex -Mediator*), le décret en Conseil d'Etat n° 2011-932 du 1^{er} août 2011 relatif à l'indemnisation des victimes du benfluorex déterminant notamment les conditions de saisine de l'office national d'indemnisation des accidents médicaux.

La **loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012** est désormais intégralement mise en application. Les huit mesures attendues initialement ont été prises, parmi lesquelles :

- à l'**article 1^{er}** (*Abrogation de la TVA dite sociale*), le **décret n° 2012-1074** du 21 septembre 2012 relatif à la réduction générale de cotisations patronales de sécurité sociale et à la déduction forfaitaire de cotisations patronales sur les heures supplémentaires ;

- à l'**article 3** (*Suppression des allègements sociaux attachés aux heures supplémentaires et complémentaires de travail*), le **décret n° 2012-1074** du 21 septembre 2012 fixant les conditions d'application ;

- à l'**article 38** (*Majoration du montant minimal des contributions perçues par trois Fonds d'Assurance Formation*), l'**arrêté du 6 septembre 2012** fixant le montant du solde à verser aux fonds de l'assurance formation de non-salariés au titre de la contribution visée aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 6331-48 du code du travail, afférent à l'année 2011.

Deux lois ont donc été complètement mises en œuvre au cours de la période du suivi retenue pour l'établissement du présent document. Ce constat est assez **décevant** dès lors que certaines lois ne nécessitaient qu'une dizaine de mesures d'application.

Bien que pouvant figurer dans la catégorie des lois totalement mises en application, les **lois d'application directe** doivent être distinguées afin de ne pas fausser les statistiques.

Sur les neuf lois examinées au fond par la commission, **quatre lois sont d'application directe** et ne nécessitent donc aucune mesure réglementaire pour leur mise en œuvre. Il s'agit de la **loi n° 2011-859 du 20 juillet 2011 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010**, de la **loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011**, de la **loi n° 2011-1416 du 2 novembre 2011 de finances rectificative pour 2011** et de la **loi n° 2012-926 du 31 juillet 2012 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2011**.

D. DES DÉLAIS DE PUBLICATION QUI PEUVENT S'AMÉLIORER

S'agissant des **délais de parution** des mesures attendues pour les lois de l'année, il peut être relevé que **62 % des mesures publiées l'ont été dans les six mois suivant la promulgation de la loi** qu'elles appliquent, conformément au délai prescrit par la circulaire primo-ministérielle du 1^{er} juillet 2004.

**Délais de parution des mesures prises en application des lois adoptées
définitivement au cours de l'année parlementaire 2011-2012**

Nombre de mesures prises dans un délai :		Soit
- inférieur ou égal à 1 mois	15	62%
- de plus d'1 mois à 3 mois	12	
- de plus de 3 mois à 6 mois	20	
- de plus de 6 mois à 1 an	29	38 %
Total	76	100 %

Ces délais de parution des mesures réglementaires attendues pour les lois de l'année parlementaire 2011-2012 augmentent par rapport à l'an dernier (64 % des mesures prévues étaient prises dans un délai de moins de 6 mois) et, là encore, ce constat est d'autant plus décevant que le moindre nombre de mesures réglementaires à traiter par les administrations (118 mesures attendues cette année contre 161 en 2010-2011) aurait pu avoir une incidence positive sur le délai de leur publication.

II. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS ANTÉRIEURES

A. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION GLOBAL STABLE

Deux remarques peuvent être formulées :

- toutes les lois partiellement mises en application le sont à plus de 75 % ;
- le taux global de mise en application est stable à 91 % (92 % en 2010-2011).

B. LE SUIVI DES LOIS ANTÉRIEURES : UNE RÉSORPTION DU STOCK TOUJOURS LENTE EN DÉPIT D'EFFORTS CONSTANTS

Sur la période considérée, **trente-cinq mesures réglementaires** sont parues en application de lois promulguées avant le 14 juillet 2011 et **neuf sont devenues sans objet**, soit un total de **quarante-quatre mesures**, volume stable voire en hausse par rapport aux années antérieures (quarante-et-une mesures publiées en 2010-2011 et trente-cinq mesures en 2009-2010).

Mais le stock des mesures anciennes s'établit à **trente-cinq mesures** toujours en attente (contre **vingt-huit mesures en attente** lors de la session précédente) en raison, mécaniquement, de l'importance du volume des textes attendus lors de la session précédente.

1. Quatre lois entièrement mises en application dans l'année

Quatre lois adoptées antérieurement à la période de suivi ont été **pleinement mises en application** (contre six lors de la session précédente).

- Loi n° 2006-1771 de finances rectificative pour 2006 du 30 décembre 2006 :

Quatre mesures sont devenues sans objet suite à l'abrogation du 2 de l'article 207 du code général des impôts par la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 :

- **à l'article 88** (*Diverses dispositions fiscales dans le domaine de l'assurance*), **trois décrets en Conseil d'État** et **un décret simple** étaient attendus pour l'application du 2 de l'article 207 du code général des impôts. Après de nombreux échanges et en l'absence d'accord avec la Commission européenne, le dispositif relatif à l'exonération d'impôt sur les bénéficiaires a finalement été abrogé par la loi de finances rectificative pour 2011.

Deux mesures ont été prises :

- **à l'article 115** (*Transfert du recouvrement des produits et redevances du domaine au réseau comptable de la direction générale de la comptabilité publique*), **le décret en Conseil d'État n° 2012-1247 du 7 novembre 2012** portant adaptation de divers textes aux nouvelles règles de la gestion budgétaire et comptable publique a fixé les modalités et le contentieux du recouvrement (articles L. 2323-1 et L. 2323-12 du code général de la propriété des personnes publiques) et a appliqué les deux mesures attendues.

- Loi n° 2007-1824 de finances rectificative pour 2007 du 25 décembre 2007 :

Une mesure est devenue sans objet :

- **à l'article 88** (*Garantie de l'État pour la mise en place d'une facilité de trésorerie au profit de la Société anonyme de la raffinerie des Antilles*), le tarif de la taxe envisagée afin de rembourser la facilité de trésorerie de 19,5 millions d'euros consentie par l'Agence française de développement (AFD) à la SARA devait faire l'objet d'un **arrêté**. L'AFD ayant été remboursée en décembre 2011, cette taxe n'a plus lieu d'être et a été abrogée par la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

- Loi n° 2009-1674 de finances rectificative pour 2009 du 30 décembre 2009 :

- **à l'article 32** (*Ajustement des dispositifs de la « taxe poids lourds »*), **le décret en Conseil d'État n° 2011-991 du 25 août 2011** précise les modalités d'application des articles 276 et 285 *septies* du code des douanes.

- Loi n° 2010-1249 de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010 :

Onze mesures d'application restaient en attente au 1^{er} janvier 2012, plus d'un an après la promulgation de cette loi. Depuis, **neuf mesures** ont été prises :

- **à l'article 36** (*Renforcement des obligations des professionnels des services financiers à l'égard de leur clientèle*), les **sept mesures attendues** qui prévoyaient notamment les conditions d'exercice de l'activité d'intermédiaire en opérations de banque et en services de paiement, les catégories de personnes habilitées à exercer cette activité, le respect de règles de bonne conduite ou les conditions d'immatriculation sur le registre unique ont été prises suite à la publication du **décret en Conseil d'État n° 2012-101 du 26 janvier 2012** relatif aux intermédiaires en opérations de banque et en services de paiements ;

- **à l'article 65** (*Création de comités des rémunérations dans les établissements financiers*), suite à la publication du **décret n°2012-67 du 20 janvier 2012** fixant les seuils imposant la création d'un comité des rémunérations dans les établissements de crédit, entreprises d'investissement et sociétés de capital-risque, il n'y plus de mesure en attente ;

- **à l'article 36** (*Renforcement des obligations des professionnels des services financiers à l'égard de leur clientèle*), **l'arrêté** fixant les frais d'inscription annuels que doivent régler les intermédiaires en opérations de banque, les conseillers en investissements financiers avant leur immatriculation sur le registre unique prévu à l'article L. 512-1 du code des assurances a été pris le **20 décembre 2012**.

Deux mesures sont devenues sans objet :

- **l'article 27** (*Limitation des ventes à découvert et réduction du délai de règlement-livraison des titres*) qui nécessitait **un décret en Conseil d'État** (modalités d'application du présent article) et **un décret simple** (conditions de dérogation) a été profondément réécrit par la **loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière**.

2. Cinq lois qui ont enregistré de nouveaux textes d'application dans l'année

Cinq lois anciennes ont fait l'objet de mesures d'application ou ont connu une abrogation de certaines de leurs dispositions dans l'année :

- Loi n° 2009-594 pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009 :

Sur les **quatre mesures en attente à la fin du dernier contrôle, une seule a été prise** :

- à l'article 60 (*Élaboration d'un schéma minier en Guyane*), le **décret en Conseil d'État n° 2011-2105 du 30 décembre 2011 portant approbation du schéma départemental d'orientation minière (SDOM) de la Guyane** a été publié.

Les trois mesures toujours en attente sont les suivantes :

- à l'article 35 (*Création d'un groupement d'intérêt public visant à la reconstitution des titres de propriété pour les biens fonciers qui en sont dépourvus*), **un décret en Conseil d'État** devait préciser les modalités d'application du présent article.

Le rapport remis en mai 2011 par la mission de préfiguration préconisait la création d'un Groupement d'intérêt public (GIP) par collectivité en plusieurs étapes. Mais selon les informations fournies par les services en charge de l'outre-mer, le Gouvernement a l'intention de modifier l'article 35 de la loi de façon à prévoir que la reconstitution des titres de propriété ne soit plus confiée à un GIP, mais, dans chaque territoire, à un organisme local existant. Cette modification pourrait intervenir dans le futur projet de loi relatif au logement. Dès lors, le décret d'application ne serait pris qu'après l'adoption de ce texte ;

- à l'article 50 (*Création d'un fonds de continuité territoriale*), **un décret** fixant les conditions dans lesquelles les transporteurs aériens fournissent des données statistiques sur les coûts et sur les prix pratiqués est attendu. Ce texte est en cours de rédaction par le ministère des transports ; **un autre décret** fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement des groupements (GIP) qui assurent la gestion déconcentrée des dispositifs de mobilité et de continuité territoriale est toujours en attente.

- Loi n° 2009-1673 de finances pour 2010 du 30 décembre 2009 :

Sur les deux mesures en attente, une mesure a été prise :

- à l'article 97 (*Modernisation du régime de la taxe de balayage*), le **décret n° 2012-559 du 24 avril 2012** a été publié en application de l'article 1528 du code général des impôts et précise les conditions d'application et de recouvrement de la taxe de balayage.

Reste une mesure en attente d'un texte d'application :

- à l'article 77 (*Affectation de ressources aux catégories de collectivités territoriales, répartition du produit fiscal entre collectivités et mesures de coordination*), **un décret** doit préciser les modalités d'application de l'article 1647-0 B septies du code général des impôts. Il est en cours de rédaction.

- **Loi n° 2010-476 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne du 12 mai 2010 :**

Trois mesures restaient en attente de textes d'application. **Seule une mesure a été prise :**

- **à l'article 61** (*Conditions du blocage de l'accès à un site illégal de paris ou de jeux d'argent et de hasard*), le **décret n° 2011-2122 du 30 décembre 2011** précise les modalités d'arrêt de l'accès à une activité d'offre de paris ou de jeux d'argent et de hasard en ligne non autorisée.

Deux mesures sont toujours attendues :

- **à l'article 28** (*Procédure d'agrément des organismes proposant un service d'information et d'assistance aux joueurs excessifs*), **un décret** précisera les informations devant figurer dans le rapport adressé au Comité consultatif des jeux ;

- **à l'article 65** (*Missions des sociétés de courses de chevaux*), **un décret en Conseil d'État** doit actualiser les modalités d'application de l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux. Ce décret, relatif aux conditions d'organisation du pari mutuel par les sociétés-mères, était jusqu'alors suspendu dans l'attente d'une réponse de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) à une question préjudicielle. Suite à l'avis favorable sur le monopole rendu le 30 juin 2011 par la Cour, le décret devait être pris dans les meilleurs délais. Néanmoins, la direction du budget estime aujourd'hui que ce décret serait inutile sauf à être plus restrictif que la loi elle-même.

- **Loi n° 2010-1657 de finances pour 2011 du 29 décembre 2010 :** sur les soixante-quatorze mesures attendues initialement, seize mesures restaient en attente au 1^{er} janvier 2012. **Neuf mesures** ont été prises depuis cette date :

- **à l'article 38** (*Aménagement des réductions d'impôt sur le revenu et d'impôt de solidarité sur la fortune au titre de la souscription au capital de PME et d'entreprises innovantes*), **les décrets n° 2011-924 du 3 août 2011 et n° 2012-465 du 10 avril 2012** relatifs à l'encadrement et à la transparence des frais et commissions prélevés directement ou indirectement par les fonds et sociétés mentionnés aux articles 199 *terdecies*-0 A et 885-0 V *bis* du code général des impôts et **l'arrêté du 10 avril 2012** portant application du décret n° 2012-465 ont été pris pour l'application de cet article ;

- **à l'article 42** (*Création d'une taxe de risque systémique sur les banques*), **l'arrêté** fixant la liste des taxes étrangères concernées a été signé le **6 février 2012** et publié le 11 février 2012 ;

- **à l'article 95** (*Modalités d'imposition à l'impôt sur le revenu des couples qui se constituent ou se séparent*), le **décret n° 2012-448 du 3 avril 2012** précise les modalités d'application pour l'imposition en 2012 des revenus de 2011 ;

- à l'article 137 (*Assujettissement des auto-entrepreneurs à la formation professionnelle*), un **arrêté** déterminant la rémunération des organismes chargés du recouvrement de la contribution était attendu. Le **décret n° 2012-528 du 19 avril 2012** relatif au fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise exerçant une activité artisanale l'a remplacé ;

- à l'article 152 (*Extension du bénéfice de la prime de feu aux marins-pompiers de Marseille*), le **décret en Conseil d'État n° 2012-505 du 17 avril 2012** fixe les conditions d'application de l'article ;

- à l'article 157 (*Dispositif de cessation anticipée d'activité pour les agents du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer exposés à l'amiante*), le **décret en Conseil d'État n° 2012-1149 du 12 octobre 2012** fixe les conditions d'application de l'article ;

- à l'article 208 (*Transfert de compétences à l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH)*), une **convention** déterminant les modalités du transfert était attendue. Le **décret n° 2012-362 du 14 mars 2012** tire les conséquences dans le code du travail des dispositions de l'article 208 de la loi de finances pour 2011.

Deux mesures sont devenues sans objet :

- à l'article 94 (*Conséquences de l'expiration du dispositif « Pass foncier »*), un **décret** déterminant les conditions d'application de cet article est devenu caduc par expiration du délai d'entrée en vigueur prévu par la loi ;

- à l'article 101 (*Encadrement de l'activité des cabinets de conseil en défiscalisation*), un **décret en Conseil d'État** est devenu sans objet en raison de la modification en profondeur de l'article 242 septies du code général des impôts, par l'article 85 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ;

Deux ans après sa promulgation, cinq mesures sont toujours en attente pour que cette loi de finances soit complètement applicable :

- à l'article 104 (*Déconcentration de la procédure de contrôle de la défiscalisation des investissements productifs en outre-mer*), un **décret en Conseil d'État** fixant les conditions d'application de l'article L. 45 F du Livre des procédures fiscales est en cours d'examen par les services concernés et devrait être publié dans les deux mois à venir ;

- à l'article 124 (*Modification du mécanisme de péréquation de recettes départementales et régionales de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)*), deux **décrets en Conseil d'État** fixant les conditions d'application sont attendus. Le projet de décret relatif aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales a été présenté au Comité des finances locales du 12 février 2013. Sa publication devrait intervenir très rapidement ;

- à l'article 126 (*Modification du régime de déduction des redevances de concession de brevets*), **un décret** fixant les conditions d'établissement de la documentation présentant l'économie générale de l'exploitation de la licence ;

- à l'article 175 (*Réforme du dispositif d'exonération de cotisations sociales accordées aux jeunes entreprises innovantes*), **un décret** fixant les conditions de détermination du plafond annuel de cotisations éligibles pour les établissements créés ou supprimés en cours d'année. Ce texte, élaboré sous l'ancienne majorité mais resté en attente, devrait être à nouveau soumis pour arbitrage dans l'année.

- **Loi n° 2010-1658 de finances rectificative pour 2010 du 29 décembre 2010** : cinquante-trois mesures étaient initialement attendues. Sur les vingt-quatre en attente au 1^{er} janvier 2012, **onze mesures ont été prises** sur la période du suivi :

- à l'article 28 (*Réforme des taxes locales d'urbanisme : taxe d'aménagement et versement pour sous-densité*), les **quatre mesures dont trois décrets en Conseil d'État** qui fixent la liste des constructions et des équipements exonérés ont été pris suite à la publication du **décret en Conseil d'État n° 2012-87 du 25 janvier 2012** relatif aux exonérations de la taxe d'aménagement prévues par l'article L. 331-7 du code de l'urbanisme et du **décret n° 2012-88 du 25 janvier 2012** pris pour la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité de l'aménagement ;

- à l'article 32 (*Dispositions fiscales relatives aux transports en commun en Île-de-France*), le **décret en Conseil d'État n° 2012-463 du 6 avril 2012** fixe la liste des communes mentionnée au 2° de l'article L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales ;

- à l'article 34 (*Révision des valeurs locatives foncières des locaux professionnels*), l'**arrêté du 18 février 2013** relatif au modèle de déclaration à souscrire dans le cadre de la mise en œuvre de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels définit l'obligation déclarative incombant aux propriétaires d'un ou plusieurs locaux à usage commercial ou professionnel ;

- à l'article 50 (*Création d'un régime de consolidation du paiement de la TVA au sein d'un groupe*), le **décret en Conseil d'État n° 2012-239 du 20 février 2012** relatif aux modalités d'application du régime optionnel de consolidation au sein d'un groupe du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée et des taxes assimilées fixe les conditions de remboursement en cas de solde négatif et un **arrêté du 20 février 2012** détermine les dates de dépôt des déclarations de taxe sur la valeur ajoutée et des taxes assimilées du redevable du groupe et des assujettis membres du groupe ayant opté pour le régime de consolidation du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée et des taxes assimilées ;

- à l'article 52 (*Simplification des procédures douanières et fiscales*), le **décret en Conseil d'État n° 2012-247 du 21 février 2012** relatif à la garantie du titre des ouvrages en métaux précieux permet de fixer les conditions de marquage d'un poinçon attestant la garantie du titre ;

- à l'article 55 (*Harmonisation des procédures de recouvrement forcé au sein de la DGFIP*), alors qu'un **arrêté** déterminant le montant des frais de recouvrement des créances était attendu, c'est le **décret en Conseil d'État n° 2011-2036 du 29 décembre 2011** relatif aux modalités de recouvrement des produits locaux qui a finalement été publié ;

- à l'article 75 (*Aménagements des régimes SIIC*), le **décret n° 2012-46 du 16 janvier 2012** pris pour l'application des dispositions de l'article 210 E du code général des impôts fixe le pourcentage maximal de la valeur des immeubles pris à bail.

Pour ce texte, il reste par conséquent **treize mesures d'application** qui n'ont pas été publiées au 31 mars 2013 :

- à l'article 34 (*Révision des valeurs locatives foncières des locaux professionnels*), **cinq décrets en Conseil d'État, un décret simple et un arrêté** sont toujours en cours de finalisation avant leur passage en comité des finances locales. Leur publication devrait intervenir avant l'été 2013 ;

- à l'article 47 (*Dispositif de taxation des sacs plastiques*), **deux décrets** fixant les caractéristiques des sacs de caisse à usage unique et la constitution des sacs de caisse unique biodégradables, en attente de publication. Les décrets ne devraient paraître qu'à l'issue d'un travail de consultation préalable des partenaires institutionnels et des représentants de la filière, au plus tard à l'été 2013. La seule contrainte temporelle, fixée par l'article 266 *sexies* du code général des impôts, dispose que ces sacs de caisse seront assujettis à la taxe générale sur les activités polluantes à compter du 1^{er} janvier 2014 ;

- à l'article 49 (*Modification des dispositions relatives à l'éco-taxe poids lourds*), **un décret en Conseil d'État** précisant notamment les modalités selon lesquelles à titre dérogatoire, la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises est liquidée et communiquée par anticipation ;

- à l'article 55 (*Harmonisation des procédures de recouvrement forcé au sein de la DGFIP*), **un décret en Conseil d'État** fixant les modalités d'application de l'article, reste en attente. Selon les informations recueillies l'an dernier, ce texte était en cours de signature par les ministres concernés avant transmission au Secrétariat général du Gouvernement pour signature du Premier ministre. Il semblerait aujourd'hui que le Gouvernement estime sa publication non nécessaire ;

- à l'article 85 (*Ajustement des modalités du transfert de la compétence relative à la formation professionnelle à la collectivité départementale de Mayotte*), **un arrêté** qui détermine la liste des services en charge de la formation professionnelle ayant vocation à être transférés à Mayotte, en attente de publication. Aucune convention n'ayant été signée au plan local dans le délai de trois mois suivant l'entrée en vigueur de la loi, l'arrêté attendu devrait être pris d'ici la fin de l'année, après avis de la commission nationale de conciliation (CNC) ;

- à l'article 106 (*Exonération de la redevance annuelle domaniale relative à l'utilisation des fréquences de communication radioélectrique*), **un arrêté** qui fixe les modalités d'application du IV de l'article (personnes exonérées du paiement de la redevance annuelle domaniale due en application des articles L. 41-1, L. 42-1 et L. 42-2 du code des postes et des communications électroniques). Cet arrêté est en attente de publication par la direction générale de la sécurité civile (ministère de l'intérieur), qui doit proposer un texte conjoint avec le ministère chargé du budget fixant la liste des exonérés.

3. Deux lois qui n'ont fait l'objet d'aucune nouvelle mesure d'application

On déplorera le fait que **deux lois n'ont reçu aucun texte d'application dans l'année**. Il s'agit des lois suivantes :

- **Loi n° 2006-1666 de finances pour 2007 du 21 décembre 2006 :**

Trois mesures d'application sont toujours attendues :

- à l'article 25 (*Allègement de la taxation des jeux automatiques installés dans les lieux publics*), aucune évolution n'a été constatée depuis le précédent contrôle. **Trois arrêtés** sont toujours attendus, chacun devant préciser les caractéristiques et modalités de fonctionnement des appareils automatiques installés (article 613 *septies* du code général des impôts), le modèle et les modalités de dépôt de la déclaration à l'administration (article 613 *nonies* du CGI) et le modèle de déclaration des recettes lors d'un dépôt chez un tiers (article 613 *undecies* du CGI). Mais en pratique, cette absence de texte n'empêche pas l'application du dispositif car ces dispositions sont « couvertes » par un arrêté antérieur, dans lequel seule une référence pourrait être actualisée pour la forme. Dès lors, il semble peu probable que ces mesures soient prises un jour.

- Loi n° 2008-1425 de finances pour 2009 du 27 décembre 2008 :

• **à l'article 153** (*Instauration d'une taxe due par les poids lourds à raison de l'utilisation de certaines infrastructures*), **Quatre mesures d'application sont toujours en attente** : un **décret en Conseil d'État** concernant les conditions d'autorisation à percevoir des frais de dossier ainsi que **trois arrêtés** fixant les modalités d'affectation de la taxe et la date d'entrée en vigueur de l'affectation de la taxe, nécessaires pour la pleine application de ce dispositif. Il est à noter toutefois que le dernier arrêté, prévoyant la date d'entrée en vigueur de l'article 285 *septies* du code des douanes, devrait être abrogé par le projet de loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, en cours d'examen par le Parlement.

4. Une mesure définitivement abandonnée ?

- Loi n° 99-1173 de finances rectificative pour 1999 du 30 décembre 1999 :

Sur les **quatre décrets** (dont deux en Conseil d'État) **en attente à l'article 18**, relatif aux droits d'accises et actualisant le code général des impôts (articles 302 F *bis*, 302 F *ter*, 568 et 570 du code général des impôts, **aucune évolution notable n'a été enregistrée depuis le dernier contrôle.**

En 1999, la transposition dans le droit interne national des dispositions concernant la suppression du *duty free* entre États membres avait conduit, à l'issue d'un arbitrage complexe, à finalement retenir le principe de continuité territoriale entre les DOM et la métropole, empêchant d'inscrire juridiquement dans le code général des impôts l'exonération de TVA ou d'accises des biens acquis par des voyageurs de métropole vers les DOM.

Depuis lors, la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) ainsi que la direction de la législation fiscale (DLF) avaient essayé de revenir sur cet arbitrage. Interrogée par votre commission, la DGDDI estimait que **les décrets devaient être pris avant la fin de l'année 2010**. Plus de deux ans après, aucune mesure n'a cependant été prise.

La commission des finances a donc plusieurs fois formulé le souhait que les situations de blocage portant sur les textes les plus anciens puissent connaître leur épilogue et qu'une initiative gouvernementale ou parlementaire permette l'abrogation de dispositifs abandonnés de fait.

Il semblerait aujourd'hui, selon les réponses fournies par le **ministère de l'économie et des finances**, que les **deux décrets** concernant les modalités d'application des articles 302 F *bis* et 302 F *ter* du CGI **soient en cours de finalisation** et que le Conseil d'État en soit saisi dans le courant de l'été 2013.

III. LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE : LA NORME POUR LES LOIS DE FINANCES

Tout l'enjeu de la mesure comparative des taux de mise en application entre les lois examinées selon la procédure accélérée et les autres lois réside dans le fait de vérifier que les lois dont un délai d'examen resserré est imposé au Parlement sont, en contrepartie, mises en application rapidement.

Mais cette **analyse est dénuée de sens en ce qui concerne l'essentiel des travaux de la commission des finances** puisque l'article 47 de la Constitution encadre strictement les délais d'examen des lois de finances¹. On peut donc considérer que la **procédure accélérée est de droit** pour la majorité des textes pour lesquels elle est compétente au fond (**sept des neuf** lois adoptées entre juillet 2011 et septembre 2012) puisque seules les lois de règlement ne sont pas soumises de droit à la procédure accélérée².

Néanmoins, cette procédure a tout de même été engagée par le Gouvernement pour l'examen de la loi n° 2012-926 du 31 juillet 2012 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2011.

Ainsi, au cours de la période du suivi, **seule la loi n° 2011-859 du 20 juillet 2011** de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010 **a été examinée selon la procédure normale**. On doit toutefois observer que cette loi est d'application directe.

IV. PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION SELON LEUR ORIGINE

Au cours de l'année écoulée quarante-quatre mesures anciennes ont été publiées, portant le stock des mesures issues des lois anciennes toujours en attente à trente-cinq.

¹ Art. 47. - Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

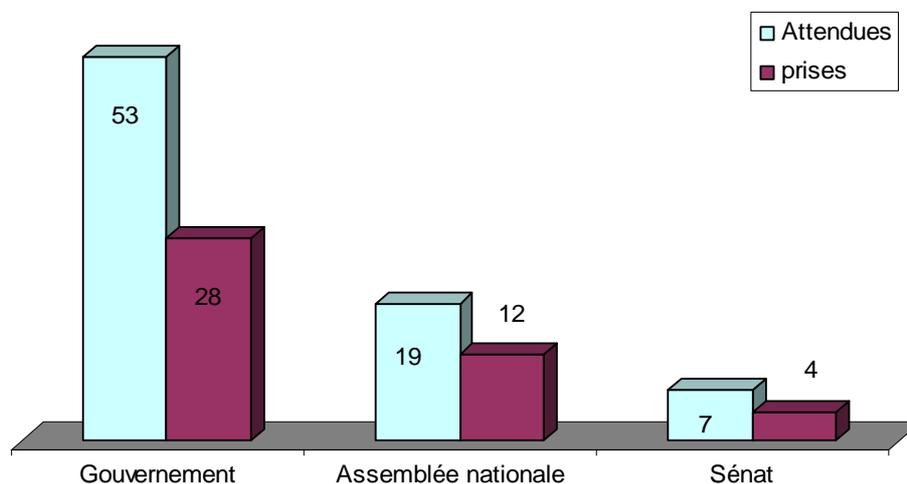
Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.(...)

² Décision du Conseil constitutionnel n° 85-190 DC du 24 juillet 1985.

Comparaison par origine des mesures d'application prises par rapport aux mesures attendues (stock des lois anciennes)

Texte	Mesures attendues depuis le dernier contrôle				Mesures prises ou devenues sans objet				Mesures encore en attente
	Total	Gouvernement	AN	Sénat	Total	Gouvernement	AN	Sénat	
LFR 1999 (1999-1173)	4	4	-	-	0	-	-	-	4
LF 2007 (2006-1666)	3	-	3	-	0	-	-	-	3
LFR 2006 (2006-1771)	6	2	4	-	6	2	4	-	0
LFR 2007 (2007-1824)	1	1	-	-	1	-	1	-	0
LF 2009 (2008-1425)	4	4	-	-	0	-	-	-	4
LODEOM (2009-594)	4	3	-	1	1	-	-	1	3
LF 2010 (2009-1673)	2	-	2	-	1	-	1	-	1
3 ^{ème} LFR 2009 (2009-1674)	1	-	1	-	1	-	1	-	0
Jeux en ligne (2010-476)	3	2	1	-	1	1	-	-	2
Régulation bancaire et financière (2010-1249)	11	7	4	-	11	8	3	-	0
LF 2011 (2010-1657)	16	11	3	2	11	7	2	2	5
LFR 2010 (2010-1658)	24	19	1	4	11	10	-	1	13
TOTAL	79	53	19	7	44	28	12	4	35

Mesures prises/attendues selon leur origine (stock des lois anciennes)



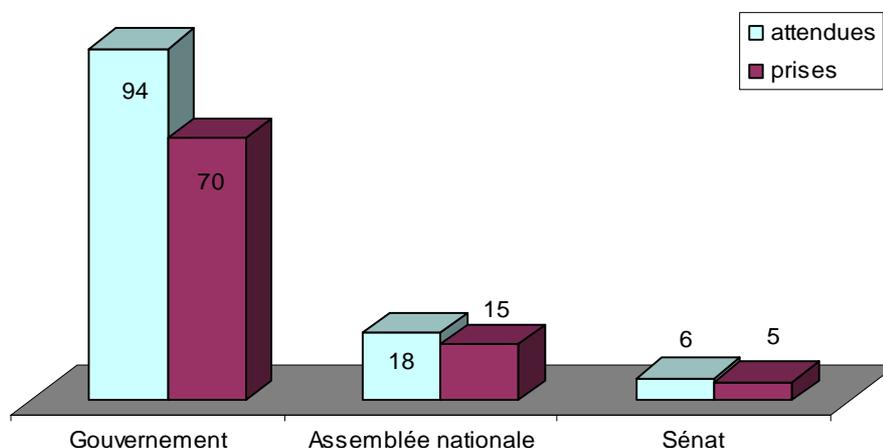
S'agissant des lois de la session, 90 mesures sur 118 attendues ont été prises. L'analyse par origine des mesures attendues (selon que l'article concerné est issu du texte ou d'un amendement du Gouvernement ou d'une initiative parlementaire) révèle que près de **80 % des mesures attendues proviennent de l'initiative gouvernementale** (94 mesures sur 118 au total), soit un taux en augmentation (67 % pour la session ordinaire 2010-2011).

Pour cette session, le Gouvernement n'a pas **appliqué** davantage les **mesures qu'il a lui-même introduites** (le **taux de mise en application des mesures d'origine gouvernementale est de 74,5 %**) que celles issues d'amendements de l'Assemblée Nationale ou du Sénat (83 %).

Comparaison par origine des mesures d'application prises par rapport aux mesures attendues (période du suivi des lois : 14 juillet 2011- 30 septembre 2012)

Texte	Attendues				Prises ou devenues sans objet				Encore en attente
	Total	Gouvernement	AN	Sénat	Total	Gouvernement	AN	Sénat	
LFR 2011 (2011-900)	18	10	6	2	18	10	6	2	0
LF 2012 (2011-1977)	50	40	9	1	39	32	7	-	11
LFR 2011 (2011-1978)	32	29	1	2	16	13	1	2	16
LFR 2012 (2012-354)	10	9	1	-	9	9	-	-	1
LFR 2012 (2012-958)	8	6	1	1	8	6	1	1	0
TOTAL	118	94	18	6	90	70	15	5	28

**Mesures prises/attendues selon leur origine
(lois adoptées pendant la période du suivi)**



En outre, le calcul des mesures appliquées comptabilise aussi bien l'application **positive** (les mesures prises) que l'**application négative** (les mesures devenues sans objet, au sein desquelles un certain nombre le sont par « abandon »), ce qui tempère quelque peu l'analyse de la célérité avec laquelle le Gouvernement pourrait appliquer les lois adoptées.

V. LES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT À REMETTRE AU PARLEMENT

Seuls **70 des 175 rapports** attendus pour les lois promulguées depuis 2001 ont été effectivement remis au Parlement, soit moins de la moitié (40 % précisément).

La **demande croissante** de rapports du Gouvernement au Parlement que l'on constate notamment depuis la session 2006-2007 (cf. tableau ci-après) résulte en partie des difficultés qu'éprouvent les parlementaires à légiférer dans un contexte juridique contraint notamment par l'application de l'article 40 de la Constitution.

À cet égard, **parmi les trente-quatre rapports introduits au cours de l'année parlementaire 2008-2009, vingt-quatre concernent la seule loi n° 2008-1425 de finances pour 2009.** Seuls sept d'entre eux ont fait l'objet d'un dépôt au 31 mars 2013.

Dispositions législatives prévoyant le dépôt d'un rapport (deux dernières législatures)

	Nombre de dispositions législatives imposant le dépôt d'un rapport	Rapports déposés	Rapports non déposés à la date prévue (devenus sans objet)	Rapports devenus sans objet en raison de l'abrogation de la disposition législative qui les prévoit ¹	Rapports en attente	Taux de mise en application
2001-2002	15	7	4	3	1	47 %
2002-2003	9	5	1	2	1	55,5 %
2003-2004	7	3	2	1	1	43 %
2004-2005	7	3	0	2	2	43 %
2005-2006	7	4	3	0	0	57 %
2006-2007	16	6	6	0	4	37,5 %
2007-2008	16	7	4	-	5	44 %
2008-2009	34	11	8	-	15	32 %
2009-2010	20	9	6	-	5	45 %
2010-2011	18	9	5	-	4	50 %
2011-2012	26	6	0	-	20	23 %
Total	175	70	39	8	58	40 %

¹ «Art. 4 ter.- Toute disposition législative prévoyant la remise régulière par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sans préciser la durée de son application est abrogée à l'expiration d'un délai de cinq ans suivant l'année de son entrée en vigueur. » Cette disposition ne s'applique toutefois pas aux rapports visés à l'article 69 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration du droit et à l'article 92 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

L'article 69 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, modifié par l'article 92 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, a complété l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires¹ en **instituant l'abrogation au bout de cinq ans de toute mesure législative prévoyant la remise régulière d'un rapport sans condition de délai, tout en prévoyant une série d'exceptions à cette règle.**

Tous les rapports du Gouvernement au Parlement ne sont donc pas concernés mais seulement ceux dont la remise est périodique.

À la fin de la session extraordinaire de septembre 2012, cette mesure concerne **huit des rapports² qui n'avaient pas été déposés depuis 2001** (cf. colonne 5 du tableau).

VI. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES LORS DU CONTRÔLE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

A. EN RAISON DES LACUNES DE L'OUTIL DE CONTRÔLE (LÉGIFRANCE)

L'existence sur le site Légifrance d'un échéancier de parution des textes réglementaires, établi par le Secrétariat général du Gouvernement, permet de faciliter le contrôle de la mise en application des lois. Pour autant, on peut regretter que cet échéancier soit incomplet, pour deux raisons principales :

- **l'absence de comptabilisation des arrêtés** au seul profit des décrets simples ou pris en Conseil d'État ;

- **l'irrégularité de mise à jour des dates prévisionnelles de publication** des textes lorsque l'échéance est dépassée et que les mesures n'ont toutefois pas été prises.

B. EN RAISON DES TEXTES EUX-MÊMES

Les visas des décrets ou des arrêtés omettent - certes de moins en moins souvent - de citer l'article du code qu'ils mettent en application et visent seulement, par exemple, le code monétaire et financier ou le code général des impôts, ce qui rend la recherche difficile.

¹ Cf. 1.

² Parmi ces 8 rapports, on compte 2 rapports prévus par des dispositions législatives de l'année parlementaire 2001-2002, 2 rapports prévus par des lois promulguées lors de l'année parlementaire 2002-2003, 1 rapport prévu par une loi promulguée lors de l'année parlementaire 2003-2004, 3 rapports prévus par des lois promulguées lors de l'année parlementaire 2004-2005.

En revanche, **la mention de l'objet résumé en en-tête du décret et d'une notice précisant son contenu et sa base juridique**, apparue l'an dernier, **constitue une réelle avancée dans la lisibilité des textes réglementaires** qui mérite d'être soulignée.

Reste que le suivi de l'application des lois demeure une activité incertaine lorsque des textes pris ultérieurement viennent **abroger ou rendent sans objet** des dispositions pour lesquelles sont attendues des mesures d'application. Seule la coopération des administrations ministérielles permet en réalité de « tracer » de manière fiable les dispositions réglementaires en attente sur les lois promulguées.

VII. CONCLUSION : LES PISTES D'AMÉLIORATION PROPOSÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances proposait l'an dernier plusieurs pistes d'amélioration pour le contrôle de l'application des lois.

Si le Gouvernement a fait suite à la suggestion de **transmettre en amont les échéanciers prévisionnels** de publication des mesures réglementaires et s'efforce de faire figurer **la mention des références précises des dispositions législatives** (article et numéro de la loi) dans l'intitulé ou les visas des décrets et arrêtés pris pour leur application, il n'a pas répondu aux demandes suivantes :

- **la demande de transmission par le Gouvernement des projets de décrets correspondants au moment du dépôt d'un projet de loi** n'est que très partiellement satisfaite dans les études d'impact des projets de loi « ordinaires » soumis à la commission des finances ;

- par ailleurs, la commission n'a pas noté d'amélioration dans **l'information spontanée de la commission saisie au fond et la justification des retards des échéanciers prévisionnels de publication des mesures réglementaires attendues.**

Des progrès sont toujours attendus dans ces domaines.

② COMMUNICATION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION

Mercredi 17 avril 2013

Au cours d'une séance tenue l'après-midi, la commission entend d'abord une communication de M. Jean-Pierre Caffet, vice-président, sur le contrôle de l'application des lois, en remplacement de M. Philippe Marini, président.

M. Jean-Pierre Caffet, président. - Le premier point de notre ordre du jour - saisine pour avis et désignation d'un rapporteur sur le projet de loi portant sur les métropoles - étant reporté à la semaine prochaine, je vous présente maintenant la traditionnelle communication du président de la commission sur l'application des lois.

Chaque année, les commissions permanentes établissent le bilan de la parution des textes réglementaires d'application des lois dont elles ont été saisies au fond. Après communication en commission, ces bilans sont consolidés et publiés sous forme d'un rapport qui connaît un certain retentissement médiatique. Cette année, un débat sera organisé en séance publique, à l'initiative de la commission pour le contrôle de l'application des lois, lors d'une semaine de contrôle du mois de juin.

Au cours de l'exercice 2011-2012, la commission des finances a contrôlé l'application de 21 lois, dont 12 sont antérieures au 13 juillet 2011 : 134 textes d'application ont été pris ou sont devenus sans objet (68 % des 197 mesures en attente). Si les lois récentes sont mieux mises en application, le stock de mesures anciennes en attente ne se résorbe que lentement : seules 44 sur 79 ont été prises, ce qui porte néanmoins le taux d'application du stock à plus de 90 % et a permis de rendre quatre lois - dont une de 2006 - entièrement applicables. En 2012, les textes adoptés juste avant et juste après l'alternance ont été mis en oeuvre rapidement et intégralement ou presque (90 % de textes parus pour le collectif de mars 2012, 100 % pour le collectif de juillet). Certaines lois n'ont reçu aucun texte d'application dans l'année. La plus ancienne figurait dans la loi de finances rectificative pour 1999 : il serait hautement souhaitable que le Gouvernement la rende totalement applicable ou l'abroge...

M. Richard Yung. - De quoi s'agit-il ?

M. Jean-Pierre Caffet, président. - De la transposition de dispositions concernant la suppression du *duty free* entre Etats membres, qui avait conduit à retenir le principe de continuité territoriale entre les DOM et la métropole.

Quatre des neuf lois examinées au fond par la commission des finances en 2011-2012 sont d'application directe : les deux lois de règlement de 2010 et de 2011, et les deuxième et troisième collectifs pour 2011. Deux lois ont été rendues complètement applicables : il s'agit des lois de finances rectificatives du 29 juillet 2011 et du 16 août 2012.

Le taux de publication des textes d'application est élevé pour les mesures dont le gouvernement est à l'origine (74 %) comme pour celles issues d'amendements des parlementaires (83 %). De plus, 62 % des mesures ont été publiées dans les six mois suivant la promulgation de la loi, en conformité avec le délai prescrit par la circulaire du Premier ministre du 1^{er} juillet 2004. En revanche, seuls 70 des 175 rapports attendus par les lois adoptées depuis 2001 ont été effectivement remis au Parlement.

Plusieurs pistes de rationalisation de ce contrôle pourraient de nouveau être proposées : transmission des projets de décret au moment du dépôt d'un projet de loi, transmission des échéanciers prévisionnels de publication des mesures réglementaires ou des justifications en cas de retard. Je vous encourage, dans le cadre de vos prérogatives de rapporteurs au fond ou de rapporteurs spéciaux, à identifier les difficultés et à interroger les administrations défaillantes, soit par courrier, soit lors de vos missions de contrôle.

La commission donne acte à M. Jean-Pierre Caffet, vice-président, de la communication.

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE
LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET
D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

① BILAN STATISTIQUE

Conformément aux instructions du Bureau du Sénat, le bilan annuel de l'application des lois, présenté par chaque commission permanente dans son domaine de compétence, a pour objet de faire le point sur l'état d'application des lois votées au cours des sessions précédentes. Il vise à contrôler l'activité du Gouvernement dans sa production de normes réglementaires (décrets d'application, arrêtés et circulaires) et les délais dans lesquels ces mesures sont publiées. Il permet plus particulièrement de suivre l'application des dispositions législatives d'origine parlementaire.

I. LE CARACTÈRE MOUVANT DES PÉRIODES DE RÉFÉRENCE PRISES EN COMPTE POUR LE SUIVI DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

À l'issue des travaux du « comité de suivi de l'application des lois »¹, il a été décidé de modifier les périodes de référence prises en compte pour élaborer les statistiques relatives à la mise en application des lois. Jusqu'en 2010, les commissions permanentes du Sénat examinaient, au 30 septembre, les mesures réglementaires relatives à toutes les lois promulguées lors de la session qui s'achevait à la même date. Les périodes de référence des lois promulguées et des mesures réglementaires à prendre en compte étaient donc confondues. Ce procédé n'était pas satisfaisant dans la mesure où les lois promulguées en toute fin de période de référence présentaient automatiquement un taux de mise en application extrêmement bas, le Gouvernement n'ayant pas eu matériellement le temps de publier les mesures réglementaires correspondantes avant que ne s'achève la période de référence.

Il a, depuis lors, été décidé de procéder différemment en décalant dans le temps la période de référence des mesures réglementaires prises en compte : sont aujourd'hui intégrées dans les statistiques toutes les mesures prises dans les six mois suivant la dernière promulgation d'une loi comptabilisée dans la période de référence. Deux périodes de références sont donc dissociées depuis lors : une période de référence des lois prises en compte, dont la durée a été raccourcie, et une période de référence des mesures réglementaires comptabilisées de six mois plus longue afin que les statistiques établies aient un sens.

¹ Organisme mis en place à la demande de M. le Ministre des relations avec le Parlement de l'époque, M. Patrick OLLIER, le 10 mars 2011.

Mécaniquement, en adoptant une période de référence plus courte pour les lois concernées et en retenant une période d'adoption des mesures réglementaires plus longue, ces nouvelles périodes de référence favorisent un meilleur taux de mise en application.

À l'issue de la session 2010-2011, la période de référence des lois adoptées a donc été arrêtée au 30 juin (soit toutes les lois promulguées jusqu'au 13 juillet 2011 inclus). C'est la raison pour laquelle, cette année, sont à prendre en compte les lois promulguées du 14 juillet 2011 au 30 septembre 2012 ; les mesures réglementaires étant comptabilisées dans les 6 mois après la fin de cette période (soit jusqu'au 31 mars 2012).

Précisons d'ores et déjà que l'objectif assigné à la dissociation de ces nouvelles périodes de référence, à savoir un taux de mise en application des lois de 100 %, est loin, cette année encore, d'avoir été atteint s'agissant des textes qui relèvent de la commission des lois.

Le taux de mise en application des lois promulguées entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012 s'élève à 36%. Ce chiffre relativement insatisfaisant au regard des éléments précités est à nuancer. D'une part, il ne traduit pas davantage que lors des sessions précédentes l'aspect qualitatif des mesures prises. Des mesures d'application « secondaires » peuvent ne pas avoir été prises et diminuer le taux de mise en application d'une loi alors même que celle-ci est parfaitement appliquée sur le terrain et que l'essentiel du dispositif est en place. D'autre part, comme lors de chaque alternance, l'empressement de l'exécutif à prendre les mesures d'application des lois adoptées à l'initiative de la précédente majorité est mesuré.

II. LA COMMISSION DES LOIS : LE RYTHME LÉGISLATIF LE PLUS SOUTENU DES COMMISSIONS PERMANENTES

A. UNE INTENSIFICATION DU NOMBRE DE TEXTES EXAMINÉS AU FOND CES DERNIÈRES ANNÉES

Au cours de la période de référence, entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012, **21 lois** examinées au fond par la commission des lois ont été promulguées.

Liste des 21 lois, examinées par la commission des lois, qui ont été promulguées entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012

- Loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel ;
- Loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité ;
- Loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines ;
- Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives ;
- Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique ;
- Loi n° 2012-346 du 12 mars 2012 relative aux mesures conservatoires en matière de procédures de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire et aux biens qui en font l'objet ;
- Loi n° 2012-326 du 7 mars 2012 relative aux formations supplétives des forces armées ;
- Loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif ;
- Loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale ;
- Loi organique n° 2012-272 du 28 février 2012 relative au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle ;
- Loi organique n° 2012-208 du 13 février 2012 portant diverses dispositions relatives au statut de la magistrature ;
- Loi n° 2011-1940 du 26 décembre 2011 visant à instaurer un service citoyen pour les mineurs délinquants ;
- Loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles ;
- Loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs ;
- Loi organique n° 2011-918 du 1er août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française ;
- Loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique ;
- Loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ;

-Loi n° 2011-871 du 26 juillet 2011 fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région ;

-Loi organique n° 2011-870 du 25 juillet 2011 modifiant l'article 121 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

-Loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique ;

-Loi n° 2011-850 du 20 juillet 2011 de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques.

Pour rappel, 23 lois également examinées au fond par la commission des lois avaient été promulguées entre le 1er octobre 2010 et le 13 juillet 2011, 23 au cours de la session 2009-2010, 15 pendant la session 2008-2009, 22 pendant la session 2007-2008, 18 pendant la session 2006-2007, et 13 pendant la session 2005-2006.

Au cours des trois dernières périodes de référence, le nombre de texte examiné au fond par la commission des lois s'est donc systématiquement maintenu au-delà de 20, malgré le raccourcissement des périodes de référence.

Si l'on exclut les approbations de conventions, traités et accords internationaux, la commission des lois a donc examiné 37 % de l'ensemble des textes promulgués sur la période¹, niveau le plus élevé, cette année encore, de l'ensemble des commissions permanentes.

Ces éléments chiffrés démontrent le rythme législatif particulièrement soutenu de la commission des lois durant cette période.

B. UN NOMBRE D'AVIS ET DE RAPPORTS D'INFORMATION TOUJOURS PLUS IMPORTANT

1. Vingt-quatre avis dont vingt et un avis budgétaires

Sur la période de référence, la commission a rendu **vingt-quatre avis, répartis entre vingt et un avis budgétaires et trois avis sur des textes non budgétaires** (contre 16 avis, dont 13 budgétaires, entre le 1^{er} octobre 2010 et le 13 juillet 2011 et 13 avis budgétaires sans aucun avis législatif au cours de la session 2009-2010) :

-Avis n° 624 sur la proposition de loi visant à abroger la loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire ;

-Avis n° 435 sur le projet de loi relatif à la majoration des droits à construire ;

¹ Soit 21 lois sur les 57 promulguées au cours de la période.

-Avis n° 158 sur le projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs.

2. Neuf rapports d'information et six rapports relatifs à des propositions de résolution

La commission des lois a également rendu 9 rapports d'information contre 10 entre le 1^{er} octobre 2010 et le 13 juillet 2011 et 3 au cours de la session 2009-2010. Les rapports d'information rendus portaient sur les thèmes suivants :

- « **De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique** » (Rapport d'information n° 782 du 26 septembre 2012 par MM. François PILLET et René VANDIERENDONCK) ;

- « **La Cour européenne des droits de l'homme à la recherche d'un second souffle** » (Rapport d'information n° 705 du 25 juillet 2012 par MM. Jean-Pierre MICHEL et Patrice GÉLARD) ;

- « **Mayotte : un nouveau département confronté à de lourds défis** » (Rapport d'information n° 675 du 18 juillet 2012 par MM. Jean-Pierre SUEUR, Christian COINTAT et Félix DESPLAN) ;

- « **Services publics, vie chère, emploi des jeunes : La Réunion à la croisée des chemins** » (Rapport d'information n° 676 du 18 juillet 2012 par MM. Jean-Pierre SUEUR, Christian COINTAT et Félix DESPLAN) ;

- « **La réforme de la carte judiciaire : une occasion manquée** » (Rapport d'information n° 662 du 11 juillet 2012 par Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT et M. Yves DÉTRAIGNE) ;

- « **Loi pénitentiaire : de la loi à la réalité de la vie carcérale** » (Rapport d'information n° 629 du 4 juillet 2012 par M. Jean-René LECERF et Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT) ;

- « **Groupe de travail sur le harcèlement sexuel** » (Rapport d'information n° 596 du 15 juin 2012 par Mmes Annie DAVID, Brigitte GONTHIER-MAURIN et M. Jean-Pierre SUEUR) ;

- « **Vingt ans de communautés de communes : bilan et perspectives - La révolution de l'intercommunalité** » (Rapport d'information n° 379 du 15 février 2012 par M. Jean-Pierre SUEUR) ;

- « **Les projets européens de réforme de Schengen et du droit pénal** » (Rapport d'information n° 279 du 20 janvier 2012 par M. Jean-Pierre SUEUR, Mme Éliane ASSASSI, M. Christophe BÉCHU, Mmes Esther BENBASSA, Corinne BOUCHOUX, MM. Christian COINTAT, Félix DESPLAN, Yves DÉTRAIGNE, Patrice GÉLARD, Mlle Sophie JOISSAINS, MM. Jean-René LECERF, Jean-Yves LECONTE, Jean-Pierre MICHEL, Alain RICHARD et Mme Catherine TASCA).

En outre, la commission des lois a examiné, entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012, **six propositions de résolutions qui ont donné lieu aux rapports ou avis suivants :**

- Rapport n° 706 sur la proposition de résolution relative à la réforme du règlement « Eurodac » (E 7388) du 25 juillet 2012 par M. Jean-Yves LECONTE ;

- Avis n° 666 sur la proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête sur l'influence des mouvements à caractère sectaire dans le domaine de la santé du 11 juillet 2012 par M. Bernard SAUGEY ;

- Rapport n° 465 sur la proposition de résolution en application de l'article 73 quater du Règlement, sur les propositions de directive « marchés publics » et « concessions de services » (E 6987, E 6988 et E 6989) du 6 mars 2012 par M. Gaëtan GORCE ;

- Rapport n° 446 sur la proposition de résolution sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (E 7055) du 29 février 2012 par M. Simon SUTOUR ;

- Rapport n° 447 sur la proposition de résolution sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des données à caractère personnel du 29 février 2012 par M. Simon SUTOUR ;

- Rapport n° 169 sur la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat afin de renforcer le pluralisme et l'action du Sénat en matière de développement durable du 7 décembre 2011 par M. Alain ANZIANI.

C. LES TEXTES EXAMINÉS MAIS NON PROMULGUÉS

Outre les 21 lois examinées et promulguées, sept propositions de loi ont été examinées et adoptées, dont cinq sont actuellement en navette à l'Assemblée nationale et deux au Sénat pour une nouvelle lecture, contre quatre entre le 1^{er} octobre 2010 et le 13 juillet 2011 et cinq au cours de la session 2009-2010. **Il s'agit de :**

- la proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales ;
- la proposition de loi constitutionnelle visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France ;
- la proposition de loi visant à étendre l'obligation de neutralité aux structures privées en charge de la petite enfance et à assurer le respect du principe de laïcité ;

-
- la proposition de loi visant à punir d'une amende tout premier usage illicite constaté de l'une des substances ou plantes classées comme stupéfiants ;
 - la proposition de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution ;
 - la proposition de loi relative à l'abrogation du conseiller territorial ;
 - la proposition de loi visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies.

En outre, la commission des lois a examiné **une proposition de loi** (tendant à modifier les dispositions relatives aux centres de gestion de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) toujours **en instance d'examen en séance publique**, mais qui n'a vraisemblablement pas vocation à être inscrite à l'ordre du jour dans la mesure où l'essentiel de ses dispositions a été repris à l'occasion de l'examen d'autres textes, et notamment par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

De plus, la commission des lois a examiné **une proposition de loi qui n'a pas été adoptée en séance publique** mais a fait l'objet d'un examen en commission puis en séance publique. Il s'agit de la proposition de loi modifiant le délai de prescription de l'action publique des agressions sexuelles autres que le viol.

Par ailleurs, **deux propositions de loi examinées par** la commission des lois ont été **renvoyées en commission**. C'est le cas de la proposition de loi relative à la délinquance d'imprudence et à une modification des dispositions de l'article 223-1 du code pénal instituant le délit de « mise en danger délibérée de la personne d'autrui » qui a fait l'objet d'un renvoi en commission lors de la séance publique du 19 janvier 2012 et de la proposition de loi relative à la prévention et l'accompagnement pour l'organisation des soirées en lien avec le déroulement des études, renvoyée en commission le 15 novembre 2011.

En outre, la commission des lois a examiné **une proposition de loi**, définitivement adoptée par le Parlement, mais qui a été **censurée par le Conseil constitutionnel**. Il s'agit de la proposition de loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi.

Autrement dit, **la commission des lois a examiné en tout trente-trois textes législatifs** au cours de la période de référence.

Concernant les vingt et une lois promulguées, on constate que sept sont d'application directe, trois sont devenues applicables au cours de la période de référence, huit sont partiellement applicables et trois ne sont pas applicables.

Autrement dit, au 31 mars 2013, neuf lois sur les vingt et une promulguées sont entièrement applicables - c'est-à-dire d'application directe ou appliquées à 100 % - et douze appellent encore des mesures d'application. Cette situation ne semble pas satisfaisante. En effet, alors même que pour la deuxième période consécutive la période d'adoption des mesures réglementaires retenue est plus longue que par le passé, et que la période de référence des lois promulguées est plus courte, le taux de lois promulguées qui ne sont pas encore pleinement applicables est toujours plus élevé (douze sur vingt et une, soit 57,1%, contre neuf lois sur vingt-trois, c'est-à-dire 39,1 % en 2010/2011 et huit sur vingt-trois, soit 34,8 %, lors de la session 2009-2010).

Ceci peut en particulier s'expliquer par le fait que la part des lois d'application directe, qui avait substantiellement augmenté lors des sessions précédentes (36,40% au cours de la session 2007-2008, 60% au cours de la session 2008-2009, 65,2% en 2009-2010 et 43,5% entre le 1^{er} octobre 2010 et le 13 juillet 2011) retombe pour les lois promulguées entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012 à 28,6 %.

III. UNE MISE EN APPLICATION DES LOIS INSATISFAISANTE

A. DE NOMBREUSES MESURES RÉGLEMENTAIRES ENCORE EN ATTENTE

Au 31 mars 2013, seules 61 des 170 mesures réglementaires d'application prévues par les lois promulguées entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012 avaient été prises. Le taux de mise en application des lois sur la période de référence s'établit donc à 36 %, contre 46 % entre le 1^{er} octobre 2010 et le 13 juillet 2011.

Contrairement aux exercices précédents où les lois promulguées à la toute fin de la session « plombaient » les statistiques puisqu'elles appelaient de nouvelles mesures d'application qui ne pouvaient objectivement pas être prises en quelques jours, le calcul effectué laisse au Gouvernement, pour la deuxième fois consécutive, plusieurs mois pour prendre les mesures réglementaires nécessaires. Le taux de mise en application des lois ne s'est pas amélioré en conséquence.

Malgré cette situation nouvelle, plus favorable à l'exécutif, et également plus cohérente, à peine une mesure réglementaire sur trois nouvellement prévue entre octobre 2011 et septembre 2012 avait été prise au 31 mars 2013.

Soulignons que trois des vingt et une lois promulguées au cours de la période de référence, concentrent, à elles seules, 69 des 109 mesures encore en attente, soit 63 % des mesures réglementaires concernées :

- 36 mesures concernent ainsi la loi n° 2011-884 du 27/07/2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique ;

- 16 mesures concernent la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

- 17 mesures réglementaires de mise en application en attente concernent la loi n° 2012-387 du 22/03/2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives ;

Or, comme on peut le remarquer, aucune de ces lois n'est parue dans les derniers mois de la période de référence.

B. DES DÉLAIS DE PARUTION DES MESURES DE MISE EN APPLICATION INÉGAUX

Les 63 mesures de mise en application (61 prévues et 2 non prévues) des lois promulguées au cours de la période de référence ont été publiées dans les délais suivants :

Statistiques sur les délais de parution des mesures de mise en application prévues concernant les lois promulguées entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012 (à l'exclusion des rapports)

Nombre de mesures réglementaires prévues prises dans un délai de	Total	Pourcentage
Inférieur ou égal à six mois	35	57,4 %
De plus de six mois à un an	21	34,4 %
De plus de un an à 2 ans	5	8,2 %
Total	61	100 %

57,4 % des mesures de mise en application prises et prévues l'ont été cette année dans un délai de moins de six mois, contre 51,4% en 2011-2012 et 100% au cours de la session 2009-2010. Cependant, le net recul enregistré au cours de ces deux dernières années n'est pas réellement significatif dans la mesure où la période retenue de prise des mesures réglementaires est désormais bien plus longue. Il est donc normal que davantage de mesures aient été prises à l'issue d'un délai plus long.

D'ailleurs, sur ce point, on peut même considérer que la situation s'améliore partiellement, puisqu'en valeur absolue, le nombre de mesures prises dans un délai inférieur à six mois a largement augmenté lors des deux dernières périodes de référence: 35 mesures en tout cette année et 37 en 2010-2011, contre seulement dix au cours de la session 2009-2010.

Cependant, cette relative rapidité sur les mesures réglementaires prises ne doit pas occulter le nombre important de mesures prévues non prises.

IV. UN RECOURS MASSIF À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE QUI REFLÈTE LES CONDITIONS D'EXAMEN DES TEXTES

Soulignons que l'usage de la procédure accélérée constitue la donnée statistique la plus inquiétante concernant les lois examinées par la commission des lois: **100 % des projets de lois** (douze textes) et **66,7 % des propositions des lois** (six des neuf textes) promulgués entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012, soit **85,8% de l'ensemble des textes promulgués, ont fait l'objet de cette procédure.**

Jamais un tel chiffre n'avait été atteint. Rappelons par exemple que seuls quatre textes avaient fait l'objet d'un engagement de la procédure accélérée sur les vingt-trois promulgués entre le 1er octobre 2010 et le 13 juillet 2011 (soit un taux de 17,4 %).

L'usage de la procédure accélérée permet la convocation d'une commission mixte paritaire à l'issue d'une seule lecture et, surtout, suspend le délai minimal d'examen des textes prévus à l'article 42 de la constitution. Il réduit donc considérablement le temps que les parlementaires peuvent consacrer à l'examen d'un texte. Couplé à un nombre de textes toujours plus important, le recours accentué à cette procédure ne facilite pas le travail du Parlement. Si l'objet de certains textes justifie parfois une telle procédure, **force est de constater qu'en devenant systématique, elle perd de son sens.** La période de référence examinée concerne deux majorités gouvernementales différentes. Il faut, bien entendu, tenir compte du fait que le début et la fin d'une période politique se prêtent davantage à la procédure accélérée. Il faudra donc suivre avec attention l'évolution de cette donnée dans les années à venir pour vérifier s'il s'agit, ou non, d'un élément conjoncturel.

V. DES TEXTES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE PLUS NOMBREUX

A. NEUF LOIS D'ORIGINE PARLEMENTAIRE

Neuf lois examinées au fond par la commission des lois, promulguées au cours de la période de référence, sont d'origine parlementaire, soit un taux exceptionnel de 42,8 %.

Ce taux augmente de manière très marquée après avoir légèrement diminué lors des deux périodes de références précédentes (30,4 % pour les lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2010 et le 13 juillet 2011, 34,8 % pour les lois promulguées au cours de la session 2009-2010 et 40 % pour la session 2008-2009).

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui réserve une semaine d'ordre du jour prioritaire par mois aux textes d'initiative parlementaire, le nombre de propositions de lois qui aboutissent a substantiellement augmenté. Même si des variations du ratio entre le nombre de propositions de loi adoptées et le nombre global de textes adoptés se produisent d'une année sur l'autre, il est constant qu'entre six et neuf propositions de loi ont abouti annuellement ces quatre dernières années, ce qui constitue une amélioration par rapport à la période antérieure.

Sur les neuf lois d'origine parlementaire, trois sont d'origine sénatoriale et six sont issues de l'Assemblée nationale :

Liste des lois d'origine parlementaire	Assemblée d'origine des propositions de loi
Loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité	Sénat
Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives	Assemblée nationale
Loi n° 2012-346 du 12 mars 2012 relative aux mesures conservatoires en matière de procédures de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire et aux biens qui en font l'objet	Assemblée nationale
Loi n° 2012-326 du 7 mars 2012 relative aux formations supplétives des forces armées	Sénat
Loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif	Assemblée nationale
Loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale	Assemblée nationale

Liste des lois d'origine parlementaire	Assemblée d'origine des propositions de loi
Loi n° 2011-1940 du 26 décembre 2011 visant à instaurer un service citoyen pour les mineurs délinquants	Assemblée nationale
Loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique	Assemblée nationale
Loi n° 2011-850 du 20 juillet 2011 de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques	Sénat

Au total, **vingt et une** propositions de loi ont été examinées (contre **dix-huit** lors de la période précédente). **Neuf** ont été **promulguées**, mais **douze autres ont été examinées**. Comme indiqué précédemment, **sept propositions de loi** ont été examinées et adoptés en 1^{ère} lecture, et sont actuellement en navette, **une proposition de loi** est toujours **en instance d'examen en séance publique**, **une proposition de loi n'a pas été adoptée en séance publique** mais a fait l'objet d'un examen en commission puis en séance publique, **deux propositions de loi ont fait l'objet d'un renvoi en commission** et **une proposition de loi a fait l'objet d'une censure totale par le Conseil constitutionnel**.

B. UNE MISE EN APPLICATION DES LOIS D'ORIGINE PARLEMENTAIRE ÉQUIVALENTE AUX AUTRES LOIS

Parmi les **neuf propositions de loi** promulguées au cours de la période de référence, **deux sont d'application directe**. Il s'agit des lois n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale et n°2012-326 du 7 mars 2012 relative aux formations supplétives des forces armées. On notera que la loi n°2012-346 du 12 mars 2012 relative aux mesures conservatoires en matière de procédures de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire et aux biens qui en font l'objet qui ne prévoyait pas expressément de mesure d'application a fait l'objet d'un décret. Ce décret d'application était tout à fait nécessaire, bien que la loi ne prévoyait de façon expresse aucun texte d'application. Il a été pris sur le fondement du pouvoir réglementaire général d'application des lois et apporte des garanties supplémentaires en matière de protection du droit constitutionnel de propriété. Cette loi n'est donc pas, statistiquement, comptabilisée dans les lois d'application directe.

Les autres lois d'origine parlementaire sont partiellement mises en application. Statistiquement, ces textes font l'objet de taux de mise en application équivalents à ceux des projets de loi. On remarquera néanmoins des disparités très importantes puisque quatre de ces lois sont aujourd'hui pleinement applicables tandis que la loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif, par exemple, fait l'objet d'un taux de mise en application de seulement 6%.

C. UNE MISE EN APPLICATION DES MESURES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE ÉQUIVALENTE AUX AUTRES MESURES

Les mesures réglementaires de mise en application sont annoncées dans la loi le plus souvent dès le texte initial, notamment dans les projets de loi. Elles sont donc principalement d'origine gouvernementale. Le taux de mise en application des mesures réglementaires issues de dispositions d'origine parlementaire ne diffère cependant pas substantiellement du taux de mise en application global. Autrement dit, le Gouvernement n'est pas enclin à adopter plus vite les mesures réglementaires qu'il a lui-même générées.

On remarquera cependant cette année une disparité entre les deux chambres puisque les mesures réglementaires prises sur le fondement de dispositions d'origine sénatoriale ont un taux de mise en application (25 %) deux fois moins élevé que des mesures réglementaires issues d'Amendement de l'Assemblée nationale (50 %).

**Origine des mesures réglementaires de mise en application prévues
par les lois promulguées au cours de la période de référence
(à l'exclusion des rapports)**

	Texte initial	Amendement du Gouvernement	Amendement d'origine sénatoriale	Amendement de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Total
Mesures prises	23	8	13	16	0	60
Mesures restant à prendre	36	15	38	16	2	107
Total des mesures à prendre	59	23	51	32	2	167¹
% du total général	35 %	14 %	30 %	19%	1%	99 %
Taux de mise en application	39 %	35 %	25 %	50%	0%	36 %

VI. RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU LÉGISLATEUR : DE NOUVEAUX RETARDS ACCUMULÉS

L'application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 de simplification du droit demeure, comme chaque année, irrégulière.

Cet article, adopté à l'initiative du Gouvernement, prévoit que ce dernier publie, pour chaque loi promulguée, 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.

Ce rapport doit mentionner les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes de mise en application et en indique les motifs.

Pourtant, à ce jour, dix lois promulguées avant le 30 septembre 2012 n'ont toujours pas fait l'objet de la transmission dudit rapport.

¹ Ne sont pas comptabilisées les mesures dont l'origine n'est pas prévue.

C'est le cas des lois organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, organique n° 2011-918 du 1er août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, n° 2011-1940 du 26 décembre 2011 visant à instaurer un service citoyen pour les mineurs délinquants, organique n° 2012-208 du 13 février 2012 portant diverses dispositions relatives au statut de la magistrature, n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif, n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines et n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité.

VII. UN NOMBRE CROISSANT DE QUESTIONS AU GOUVERNEMENT SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

Comme chaque année, la parution du rapport du service des commissions du Sénat a été l'occasion pour de nombreux parlementaires d'interpeller le gouvernement sur les problèmes récurrents de retards dans la mise en application des lois, en général par le biais de **questions écrites** posées aux ministres, mais également de **questions orales**, permettent aux parlementaires de contrôler le travail du gouvernement et, depuis leur mise en place en octobre 2009, de **questions cribles**.

Un texte a particulièrement focalisé l'attention des sénateurs cette année puisqu'on relève, au cours de la période de référence, pas moins d'une **quarantaine de questions écrites** adressées au Gouvernement sur l'application de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation.

② COMMUNICATION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION

Lundi 15 avril 2013

M. Jean-Pierre Sueur, président. Comme le faisait avant moi Jean-Jacques Hyst, il me revient de vous présenter une communication sur l'application des lois au 31 mars 2013. La mise en application des lois promulguées entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012 concerne deux gouvernements, entre lesquels nos critiques seront également partagées... Le contrôle de la mise en application des lois opéré par les assemblées a été considérablement renforcé ces dernières années. Le Sénat a créé en 2011 la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. Un comité de suivi de l'application des lois a été mis en place par le Gouvernement en mars de la même année. Le contrôle de l'application des lois au sein du Secrétariat général du Gouvernement (SGG) relève d'une cellule de programmation de l'activité normative. La coopération entre les services des assemblées et le SGG s'est accrue puisque les services de ce dernier sont systématiquement saisis sur chacune des mesures en attente de parution. Pour autant, la situation est loin d'être satisfaisante.

Jusqu'en 2010, les commissions permanentes du Sénat examinaient au 30 septembre les mesures réglementaires relatives à toutes les lois adoptées lors de la session qui s'achevait à la même date. Il a été décidé de décaler la période de référence des mesures réglementaires prises en compte : sont maintenant intégrées dans les statistiques toutes celles qui ont été prises dans les six mois suivant la dernière promulgation d'une loi comptabilisée dans la période.

Mécaniquement, une période de référence plus courte pour les lois, conjuguée à une période d'adoption des mesures réglementaires plus longue aurait dû entraîner un taux d'application supérieur. Or, deux mesures d'application sur trois ne sont toujours pas prises, pour les textes examinés par notre commission entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012.

C'est d'autant moins acceptable que notre activité a été particulièrement chargée ; 21 lois ont été promulguées au cours de la période de référence, dont neuf d'origine parlementaire, mais la commission a également adopté sept propositions de loi qui sont actuellement en navette, une proposition de loi qui est toujours en instance d'examen en séance publique, une proposition de loi qui n'a pas été adoptée en séance publique, deux qui ont fait l'objet d'un renvoi en commission et une qui a fait l'objet d'une censure totale par le Conseil constitutionnel. Ainsi, en un an, notre commission a examiné 33 textes législatifs. Elle a publié neuf rapports d'information, rendu 21 avis budgétaires et trois avis sur des textes examinés au fond par d'autres commissions.

Les conditions d'examen de ces textes ont été difficiles. En témoigne l'usage de la procédure accélérée qui constitue la donnée statistique la plus inquiétante : 100 % des projets de lois et deux propositions de lois sur trois y ont été soumis. Son usage suspend le délai minimal d'examen des textes prévus à l'article 42 de la constitution. Il réduit considérablement le temps que les parlementaires consacrent à l'examen d'un texte. Couplé à un nombre de textes toujours plus important, le recours accentué à cette procédure ne facilite pas le travail du Parlement. Si l'objet de certains textes la justifie parfois, elle ne peut être systématique. Il faudra suivre avec attention cette évolution.

Je m'en tiendrai ici à quelques exemples significatifs. Le premier concerne la loi de programmation relative à l'exécution des peines qui prévoit qu'un décret fixera les conditions dans lesquelles des personnels hospitaliers peuvent consacrer une partie de leur temps de service à la réalisation d'expertises ordonnées par l'autorité judiciaire. C'est la seule disposition de cette loi à avoir été introduite par le Sénat et approuvée par la précédente majorité de l'Assemblée nationale. À ce jour, la mesure nécessaire n'a pas été publiée.

Le deuxième exemple concerne une loi pour laquelle des mesures ont été prises mais n'ont pas été mises en œuvre en raison de l'alternance politique. Un décret d'octobre 2011 relatif à la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale a édicté les mesures réglementaires prévues par la loi. À la suite du rapport de deux avocats généraux de la Cour de cassation, la garde des sceaux a annoncé son intention de mettre un terme à l'expérimentation. Un arrêté en date du 18 mars 2013 en a tiré les conséquences. De fait, les dispositions relatives aux citoyens assesseurs sont privées d'application, et sauf nouvelle intervention du législateur, deviendront caduques au 1^{er} janvier 2014. Il s'agit ici de l'effet naturel d'une alternance politique.

La troisième loi illustre un problème de codification. La loi de février 2007 relative à l'outre-mer prévoyait des dispositions relatives à Saint-Pierre-et-Miquelon. Au sein du code général des collectivités territoriales (CGCT), ont été insérées des dispositions législatives qui n'ont pas entraîné l'édiction de mesures réglementaires spécifiques postérieurement à la promulgation de la loi. L'article LO 6413-1 du CGCT a rendu applicable, à compter du 1^{er} janvier 2008, les lois et règlements déjà intervenus dans les matières qui ne sont pas exclues du régime de l'application de plein droit. Des dispositions antérieures à la loi, non contredites par une disposition spécifique à Saint-Pierre-et-Miquelon, garantissent l'application de la loi. Il aurait été plus clair cependant de procéder par des renvois explicites au sein de la partie réglementaire du CGCT, comme pour les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

La loi du 12 mars 2012 relative aux procédures de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire a fait l'objet d'un décret d'application, tout à fait nécessaire, bien que non prévu par la loi. Il apporte des garanties supplémentaires en matière de protection du droit constitutionnel de propriété. Pour une fois, le pouvoir réglementaire a publié rapidement un texte non explicitement demandé par la loi. Hélas, il s'agissait de traiter la situation de Petroplus, dont les offres rachat viennent d'être déclarées irrecevables.

Si l'on attend encore une grande partie des mesures d'application de la loi relative à la simplification du droit, due à M. Warsmann, l'arrêté du 22 novembre 2012 a simplifié les formalités de l'obligation de dépôt des journaux et périodiques auprès des autorités publiques prévue par la loi sur la liberté de la presse. La loi a simplifié ces dispositions obsolètes, en centralisant le dépôt auprès du ministre chargé de la communication, et les modalités de dépôt ont été précisées par l'arrêté. Cette simplification constitue un premier pas, et j'encourage le Gouvernement à publier les innombrables décrets et textes d'application sans lesquels la simplification du droit reste un vœu pieux.

La commission s'est acquittée de sa tâche dans des conditions souvent tendues ; le Gouvernement a encore des efforts à accomplir pour prendre conscience qu'il est nécessaire de limiter le recours à la procédure accélérée, et publier les textes d'application.

M. René Vandierendonck. - Le rapport d'information de nos collègues Gourault insiste à bon droit sur les textes que nous avons examinés, qu'il s'agisse de la Commission consultative d'évaluation des normes ou du travail engagé sur le statut de élus. Je veux exprimer la déception d'un jeune sénateur devant la lenteur des procédures législatives. La commission des lois doit exprimer haut et fort ses attentes.

M. Yves Détraigne. - La présentation du rapport sur l'application des lois fait partie des exercices rituels. Avons-nous des données sur le délai d'attente des textes d'application, sur le nombre de lois votées qui ne seront jamais appliquées ? Si la situation ne va pas en s'améliorant, une réflexion menée par notre commission ne serait-elle pas opportune ? Pourquoi ne pas instaurer un service après-vote ? On pourrait demander aux rapporteurs d'interroger les services de l'exécutif chargés de rédiger les textes d'application, de vérifier notamment que ceux-ci ne compliquent pas la loi. Réfléchissons à la manière de rendre efficace un travail bien fait.

M. Patrice Gélard. - Je vous félicite pour ce rapport annuel. Une fois de plus, je m'interroge sur la raison d'être de la commission *ad hoc* de l'application des lois. Elle fait double emploi avec la nôtre ; les moyens mis à sa disposition devraient être redistribués aux commissions permanentes, qui sont souvent saturées. Nous pourrions ainsi travailler sur l'application des lois, dans le respect de la Constitution, telle qu'elle a été révisée en 2008.

M. Jean-Pierre Sueur, président. - Je partage les analyses de MM. Vandierendonck et Détraigne. Cependant, il existe une commission de contrôle de l'application des lois...

M. Yves Détraigne. - Eh oui !

M. Jean-Pierre Sueur, président. - Certains considèrent qu'il y a une certaine redondance. En tous les cas, elle comprend des représentants de chaque commission et organise des débats : ce sera bientôt le cas au sujet de la loi pénitentiaire.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, au cours de sa séance du mardi 11 juin 2013, a procédé, sur le rapport de M. David Assouline, Président, à l'examen du bilan sur la mise en application des lois au cours de la session parlementaire 2011-2012.

M. David Assouline, président. – L'examen du rapport d'activité que nous sommes réglementairement tenus de présenter chaque année est un temps fort du travail de notre commission. Le rapport aussi est très attendu par les spécialistes à l'extérieur ! Cet exercice n'a donc rien de formel : il nous donne l'occasion d'une réflexion d'ensemble sur l'application des lois, assortie de propositions pour rendre notre environnement normatif plus performant, plus simple et plus accessible. Les sept commissions permanentes nous ont transmis leurs récapitulatifs le mois dernier. Je les remercie de ce travail préparatoire qu'elles ont assuré avec constance tout au long de l'année.

Concernant les statistiques de l'année, nous avons recoupé nos chiffres avec ceux du Secrétariat général du Gouvernement. Comment porter une appréciation sérieuse sur le rythme de publication des décrets d'application si nous ne partons pas de décomptes incontestables ? Avec M. Patrick Ollier, nous avons déjà corrigé l'an dernier un décalage de dates qui donnait lieu à des polémiques infondées. Cette année, il n'y aura pas matière à contestation car nos décomptes aboutissent à des résultats convergents.

Le rapport couvre la période du 14 juillet 2011 au 30 septembre 2012. Ces bornes ont été fixées avec le Secrétariat général du Gouvernement pour prendre en compte les effets liés au changement de Gouvernement et de législature suite aux élections de mai et juin 2012.

La chronologie des mandatures depuis 2007 n'est pas sans conséquence sur l'application des lois. Le Gouvernement Fillon n'a eu à mettre en application que des lois proposées par lui-même ou héritées des Gouvernements Raffarin et Villepin, c'est-à-dire venant toutes de la même majorité. Pour le Gouvernement Ayrault, la situation a été moins confortable : au cours de la dernière session, il a dû gérer à la fois des lois de l'ancienne majorité et ses propres textes. Quoi qu'il en soit, l'application des lois est une priorité forte du nouveau Gouvernement, dans la continuité du mouvement amorcé la dernière année de son prédécesseur. Il a confirmé l'objectif fixé de publier les décrets d'application de toute loi nouvelle dans un délai maximum de six mois.

Cette année, les statistiques sont en hausse, aussi bien en valeur absolue que pour les délais de publication des décrets. Le taux global de mise en application des textes adoptés durant la session 2011-2012 atteint 66 % (pourcentage arrondi), contre 64 % lors de la session précédente. Mais il faut dire que ce taux, qui plafonnait en réalité aux alentours de 30 à 40 % depuis des années, avait été artificiellement gonflé l'an dernier, car le Gouvernement Fillon, incertain de l'avenir, avait mis les bouchées doubles pour faire appliquer ses textes... Rapportée à la moyenne des années précédentes, la progression est donc bien réelle.

Sans être contraint par les mêmes échéances, le Gouvernement Ayrault a maintenu la pression toute l'année, au point que 90 % des lois de la session 2011-2012 sont aujourd'hui en application partielle ou totale. Il en va de même pour plus de 80 % textes votés par l'actuelle majorité, alors même que le délai de six mois n'est pas encore expiré. Soulignons que les textes issus de l'initiative parlementaire ne sont pas plus mal traités que les lois d'origine gouvernementale, avec toutefois plus d'empressement pour les textes de l'Assemblée nationale que pour ceux du Sénat.

Nous n'en sommes pas encore au taux de 100 % que le Parlement serait en droit d'attendre, mais dans l'ensemble, la dynamique est bonne.

Certes, la perception reste assez variable d'une commission permanente à l'autre. De même, comment admettre que le Gouvernement impose au Parlement d'examiner autant de projets de loi selon la procédure accélérée, alors que les décrets d'application de ces lois attendront plusieurs mois avant d'être publiés ? Il y a là une contradiction manifeste. Cette urgence à deux vitesses a quelque chose de choquant, même si nous comprenons qu'il y a des délais incompressibles pour l'élaboration des décrets, comme en rend compte une note technique que m'avait communiquée le Gouvernement et qui figurera en annexe du rapport écrit.

Le rattrapage des retards antérieurs se poursuit en revanche à un rythme médiocre avec, là encore, des écarts sensibles entre commissions. Pour les lois adoptées entre juin 2007 et juin 2012, l'actuel Gouvernement n'a publié que cinquante règlements ou rapports, soit la moitié des textes prévus. Mais on peut comprendre qu'un Gouvernement, quel qu'il soit, ne s'empresse pas d'appliquer les lois d'une majorité opposée à la sienne.

L'apurement du stock de lois antérieures à 2007 stagne, ce qui s'explique principalement, là encore, par les changements de priorités politiques. Nous avons déjà observé le même phénomène sous la XIII^e législature, alors qu'il s'agissait pourtant de la même majorité qu'avant. Devons-nous nous résigner à ce qu'une loi n'ayant pas été mise en application rapidement après son adoption soit condamnée à ne jamais l'être ? Une loi votée par le Parlement se périmet-elle au bout de quelques années, sans que nous l'ayons formellement acté ?

Ne pourrait-on envisager une loi d'abrogation globale ? C'est une question que je livre à votre réflexion, mais cela nécessiterait bien sûr un consensus politique.

M. Jean-Jacques Hiest. - N'allons pas faire du Warsmann en permanence !

M. David Assouline, président. - Le Gouvernement fait moins diligence en ce qui concerne le dépôt des rapports au Parlement, malgré nos rappels quasi incantatoires. Sur la totalité des lois répertoriées dans la base Apleg depuis 1980, le Parlement aurait dû recevoir plus de 500 rapports. Il n'en a reçu que 245, soit moins de 50 %. Cette tendance peu respectueuse de la volonté du Parlement est à peu près constante. D'un autre côté, nous savons tous que nombre des rapports qui nous sont effectivement remis ne sont guère exploités... C'est l'éternel problème de l'œuf et de la poule ! Pourquoi réclamer avec insistance des rapports que nous ne lirons pas ? Le législateur ne peut se satisfaire de cette double hypocrisie.

Bref, si je déplore que trop de lois votées ne soient toujours pas mises en application, je donne acte au Gouvernement de ses efforts. Les chiffres de 2011-2012 sont meilleurs que ceux des années précédentes, preuve que le Gouvernement a pris conscience des difficultés soulignées de longue date par le Sénat, et qu'il a la volonté d'y mettre un terme. C'est de bon augure !

J'en viens aux propositions et réflexions générales sur le contrôle de l'application des lois, dont il faut affiner la méthodologie et booster les performances, afin de simplifier le droit, moderniser l'action publique et améliorer l'environnement normatif. Toute avancée dans cette voie renforcera l'efficacité du contrôle parlementaire et valorisera le travail de notre commission, dans le droit fil de la révision constitutionnelle de 2008.

Le rapport avance plusieurs préconisations techniques : une harmonisation formelle des bilans des commissions permanentes ; une exploitation interne plus méthodique des rapports d'application présentés par le Gouvernement ; la recherche d'une convergence des méthodes de décompte du Sénat et du Secrétariat général du Gouvernement, car en dépit des avancées, il y a encore du chemin à faire.

Il faut également reconsidérer la méthode de comptabilisation des lois les plus anciennes non mises en application, dont nous savons parfaitement que beaucoup ne le seront jamais en raison des alternances politiques et des évolutions techniques ou sociétales intervenues depuis leur adoption. Sans que l'on doive nécessairement les qualifier d'obsolètes, ces lois pèsent inutilement sur les statistiques annuelles et en faussent la lecture.

Le contrôle parlementaire s'oriente de plus en plus vers l'évaluation. Le Sénat a été précurseur en créant dès 1971 la base Apleg, mais nous ne pouvons plus nous contenter de vérifier si les décrets d'application ont bien été publiés à la date prévue. Dans le sillage de la révision constitutionnelle de 2008, nous devons engager une démarche plus ambitieuse et nous interroger sur le rendement législatif des textes que nous votons.

La création de notre commission répondait à cet objectif : nous sommes avant tout chargés d'évaluer les législations existantes pour, s'il y a lieu, faciliter le travail des commissions permanentes lorsqu'elles sont saisies de projets modifiant le droit en vigueur. Nous avons déjà présenté dix rapports d'information, confiés à des binômes de rapporteurs de sensibilités différentes, et plusieurs autres sont en cours d'élaboration. Certains de ces rapports ont fait l'objet de débats en séance publique, ou ont servi de base de travail lorsque le législateur entreprenait de réformer ou produire de nouveaux textes législatifs. J'estime que nous avons bien rempli notre mandat, surtout vu le peu de moyens humains et techniques mis à notre disposition. Notre commission contribue à l'émergence au Sénat d'une véritable culture du contrôle et de l'évaluation, en amont comme en aval du travail législatif.

Certains d'entre vous souhaiteraient que nous nous intéressions aussi au contenu des textes d'application – il est vrai que les rédacteurs des décrets ont un rôle décisif dans la manière dont la loi s'applique. Nous nous heurterions toutefois à la compétence réglementaire exclusive du Gouvernement et au principe sacro-saint de la séparation des pouvoirs, sans compter que nos effectifs et nos moyens techniques n'y suffiraient pas. Pour autant, le débat est pertinent, je ne crois pas que nous devions renoncer à avancer sur cette question, car le législateur doit pouvoir s'assurer que son travail n'est pas dénaturé.

Malgré la loi organique du 15 avril 2009, beaucoup d'études d'impact jointes aux projets de loi se présentent encore comme une sorte d'exposé des motifs *bis*, à l'utilité limitée. Les travaux d'évaluation y font peu référence, sans doute parce que ces études ne comportent pas de critères d'évaluation quantitatifs et qualitatifs permettant ultérieurement de mesurer si la loi a atteint ses objectifs. Le Gouvernement comme les assemblées auraient intérêt à leur donner une vraie place au service de cette culture du contrôle et de l'évaluation initiée par la révision constitutionnelle de 2008.

Nous suivrons avec attention la mise en œuvre des orientations du Gouvernement en matière d'application des lois, de lutte contre l'inflation législative et de renforcement des performances du circuit normatif. Parmi les mesures-phares décidées lors du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (Cimap) de décembre 2012 et avril 2013, je retiens notamment la règle du « un pour un » : toute nouvelle norme devra dorénavant être assortie de la suppression d'une norme existante.

Nous avons abordé la dimension internationale de ces questions lors du Forum sur l'application des lois organisé au Sénat le 15 avril dernier. Je souhaite que l'intervention brillante prononcée à cette occasion par le regretté Guy Carcassonne – ce fut l'une de ses dernières – figure dans notre rapport, en hommage. Il nous encourageait à poursuivre notre tâche, estimant que le contrôle de l'application des lois est un enjeu essentiel pour la démocratie parlementaire. Je vous proposerai d'organiser prochainement au Sénat, avec l'OCDE, un colloque international sur ces questions.

Pour conclure, je salue le travail de contrôle de la publication des décrets effectué tout au long de l'année par les commissions permanentes, et les remercie de leur concours. Je me félicite aussi du climat de confiance établi dès janvier 2012 avec le précédent Gouvernement et singulièrement M. Patrick Ollier, puis avec le nouveau Gouvernement.

Le droit est depuis des années l'objet de critiques parfois excessives mais pas toujours infondées. Simplifier les normes et les rendre plus performantes est une démarche salutaire pour restaurer la confiance dans l'État. Beaucoup de chemin reste à parcourir, et notre commission est bien trop récente dans le paysage institutionnel pour prétendre apporter des réponses définitives à toutes les questions qu'elle pose.

Mais capitalisant l'expérience acquise par le Sénat depuis quatre décennies, nous pouvons être fiers du travail accompli, et présenter au Sénat un rapport rénové, dont je vous demande d'autoriser la publication.

M. Jean-Jacques Hyst. – Vous avez raison de rappeler que les commissions permanentes du Sénat pratiquent depuis longtemps, avec efficacité, ce travail de contrôle et d'évaluation. Dans la période précédente, on a trop souvent légiféré sans faire auparavant le bilan des lois antérieures. Je salue la prise de conscience du Gouvernement, entamée sous Patrick Ollier. Et c'est déjà un progrès que de disposer de chiffres convergents !

Quant aux lois anciennes jamais appliquées, elles ont démontré qu'elles n'étaient pas indispensables. Certaines lois deviennent vite obsolètes, à commencer par les lois fiscales, bien trop nombreuses à mon avis. Une démarche comme celle de M. Warsmann, qui avait fait appel à des consultants privés pour identifier des lois du XIX^{ème} siècle à abroger, ne me semble pas devoir redevenir une priorité... Il est rare que nos concitoyens exhument des lois anciennes pour se plaindre de leur non-application. Le problème, c'est que nous légiférons trop, en entrant trop dans le détail. Et faut-il vraiment demander un rapport à chaque article de loi, à défaut de pouvoir proposer une mesure à laquelle on opposerait l'article 40 ? Contentons-nous de demander les rapports qui sont vraiment utiles !

Comment le parlement peut-il contrôler que les textes d'application sont conformes à l'intention du législateur ? Il n'en a pas la compétence ; celle-ci relève soit des sections administratives du Conseil d'État lors de la phase de préparation des décrets en Conseil d'État, soit du juge administratif en cas de contentieux. Nous n'avons pas à nous substituer au justiciable. Il faudrait toutefois creuser cette question, car il y a sans doute des cas où les textes d'application dénaturent l'intention du législateur.

L'idée d'un colloque avec l'OCDE me paraît excellente, d'autant que la question ne se réduit pas à celle de la compétitivité du droit : d'une manière plus globale, notre modèle de droit continental recule, dans un environnement de plus en plus concurrencé par la *common law*.

M. David Assouline, président. – Vous avez raison, il n'est pas question de nous substituer au droit de recours du citoyen. Mais nous écrivons la loi et pourrions peut-être collaborer avec ceux qui rédigent les décrets ?

M. Jean-Jacques Hyest. – Certains ministres nous le promettent, parfois ils le font mais les services n'aiment pas ça du tout !

M. David Assouline, président. – C'est une démarche à encourager.

Mme Catherine Deroche. – Nous avons voté une loi toute simple permettant aux services sociaux de suivre les familles quand les enfants changent de département. Elle n'a pas été suivie d'effet, alors qu'elle ne nécessite guère de textes d'application.

M. Jean-Jacques Hyest. – Elle n'est sans doute pas facile à mettre en œuvre.

M. David Assouline, président. – Nous pouvons infléchir notre façon de travailler. Nous pourrions par exemple prévoir que les commissions permanentes nous saisissent de leurs interrogations sur l'application de telle ou telle loi, afin que nous nous retournions vers le Gouvernement. Un tel pouvoir d'interpellation renforcerait la crédibilité et le dynamisme de notre commission.

M. Marc Laménie. – Je salue moi à mon tour le travail de fond effectué dans nos commissions. Votre rapport propose une synthèse à la fois dense et pédagogique. Nos concitoyens ne mesurent pas toujours le temps qu'il faut pour élaborer la loi et la mettre en application. La tâche est immense !

Mme Corinne Bouchoux. – Ce rapport donne visibilité et intelligibilité à notre travail. Si, comme je le souhaite, il est validé par notre commission, je propose que l'on en fasse un quatre-pages pédagogique. Le sujet se prêterait également bien à un web-doc diffusé sur le site du Sénat.

M. David Assouline, président. – Tous les présidents de commission interviendront lors du débat en séance publique ; on pourrait en sélectionner les moments forts afin de réaliser un petit web-doc, à visée pédagogique. Quant à notre rapport écrit, il est très attendu par les spécialistes.

Mme Catherine Deroche. – Il est important que chaque commission permanente ait connaissance de ce rapport pour mesurer l'état d'avancement des textes qu'elle a portés.

M. Yann Gaillard. – Pour autant que je sache, toutes les lois ne nécessitent pas de texte d'application...

M. David Assouline, président. – Non, vous avez raison, certaines sont d'application directe. Nos statistiques font bien la distinction entre les lois d'application directe et celles qui requièrent un décret d'application.

Pour ce qui concerne les lois obsolètes – le terme est impropre – elles encombrant et faussent les statistiques. Demandons, dans un premier temps, à ce qu'elles soient extraites du décompte. Une loi d'abrogation générale n'est certes pas une priorité, mais s'il y a consensus, elle éviterait qu'un texte ancien soit invoqué contre une loi nouvelle. Évitions les angles morts.

Mme Isabelle Debré. – Qui identifie les lois obsolètes, comme celle qui interdit aux femmes le port du pantalon ? Et quelle est la marche à suivre pour les supprimer ? Notre commission peut-elle se saisir de la question ?

Mme Corinne Bouchoux. – L'interdiction du port du pantalon pour les femmes découle d'une ordonnance du préfet de police de Paris, non d'une loi. Des citoyennes et citoyens en ont demandé l'abrogation ; le préfet de police leur a répondu qu'il n'avait pas le temps de s'adonner à l'« archéologie juridique » ! Néanmoins, l'an dernier, le texte a enfin été supprimé.

M. David Assouline, président. – Je propose, concernant les décrets d'application non publiés dans les délais impartis, que les présidents des commissions permanentes nous saisissent, afin que nous saisissions à notre tour, ès qualité, le Gouvernement. Il y a treize étapes entre le vote de la loi et la parution d'un décret : au Gouvernement d'identifier où se situe le blocage et d'y remédier.

Notre base de données recense les lois depuis les années 80, celles du XIX^{ème} siècle n'y figurent donc pas. Nous pourrions toujours solliciter la commission des lois pour qu'elle propose une loi d'abrogation.

Mme Catherine Deroche. – Ne pourrait-on prévoir que le premier article de tout projet de loi abroge les lois obsolètes sur le même sujet ?

M. David Assouline, président. – Nous pouvons y encourager le Gouvernement...

M. Jean-Jacques Hiest. – Le problème, c'est que nous légiférons trop vite, sans tenir compte des contradictions éventuelles avec des textes antérieurs. Les études d'impact devraient retracer l'historique de la législation : on s'apercevrait vite que l'on se répète souvent, surtout dans les domaines économiques et sociaux... En cause également, notre propension à faire de « grandes lois » qui, en fait, entrent beaucoup trop dans le détail.

M. David Assouline, président. – Nous devons être les moteurs de cette nouvelle culture. Lors de l'examen de la loi sur la refondation de l'école, j'étais ainsi intervenu pour regretter que l'on réclame des rapports à tout propos, quand la moitié seulement sont effectivement remis et qu'ils sont encore moins à être réellement exploités...

À l'issue, la publication du rapport est autorisée à l'unanimité.

**LOIS PROMULGUÉES ENTRE LE 14 JUILLET 2011 ET LE
30 SEPTEMBRE 2012**

1. Loi n° 2011-850 de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques du 20/07/2011
2. Loi n° 2011-851 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique du 20/07/2011
3. Loi n° 2011-852 relative à la régulation du système de distribution de la presse du 20/07/2011
4. Loi n° 2011-859 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010 du 20/07/2011
5. Loi n° 2011-867 relative à l'organisation de la médecine du travail du 20/07/2011
6. Loi n° 2011-870 modifiant l'article 121 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie du 25/07/2011
7. Loi n° 2011-871 fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région du 26/07/2011
8. Loi n° 2011-883 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution du 27/07/2011
9. Loi n° 2011-884 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique du 27/07/2011
10. Loi n° 2011-892 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure du 28/07/2011
11. Loi n° 2011-893 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels du 28/07/2011
12. Loi n° 2011-894 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2011 du 28/07/2011
13. Loi n° 2011-901 tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap du 28/07/2011
14. Loi n° 2011-900 de finances rectificative pour 2011 du 29/07/2011
15. Loi n° 2011-918 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française du 01/08/2011
16. Loi n° 2011-939 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs du 10/08/2011
17. Loi n° 2011-940 modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires du 10/08/2011
18. Loi n° 2011-1117 de finances rectificative pour 2011 du 19/09/2011

19. Loi n° 2011-1416 de finances rectificative pour 2011 du 02/11/2011
20. Loi n° 2011-1749 relative au plan d'aménagement et de développement durable de Corse du 05/12/2011
21. Loi n° 2011-1843 relative aux certificats d'obtention végétale du 08/12/2011
22. Loi n° 2011-1862 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles du 13/12/2011
23. Loi n° 2011-1898 relative à la rémunération pour copie privée du 20/12/2011
24. Loi n° 2011-1906 de financement de la sécurité sociale pour 2012 du 21/12/2011
25. Loi n° 2011-1940 visant à instaurer un service citoyen pour les mineurs délinquants du 26/12/2011
26. Loi n° 2011-1977 de finances pour 2012 du 28/12/2011
27. Loi n° 2011-1978 de finances rectificative pour 2011 du 28/12/2011
28. Loi n° 2011-2012 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé du 29/12/2011
29. Loi n° 2012-77 relative à Voies navigables de France du 24/01/2012
30. Loi n° 2012-157 relative à l'exercice des professions de médecin, chirurgien-dentiste, pharmacien et sage-femme pour les professionnels titulaires d'un diplôme obtenu dans un État non membre de l'Union européenne du 01/02/2012
31. Loi n° 2012-158 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs du 01/02/2012
32. Loi n° 2012-208 portant diverses dispositions relatives au statut de la magistrature du 13/02/2012
33. Loi n° 2012-260 portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'État et diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports du 22/02/2012
34. Loi n° 2012-272 organique relative au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle du 28/02/2012
35. Loi n° 2012-273 fixant au 11 novembre la commémoration de tous les morts pour la France du 28/02/2012
36. Loi n° 2012-281 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale du 29/02/2012
37. Loi n° 2012-287 relative à l'exploitation numérique des livres indisponibles du XXème siècle du 01/03/2012
38. Loi n° 2012-300 relative aux recherches impliquant la personne humaine du 05/03/2012
39. Loi n° 2012-301 relative au suivi des enfants en danger par la transmission des informations du 05/03/2012

-
40. Loi n° 2012-304 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif du 06/03/2012
 41. Loi n° 2012-325 portant diverses dispositions d'ordre cynégétique du 07/03/2012
 42. Loi n° 2012-326 relative aux formations supplétives des forces armées du 07/03/2012
 43. Loi n° 2012-339 modifiant la loi n° 99-418 du 26 mai 1999 créant le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » du 09/03/2012
 44. Loi n° 2012-346 relative aux mesures conservatoires en matière de procédures de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire et aux biens qui en font l'objet du 12/03/2012
 45. Loi n° 2012-347 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique du 12/03/2012
 46. Loi n° 2012-348 tendant à faciliter l'organisation des manifestations sportives et culturelles du 12/03/2012
 47. Loi n° 2012-354 de finances rectificative pour 2012 du 14/03/2012
 48. Loi n° 2012-355 relative à la gouvernance de la sécurité sociale et à la mutualité du 14/03/2012
 49. Loi n° 2012-375 relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports du 19/03/2012
 50. Loi n° 2012-376 relative à la majoration des droits à construire du 20/03/2012
 51. Loi n° 2012-387 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives du 22/03/2012
 52. Loi n° 2012-409 de programmation relative à l'exécution des peines du 27/03/2012
 53. Loi n° 2012-410 relative à la protection de l'identité du 27/03/2012
 54. Loi n° 2012-926 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2011 du 31/07/2012
 55. Loi n° 2012-954 relative au harcèlement sexuel du 06/08/2012
 56. Loi n° 2012-955 visant à abroger la loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire du 06/08/2012
 57. Loi n° 2012-958 de finances rectificative pour 2012 du 16/08/2012

COMPTE RENDU DE L'AUDITION DU MINISTRE CHARGÉ DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT ET DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, LE 18 DÉCEMBRE 2012

M. David Assouline, président. – Cette réunion devient un rendez-vous régulier, puisque nous en avons tenu une identique l'année dernière avec le Secrétaire général du Gouvernement, pour faire le point sur l'application des lois. L'exécutif s'emploie à cette tâche pour optimiser sa performance dans l'une de ses missions essentielles, tandis que nous y voyons un moyen de mieux contrôler la qualité et l'effectivité des normes que produit le Parlement. De fait, un des points faibles du système français n'est-il pas que nous produisons un nombre important de lois sans être assez attentifs aux conditions de leur application ? Malgré les progrès récents, le contrôle de l'efficacité des textes sur le terrain demeure insuffisant. Pour assurer pleinement sa fonction, le Parlement doit faire face à ce chantier. A défaut, nous devrions nous résigner à une indifférence à l'égard du travail parlementaire, qui creuserait bien vite une distance entre les citoyens et leurs représentants, dangereuse pour notre démocratie.

Cette audition intervient cependant dans un contexte nouveau par rapport à l'an dernier. En raison de l'alternance, le contrôle de l'application des lois ne peut s'opérer comme la fois précédente : il ne portera pas sur la même période de référence, la précédente législature ayant pris fin le 30 septembre 2011. Sous la treizième législature, François Fillon avait fixé pour objectif que les décrets d'application d'une loi soient pris dans les six mois suivant son entrée en vigueur. Nous verrons ce qu'il en est. 30 septembre plus six mois, cela nous amène au 30 mars 2013, date à partir de laquelle nous pourrions établir un bilan. Sur cette base, notre rapport annuel de contrôle de l'application des lois devrait pouvoir être examiné par la commission en mai et en séance en juin 2013. Mais entre temps, un certain nombre de lois déjà promulguées pourront avoir été modifiées ou abrogées. Comment évaluer les décrets d'application en ce cas ?

Bien que nombre de nos collègues soient actuellement en séance publique, soyez assurés de la grande importance que les sénateurs attachent à ces questions : la réunion de l'année dernière avait ainsi donné lieu à des interventions nombreuses et utiles.

M. Alain Vidalies, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des Relations avec le Parlement. – Le contrôle de l'application des lois est un sujet auquel le Sénat est particulièrement attentif, et la création de votre commission est une innovation que je tiens à saluer.

Dans les régimes parlementaires européens, le contrôle du Gouvernement est, avec l'exercice du pouvoir législatif, l'une des deux fonctions essentielles des assemblées. Le contrôle de l'application des lois y apparaît comme un prolongement naturel de l'activité législative. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité un amendement de François Cornut-Gentille et Christian Eckert renforçant le pouvoir du contrôle du Parlement dans le cadre de la modernisation de l'action publique. Au Royaume-Uni, pays pionnier en la matière, le gouvernement a l'obligation de dresser un bilan de l'application effective des lois, sous le contrôle d'une commission mixte et paritaire, généralement présidée par un parlementaire de l'opposition.

À mon arrivée au ministère des Relations avec le Parlement, j'ai souhaité m'emparer de cette question et la traiter politiquement : en accord avec le cabinet du Premier ministre, nous avons constitué un Comité interministériel de l'application des lois (CIAL) que j'ai l'honneur de présider avec Serge Lasvignes. Mon parcours à l'Assemblée nationale m'avait montré l'importance de ce thème dans les relations entre les parlementaires et le Gouvernement ; en outre j'ai, comme la plupart d'entre vous, l'expérience d'un élu de terrain ; enfin, j'ai été convaincu de la pertinence de cette initiative en tant que professionnel du droit : ancien avocat, je connais les contraintes de l'action publique. En maintes occasions, j'ai pu vérifier que « les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires », et quoi de plus inutile qu'une loi inutilisée ? Le Gouvernement en a pleinement conscience. Dans son discours de politique générale, le Premier ministre a regretté ces « lois bâclées qui ne sont jamais appliquées ». Pour autant, l'exigence de changement n'implique pas l'adoption en cascade de textes mal rédigés et mal évalués. On ne combat pas l'inertie par l'agitation, surtout en matière législative.

Quelques précisions sur la prolixité du législateur. Contrairement à une idée reçue, il ne vote pas plus de lois que par le passé : une cinquantaine par an. En revanche, les nouvelles lois sont de plus en plus longues : elles comptaient 20 articles en moyenne dans les années 1990, le double depuis une décennie. Paradoxalement, elles ne sont pas plus précises, et ne limitent pas davantage la marge du Gouvernement dans l'exercice de son pouvoir d'application ou celle du juge dans l'exercice de son pouvoir d'interprétation.

Nous pourrions aussi évoquer la prolixité du législateur européen. Le Gouvernement s'est engagé à poursuivre l'intégration des systèmes normatifs, tout en restant attaché au principe de subsidiarité, et il est toujours bon de s'interroger sur le niveau pertinent d'édition des normes. Le ministère des Affaires européennes, comme le secrétariat général du Gouvernement, mène avec le secrétariat général des affaires européennes une démarche parallèle à la nôtre, sur la transposition des directives. La France est en effet l'un des pays les plus en retard dans la transposition des textes européens, ce qui nous contraint à des transpositions massives par voie d'ordonnance. Des exercices intéressants ont été menés, lors de l'adoption récente de la loi DADUE (diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière).

La modernisation de l'action publique est essentielle à la construction d'un nouveau modèle français alliant solidarité et compétitivité, dans le respect de nos engagements en matière de finances publiques. Notre ambition est de bâtir l'action publique plus juste, plus efficace et plus simple dont la France a besoin. Ce matin, lors de la première réunion du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (Cimap), le Premier ministre a arrêté des mesures concrètes de simplification des normes et des démarches administratives. Leur mise en œuvre sera effective dès le début de l'année 2013. Le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault a initié une nouvelle méthode d'élaboration des politiques publiques et des textes législatifs, qu'ont illustrée par exemple la conférence sociale ou, à propos de la récidive pénale, la conférence de consensus.

Rien ne justifie le retard accumulé dans la mise en application des dispositions votées par le Parlement. Faire en sorte que la loi s'applique rapidement est une exigence démocratique. L'ignorer minerait la fiabilité et l'efficacité du Gouvernement, ainsi que le respect dû à la représentation nationale. Le Président de la République et le Premier ministre l'ont rappelé : le travail gouvernemental doit respecter votre pouvoir de contrôle de l'action du gouvernement. Le souci légitime de sécurité juridique impose que le délai inévitable entre l'adoption d'une loi et sa traduction réglementaire demeure limité. Dans l'intervalle, déterminer le droit applicable est un exercice incertain : il est en effet délicat de distinguer les dispositions suffisamment précises pour être applicables par elles-mêmes, de celles qui nécessitent des mesures réglementaires.

Le CIAL a vocation à réduire cette incertitude. Il est composé de représentants des cabinets ministériels et de l'ensemble des correspondants ministériels chargés de l'application des lois. Une circulaire interministérielle précise que toutes les mesures nécessaires à l'application d'une loi doivent être prises dans les six mois suivant sa publication. L'objectif est maintenu, et il sera respecté. À cette fin, le CIAL se réunit en deux formations. Le comité plénier, d'abord, coprésidé par le ministre et le Secrétaire général du Gouvernement, et composé des membres des cabinets ministériels et de l'ensemble des correspondants ministériels, se réunit trois à quatre fois par an – il a tenu ses premières réunions les 26 juillet et 19 novembre derniers – et fournit à l'ensemble des acteurs le moyen d'échanger sur d'éventuels blocages politiques ou retards avérés. Ensuite le comité opérationnel, sous l'autorité du Secrétaire général du Gouvernement, assure le suivi technique des décisions du comité plénier.

Pour ce qui concerne les statistiques d'application des lois, nous devons d'abord tenir compte des mesures à l'entrée en vigueur différée : 66 mesures entreront en vigueur en 2013, dont 37 au 1^{er} janvier et 28 en septembre. Elles concernent essentiellement le ministère de l'Intérieur et celui de l'Écologie. Le Sénat a été fortement mobilisé à ce propos, notamment avec l'adoption de la proposition de loi présentée par Jean-Pierre Sueur relative aux juridictions de proximité.

Par ailleurs, le Gouvernement n'entendant pas prendre les décrets d'application de certains dispositifs, une loi d'abrogation des lois, suivant une formule empruntée au droit nord-américain, pourra être envisagée le moment venu. Cette préoccupation fait écho à la décision n° 16 du Cimap, relative à la limitation de l'inflation normative, selon laquelle toute création de normes nouvelles doit s'accompagner de l'abrogation d'un volume de normes équivalent.

Le taux d'application des lois de la treizième législature, avoisine les 89 %. J'ai pris connaissance avec satisfaction des éléments d'appréciation de votre rapport sur la loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle. Il est encore trop tôt pour évaluer l'application des lois sous la présente législature. Les premières lois, comme celle relative aux emplois d'avenir par exemple, trouveront toutefois une application rapide. Plus du tiers de ses décrets d'application est déjà entré en vigueur. Nous visons l'objectif de 100 % ; nous serons comptables des efforts effectués pour l'atteindre, et en tiendrons le Parlement régulièrement informé. La quatorzième législature enregistre pour l'heure un taux de 38 % d'application des lois, un chiffre purement indicatif puisque le délai de référence des six mois est à peine entamé.

Le CIAL a dégagé, en même temps que des pistes de réflexion, des éléments d'échange et de débat avec le Parlement. Tout d'abord, la gestion des procédures de rédaction puis de parution des décrets et des circulaires n'est pas le point fort des ministères, malgré l'action déterminante du secrétariat général du Gouvernement : l'aiguillon politique manque souvent. Pour les responsables politiques, l'adoption d'un texte compte davantage que son application pleine et entière. Les consultations posent en outre de nombreux problèmes : elles sont multiples, et leur intérêt n'est pas toujours clair. Un grand travail d'identification a été conduit, et des décisions prises, sur la base desquelles nous pourrions débattre, car il ne s'agit pas seulement d'assurer le service après vote. À titre prospectif, je trouverais utile, par exemple, d'engager une réflexion sur la formation des fonctionnaires d'État qui participent à la rédaction des textes d'application : tout autant que l'accélération des procédures de contreseing, j'y vois une piste d'amélioration de la qualité et de la célérité des entrées en vigueur.

Nous sommes les interlocuteurs naturels de votre commission et nous prendrons connaissance avec intérêt de votre prochain rapport annuel sur l'application des lois. La séance plénière du CIAL du mois de mai fournira l'occasion de dresser un premier bilan de la première année de la législature. Je souhaite que notre collaboration soit la plus fructueuse possible, au service de l'efficacité de la loi et de l'intérêt de nos concitoyens.

M. David Assouline, président. - Merci pour les pistes que vous tracez.

Monsieur le Secrétaire général du Gouvernement, vous aviez appris beaucoup de choses l'année dernière aux membres de cette commission, y compris aux parlementaires les plus chevronnés. L'an passé, Patrick Ollier m'avait communiqué une fiche quasi confidentielle retraçant les treize phases de l'élaboration et de la validation d'un décret. Comment simplifier ce parcours presque kafkaïen ?

M. Serge Lasvignes, Secrétaire général du Gouvernement. - Mon approche de ces questions est technique et pratique. Je remercie M. le ministre d'y ajouter l'influx politique, indispensable à ce type d'exercice.

Lors de notre échange du 10 janvier dernier, vous m'aviez reproché, monsieur le président, avec le sénateur Kaltenbach, de n'avoir abordé le contrôle de l'application des lois que sous l'angle quantitatif. Nous avons donc réfléchi à une approche davantage qualitative. Nous souhaitons d'abord perfectionner les indicateurs qui figurent dans le rapport annuel de performance annexé au projet de loi de finances, pour y ajouter un indice de célérité, distinguant les décrets pris dans le délai normal de six mois, dans le délai –encore acceptable– de six à douze mois ou, ce qui paraît plus critiquable, dans un délai supérieur. Un tel outil reste toutefois à mi-chemin entre le qualitatif et le quantitatif. Pour aller plus loin, vous suggériez de distinguer les décrets importants des décrets accessoires. Nous pourrions à tout le moins utiliser les rendez-vous prévus par la loi de 2004 pour examiner le rapport que doit produire chaque ministère sur le bilan de l'application des lois six mois après leur adoption, outil que ne connaissent pas toujours les parlementaires...

M. David Assouline, président. – Vous voulez dire jamais !

M. Serge Lasvignes. – Un tel travail reste à mener ! Il ferait apparaître si l'essentiel de l'application d'une loi a été réalisé, et mettrait en lumière les points de résistance.

Le comité de ce matin a pris des décisions qui auront des implications pratiques immédiates. J'en retiens quatre grandes orientations.

Sur les conditions d'élaboration des décrets d'abord : le Président de la République et le Premier ministre souhaitent mieux évaluer l'impact des textes réglementaires adoptés, notamment sur les collectivités territoriales, les PME et les entreprises de taille intermédiaire. Dans ce but, nous relancerons et réexaminerons les techniques de consultation. Une centaine de commissions consultatives désuètes ou insuffisamment vivaces sont en voie de suppression, sur les 700 commissions existantes. Un nouveau rendez-vous sera pris avec les ministères pour cartographier les instances existantes et en fusionner ou en supprimer davantage. Nous avons été surpris de constater que chaque direction, chaque bureau créait une commission sans que les responsables du ministère en soient nécessairement informés, au point qu'on en découvrait parfois l'existence lors de nos réunions de travail...

Nous souhaitons en outre développer la consultation publique. Je suggère –mais l'idée n'a pas encore été soumise au Premier ministre– de rénover le *Journal Officiel* pour y présenter non seulement les nouveaux textes mais aussi, comme au Canada, les textes en projet, et en faire ainsi un instrument permettant de recueillir l'avis du public sur la réglementation en projet. Les procédures de consultation diligentées par les ministères sont aujourd'hui trop dispersées sur leurs sites Internet respectifs. Enrichir la consultation publique nécessite également de mettre en ligne le plus grand nombre possible d'études d'impact sur les projets de décrets importants. Au-delà, des tests pourraient être menés sur les entreprises concernées par un changement de réglementation nationale ou européenne, en liaison avec le futur Commissariat à la stratégie et à la prospective, sorte d'émanation du Commissariat au Plan dont le Premier ministre a annoncé la création. Un haut-fonctionnaire certificateur, placé auprès du Secrétaire général du Gouvernement, vérifierait non seulement que la procédure a été respectée, mais aussi –et surtout– que le texte ne sur-règleme ou ne sur-transpose pas la norme d'origine. Tout cela sans ralentir les délais globaux de parution des mesures d'application des lois, objectif ambitieux qui suppose de rompre avec l'approche séquentielle qui prévaut dans les ministères pour tuiler les procédures.

Deuxième piste tracée par le Cimap : les principaux textes seront évalués au bout de quatre ans de mise en œuvre. Cela suppose une certaine organisation, à laquelle pourrait veiller le Commissariat à la stratégie et à la prospective.

Troisième piste : la simplification administrative. Des plans de simplification seront élaborés au niveau interministériel sur les dossiers sensibles ou générateurs de lourdeurs administratives. Le Premier ministre confiera en outre une mission spéciale à des parlementaires sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

Nous nous attaquerons au problème des circulaires. Un préfet reçoit actuellement en moyenne 80 000 pages de circulaires par an, si bien qu'en pratique, il n'en lit aucune ! Un premier pas a consisté à tracer la circulation des circulaires ; nous devons aujourd'hui travailler sur la régulation de leur volume. Nous nous inspirerons à ce propos de cette tradition anglo-saxonne qui consiste à supprimer une norme lorsque l'on en crée une nouvelle, tout en veillant à harmoniser l'application des lois.

Enfin, dernier axe de modernisation dégagé par le Cimap : améliorer l'accès au droit. Les efforts de codification seront poursuivis. Certains codes doivent être rénovés, comme le code électoral - il y a un projet, il faut le finaliser, bien que la période ne soit jamais la bonne - ou le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, sans parler du code général des impôts, qui n'est pas un code législatif proprement dit mais un code réglementaire... Nous ambitionnons de créer un code des relations entre l'administration et les usagers -hors procédures contentieuses- dans lequel les citoyens trouveraient rassemblées toutes les procédures à suivre pour adresser une demande ou pour obtenir une décision motivée, les délais d'une décision explicite ou implicite, les modalités de consultation des documents administratifs, etc... Je crois important de souligner que ce code ne serait pas réalisé à droit constant, mais qu'il aurait vocation à rassembler des lois pour le moment éparses tout en simplifiant les aspects les plus délicats de cette matière.

L'ensemble de ces chantiers serait coordonné par un Commissaire général à la simplification - la dénomination importe peu -, haut fonctionnaire auprès du secrétaire général du gouvernement.

M. David Assouline, président. - Attention à ne pas confondre les missions : si l'exécutif a besoin de contrôler l'application des lois pour dynamiser la mise en œuvre des décisions, le Parlement, lui, contrôle l'action du Gouvernement. Le Gouvernement dispose de moyens gigantesques -j'en veux pour preuve qu'il est en mesure d'élaborer 80 000 pages de circulaires par an- tandis que notre commission doit se contenter de moyens incomparablement plus modestes, ne serait-ce que si on regarde ceux dont disposent les membres du Congrès américain. C'est pourquoi nous n'avons d'autre choix que de nous en remettre aux vôtres... Les pistes que vous annoncez peuvent améliorer les choses, mais prenons garde à ne pas mélanger les rôles : vous vous intéressez avant tout à la manière dont l'administration écrit les règlements, mais nous, nous avons besoin de savoir si c'est bien la volonté de législateur qui s'applique à travers ces textes, et de veiller à ce que le Gouvernement ne la déforme pas.

Je réitère une question que j'évoquais déjà l'an dernier : le rapporteur d'un texte de loi ne devrait-il pas être associé à la phase d'écriture de ses mesures d'application ? Le rapporteur est le véritable porteur de l'intention du législateur. Ça n'est bien sûr pas à lui d'écrire les décrets, mais il devrait être là pour éclairer les rédacteurs sur l'intention du législateur lorsqu'il a adopté tel ou tel article. Or, d'après tous les rapporteurs que j'ai consultés, ce n'est jamais le cas : une fois le texte voté, ils ne sont plus informés.

Par ailleurs, comme vous l'avez signalé, la loi prévoit que le Gouvernement doit remettre au Parlement un rapport relatif à l'application d'une loi six mois après son entrée en vigueur. Sauf erreur de ma part, à ma connaissance, nous ne voyons jamais passer ce genre de rapport...

M. Serge Lasvignes. – Ces rapports existent pourtant, même s'il est vrai qu'il manque 43 rapports sur 172, et qu'ils sont de qualité inégale...

M. David Assouline, président. – Donc les deux tiers des rapports existent, mais le Parlement n'en a pas toujours connaissance et je dois dire que la commission sénatoriale de contrôle de l'application n'en a jamais vraiment entendu parler, alors que c'est son cœur de métier ! Je crois qu'il y a là une lacune à laquelle il serait facile de remédier rapidement...

Le Sénat, qui représente en particulier les collectivités territoriales, se réjouit que le Président de la République et vous-mêmes soyez engagés dans la simplification des normes. Depuis que le Sénat a instauré un mécanisme spécifique de contrôle de l'application des lois en 1972, nous avons constaté qu'il y a des lois obsolètes. Ne serait-il pas souhaitable de les recenser et de les abroger. Que le législateur fasse ainsi le ménage donnerait un signe positif à l'opinion publique.

M. Jean-Pierre Michel. – Je remercie le Secrétaire général du Gouvernement pour sa présence : en vingt ans de mandat de député, je n'avais jamais vu de Secrétaire général du Gouvernement venir expliquer aux parlementaires comment se déroule l'écriture des décrets d'application. C'est un point à mettre au crédit de notre commission.

Pour autant, je reste dubitatif sur la proposition que vient d'émettre notre président en ce qui concerne le rôle des rapporteurs après le vote d'une loi. Je suis attaché à la séparation des pouvoirs. Le pouvoir réglementaire appartient au Gouvernement. Je suis donc hostile à ce que nous participions, aussi bien en amont à des entretiens préparatoires à la confection de la loi, qu'en aval à la rédaction des décrets : il est de la seule responsabilité du Gouvernement de les prendre, à charge pour le pouvoir judiciaire d'examiner les recours qu'ils peuvent susciter –et il y en a. En revanche, les commissions ont en effet vocation à être informées régulièrement de la parution des textes, ce qui est loin d'être le cas.

Une loi qui abrogerait toutes les lois obsolètes, pourquoi pas ? J'en serais volontiers rapporteur ! Surtout, pourrait-on mieux informer notre commission du travail de la commission de codification ? Codifier à droit constant, ou le cas échéant en modifiant et supprimant les dispositions dépassées, est une tâche capitale.

M. Jean-Claude Lenoir. - Je rejoins Jean-Pierre Michel sur la nécessité de respecter la séparation des pouvoirs, mais nous devons pourtant contrôler ce qui sort en aval de l'adoption de la loi. Les rapporteurs devraient jouer un rôle, car ce sont ceux qui connaissent le mieux les textes. Ce serait à eux de vérifier, pour le compte de leur commission et de leur assemblée, l'état de la mise en œuvre d'un texte, de ses décrets d'application, sans oublier ses circulaires. Tout le monde sait que certaines circulaires -certes, quelques-unes seulement parmi les 80 000 pages qui sortent chaque année- ont parfois procédé à des interprétations en contradiction tant avec la lettre qu'avec l'esprit de la loi.

Vous avez raison : il serait bon de supprimer des lois obsolètes. C'était d'ailleurs l'objet du travail de Jean-Luc Warsmann lorsqu'il présidait la commission des lois de l'Assemblée nationale sous la précédente législature : il faisait supprimer chaque année 250 ou 280 dispositions devenues sans objet, Alain Vidalies s'en souvient forcément. Or, depuis le changement de majorité en octobre dernier au Sénat, la nouvelle majorité a renvoyé son travail aux oubliettes, en considérant que la méthode ne convenait pas, et que le Président Warsmann aurait profité de l'occasion pour faire adopter des dispositions nouvelles, ce qui était du reste faux. Je me réjouis que vous vous ralliez enfin à ses propositions, monsieur le Président...

M. Alain Vidalies, ministre délégué. - Je m'inscris en faux contre l'idée selon laquelle les propositions de loi de Jean-Luc Warsmann -j'ai été un témoin privilégié de son travail- soient toujours restées cantonnées au champ qui leur était fixé. Par exemple, je doute que remettre en cause l'arrêt de la Cour de cassation selon lequel en cas de licenciement collectif, l'accord individuel des salariés reste indispensable dès lors que l'on touche aux conditions substantielles du contrat de travail, soit une mesure de stricte simplification. Autre exemple : l'une des propositions de loi Warsmann modifiait les conséquences de la découverte de travail illégal dans le cadre de marchés publics, ce qui avait suscité de très longs débats. Le summum a été atteint à la fin de la législature, lorsque nous avons passé deux nuits entières à examiner des amendements de 15 pages, par exemple, sur les *mobil homes* dans les campings sauvages... Etienne Blanc, le rapporteur, a eu beaucoup de mérite à supporter le retour opportuniste de toutes les propositions rentrées depuis le début de la législature.

Je le dis avec regret, le travail de Jean-Luc Warsmann, qui était pourtant nécessaire, a été perverti. De nombreuses dispositions obsolètes ont été supprimées, mais il en reste encore un certain nombre. Nous ne réfléchissons pas seulement aux dispositions réellement désuètes, comme l'interdiction du port du pantalon pour les femmes : nous pensons également à supprimer purement et simplement des dispositions avec lesquelles nous ne sommes pas d'accord, comme la rétention de sûreté. C'est un dispositif juridique que nous ne souhaitons pas remplacer, mais que nous voulons effacer totalement, ce qui nous conduit à réfléchir au vecteur législatif approprié. De même le Gouvernement n'entend pas prendre de textes d'application sur plusieurs autres lois votées antérieurement. Si le Président de la République et le Premier ministre en sont d'accord, le Gouvernement pourrait vous présenter une loi d'abrogation, et non de simplification.

Le Président Assouline a par ailleurs ouvert un autre débat d'envergure. De fait, dans votre mission de contrôle, vous ne disposez que des moyens que le Gouvernement met à votre disposition, mais les objections juridiques, voire constitutionnelles avancées par Jean-Pierre Michel ne peuvent être ignorées : la séparation des pouvoirs et la hiérarchie des normes doivent être respectées. Cela étant, faites-vous des semaines de contrôle une utilisation optimale ? Pourquoi ne pas consacrer une partie de ces rendez-vous à examiner l'application des lois ?

Je rends un hommage appuyé au travail de la commission supérieure de codification. J'y ai été nommé jeune député, et le Doyen Patrice Gélard m'y a accueilli avec un sourire gourmand : j'ai rapidement compris que sans les fonctionnaires qui nous y aidaient, il serait impossible de mener cette tâche à bien ! Peut-être serait-il plus utile de disposer d'un compte rendu des travaux de cette commission, plutôt que de vouloir en être acteur.

M. François Trucy. – Je remercie le Président d'avoir organisé cette importante audition. L'exécutif prend à cœur l'exécution de la loi et son contrôle, et l'initiative du Sénat n'y est sans doute pas étrangère. J'ai été surpris, admiratif puis atterré en découvrant l'importance des dispositifs mis en œuvre par le Gouvernement, et que pèse le travail de notre commission face aux moyens et au volontarisme de l'exécutif ? Il y a là, à mon avis, un réel problème d'équilibre. Que notre travail ne vous satisfasse pas serait très démotivant pour nous. Nous n'écrivons pas les décrets, certes, mais nous votons la loi ; qu'advient-il de celle-ci si des années après, un nouveau gouvernement modifie un décret d'application ? En outre, quel compte tiendrez-vous de nos remarques sur les décrets ?

M. Yves Détraigne. – Les pistes ouvertes par M. le Secrétaire général du Gouvernement m'inquiètent : les études d'impact sur les décrets ne risquent-elles pas d'en retarder la publication, alors que le ministre souhaite rester dans le délai de six mois suivant la promulgation de la loi ? Ne risque-t-on pas d'ajouter de la lenteur, de la complication et de la bureaucratie ? Faut-il tout encadrer et tout codifier, y compris les relations de l'administration avec les usagers ? La codification est une propension bien française, mais le remède risque d'être pire que le mal, il faut donc aborder cette question avec prudence.

Les circulaires ont une importance déterminante : la vraie norme de référence, pour les préfets et les directeurs départementaux c'est la circulaire ; ils attendent donc sa parution pour répondre aux demandes des élus locaux. Avec 80 000 pages de circulaires, comment voulez-vous que les préfets, les collectivités et leurs services respectifs s'y retrouvent ? Le résultat de ce dévoiement est que faute de tri et d'analyse préalables, les circulaires nous sont communiquées telles quelles, *in extenso*, et c'est aux élus locaux de se retrouver dans ce maquis. À force de vouloir tout encadrer, la circulaire complique les choses et provoque l'insécurité juridique : l'enfer est pavé de bonnes intentions.

M. Marc Laménie. – À mon tour de saluer la présence du ministre et du Secrétaire général du Gouvernement. Cette réunion est particulièrement instructive.

Nos collègues de la commission des lois sont en première ligne dans cette affaire. Pour ma part, bien qu'élu au Sénat depuis 2007, je ne suis pas sûr de savoir exactement combien nous avons de codes : et pourtant combien d'articles modifient chaque loi que nous votons ? À côté de quelques grands codes bien connus, il existe un grand nombre de codes dont j'ignorais même l'existence.

Avec les nouveaux moyens de communication, nous sommes assaillis de mails, noyés sous le papier, y compris dans les plus petites communes : oui, trop d'informations tue l'information. Malgré leur dévouement, les agents des grandes administrations sont traités à la même enseigne. Ajouté au cloisonnement des services, cela se répercute au quotidien sur les usagers. Sénateur de base, je peux bien dire ce que d'autres n'avoueront pas : il vient un moment où malgré toute notre bonne volonté, nous n'arrivons plus à suivre. M. Warsmann, élu des Ardennes comme moi, s'était attelé à ces questions. Mais comment faire évoluer le système ? Je prendrai simplement l'exemple de nos trois fonctions publiques : quand un agent même à temps partiel change de grade, une malheureuse petite commune comme la mienne est tenue de prendre une délibération visant non seulement la loi du 26 janvier 1984, que chacun connaît bien, mais aussi tous les textes subséquents. Une bien grande complexité pour une petite chose ! Les services des grandes collectivités peuvent sans doute agir dans les règles de l'art, mais ailleurs, il faut bien du mérite, car ce n'est pas simple, même pour les plus avertis.

M. David Assouline, président. – Je vous remercie d'avoir exprimé ce que je serais tenté de qualifier la détresse du sénateur de base.

Pour lever toute ambiguïté sur la question de l'intervention du rapporteur, loin de moi l'idée de remettre en cause la séparation des pouvoirs ; l'objet de cette proposition n'est pas qu'ils ne rédigent les décrets, mais qu'au moins ils puissent suivre leurs lois ! Or, les moyens de contrôle du Parlement sont quasiment inexistantes et totalement tributaires de la bonne volonté du Gouvernement : curieuse méthode que de demander à celui que l'on contrôle de nous fournir les éléments pour le faire.

M. le ministre nous a fait une suggestion très intéressante : faire en sorte que les semaines de contrôle soient consacrées, en partie, à l'application des lois, non pas pour refaire le débat de fond sur des lois déjà votées mais pour voir comment elles sont appliquées sur le terrain. Si le Gouvernement y est prêt, pourquoi ne pas prévoir de tels débats concrets ? Je le suggérerai au Président ou à la Conférence des Présidents.

M. Serge Lasvignes. – J'ai cru comprendre que M. Trucy reprochait au Gouvernement d'être trop bon élève en matière de simplification. Nous voulons éviter toute sur-réglementation dans le flux des nouveaux décrets qui sortent, et dans le même temps alléger le poids de la réglementation dans le stock actuel. Les élus locaux nous réclament cet exercice, et la Commission consultative d'évaluation des normes le demande très ardemment.

M. François Trucy. – Ça n'était pas un reproche, mais un soupçon, et je ne vous soupçonnais que d'une chose : de ne pas vous inspirer beaucoup de nos travaux dans votre propre activité normative, et introduire vos propres modifications aux textes anciens.

M. Serge Lasvignes. – Monsieur Détraigne, je déteste les procédures inutiles. Une administration responsable ne saurait être indifférente à l'effet des règles qu'elle édicte. Faire une étude d'impact, c'est simplement se demander quel effet va produire le décret qu'on s'apprête à rédiger. C'est préférable à la rédaction en chaîne de circulaires pour justifier de son existence. Cet exercice n'a rien de formel et nous veillerons à ce qu'il n'allonge pas les délais.

Concernant les relations entre les usagers et l'administration, il ne s'agit pas d'ajouter des règles aux règles, mais de faire en sorte que les usagers n'aient pas besoin d'un avocat pour connaître leurs droits. La codification simplifie le droit en organisant de façon compréhensible diverses lois.

J'ai enfin pris bonne note du sentiment terrifiant de complexité que peut avoir un élu.

M. Alain Vidalies, ministre délégué. – Nous avons 58 codes, 2 000 lois, 26 000 décrets, soit 136 000 articles pour les seuls décrets réglementaires, monsieur Laménié. En outre, le volume des lois a doublé depuis les années 1990. Voilà des chiffres qui peuvent en effet alimenter vos inquiétudes.

Une discussion approfondie sur l'application des lois entre le législatif et l'exécutif serait la bienvenue. Le principe de la séparation des pouvoirs fait que nous enregistrons les initiatives prises par les assemblées, mais leurs pratiques ne sont pas homogènes. Ainsi, certaines commissions permanentes assurent le suivi de leurs lois tandis qu'au Sénat, une commission pour le contrôle de l'application des lois mène ses propres investigations ; ici une commission spécifique, là un comité d'évaluation doublé par une action spécifique des commissions, sans oublier le rapport que vous évoquiez. Quand il présidait la commission des lois de l'Assemblée nationale, sous la précédente législature, M. Warsmann demandait au rapporteur et à l'orateur principal de l'opposition de dresser un bilan de l'application de la loi six mois après sa promulgation. Le président actuel de cette commission, M. Urvoas, semble vouloir poursuivre dans cette direction. C'est une procédure incitative : quand de tels rendez-vous sont fixés, l'exécutif, qui souhaite apparaître sous son meilleur jour, accélère la parution des textes réglementaires. Pour simplifier les choses, peut-être faudrait-il que le Sénat et l'Assemblée nationale adoptent le même modèle de contrôle : l'exécutif serait sensible à ce gage de la sincérité de la démarche.

M. David Assouline, président. - Nous aimerions bien que l'Assemblée nationale retienne notre exemple : le Sénat a voulu être précurseur, pas original ! Peut-être faudrait-il que nos deux assemblées harmonisent leurs moyens de contrôle. En attendant, chaque commission pourrait produire un rapport d'exécution sur les lois de son ressort. Pour notre part, nous avons travaillé sur sept lois et nous venons de lancer sept nouvelles évaluations. Au-delà du rapport annuel sur l'application des lois, nous travaillons également sur le fond.

Il ne serait pas juste que des propos aussi riches aient peu d'écho aussi veillerai-je à diffuser le compte rendu de cette audition à tous nos collègues. En outre, pourquoi ne pas prévoir, lors de la présentation de notre rapport annuel, une table ronde avec vous, monsieur le Ministre, le cas échéant avec des représentants des collectivités territoriales et des membres du corps préfectoral ?

COMPTE RENDU DU FORUM SUR L'APPLICATION DES LOIS ORGANISÉ PAR LA COMMISSION, LE 16 AVRIL 2013

M. David Assouline, président. – Je vous remercie de participer à cette table ronde sur la question de l'application des lois et les difficultés qu'elle peut poser. Je veux saluer la présence de M. Serge Lasvignes, qui vient pour la troisième fois devant notre commission : la participation du Secrétaire général du gouvernement témoigne de son attention à cette démarche nouvelle, qui doit encore entrer plus largement dans la culture parlementaire. En la matière nous n'en sommes qu'à l'aube, en dépit de quelques avancées. Plus qu'une question de technique juridique, l'application des lois représente un enjeu pour la démocratie. Ce thème intéresse non seulement le gouvernement et le parlement, mais aussi les élus locaux et les usagers du droit qui semblent désarmés face à la prolifération des textes.

Pour la clarté du débat, j'ai cru utile d'organiser nos travaux en trois séquences, permettant d'avoir tour à tour le point de vue des usagers de la norme, celui des juristes et celui des producteurs de normes.

Pour engager le débat de la première séquence, chacun sait que les maires, submergés de textes, sont les premières victimes de l'inflation normative, notamment dans les petites communes. Monsieur Mathus, vous siégez au bureau de l'Association des maires de France (AMF) : quelle est votre position à ce sujet ? Maire de Montceau-les-Mines, vous avez été député jusqu'en 2012 : vous connaissez donc les deux bouts de la chaîne de production législative. Quel enseignement tirez-vous de ce « dédoublement de personnalité législative » ?

M. Didier Mathus, maire de Montceau-les-Mines, membre du bureau de l'Association des maires de France. – J'ai en effet pu apprécier comment on écrit la loi et comment on l'applique. L'AMF a alerté à de nombreuses reprises sur les conséquences préoccupantes de l'inflation législative. Les petites communes subissent cette dérive et s'égarer dans une jungle normative.

On ne sait plus qui produit les normes. La plupart sont d'origine réglementaire et leur base législative apparaît souvent ténue. L'impact financier de nombreuses lois n'est pas évalué. Ainsi la loi de 2005 sur le handicap, généreuse et légitime dans son principe, fixe un objectif hors d'atteinte : comment ma ville de 20 000 habitants trouvera-t-elle d'ici 2015 les quelque 2,5 millions d'euros qu'elle suppose ?

En outre beaucoup de lois sont trop imprécises et empiètent sur le domaine réglementaire. Il convient de s'interroger sur la manière de rédiger la loi. La qualité d'écriture s'est dégradée au fil des décennies. La loi, qui devrait exprimer de grands principes, se perd dans des déclinaisons trop précises et d'application délicate.

Je me pose une question fondamentale : toutes les normes concourent-elles au bien public ? Je n'en suis pas convaincu. Après Furiani, un préfet a été traduit en justice pour la première fois. Une culture nouvelle s'est répandue dans le corps électoral, qui ouvre les parapluies à la moindre alerte. Du haut en bas de l'appareil administratif chacun cherche à se couvrir.

S'il m'apparaît forcément bien de publier le patrimoine des ministres à partir du moment où les autres pays le font, ne peut-on s'interroger sur le fait que la France soit le seul pays au monde à avoir inscrit le principe de précaution dans sa Constitution ? Là encore, la déclinaison de ce principe généreux donne lieu à de multiples interprétations divergentes et complique les choses.

L'utilité de ces normes pour l'intérêt général est douteuse. J'ai longtemps été député d'une circonscription rurale. Dans certaines petites communes, des dames s'occupaient de la cantine scolaire et préparaient à manger pour une dizaine d'enfants qu'elles connaissaient bien. Puis les services vétérinaires sont intervenus et ont interdit cette pratique au nom de l'hygiène et de la sécurité alimentaire ; j'ai ainsi en tête l'exemple d'une petite cantine qui a été fermée parce qu'un placard à balais était trop proche de la cuisine... L'organisation de ces cantines, qu'on donnerait aujourd'hui en exemple de « circuit court », a changé : désormais, elles sont servies par des industriels de l'agroalimentaire.

Autre exemple : dans ma commune je construis une passerelle pour que les handicapés accèdent à l'église. L'installer sur le côté aurait été plus simple, mais on m'a dit que cela aurait constitué une discrimination. Il a donc fallu se résigner à la construire sur la grande entrée, en dépit d'un dénivelé plus important. En outre la passerelle doit être suffisamment large pour que deux fauteuils puissent se croiser. Bref, je me retrouve avec un pont de Tancarville !

Ces situations sont paradoxales. Le récent rapport Lambert-Boulard de la mission de lutte contre l'inflation normative en témoigne. L'AMF a saisi l'exécutif, qui a pris des mesures dans la perspective du choc de simplification. On ne mesure pas assez que la société française étouffe sous le poids de ces contraintes. Ces normes sont techniquement et financièrement inapplicables, et pas seulement pour les petites communes. L'AMF a fait de cette question un cheval de bataille.

M. David Assouline, président. - Merci pour ces exemples révélateurs d'une situation générale. Madame Payen de la Garanderie, Monsieur Vatier, votre pratique vous a-t-elle conduits à traiter de contentieux liés à l'inapplicabilité d'une loi, ou à constater des discordances entre la volonté du législateur et les circulaires et règlements d'application ?

Mme Dominique Payen de la Garanderie, ancienne bâtonnière du barreau de Paris. – Certains textes sont rédigés hâtivement. Ainsi les lois de finances modifient chaque année les cotisations de sécurité sociale en fonction des indemnités versées en cas de rupture de contrat ; les circulaires ne reprennent pas toujours les mêmes dispositions : difficile dès lors pour les praticiens d'être sûrs de se fonder sur le bon texte ! Quant aux jugements, ils ne sont pas tous concordants. Parfois, de surcroît, les textes visés par la loi ne correspondent pas à son objet. Je vous livre les tableaux de concordance que nous dressons pour comprendre ce qui se passe depuis 2011.

M. David Assouline, président. – Je les transmettrai à la commission des finances.

Mme Dominique Payen de la Garanderie. – Une autre difficulté tient à l'écart entre le texte de la loi et son interprétation par le juge, source d'insécurité juridique. Ainsi, le texte sur la nullité des procédures de licenciement économique était particulièrement clair. Il prévoyait la nullité des plans sociaux si ceux-ci n'étaient pas bien présentés. Un amendement communiste proposait d'étendre la nullité aux licenciements, mais il avait été repoussé. Or, nonobstant ce rejet, l'arrêt Samaritaine a considéré que la nullité des licenciements était subséquente à celle du plan social. Nous avons plaidé en vain sur l'intention du législateur. Depuis lors, un nouveau texte, limpide, a été rédigé sur le plan de reclassement des salariés.

M. David Assouline, président. – Nous sommes sur le point de l'examiner.

Mme Dominique Payen de la Garanderie. – Il n'empêche que la jurisprudence sur la nullité des licenciements perdure, cette fois par le biais de l'appréciation du motif économique. Si toutes les positions sont respectables, il est regrettable que l'intention du législateur ne soit pas systématiquement recherchée. Au demeurant, des textes aussi précis ne laissent pas de marge à de telles interprétations

Autre exemple : le législateur a prévu qu'un licenciement peut être contesté dans un délai de douze mois. La jurisprudence considère qu'en l'absence de motif économique, un licenciement est dépourvu de causes réelles et sérieuses et que, dès lors, le délai ne s'applique pas.

De même, une législation, contraignante mais justifiée, détermine le régime des reclassements des salariés inaptes, par exemple atteints d'un cancer ou d'une hémiplegie. L'enchaînement est le suivant : leur inaptitude est constatée par le médecin du travail ; l'employeur doit les reclasser. Pour les licenciés, il doit demander par écrit à l'inspection du travail de confirmer l'inaptitude. Or on a des cas où la jurisprudence condamne l'employeur à des dommages et intérêts, au motif que le salarié ne s'est pas vu proposer un reclassement dans l'ensemble des sociétés du groupe. Il s'agit certes de mieux indemniser le salarié, les indemnités de licenciement étant déjà doublées en ce cas. Si ce montant est insuffisant il appartient au législateur d'agir, mais qu'on ne demande pas l'absurde à l'employeur en exigeant qu'il reclasse un salarié confirmé comme inapte à tout travail.

M. David Assouline, président. – Ainsi, même si la loi est claire la jurisprudence s'en écarte ?

Mme Dominique Payen de la Garanderie. – En effet. Parfois un dialogue s'instaure entre le législateur et le juge. La loi prévoyait une procédure lourde en cas de modification substantielle du contrat de travail. La jurisprudence a préféré retenir la notion de modification essentielle, moins restrictive. Le législateur a suivi le juge et modifié le texte dans ce sens.

Si une règle est claire, comment éviter des interprétations qui créent des règles de droit par nature rétroactives ? La Cour de cassation s'était longuement intéressée à cette question. Ne sommes-nous pas en train de changer de système ? Dans notre modèle, le droit est défini par une loi claire, précise et fixant des principes ; mais de plus en plus il fait l'objet d'une création jurisprudentielle, comme dans le système anglo-saxon.

M. Bernard Vatier, ancien bâtonnier du barreau de Paris. – Les avocats ne sont pas tant des usagers de la justice que des ferronniers qui appliquent l'outil législatif. Ils ont le sentiment que notre système change. La réglementation encadre le comportement, la place du libre arbitre a été restreinte jusqu'à l'absurde. Il y a une montée en puissance du droit pénal. Celui qui n'a pas respecté une prescription, même mineure, est susceptible d'être renvoyé en correctionnelle. Changeant de rôle, le droit pénal sert aujourd'hui à sanctionner la non-application d'un texte, et non plus une entorse aux valeurs. Cette dynamique préoccupante se révèle inflationniste en normes puisque chacun peut être attaqué pour n'avoir pas édicté de réglementation ou pour ne pas l'avoir appliquée.

De plus, le juge n'est plus seulement « la bouche de la loi » selon la formule de Montesquieu, il devient législateur. J'avais été frappé par un revirement de jurisprudence de la Cour de cassation : en 2004, la Haute juridiction a modifié l'interprétation du texte régissant le mode de calcul des loyers des grandes surfaces, ce qui a entraîné d'importantes répercussions sur l'économie. Le législateur a rétabli le régime antérieur, en prenant bien soin de préciser que la loi s'appliquait aux instances en cours. Or la Cour de cassation, en assemblée plénière, a montré la suprématie du juge judiciaire : s'appuyant sur l'article 55 de la Constitution, elle a fait prévaloir les règles de sécurité juridique chères à la cour de Strasbourg : la loi ne peut être rétroactive, alors que la jurisprudence l'est. De cette étonnante *diminutio capitis* du législateur, pourtant interprète de la volonté générale, il résulte une atteinte à notre compétitivité et un facteur de rigidité de notre corps social. L'application d'une loi est tributaire de revirements de jurisprudence aux effets rétroactifs.

Le juge n'est pas le seul coupable de cette captation de pouvoir. Le Parlement lui offre des opportunités en votant des textes qui ne sont pas toujours clairs. Au fil des lectures successives, des amendements ou des cavaliers peuvent être adoptés sans étude d'impact. Or, quand un texte n'est pas clair, son interprétation appartient finalement au juge.

La question prioritaire de constitutionnalité constitue un élément de correction. La loi, notamment pénale, a ouvert au juge des sentiers immenses. Songeons au harcèlement sexuel, redéfini récemment dans un sens conforme au principe de spécialité. Il en va de même pour les éléments constitutifs du délit d'ingérence : la Cour de cassation va jusqu'à prendre en considération l'intérêt affectif, ce qui lui donne une portée extensive. En précisant des concepts généraux prévus par le législateur, le juge ignore parfois la destination de la loi.

La loi est-elle applicable sans décret ? Certains ont affirmé que l'absence de décret constituait une voie pour diminuer les pouvoirs du parlement. En fait, la loi est surtout confrontée à d'autres sources normatives, en particulier le droit européen, et elle est arbitrée par d'autres qui ne partagent pas les intentions du législateur. Il faut rendre sa place à la loi, en revenir au principe du Décalogue. Le bon sens doit prévaloir. Il en va de la sécurité juridique, règle affirmée par la Convention européenne des droits de l'homme.

M. David Assouline, président. – D'un côté les maires affirment que les préfets font la loi, de l'autre les avocats expliquent que ce sont les juges. Difficile de trouver une solution. Ou bien le législateur s'en tient aux grands principes et il laisse à d'autres le soin de l'interpréter, ou bien il entre dans les détails et se voit accusé de complexifier.

M. Jean-Jacques Hyest. – Revenons à la Constitution. L'article 34 qui délimite les domaines de la loi et du règlement n'est plus respecté, l'enseigne-t-on encore dans les facultés de droit ? Je constate dans ma commune les difficultés d'application de la loi sur l'accessibilité. Les pays qui appliquent des règles en la matière ont moins de lois et se fient plus au bon sens. Les commissions d'accessibilité y sont moins rigides que celles qui siègent dans nos préfectures. Nous, nous fabriquons des textes. Chacun ajoute de la complexité, et je n'évoque pas les normes incendie...

On connaît la propension d'une certaine chambre de la Cour de cassation à faire sa propre loi... Plus intéressant est le télescopage des juridictions. La Cour de cassation, qui assure un contrôle de conventionnalité, s'appuie sur les jurisprudences des cours de Strasbourg et de Luxembourg. C'est une aubaine pour les avocats, car il s'agit d'une source de contentieux formidable. Reste que les constructions jurisprudentielles ont toujours existé. Le régime de la responsabilité civile a été construit de la sorte, faut-il s'en plaindre ? Peu à peu le législateur s'attaque à ce bloc et multiplie les lois. Voyons l'article 1386 du code civil : il est devenu illisible ! La jurisprudence était pourtant claire. Les constructions jurisprudentielles ne deviennent problématiques que lorsqu'elles ignorent la volonté du législateur. Sinon on peut se féliciter de l'existence de blocs jurisprudentiels stables. La jurisprudence a toujours été une source du droit. Tout est question d'équilibre.

M. David Assouline, président. – Dans la Constitution, les traités sont supérieurs à la loi.

M. Jean-Jacques Hyest. – Notre société est complexe.

M. David Assouline, président. – Louvoyer n'est pas une solution.

M. Alain Richard. – Si le Conseil d'Etat avait été mis en cause, je connais au moins une personne qui aurait argumenté ; je suis gêné que personne ne puisse parler pour la Cour de cassation. En outre, nous devons nous y habituer, voilà soixante ans que le parlement est dans l'Etat de droit, pas au-dessus – c'est la Constitution de la V^e République. Il y a un contrôle de constitutionnalité, la France a souscrit des traités internationaux, pris des engagements européens, l'on ne doit pas s'étonner qu'il y a des normes supérieures à la loi.

Une norme devient impérative parce que quelqu'un l'a voulu. Ce peut être un groupe d'intérêt, économique ou d'opinion. De plus en plus obtenir une norme devient un enjeu de combat. Le législateur sera-t-il capable de résister ou s'en fera-t-il l'auxiliaire ? L'invasion du pénal a considérablement aggravé les choses. L'affaire du sang contaminé a marqué une rupture. Un ministre a été déclaré coupable ; les membres de cabinet et les directeurs des services ont comparu en correctionnelle, et ont été condamnés à de la prison avec sursis. Dans ces affaires il y a un vainqueur : emmener un adversaire au pénal constitue une victoire narcissique et un sujet médiatique. Certains y ont intérêt. La partie n'est pas égale.

Le principe « la sécurité, l'environnement, ça n'a pas de prix » a remplacé « la santé, ça n'a pas de prix ». Les priorités ont été inversées et des limites franchies. Plus personne ne parvient à endiguer le phénomène.

M. Louis Nègre. – Existons-nous encore ? Le Parlement est pris entre le marteau et l'enclume : d'un côté, le pouvoir exécutif a rogné les prérogatives qui étaient les siennes encore sous la IV^e République, de l'autre, l'autorité judiciaire est devenue un pouvoir judiciaire à part entière, bien que ce ne soit pas dans la Constitution. Il ne s'agit pas de s'élever contre toute création jurisprudentielle : le droit administratif n'est-il pas de création prétorienne ? L'enjeu est de savoir dans quelle démocratie nous vivons. En tant qu'élus, nous avons des comptes à rendre. Selon Montesquieu la démocratie est un ensemble de pouvoirs et de contre-pouvoirs. Les hommes politiques rencontrent des contre-pouvoirs quotidiennement. Quand le juge crée une jurisprudence contraire à un texte pourtant clair, où se trouve le contre-pouvoir ? Quelle est notre démocratie, où va-t-on et comment ?

M. David Assouline, président. – Abordons maintenant la seconde séquence, consacrée à la problématique juridique. Des juges eux-mêmes m'ont demandé d'évaluer l'ensemble des lois qui se sont succédé en matière judiciaire. Quand les textes se multiplient sur une même matière, il arrive qu'ils se contredisent. Il appartient au législateur de légiférer de manière claire, en analysant l'état du droit. Soyons conscients de nos responsabilités.

Professeur Carcassonne, le travail de notre commission est triple : contrôle de la publication des décrets, contrôle de l'application des textes, et enfin évaluation. Cette dernière bute souvent sur l'absence de critères pour comparer ses résultats aux intentions du législateur. Quelles améliorations proposeriez-vous ?

M. Guy Carcassonne, professeur de droit public à l'université de Paris Ouest-Nanterre-La Défense. – Vous avez sans doute appris aux informations qu'un homme a été découvert hier avec onze grammes d'alcool dans le sang. Je serais tenté de dire que la France a onze grammes de normes dans le sang ! Toutes les capacités rationnelles d'absorption sont dépassées. N'importe quel autre pays aurait déjà succombé à une apoplexie. Nous continuons pourtant, notre système est devenu fou.

Oui, monsieur Mathus, le mode de définition des normes va mal en effet, mais le contrôle de légalité également. On multiplie les normes sans se soucier de leur application. Système absurde ! Finalement on s'en remet à l'arme fatale du juge pénal, arbitre ultime qui sanctionne les malheureux qui auront négligé une règle aussi loufoque soit-elle. Ce lamento n'est pas nouveau. Le Conseil d'État déplorait naguère la loi bavarde dans un rapport qui conserve toute son actualité.

Le gouvernement et les services du ministère de l'Intérieur ne sont pas les premiers responsables. Ils semblent même contraints de suivre un processus et de remplir des pages pour se plier à la volonté d'autres acteurs. Il y a quelques années, j'écrivais que tout sujet du journal de 20 heures constituait virtuellement une loi. Hélas !, la réalité ne fait que le confirmer. La fabrication d'une norme n'obéit pas tant à une demande réelle qu'à un pari sur l'existence d'une demande. La loi ne peut régler tous les problèmes : les chiens méchants continueront à mordre et des enfants se noieront toujours dans les piscines. Mais le législateur se verrait reprocher de ne pas avoir légiféré. On prête à l'opinion publique une revendication législative âpre et permanente que personne ne s'est soucié de vérifier. Il appartient plutôt aux hommes politiques de s'opposer aux demandes déraisonnables de l'opinion. Cela n'est pas parce que 60 % des Français sont favorables à la publication du patrimoine des ministres qu'il s'agit d'une bonne mesure. Il serait plus digne d'expliquer pourquoi elle est inepte.

Cette demande collective, innommée, non identifiée, présumée est déjà génératrice d'un nombre phénoménal de normes. S'y ajoute la profusion de la demande nommée - je vous renvoie aux propos d'Alain Richard. Voilà les sollicitations des lobbys et contre-lobbys sans oublier les suggestions d'administrations désireuses de se simplifier la vie.

Faute de mieux, les procédures peuvent apporter un premier élément de réponse, un substitut efficace, ou à tout le moins utile, à l'atrophie de la volonté politique. À cet égard, la création de la commission d'application des lois marque en soi un progrès considérable. Car disposer d'instruments très précis pour s'assurer de la pertinence de la loi et de la mise en œuvre des règlements qui en garantissent l'application représente une avancée : l'on découvre par exemple qu'une loi constitutionnelle adoptée en 2008 n'a toujours pas bénéficié de la loi organique qu'elle prévoit. Et à la limite, pendant tout le temps qu'ils consacrent à rassembler de telles informations, les parlementaires ne légifèrent pas... Malheureusement d'autres le font à leur place.

Je rêverais que le Président de la République décide un moratoire d'un an sur la production. Il n'est d'ailleurs pas certain que le pays irait plus mal... Plus sérieusement, j'avais fondé, comme beaucoup, de grands espoirs sur les études d'impact. Toutefois, la révision constitutionnelle de 2008, malgré de grandes vertus, a retenu des demi-mesures en lieu et place des dispositions initiales, qui étaient excellentes.

Le délai minimum, qui doit séparer le dépôt d'un projet du début de sa discussion, avait fait l'objet d'un débat au sein de la Commission Balladur. Initialement fixé à trois mois, il a été raccourci à six semaines et ne s'applique pas en cas de procédure accélérée. Résultat, durant les premiers mois de cette législature, l'ensemble des textes a été soumis à la procédure accélérée. Un remède mal dosé est pire que le mal. J'avais proposé que la mise en œuvre de la procédure accélérée soit conditionnée à l'accord de l'opposition, qui ne s'opposera jamais à un texte véritablement urgent. Ce pouvoir serait mieux placé entre ses mains, car jamais la Conférence des présidents n'en fera véritablement usage. Au demeurant, avoir le loisir de réfléchir à l'utilité de la loi ne serait pas dénué d'intérêt.

Les études d'impact ont déjà rendu des services réels, quoiqu'inférieurs à ce que l'on pourrait espérer. Je nourris le rêve d'une discussion législative qui porterait d'abord sur l'étude d'impact, à l'instar de ce qui se passe au Royaume-Uni avec le système des livres blancs et des livres verts. L'on s'accorderait sur les faits avant d'envisager les remèdes, et, s'ils passent par la loi, l'on s'interrogerait sur le type de loi nécessaire. Tout changerait alors dans la fabrication des normes. Un nombre substantiel de projets ne verraient plus le jour ou bien seraient très différents. Tout le reste s'en déduit. La performance normative y gagnerait en ce que les critères, contradictoirement déterminés, faciliteraient l'évaluation *ex post* de la loi. Bref, l'on en finirait avec la précipitation dans laquelle on fait, mal, des textes que l'on est obligé de revoir, mal, dans la précipitation, jusqu'à atteindre les onze grammes...

M. David Assouline, président. – Alimenter la culture de l'exigence de l'application des lois n'est pas chose aisée. Lorsque j'ai demandé que la discussion de notre rapport d'évaluation de la loi LRU intervienne avant la prochaine réforme des universités, je me suis vu expliquer que les débats allaient se percuter. Pourtant, quel sens y aurait-il de discuter de la loi précédente après l'adoption de la suivante ?

Quelles sont les autres expériences nationales de l'application des lois ? Les données comparatives fournies par l'OCDE esquissent-elles une typologie générale des problèmes soulevés par cette démarche ? Permettent-elles d'évaluer la qualité du droit et son influence sur l'attractivité économique et de réaliser un classement international des pays au regard de ce critère qualitatif ? Comment placeriez-vous la France par rapport à ses grands partenaires.

Mme Céline Kauffmann, économiste à l'OCDE. – J'exerce mes fonctions au sein de la division de la politique réglementaire de l'OCDE. Placée auprès du comité de la politique réglementaire qui rassemble les 34 États membres, elle développe des outils et collecte les bonnes pratiques en soutien à une bonne gouvernance réglementaire.

Pour nous, il est possible d'atteindre les objectifs sociaux, économiques et environnementaux des politiques publiques, à un coût moindre, en légiférant mieux et en améliorant le processus de production des normes. Une telle démarche repose sur une vision stratégique et globale du cycle de la gouvernance réglementaire : pour les États, cette dimension implique à la fois de prendre en compte le flux de production de normes et la gestion du stock de ces normes, et d'avoir une approche globale du cycle de la production des lois, depuis leur élaboration jusqu'à leur mise en œuvre et à leur révision, tout cela en termes juridiques mais aussi d'impact social, économique et environnemental.

De tels objectifs se sont traduits très concrètement par la mise en place d'une architecture institutionnelle destinée à favoriser leur réalisation de la manière la plus automatique possible, et par la définition de nouveaux outils de régulation –comme les études d'impact- ou favorisant la consultation et la transparence des normes. Depuis ces vingt dernières années, des organes de supervision de la gouvernance réglementaire ont ainsi été institués au sein des pouvoirs exécutifs de plusieurs États membres de l'OCDE. Ainsi, les États-Unis, avec leur *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIARA) au sein de l'*Office of Management and Budget*, ont montré la voie aux autres pays membres. En France, on peut considérer que le Secrétariat général du gouvernement joue ce rôle.

Une nouvelle tendance se dessine depuis cinq ans avec cette fois le développement d'institutions indépendantes de l'exécutif et mandatées par lui pour faire retour sur la politique réglementaire et sur les études d'impact. Tel est le cas au Royaume Uni ou en République tchèque. En Allemagne, le Conseil de contrôle réglementaire, établi en 2006, reçoit les projets de loi et vérifie l'évaluation des coûts et les mesures proposées en regard des ressources disponibles et des objectifs de politique publique. En Australie, la *Productivity Commission*, institution indépendante, se prononce sur la politique réglementaire générale ; s'ils ne lient pas le gouvernement, ses avis sont communiqués au grand public.

Les pays se sont dotés d'outils de gestion réglementaire allant de mécanismes de consultation aux analyses d'impact *ex ante* et *ex post*. Dans la plupart des pays de l'OCDE, ces dernières se révèlent formelles et aussi superficielles qu'un exercice de *tick the box* (« cocher des cases »). A peine la moitié des États membres de l'OCDE s'assurent que les critères pertinents de l'évaluation d'impact ont bel et bien été mobilisés et seulement quatre ou cinq pays vérifient si l'analyse d'impact a eu des effets sur l'élaboration de la loi.

La Commission européenne a adopté, pour les études d'impact, des principes clés qui demeurent pour nous un modèle. Il importe d'abord que ces études contiennent une véritable analyse coûts-bénéfices du projet, et qu'elles mentionnent des alternatives à la loi, ce qui suppose que la question d'opportunité soit posée très en amont. Il faut aussi des seuils de déclenchement de la procédure car les unités d'évaluation n'auront jamais les moyens d'étudier de manière approfondie la totalité des projets : les États-Unis, par exemple, ne procèdent à des évaluations en profondeur que quand l'impact financier dépasse cent millions de dollars, tandis que le Royaume-Uni retient des seuils à la fois quantitatifs et qualitatifs.

Le deuxième principe clé réside dans la prise en compte des conditions pratiques de l'application de la loi. Ainsi, les Pays Bas ont été novateurs, à travers leur pratique du *Practicability Enforcement Impact Assessment*, en intégrant, dès l'évaluation d'impact, la prise en compte réaliste des conséquences.

Le Parlement joue un rôle essentiel pour s'assurer de la qualité des évaluations *ex ante*. La *Scrutiny Unit* britannique se prononce sur les évaluations d'impact soumises au Parlement et a le pouvoir de demander des informations supplémentaires. Toutefois, dans les pays de l'OCDE, les parlements interviennent surtout dans l'évaluation *ex post*.

L'OCDE, qui travaille ordinairement avec les gouvernements et leurs agences, commence à collaborer avec les parlements se dotant d'unités spécialisées dans l'évaluation et qui ont en charge l'évaluation *ex post* de l'application des lois, comme en Suisse avec le contrôle parlementaire de l'administration ou en Suède ; la *Scrutiny Unit* est, avec vingt personnes, l'institution la plus nombreuse. Au-delà de cette diversité, j'observe la forte indépendance de fonctionnement de ces organes, puisque ce sont des unités techniques dont les membres doivent demeurer d'une grande neutralité. N'atteignant pas la taille critique, elles ne peuvent toutefois s'emparer de la totalité des domaines, ce qui les conduit à s'associer à d'autres entités, comme des bureaux de recherche ou des organismes d'audit.

M. David Assouline, président. – Comme je l'ai déjà souligné à maintes reprises, toutes ces évaluations concrètes sont réalisées ou commandées par l'exécutif, dont nous restons tributaires. Nous ne disposons pas de moyens à la hauteur de nos ambitions légitimes de contrôler l'exécutif. Un collègue a même récemment démissionné de notre commission pour cette raison. Venons-en maintenant à la troisième séquence, et écoutons la réaction des producteurs de normes.

M. Didier Lallement, préfet, secrétaire général du ministère de l'Intérieur. – Certes, les administrations produisent des normes, mais elles le font avec des stratégies différentes. Certains ministères « faibles » adoptent des politiques de contournement du niveau national et s'adressent au niveau européen. D'autres, comme celui de l'Intérieur, adoptent une stratégie du « fort au fort », mais hormis ses compétences relatives aux collectivités locales, il produit assez peu de textes, même s'il intervient également en matière électorale ou de programmation. Il est manifeste que l'administration s'impose des normes. Avec Serge Lasvignes, nous avons calculé que les préfets recevaient chaque année environ 80 000 pages de circulaires commentant les normes en vigueur et en créant de nouvelles. Nous ne sommes d'ailleurs pas parvenus à établir une hiérarchie dans cette profusion : le système est tel que, depuis les chefs de bureau jusqu'aux directeurs, chacun participe à l'empilement du système normatif et il n'est pas jusqu'aux méls qui ne revêtent parfois une dimension normative.

La raison en est d'abord politique. Souvent, un ministre veut sa loi, mais sa commande n'est pas toujours finalisée. S'il s'adresse à une administration « à doctrine forte », elle produira invariablement le même texte. Autrefois, il en était ainsi à la DGCL. Au contraire, quand l'administration a une « doctrine molle », elle interroge sa clientèle, s'imprègne de ses revendications. C'est ainsi que dans un conflit récent, les taxis ont demandé à l'administration des normes contre une profession concurrente, pour sauvegarder leurs positions. Dans ce genre de situation, les administrations « reroutent » dans leurs textes les demandes des groupes d'affluence.

Au niveau local, les élus viennent voir les préfets, la plupart du temps pour les aider à faire passer leurs demandes de règlements quand des services leur opposent une approche trop rigoriste. Le préfet, en la matière, joue un rôle plutôt interprétatif de ces normes, comme vient de le rappeler une récente circulaire du Premier ministre.

Si l'administration produit ainsi de la norme sans se préoccuper de son application, c'est que notre culture mêle le droit romain et une approche cartésienne. Nous dessinons des jardins à la française parfaits mais impraticables, parce que la puissance de notre pensée dépasse la capacité humaine de sa mise en œuvre.

Ainsi, après la directive européenne de 2007 sur le permis de conduire sécurisé, la France, contrairement à ses partenaires qui ont travaillé à partir des fichiers existants, a choisi de refondre entièrement et d'actualiser son fichier des permis de conduire, qui comprenait 35 millions d'utilisateurs dont, il faut bien le reconnaître, des doublons et des erreurs. Nous avons donc inventé un système parfait... mais tellement compliqué sur le plan informatique que ça n'a pas marché à la date dite : une fois de plus, nous ne savons pas maîtriser la force de notre pensée !

M. Serge Lasvignes, secrétaire général du Gouvernement. - A la recherche, désespérée, des causes de l'inflation normative, les administrations sont parfois suspectées d'avoir mis en place une mécanique à produire du texte. Il est vrai qu'à défaut de pouvoir distribuer des crédits, il reste toujours la possibilité de donner de la norme !

Pour reprendre l'exemple cité par M. Mathus, il est vrai que l'inflation normative a atteint le comble du ridicule avec la fixation des menus des cantines scolaires. Cette réglementation n'en a pas moins une base légale très solide. En vertu de la loi, l'autorité réglementaire a été tenue de fixer les menus des cantines scolaires, des prisons, etc... Il se trouve que les projets de décrets et d'arrêtés sont arrivés au moment de l'installation d'un commissaire à la simplification : nous tenions là notre affaire ! Nous avons engagé un dialogue avec le ministère de l'Agriculture dans la perspective de mesures expérimentales. Cela n'a pas été possible : des lobbys se sont mobilisés, le cabinet puis le ministre de l'Agriculture ont été saisis, et c'est finalement le Premier ministre lui-même qui a tranché. La décision a donc été prise par l'autorité politique au plus haut niveau et, dès la sortie du rapport de MM. Lambert et Goulard, l'on pouvait lire de grands articles sur les vertus de la diététique dans les cantines scolaires !

La sensibilité à l'inflation normative est plus forte aujourd'hui que par le passé : tandis que la situation des finances publiques rend plus attentif aux coûts, la croissance dont nous avons besoin est contrainte par des normes trop précises ou mal maîtrisées, et faisant obstacle à la réalisation de projets économiques. C'est pourquoi la question de la production de la loi et de ses éventuels effets négatifs est devenue politique.

Regardons d'abord le processus de fabrication. La norme ne doit pas être élaborée dans un bureau isolé, détaché de la réalité. Nous voulons nous servir de l'étude d'impact pour déclencher un certain nombre de procédures préalables à la rédaction des textes, afin d'aller voir sur le terrain et de réaliser des *crash-tests* en sollicitant l'avis des PME et des services déconcentrés sur les nouvelles normes. Nous nous efforçons en outre de sortir des consultations formalistes en développant les consultations publiques.

La conception du produit est plus délicate. La proportionnalité, le manque de souplesse des lois ainsi que leur excessive directivité ont souvent été invoquées. Un consensus existe cependant, non pas sur une totale déréglementation, mais sur la nécessité de rédiger des lois intelligentes, c'est-à-dire adaptées aux situations des individus et des territoires. Les espoirs que pouvaient porter des dispositions transversales se sont révélés vains : le Conseil d'Etat nous l'a dit à plusieurs reprises, pour des motifs constitutionnels et juridiques, il n'est pas possible qu'une disposition générale prévoie que toutes les lois s'appliquent de manière proportionnelle.

Il faut donc travailler loi par loi, l'enjeu étant de savoir quelle marge d'interprétation la loi et le règlement peuvent laisser à l'autorité chargée de leur application. Cela implique, au stade de l'étude d'impact, d'apprécier la possibilité de dérogations, de conditions d'entrée en vigueur différée et de marges d'appréciation accordées à l'autorité de décision, laquelle, pour les décisions personnelles et nominatives, reste le préfet.

Un tel exercice est malaisé juridiquement et culturellement. Juridiquement, d'abord, parce que la jurisprudence du Conseil constitutionnel est assez exigeante sur la nécessité pour le législateur d'épuiser sa compétence. Quand nous avons essayé, en 2011, d'assouplir la législation relative à l'accessibilité pour les handicapés, en prévoyant de mettre en place par décrets des mesures de substitution adaptées aux circonstances locales, cette expérience de « législation équivalente » a été censurée par le Conseil constitutionnel au motif que le législateur n'avait pas été au bout de ses compétences.

Culturellement, ensuite, car le pouvoir d'appréciation confié aux autorités locales est vite perçu comme discrétionnaire, comme une source potentielle d'arbitraire et d'inégalité devant la loi. Du coup, il est assez rare que les autorités locales demandent à disposer d'un tel pouvoir ! Un pouvoir d'appréciation a tôt fait d'être qualifié de vide juridique, bientôt comblé par une rafale de circulaires. Progresser dans l'adaptabilité de la loi requiert donc l'aménagement et la sécurisation de cette marge d'appréciation, ce qui reposera en aval la question du contrôle du juge. Je ne renonce cependant pas à m'engager dans cette voie. Des initiatives ont été prises en ce sens : une circulaire du Premier ministre invite les services déconcentrés à user de leur pouvoir d'appréciation ; nous favorisons, par des indications sur la réalisation des études d'impact, les retours du terrain ; nous cherchons à canaliser et à régulariser le flux des circulaires.

M. David Assouline, président. – Vous fixez-vous un objectif chiffré ?

M. Serge Lasvignes. – Non, je reste prudent sur ce terrain, d'autant que sur les 80 000 pages de circulaires annuelles, il y a bien 30 000 pages de circulaires de la Police nationale qui ne font de mal à personne...

Le dernier aspect de cette méthodologie consisterait à développer de nouvelles techniques juridiques, à l'instar du Conseil d'Etat qui consacre son dernier rapport au droit souple, ce que d'autres pays appellent la *soft law*. Pour les cantines scolaires, nous avons imaginé une obligation de résultat dans la lutte contre l'obésité ou l'éducation au goût des élèves, à laquelle les responsables locaux auraient adapté leurs normes. On peut également s'inspirer des processus de normalisation, largement utilisés par l'Union européenne, pour concevoir du droit autrement, sous réserve des exigences constitutionnelles.

M. Jean-Jacques Hyest. – Monsieur le Secrétaire général du Gouvernement, nous avons modifié la Constitution pour autoriser l'expérimentation. Ne serait-il pas possible d'emprunter cette voie ? Après tout, c'est ce qu'on a fait pour la participation des citoyens dans les tribunaux correctionnels ; l'expérience ne semblant pas concluante, on y renonce. Encore faut-il que l'évaluation soit honnête...

J'ai une question à adresser à Mme Kauffmann : peu de pays possèdent des organismes réunissant des gens d'aussi grande qualité que la Cour des comptes et le Conseil d'Etat. Ils réalisent des évaluations des politiques publiques. Bien sûr, certains aspects de leurs rapports peuvent être contestés, en revanche, tout le monde s'accorde à reconnaître leur pertinence sur tel ou tel sujet, sans que personne en tienne compte ! Je n'en prendrai qu'un seul exemple, l'énorme gaspillage dans le secteur de la formation professionnelle ! Puisque nous possédons ces organismes, il serait formidable d'en profiter, je trouve paradoxal qu'on n'en tire pas meilleur parti. Je me souviens qu'à une époque où les études d'impact n'étaient pas encore pratiquées, des auditions de membres de la Cour des comptes ont orienté différemment les textes de lois qui nous étaient proposés.

M. David Assouline, président. – Un autre exemple : lorsque nous avons évalué la loi sur l'audiovisuel public, la Cour des comptes nous a fourni les éléments pour étayer notre analyse. Toutefois, le Parlement doit produire sa propre expertise.

M. Alain Richard. – Le Parlement fait partie de l'État, au même titre que la Cour des comptes. Ce n'est pas la vision spontanée qu'ont un grand nombre de parlementaires mais je ne vois pas de frontière avec la Cour des comptes : nous sommes tous des serviteurs de l'Etat et de l'intérêt général. Je ne vois que des avantages à cette situation. Il convient d'aménager des espaces de confrontation entre les différents évaluateurs. Un travail de grande qualité, précis et utilisable, est réalisé par des instances d'évaluation ; réunir celles-ci autour d'une table améliorerait la qualité des normes tout en réduisant leur quantité.

Le Conseil constitutionnel, qui a le dernier mot, se prête peu au dernier poncif à la mode, le dialogue des juges. Il faut l'amener à se saisir de ces questions. Ses membres sont mus par le sens de l'État et ne s'y refuseront pas, mais cela suppose le respect de certaines considérations de forme.

Je ne siégeais pas au Parlement lors de la révision constitutionnelle de 2008 instituant les études d'impact, ce qui m'a dispensé de combattre un texte excellent à 98 %. Nous sommes encore dans la phase d'apprentissage de l'étude d'impact, que certains confondent encore avec un gros exposé des motifs ne mentionnant que les données de fait et d'information allant dans le sens de la loi. Nous avons, monsieur le Président, un outil : la Conférence des présidents de la première assemblée saisie devrait exercer son droit de refus, lorsque l'étude d'impact qui lui est soumise se révèle manifestement insuffisante. Quand elle l'aura fait, cela changera.

M. David Assouline, président. - Avec cette volonté affirmée, avec la prise de conscience politiquement assumée, qu'a soulignée Serge Lasvignes, de la nécessité de l'évaluation et de la simplification normative, allons-nous vers une nouvelle culture ?

M. Guy Carcassonne. - La prise de conscience a déjà eu lieu. Le problème est que légiférer est électoralement plus rentable que contrôler. D'autres parlements européens qui fonctionnent de façon moderne consacrent infiniment plus de temps au contrôle qu'à la législation. Dans ces pays, il est plus valorisant de participer à un groupe d'évaluation sur le dysfonctionnement d'une administration ou de formuler des propositions précises sur telle ou telle politique publique ; en France, on fait la une en annonçant une proposition de loi, et d'autant mieux si elle est particulièrement stupide, évidemment inconstitutionnelle et dépourvue de toute chance d'être inscrite à l'ordre du jour ! Combien de fois ai-je été sollicité par les journalistes dans ces cas-là !

Sur ce point, le bon outil n'est plus tant dans la main des juristes que celle des communicants : ce système perdurera tant que les assemblées ne mobiliseront pas des professionnels de la communication pour valoriser leur tâche de contrôle. Une fois cet effort de communication réalisé, les parlementaires exerceront davantage leur pouvoir de contrôle et, en retour, légiféreront moins. Car faire du bon travail de contrôle dispense de légiférer : la source première du problème réside dans ce déséquilibre purement français constaté entre législation et contrôle, au profit de la législation, hélas !

M. David Assouline, président. - Quand je plaide en ce sens, on m'objecte que ce n'est pas notre priorité, vous me donnez des arguments. Merci à tous pour votre participation.

CIRCULAIRE DU 29 FÉVRIER 2008 RELATIVE À L'APPLICATION DES LOIS

Le 31 janvier 2012

JORF n°0057 du 7 mars 2008

Texte n°3

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

NOR: PRMX0805956C

Paris, le 29 février 2008.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

François Fillon

Lorsqu'il y a lieu de publier des textes d'application d'une disposition législative, les services du Gouvernement, après avoir identifié le ou les règlements nécessaires, mettent en œuvre une « procédure type » dont les principales phases sont retracées ci-après (parcours classique d'un projet de décret en Conseil d'État).

PROCÉDURE TYPE D'ÉLABORATION D'UN PROJET DE DÉCRET EN CONSEIL D'ÉTAT

1. Identification des décrets nécessaires
2. Élaboration par le ministère chef de file d'un projet
3. Concertation interservices (consultation des autres ministères concernés)
4. Vérification des accords et, le cas échéant, demande d'arbitrage au cabinet du Premier ministre et organisation d'une réunion interministérielle
5. Saisine des instances consultatives obligatoirement consultées
6. Saisine du Conseil d'État, le cas échéant parallèlement à l'étape 5 (le dossier doit attester l'accord interministériel et le Conseil d'État doit disposer, au plus tard le jour où il statue, des avis obligatoires)
7. Le Conseil d'État délivre au ministère porteur son avis (« minute »)
8. Choix de version : le Gouvernement doit déterminer s'il retient la version du Conseil d'État ou son projet initial. En cas de désaccord entre ministères, le SGG et le cabinet du Premier ministre tranchent le désaccord
9. Le projet de décret est présenté aux contreseings des ministres chargés de son exécution par les soins du ministère pilote (rôle du bureau du cabinet)
10. Le ministère pilote adresse le dossier au SGG en vue d'une présentation à la signature du Premier ministre et d'une publication au JORF
11. Recueil de l'accord juridique du chargé de mission du SGG et du visa politique du conseiller ministre compétents
12. Présentation à la signature du Premier ministre
13. Publication au Journal officiel de la République française

FICHES D'ÉVALUATION, D'IMPACT ET DE DIAGNOSTICS
ÉLABORÉES PAR LE GOUVERNEMENT

**FICHE D'IMPACT
SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Ministère à l'origine de la mesure :

Coordonnées des personnes en charge du dossier
(*nom, fonction, numéro de téléphone, adresse électronique*) :

Date de saisine du Commissaire à la simplification :

Projet de texte proposé

Objet, description générale et principaux effets attendus de la mesure

Insertion dans l'environnement juridique

Base légale

Texte à modifier ou à abroger

Description des mesures du texte par sous-ensemble cohérent	Base juridique		
	Application de la loi	Transposition d'une directive	Mesure non commandée par la norme supérieure
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Consultations déjà intervenues ou programmées

--

Personnes concernées

Etat	Communes et EPCI	Départements	Régions	Autres (particuliers, entreprises, associations ...)

EVALUATION DE L'IMPACT FINANCIER

Estimation totale de l'impact financier de la mesure

Inférieur à 1 000 000€	Entre 1 000 000 € et 50 000 000 €	Entre 50 000 000 € et 500 000 000 €	Plus de 500 000 000 €

Répartition de l'impact financier

Etat	Communes et EPCI	Départements	Régions	Autres (particuliers, entreprises, associations ...)

Estimation du coût rapporté au calendrier de mise en œuvre de la mesure

Modalités d'entrée en vigueur	Année n	Année n+1	Année n+2 et au-delà
<i>Entrée en vigueur immédiate</i>			
<i>Période transitoire</i>			
<i>Expérimentation/Evaluation</i>			

Estimation du coût direct de la mesure pour les collectivités territoriales			
	<i>Population / public</i>	<i>Équipement / aménagement</i>	<i>Autres</i>
<i>Champ d'application</i>			
<i>Coût estimé</i>			

Estimation des coûts induits sur le fonctionnement des collectivités territoriales			
	<i>ETPT</i>	<i>Équipement / Aménagement</i>	<i>Autres</i>
<i>Organisation et frais de fonctionnement des services</i>			
<i>Coût estimé</i>			

Estimation des économies éventuelles générées

Autres éléments d'appréciation

Pour les textes de transposition des directives ou les mesures d'application des lois, analyser et justifier de manière circonstanciée les dispositions allant au-delà de ce qui est strictement commandé par la règle de rang supérieur.

COÛT NET TOTAL
DU TEXTE POUR LES
ENTREPRISES LA
PREMIERE ANNEE
(en millions d'euros) :

..... M€

FICHE D'IMPACT SUR LES ENTREPRISES

Ministère à l'origine de la mesure :

Coordonnées des personnes en charge du dossier
(nom, fonction, numéro de téléphone, adresse électronique):

Date de saisine du Commissaire à la simplification :

I. PRESENTATION GENERALE DU TEXTE ET DE SES EFFETS PREVISIBLES

I.1. Intitulé, objectifs et principaux effets attendus

I.2. Date de la dernière modification de la réglementation (Détail à renseigner en partie III, point 1.3)

I.3. Description générale de l'impact du texte sur les entreprises (bilan coût / avantages)	
Application obligatoire par les entreprises <input type="checkbox"/>	Application facultative par les entreprises <input type="checkbox"/>

I.4. Modalités d'entrée en vigueur du dispositif
Date envisagée pour la publication du texte :
Différé d'application envisagé (date d'effet / date publication) :
Phase transitoire ou d'expérimentation (<i>durée à compter de l'entrée en vigueur du texte</i>) :

I.5. Insertion dans l'environnement juridique
Base juridique (<i>loi, directive, autre</i>)
Jurisprudence à prendre en compte
Texte à modifier ou à abroger

I.6. Description des mesures du texte par sous-ensemble cohérent	Base juridique		
	Application de la loi	Transposition d'une directive	Mesure non commandée par la norme supérieure
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

II. – ANALYSE DÉTAILLÉE DES IMPACTS PRÉVISIBLES PAR SOUS-ENSEMBLE DE MESURES

Nota. – Cette rubrique est à remplir pour chaque sous-ensemble de mesures formant un tout cohérent susceptible d'avoir des incidences pour les entreprises. Lorsqu'un texte comporte plusieurs sous-ensembles de mesure, il conviendra d'en consolider l'évaluation chiffrée dans le cadre prévu à cet effet en première page.

Sous-ensemble cohérent de mesures évalué (Cf. point 1.6 de la partie I)

Secteur(s) d'activité principalement concerné(s)	Préciser le nombre d'entreprises du secteur

Par catégorie, nombre d'entreprises concernées :				
TPE (très petites entreprises) <i>dont auto-entrepreneurs</i>	PME (petites et moyennes entreprises)	ETI (entreprises de taille intermédiaire)	Grandes entreprises	TOTAL

La quantification des effets prévisibles sur la charge administrative des entreprises s'opère, lorsque cela est possible, à l'aide de l'outil interministériel de mesure de la charge administrative. À défaut, préciser la méthode utilisée dans le cadre ci-dessous « Précisions sur la méthode d'élaboration des estimations ».

Le tableau est à remplir, au terme d'un choix qu'il convient d'explicitier, soit globalement pour un ensemble d'entreprises, soit en déterminant une entreprise de référence en situation moyenne parmi toutes celles identifiées comme devant être affectées par la mesure et en extrapolant le résultat à l'ensemble des entreprises concernées.

DESCRIPTION / EVALUATION QUANTIFIEE DES IMPACTS DU SOUS-ENSEMBLE DE MESURES COHERENT, LA PREMIERE ANNEE				
Nature de l'impact	Appréciation qualitative de l'impact	Charge induite (en M €)	Allègement de charge (en M €)	Incidence nette (en M €)
Coûts de la phase de déploiement, y compris des mesures transitoires				
1. Investissements de mise en conformité				
2. Modification du système d'information de l'entreprise				
3. Formation initiale des salariés				
4. Coût de mise au point de formulaires, notices explicatives et actions de communication internes ou externes				
5. Autres investissements				
TOTAL des coûts de la phase de déploiement (A)				
Coûts récurrents				
6. Transferts financiers				
7. Implications comptables				
8. Charge administrative annuelle				
9. Implications organisationnelles				
10. Coût direct en emplois				
11. Autres				
TOTAL des coûts récurrents (B)				
TOTAL (A+B) : ESTIMATION DU COÛT (ANNEE N)				
COÛT MOYEN PAR ENTREPRISE [(A+B) / Nb entreprises]				

Estimation du coût pour les entreprises rapporté au calendrier de mise en œuvre		
Année n	Année n+1	Année n+2 et au-delà

Autres coûts de la mesure, sur les administrations et les usagers (si évaluable, qualitativement ou quantitativement)			
Etat	Collectivités territoriales	Particuliers	Autres

Précisions (administration chargée de l'application des mesures, identification des charges transférées sur les administrations...):

Précisions sur la méthode d'élaboration des estimations des coûts et des économies (indiquer notamment les éventuelles hypothèses ou conventions de calcul retenues)

III. – AUTRES ÉLÉMENTS D'APPRÉCIATION

(En distinguant, le cas échéant, par type de mesure)

I. Le cadre juridique de la réforme
1.1 Pour les textes de transposition des directives ou les mesures d'application des lois, analyser et justifier de manière circonstanciée les dispositions autres que celles strictement commandées par la règle de rang supérieur
1.2 Pour les autres textes, justifier de la nécessité et de la proportionnalité de l'ensemble des dispositions proposées.
1.3. Stabilité du droit : indiquer si la matière a fait l'objet de modifications au cours des cinq dernières années (et analyser brièvement ces modifications à partir de l'historique des textes modificatifs) :
II. Eléments pris en compte dans l'analyse des options possibles
2.1. Eléments de comparaison internationale (la mesure envisagée a-t-elle un équivalent dans d'autres Etats membres de l'Union européenne ou chez d'autres partenaires de la France ?)
2.2. Le texte a-t-il une incidence en terme de concurrence, de compétitivité ? Comporte-t-il un risque en terme de délocalisation d'entreprises françaises ?
2.3. Préciser si ont été envisagées d'autres solutions que celles retenues par le projet, de nature à réduire la charge pour les entreprises, et pourquoi elles n'ont pas été retenues.
2.4. Préciser les mesures compensatoires mises en place pour alléger la charge administrative (dont : suppression d'anciens textes, d'anciennes obligations).
2.5. Etapes de consultation (ou de concertation) suivies dans le cadre des travaux d'élaboration de la mesure. Mentionner précisément les consultations prévues par les textes en distinguant les consultations obligatoires et facultatives. Restituer le sens des principales observations recueillies.
2.6. Certaines des mesures ont-elles donné lieu à une expérimentation préalablement à leur généralisation ?
III. Les mesures transitoires et d'accompagnement
3.1. Indiquer les dispositions transitoires envisagées, notamment les délais de mise en œuvre afin de faciliter la préparation des entreprises à la mesure. Si ce n'est pas le cas, préciser pourquoi.
3.2. Mesures d'information : quelles dispositions l'administration prévoit-elle de prendre pour accompagner la mise en œuvre de la mesure par les entreprises ? Quelles campagnes d'information ? A quels services et guichets les entreprises devront-elles s'adresser pour cette mise en œuvre ?
3.3. Dans le cas d'obligations déclaratives, un formulaire a-t-il été prévu ? Pourra-t-il être obtenu, rempli et transmis par voie dématérialisée ?

Source : Annexe III de la circulaire du 17 février 2011

FICHE DE « DIAGNOSTIC-HANDICAP »

*Cette fiche doit être jointe au dossier de tout projet de loi
transmis au cabinet du Premier ministre et au SGG*

Ministère responsable :

Intitulé du projet de loi :

Objet du projet de loi (présentation synthétique de la réforme) :

Le projet de loi comporte-t-il des dispositions relatives aux personnes en situation de handicap ?

- Oui
 Non

Si non, justifier cette absence (*indication précise de l'analyse ayant conduit à ne pas prévoir de telles dispositions*) :

Si oui :

1. Indiquer l'objet de chacune de ces mesures, en précisant également le ou les domaines de la stratégie d'ensemble relative aux personnes en situation de handicap auxquels elles se rattachent (1) :
2. Le cas échéant, préciser les moyens à prévoir pour leur mise en œuvre (financements, mesures réglementaires...) :

(1) Scolarité, formation, enseignement professionnel et supérieur ; emploi, travail adapté et travail protégé ; accès au cadre bâti, aux transports, au logement et aux nouvelles technologies ; compensation du handicap ; ressources ; citoyenneté ; participation à la vie sociale (culture, sports, loisirs, information...) ; prévention ; recherche et innovation ; accès aux soins et à la santé ; accompagnement médico-social et social ; protection sociale ; lutte contre les discriminations et égalité des droits...

source : circulaire du 4 septembre 2012

LISTE DES COMMISSIONS CONSULTATIVES SUPPRIMÉES ET FUSIONNÉES

Ministère des Affaires étrangères

Suppression

- 1 Conseil des affaires étrangères
- 2 Commission des archives diplomatiques

Ministère de l'Éducation nationale

Suppression

- 1 et 2 Commission nationale du diplôme élémentaire de langue française et du diplôme approfondi de langue française (et son comité d'orientation pédagogique)
- 3 Commission préparatoire à l'affectation des élèves à Mayotte
- 4 Commission préparatoire à l'affectation des élèves en Nouvelle Calédonie
- 5 Commission préparatoire à l'affectation des élèves à Wallis-et-Futuna
- 6 Commission préparatoire à l'affectation des élèves à St Pierre-et-Miquelon
- 7 Conseil de perfectionnement institué auprès de chaque CIO
- 8 Conseil territorial de l'éducation

Ministère de la Justice

Suppression

- 1 Comité de gouvernance des systèmes d'information du ministère de la justice
- 2 Commission consultative des archives audiovisuelles de la justice

Ministère de l'Économie et des Finances

Suppression

- 1 Comité de suivi du dispositif de financement de l'économie française
- 2 Comités consultatifs placés auprès des ministres responsables d'une grande catégorie de ressources
- 3 Comité des investissements à caractère économique et social
- 4 Commission relative à la procédure de dation de blocs de titres de sociétés cotées destinés à financer un projet de recherche
- 5 Commission consultative chargée de donner son avis en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles (à la DG INSEE)
- 6 Conseil d'orientation des finances publiques
- 7 Conseil des études de l'École nationale du Trésor public (École nationale des finances publiques)
- 8 Commission consultative des marchés publics
- 9 Commission permanente des affaires économiques de défense
- 10 Comité d'orientation de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État
- 11 Commission consultative relative à la réception des betteraves dans les sucreries et distilleries

Ministère des Affaires sociales et de la Santé

Suppression

- 1 comité de lutte contre la grippe
- 2 comité national de suivi du plan pour préserver l'efficacité des antibiotiques
- 3 comité national de l'urgence médico-psychologique
- 4 comité national de suivi des mesures nationales pour la radiothérapie
- 5 comité national des registres
- 6 comité d'évaluation de la mise en œuvre des dispositions relatives à la modernisation des établissements de santé de la loi n° 2010-114 du 3 février 2010
- 7 commission addictions
- 8 commission du contrôle de qualité des analyses de biologie médicale commission addictions
- 9 haut conseil interministériel de la comptabilité des organismes de sécurité sociale
- 10 commission nationale de l'échographie obstétricale et fœtale
- 11 comité de suivi du plan national d'amélioration de la prise en charge de la douleur 2006-2010
- 12 comité national de suivi et de prospective du plan national de lutte contre les hépatites B et C 2009-2012

Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

Suppression

- 1 Commission nationale des résidences hôtelières à vocation sociale

Ministère de l'Intérieur

Suppression

- 1 Comité de pilotage pour la prévention du risque routier professionnel
- 2 Commission des matériels, des équipements et de technologie de l'information et de communication de sécurité civile
- 3 Conseil de l'équipement et de la logistique
- 4 Conseil supérieur de la police technique et scientifique
- 5 Observatoire national des emplois, des activités et des formations des sapeurs-pompiers

Ministère du Redressement productif

Suppression

- 1 Comité de répartition des matières premières et produits industriels

Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social

Suppression

- 1 Comité de liaison des comités de bassin d'emploi

Fusion

- Conseil national de l'emploi
- Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie

ITRE FICHE

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

Suppression

Écologie, développement durable et énergie

- 1 Commission consultative supérieure
- 2 Commission consultative des inventions
- 3 Commission d'examen du plan national d'affectation des quotas d'émission de gaz à effet de serre
- 4 Commission de recours contre les décisions relatives aux quotas d'émission de gaz à effet de serre
- 5 Conseil scientifique et technique du service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations
- 6 Observatoire de l'énergie
- 7 Groupe d'experts sur les oiseaux et leur chasse (anc. Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats)
- 8 Commission spécialisée de terminologie et de néologie de l'environnement

Transports, mer et pêche

- 1 Commission supérieure du crédit maritime mutuel
- 2 Conseil supérieur d'orientation des politiques halieutique, aquacole et halio-alimentaire

Fusion

Conseil d'orientation du service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) et Conseil scientifique et technique du SCHAPI

Ministère de la Défense

Suppression

- 1 Commission des bonifications
- 2 Conseil économique de la défense
- 3 Conseil scientifique du service de santé des armées
- 4 Conseil de la recherche du service de santé des armées
- 5 Commission consultative nationale pour l'habilitation des associations d'anciens combattants et victimes de guerre à ester en justice
- 6 Commission centrale relative aux bonifications et avantages de carrière des fonctionnaires ayant accompli des services de la résistance
- 7 Commission consultative défense-météorologie
- 8 Commission d'experts (anciens combattants d'Afrique française du Nord)

Fusion

Fusion :
- comité scientifique de l'océanographie militaire
- du comité directeur de l'océanographie militaire
Fusion :
- commission interministérielle des demandes de classement des matériels de guerre, armes et munitions
- comité de règlement des contestations en douane

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Suppression

- 1 Comité national de biologie médicale
- 2 Commission consultative (Test d'évaluation du français - TEF)
- 3 Commission consultative permanente d'œnologie
- 4 Commission nationale d'évaluation de la formation des maîtres
- 5 Commission nationale d'expertise de la licence professionnelle
- 6 Conseil supérieur de la recherche et de la technologie
- 7 Haut conseil de la science et de la technologie

Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt

Suppression

- 1 Conseil stratégique de l'agriculture et de l'agro-industrie durables
- 2 Observatoire des distorsions
- 3 Commission de conciliation des litiges dans le secteur du lait - suppression envisageable en 2015 lors de la disparition des quotas laitiers

Ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique

Suppression

- 1 Comité de programmation
- 2 Commission administrative de reclassement
- 3 Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP),

Ministère de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme

Suppression

- 1 Commission des comptes du tourisme
- 2 Conseil stratégique du commerce de proximité
- 3 Commission nationale d'agrément délivré à des organismes de tourisme social et familial
- 4 Commission nationale des guides-conférenciers

Ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative

TITRE FICHE

Suppression ou fusion

- 1 Conseil national des activités physiques et sportives
- 2 Commission consultative des arts martiaux et des sports de combat
- 3 Commission nationale pour l'autonomie des jeunes

Fusion

Fusion dans le conseil national du sport de la conférence nationale du sport et du conseil national des activités physiques et sportives, de la commission nationale du sport de haut niveau et de la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (Cerfres)

Ministère de la Culture et de la Communication

Suppression

- 1 Commission nationale de validation des études, expériences professionnelles ou acquis personnels (architecture et patrimoine)
- 2 Conseil ministériel des études
- 3 Conseil scientifique de la recherche et des études à la délégation aux arts plastiques
- 4 Commission des acquisitions du musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée [quand le musée sera transformé en établissement public (en 2013)]

Fusion

- Rattachement au centre national des arts plastiques de :
- Comité consultatif des prêts et dépôts d'œuvres et d'objets d'art inscrits sur l'inventaire du fonds national d'art contemporain
 - commission consultative de la création artistique (chargée de donner un avis sur les propositions d'achat d'œuvres d'artistes contemporains dans le domaine des arts plastiques)
 - commission consultative de la création artistique compétente en matière d'arts décoratifs et de métiers d'art
 - commission consultative de la création artistique compétente en matière de photographie
- Fusion :**
- commission des acquisitions des musées nationaux Marc Chagall à Nice, Fernand Léger à Biot et franco-américain du château de Blérancourt ;
 - la commission des acquisitions du musée d'archéologie nationale et du domaine national de Saint-Germain-en-Laye et du musée national de la préhistoire ;
 - la commission des acquisitions des musées du moyen-âge (thermes et hôtel de Cluny), de la Renaissance (château d'Ecouen), de la porcelaine (Adiren-Dubouché à Limoges) et de l'établissement public Sèvres-cité de la céramique ;
 - la commission des acquisitions de Fontainebleau, Compiègne, La Malmaison, Bonaparte, Aix-en-Provence, Pau, 2 Victoires, de Lattre de Tassigny, Port-Royal, Magny-les-Hameaux.
- Rattachement au conseil national des professions du spectacle de :
- la "commission emploi" de ce conseil,
 - et la commission nationale de la sécurité dans le spectacle vivant et enregistré.
- Fusion :**
- Commission chargée de donner un avis sur la pratique artistique de candidats aux concours d'accès au corps des professeurs des écoles nationales supérieures d'art (transformation en groupe d'experts)
 - Commission nationale d'équivalence
- Fusion :**
- Commission nationale consultative d'aide à la création pour les arts du cirque
 - Commission nationale consultative d'aide à la résidence d'artiste et résidence de production d'arts de la rue

RECOMMANDATIONS DE L'OCDE SUR LA POLITIQUE ET LA GOUVERNANCE RÉGLEMENTAIRES

1. S'engager au plus haut niveau politique à une politique explicite de qualité de la réglementation qui mobilise l'ensemble des administrations. Cette politique devrait avoir des objectifs et des cadres d'application précis afin de s'assurer que, s'il est fait appel à la réglementation, son intérêt économique, social et environnemental justifie son coût, que les effets redistributifs sont pris en considération et que l'avantage net est optimisé.
2. Adhérer aux principes de l'ouverture de l'administration, notamment la transparence et la participation au processus réglementaire, de sorte que la réglementation serve les intérêts de la collectivité et s'appuie sur les besoins légitimes de ceux qu'elle concerne. Il convient en particulier de donner au public de véritables occasions (notamment par Internet) de contribuer à l'élaboration des projets de réglementation et à la qualité de l'analyse sur laquelle ils reposent. Les pouvoirs publics devraient veiller à ce que les règles soient claires et compréhensibles, et à ce que les parties comprennent facilement en quoi consistent leurs droits et obligations.
3. Mettre en place des mécanismes et des institutions pour exercer activement le contrôle des méthodes et des objectifs de la politique réglementaire, servir et mettre en œuvre la politique réglementaire, et favoriser ainsi la qualité de la réglementation.
4. Intégrer l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) dès le début du processus visant à formuler des projets de réglementation. Définir clairement les objectifs de politique recherchés, déterminer si l'instrument réglementaire est nécessaire et dans quelles conditions il peut être le plus efficace et le plus efficient pour atteindre ces objectifs. Réfléchir à des moyens autres que la réglementation, et faire ressortir les avantages et les inconvénients des différentes approches analysées pour établir laquelle est la meilleure.
5. Procéder à l'examen systématique des réglementations importantes en vigueur au regard d'objectifs clairement définis, compte tenu notamment des coûts et avantages, afin de s'assurer que la réglementation reste à jour, justifiée, cohérente et efficace par rapport à son coût, et qu'elle répond aux objectifs de politique recherchés.
6. Publier régulièrement des rapports sur l'efficacité des programmes relatifs à la politique réglementaire et à la réforme de la réglementation, ainsi que sur l'efficacité des autorités publiques chargées de l'application de la réglementation. Ces rapports devraient en outre indiquer comment fonctionnent, dans la pratique, les instruments de la réglementation tels que l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), les pratiques en matière de consultation publique et l'examen de la réglementation en vigueur.
7. Élaborer une politique cohérente concernant le rôle et les fonctions des organismes de réglementation, propre à renforcer l'assurance que les décisions réglementaires sont prises de manière objective, impartiale et cohérente, sans conflit d'intérêts, ni préjugé ou abus de position dominante.

8. Assurer l'efficacité des mécanismes visant à vérifier que la réglementation et les décisions rendues par les organes habilités à prononcer des sanctions réglementaires respectent la légalité et les principes d'une procédure équitable. Veiller à ce que les particuliers et les entreprises aient accès à ces mécanismes d'examen pour un coût raisonnable et qu'ils soient informés des décisions prises dans les meilleurs délais.
9. Le cas échéant, appliquer des stratégies d'évaluation et de gestion des risques, ainsi que de communication sur les risques, lors de la conception et de l'application de la réglementation pour s'assurer de son ciblage et de son efficacité. Les organismes compétents devraient étudier les modalités d'application de la réglementation et concevoir des stratégies flexibles pour la mettre en œuvre et la faire appliquer.
10. Le cas échéant, favoriser la cohérence de la réglementation par des mécanismes de coordination des niveaux d'administration supranational, national et infranational. Dégager les questions réglementaires transversales à tous les niveaux d'administration, afin de favoriser la cohérence des stratégies réglementaires et d'éviter les doubles emplois ou les conflits de réglementations.
11. Renforcer la capacité de gestion de la réglementation et les performances au niveau infranational.
12. Lors de l'élaboration des mesures réglementaires, prendre en considération l'ensemble des normes et des cadres internationaux pertinents pour permettre la coopération dans le domaine concerné et, le cas échéant, leurs effets possibles sur les parties situées hors du territoire où la réglementation est applicable.

Source OCDE

LISTE DES PERSONNALITÉS CONSULTÉES POUR LA PRÉPARATION DU RAPPORT

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE

M. Didier Mathus, maire de Montceau-les-Mines, membre du Bureau national de l'Association des maires de France

BARREAU DE PARIS

Me Dominique Payen de la Garanderie, Avocate, spécialiste en droit social, ancien Bâtonnier de l'Ordre des avocats du Barreau de Paris

Me Bernard Vatier, ancien Président du Conseil des Barreaux de l'Union européenne, ancien Bâtonnier de l'Ordre des avocats du Barreau de Paris

CONSEIL D'ÉTAT

M. Rémi Bouchez, Conseiller d'État, Président adjoint de la section des finances du Conseil d'État, ancien commissaire à la simplification

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

M. Julien Boucher, directeur des Affaires juridiques au secrétariat général du ministère de l'égalité des territoires et du logement et du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

M. Stéphane Schtahaups, sous-directeur des affaires juridiques de l'administration générale dudit secrétariat général

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

M. Didier Lallement, préfet, Secrétaire général du ministère de l'intérieur

MINISTÈRE CHARGÉ DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT

M. Alain Vidalies, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

M. Rolf Alter, Directeur de la Gouvernance publique et du développement territorial

Mme Céline Kauffmann, Économiste principale, Division de la Politique réglementaire, Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial

SECRETARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

M. Serge Lasvignes, Secrétaire général du Gouvernement

Mme Florence Dubois-Stevant, cheffe du service de la législation et de la qualité du droit

M. Jean Maïa, maître des requêtes au Conseil d'État, ancien chef du service de la législation et de la qualité du droit, conseiller juridique au cabinet du ministre de l'économie et des finances, ainsi que du ministre chargé du budget

Mme Célia Vérot, directrice, adjointe au Secrétaire général du Gouvernement, chargée de la simplification

M. Philippe Fabre, adjoint à la cheffe du service de la législation et de la qualité du droit, chef du département de la qualité du droit

SECRETARIAT GÉNÉRAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

M. Serge Bossini, directeur, adjoint au Secrétaire général pour la modernisation de l'action publique

Mme Catherine FERRIER, chef du service « évaluation des politiques publiques et appui aux administrations »

M. Nicolas CONSO, chef du service « innovation et services aux usagers »

SECRETARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES

M. Matthieu Laurent, adjoint auprès du Conseiller juridique du Secrétariat général des affaires européennes

M. Jean-Luc Daniel, adjoint au chef du secteur Marché intérieur

Mme Véronique Fourquet, adjointe auprès du Conseiller juridique du Secrétariat général des affaires européennes

UNIVERSITAIRE

M. Guy Carcassonne, professeur de droit public à l'Université de Paris X-Nanterre / La Défense, Membre du comité directeur de l'Institut Montaigne, Membre du comité de rédaction de la revue « Pouvoirs » (*décédé le 26 mai 2013*).