

SOMMAIRE

Pages

RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS	7
AVANT-PROPOS : CONFIRMATION DE LA DÉTERMINATION DES POUVOIRS PUBLICS À OBTENIR RAPIDEMENT DES RÉSULTATS.....	9
PREMIÈRE PARTIE : PRINCIPALES DONNÉES STATISTIQUES	19
I. PAR RAPPORT À L'ANNÉE PRÉCÉDENTE, PLUS DE LOIS ONT ÉTÉ VOTÉES, ET AUTANT ONT ÉTÉ RENDUES APPLICABLES	21
A. OBSERVATIONS SUR LES LOIS VOTÉES.....	21
B. TAUX D'APPLICATION	21
II. PUBLICATION DES MESURES RÉGLEMENTAIRES REQUISES PAR LE LÉGISLATEUR : AMÉLIORATION DU TAUX D'APPLICATION, RACCOURCISSEMENT DES DÉLAIS	28
A. TAUX D'APPLICATION : AMÉLIORATION	28
B. DÉLAIS D'APPLICATION : SENSIBLE AMÉLIORATION À MOINS DE SIX MOIS	33
III. APPLICATION DES LOIS VOTÉES DEPUIS JUIN 1981 : 222 LOIS EN ATTENTE, CONTRE 207 EN 2003-2004	35
A. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ EN 2004-2005, SUR LES LOIS ANTÉRIEURES À L'ANNÉE PARLEMENTAIRE	35
B. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ DEPUIS LE DÉBUT DE LA XII ^E LÉGISLATURE, SUR LES LOIS VOTÉES AU COURS DES LÉGISLATURES PRÉCÉDENTES	38
C. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ AU COURS DE LA XII ^E LÉGISLATURE, SUR LES LOIS VOTÉES PENDANT LA XII ^E LÉGISLATURE	40
IV. PUBLICATION, SELON LEUR ORIGINE, DES MESURES PRÉVUES PAR LES LOIS VOTÉES EN 2004-2005 : TRÈS RÉEL PROGRÈS SUR LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES AMENDEMENTS ADOPTÉS, ISSUS DU PARLEMENT, ET NOTAMMENT DU SÉNAT	43
V. DÉCLARATION D'URGENCE : SES EFFETS SUR LA CÉLÉRITÉ DU SUIVI RÉGLEMENTAIRE COMMENCENT À PORTER.....	45
A. ENTRÉE EN APPLICATION DES LOIS VOTÉES EN 2004-2005, SELON LES MODALITÉS DE LEUR ADOPTION : EFFET LIMITÉ DE LA DÉCLARATION D'URGENCE	46
B. APPLICATION DES DISPOSITIONS, INSÉRÉES DANS LES LOIS, VOTÉES EN URGENCE EN 2004-2005, APPELANT UN SUIVI RÉGLEMENTAIRE : NETTE AMÉLIORATION, EN QUANTITÉ COMME EN CÉLÉRITÉ	47
C. APPLICATION DES LOIS VOTÉES APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE DEPUIS LE DÉBUT DE LA XII ^E LÉGISLATURE	49

VI. APPLICATION PAR DÉCRETS	52
DEUXIÈME PARTIE : OBSERVATIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES	55
I. APPLICATION DES LOIS RÉCENTES : DES OBSERVATIONS POSITIVES...	57
II. ... ET DES CRITIQUES CIBLÉES	60
III. RÉSORPTION DU STOCK DE LOIS VOTÉES DEPUIS JUIN 1981, ENCORE INAPPLICABLES : APPRÉCIATIONS CONTRASTÉES	61
IV. DÉCLARATION D'URGENCE : UN SUIVI RÉGLEMENTAIRE DIVERSEMENT APPRÉCIÉ	71
V. SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES TEXTES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE : DES PROGRÈS	72
VI. RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE LÉGISLATEUR AU GOUVERNEMENT : TOUJOURS TROP DE PUBLICATIONS DIFFÉRÉES	76
VII. LA CONFIRMATION DE LA VIGILANCE DU SÉNAT	82
LEXIQUE	ERREUR ! SIGNE
ANNEXES	92
ANNEXE N° 1 : OBSERVATIONS DES COMMISSIONS SUR L'APPLICATION DES LOIS EN 2004-2005 (extraits du « Bulletin des commissions »)	92
ANNEXE N° 2 : STATISTIQUES SUR L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2004-2005 ET COMPARAISONS AVEC LES ANNÉES PRÉCÉDENTES	108
1. <i>Lois votées, depuis 1986-1987, par année parlementaire (hors lois portant approbation de traités et conventions)</i>	108
2. <i>Application, en fin d'année parlementaire, des lois votées au cours de l'année écoulée (hors lois portant approbation de traités et conventions), depuis l'instauration de la session unique : statistiques globales</i>	108
3. <i>Application, en fin d'année parlementaire, des lois votées au cours de l'année écoulée (hors lois portant approbation de traités et conventions) depuis l'instauration de la session unique : répartition par commissions</i>	112
4. <i>Statistiques sur les délais de publication des mesures d'application prises au cours de l'année parlementaire sur les lois votées au cours de l'année parlementaire (à l'exclusion des rapports)</i>	116
ANNEXE N° 3 : COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES : SÉNATEURS RESPONSABLES DU SUIVI DE L'APPLICATION DES LOIS EN ATTENTE DE TEXTES D'APPLICATION	122
ANNEXE N° 4 : COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES : TABLEAU DES QUESTIONS ÉCRITES RELATIVES À L'APPLICATION DES LOIS POSÉES PAR LES SÉNATEURS	126
ANNEXE N° 5 : LES ORDONNANCES	129

**ANNEXE N° 6 : CAS D'ESPÈCE : DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SANTÉ :
PROTOCOLE D'ÉLABORATION D'UN DÉCRET146**

**ANNEXE N° 7 : ETAT DE PARUTION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR DES
DISPOSITIONS LÉGISLATIVES (IX^E, X^E, XI^E, XII^E LÉGISLATURES).....148**

RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS

Après les multiples initiatives prises conjointement, en 2003-2004, par le Gouvernement, par l'Assemblée nationale et par le Sénat, pour améliorer l'application, par voie réglementaire, des lois votées, les résultats de l'année parlementaire 2004-2005 étaient attendus avec intérêt.

Résumons-les en une formule de bon augure : **la performance est probante, même si elle demeure entachée, ici ou là, d'insuffisances.**

Notons, parmi les éléments encourageants de l'exercice sous revue :

- **le progrès du taux d'application**, au 30 septembre 2005, des dispositions prévoyant explicitement un suivi réglementaire, insérées dans les lois votées au cours de l'année parlementaire écoulée, qui passe de **14,4 %** en 2003-2004 à **16,4 %** en 2004-2005, pour un total de 670 prescriptions ; cette évolution traduit toute la vigueur du retournement de tendance constaté l'an dernier, après le niveau historiquement le plus bas jamais constaté, en 2002-2003 (**9,7 %**) ;

- **l'amorce d'un raccourcissement significatif des délais de publication** : en 2004-2005, plus de 5 textes réglementaires sur 6 ont été pris en moins de six mois après la promulgation de la loi, satisfaisant ainsi aux instructions à caractère permanent du Premier ministre, contre seulement 3 sur 4 en 2003-2004 ;

- **la meilleure prise en considération, par le pouvoir réglementaire, du suivi des dispositions résultant d'amendements proposés par les parlementaires, et notamment par les sénateurs, votés par leur assemblée respective** ; le taux d'application, sur les dispositions introduites à l'initiative des sénateurs, double d'une année à l'autre, à **14 %** ;

- **le sort plus favorable réservé à la mise en oeuvre des lois votées après déclaration d'urgence en 2004-2005** : on s'attend à ce que le recours, par le gouvernement, à cette procédure, vaille présomption de célérité pour le suivi réglementaire ; or tel est le cas cette année, le taux d'application des lois votées après déclaration d'urgence passant au dessus du taux d'application des lois votées selon le droit commun (**14 %**, contre **13 %**) ; l'examen comparé des délais de publication des textes confirme l'émergence de cette priorité.

De tels résultats signifient que les bases d'une amélioration durable sont désormais jetées. Il convient de les consolider en poursuivant dans la voie de la rigueur et de l'efficacité.

Reste le douloureux tracas de la liquidation de l'héritage de plusieurs décennies. Depuis le mois de juin 1981, il reste **222** lois (sur un total de plus de 1 000) qui attendent encore d'être appliquées en totalité : il faut remonter à **1997** pour trouver la loi la plus ancienne, qui se trouve dépourvue de tout texte d'application (**loi du 24 avril 1997** portant diverses dispositions relatives à l'immigration) et à **1984** pour identifier la loi la plus ancienne, qui se trouve encore démunie de l'intégralité de son suivi réglementaire requis (**loi du 24 janvier 1984** relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit).

Reste aussi l'inertie persistante du gouvernement à élaborer et à communiquer au Parlement les rapports, à caractère informatif, demandés par ce dernier : au cours de l'année parlementaire 2004-2005, 1 seul a été remis, pour 30 de prescrits ; depuis le début de la législature, 21 ont été remis, pour 134 de prescrits.

Mais lorsque les lois votées traduisent les choix emblématiques de l'action gouvernementale et lorsque la volonté politique est ferme, les textes d'application sont publiés rapidement : tel est le cas de la **loi de finances pour 2005** du 30 décembre 2004 (taux d'application : 51 %) ou bien encore de la **loi du 18 janvier 2005** de programmation pour la cohésion sociale (taux d'application : 45 %). Encore s'agit-il de données trop ciblées : la généralisation des progrès doit être un objectif majeur. Les résultats de l'année 2004-2005 permettent d'entrevoir d'autres perfectionnements, car ils suggèrent, au-delà de la sécheresse des statistiques, une amorce d'évolution des mentalités.

*

* *

Les observations formulées par les commissions permanentes illustrent toutes ces évolutions. Elles sont empreintes d'une tonalité inaccoutumée, car elles traduisent, en règle générale, une amélioration, certes encore insuffisante, mais qui confirme le début d'une modification des pratiques sous l'effet d'une plus grande exigence.

Comme à l'accoutumée, la **vigilance du Sénat** sur le suivi réglementaire contribue à une meilleure prise de conscience de la nécessité de la rapidité de l'application des lois. On soulignera en particulier les initiatives de ses commissions des affaires économiques et des affaires sociales, qui, à elles deux, assument le poids de quelque 70 % du total des mesures réglementaires expressément requises.

Depuis le mois de mars 2005, le site internet du Sénat fournit, pour chaque loi promulguée, l'état de son application.

AVANT-PROPOS : **CONFIRMATION DE LA DÉTERMINATION DES POUVOIRS** **PUBLICS À OBTENIR RAPIDEMENT DES RÉSULTATS**

Le 56^e rapport du Sénat sur l'application des lois, publié l'an dernier, avait insisté sur la ténacité du Gouvernement, sur la résolution de l'Assemblée nationale et sur l'obstination du Sénat à tout mettre en œuvre pour accélérer la publication des mesures réglementaires.

Cette mobilisation s'est poursuivie en 2004-2005, confirmant ainsi la convergence des initiatives prises par les pouvoirs publics afin de remédier aux carences déplorées depuis toujours.

1) Le Premier ministre a persisté à sensibiliser les membres du **Gouvernement** et a consacré les règles antérieurement posées.

a) Le Premier ministre, qui assure, aux termes de l'article 21 de la Constitution, l'exécution des lois, a bien montré sa détermination à obtenir, en ce domaine, de réels résultats.

Dans le prolongement de sa très importante communication, en Conseil des ministres, le **31 décembre 2003**, qui avait été suivie par la circulaire du 21 janvier 2004, il est à nouveau intervenu afin de sensibiliser tous les membres du Gouvernement.

Ainsi, au cours du Conseil des ministres réuni le **20 décembre 2004**, le Premier ministre a présenté une nouvelle communication relative à l'application des lois¹.

Il a rappelé que l'adoption dans les meilleurs délais des décrets d'application des lois votées depuis le début de la législature et des ordonnances prises en application de l'article 38 de la Constitution est une condition nécessaire pour que les réformes entreprises entrent dans les faits. Il a noté que la moitié des décrets d'application des lois votées sous l'actuelle législature avait été prise ; cette proportion a plus que doublé par rapport à l'an passé.

Le Premier ministre a demandé aux ministres d'apporter au suivi réglementaire des lois et des ordonnances la même attention politique qu'à la préparation de la loi, en veillant en particulier à ce que ces décrets soient préparés en même temps que le projet de loi ou d'ordonnance et que leur publication suive de près celle de la loi ou de l'ordonnance.

On ne peut que se féliciter d'une telle continuité de l'action, et ce, au plus haut niveau de l'Etat.

¹ *On regrettera que les communications du Premier ministre sur l'application des lois interviennent au moment de la « trêve des confiseurs », lorsque l'ordre du jour du Conseil des ministres est traditionnellement chiche, ce qui est propre à en atténuer l'impact...*

Aussi bien certains ministres ont-ils pris des engagements publics sur la rapidité de la publication de textes d'application : par exemple, le 13 septembre 2004, le ministre délégué à l'intérieur a affirmé que, sur un total de 62 décrets à prendre sur les lois de décentralisation, 35 devraient sortir avant le 31 décembre 2004, 27 avant le 1^{er} juillet 2005 ; le 21 mars 2005, le ministre de la justice a déclaré que les décrets de projet de loi sur la sauvegarde des entreprises seraient publiés avant le 1^{er} janvier 2006.

b) Soucieux d'améliorer « l'efficacité, la sécurité et l'intelligibilité de la règle de droit », le Gouvernement a publié un volumineux « **Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires** » (464 pages), élaboré par des membres du Conseil d'Etat et par des fonctionnaires. Ce document comprend une centaine de fiches, dont l'une d'entre elles (la fiche 2.2.7.) est relative aux textes d'application.

La fiche 2.2.7. confirme les principes antérieurement consacrés par **la circulaire du 1^{er} juillet 2004**, exposés en détail dans le 56^e rapport du Sénat (année parlementaire 2003-2004), à savoir la **célérité** (le délai maximal de publication des mesures réglementaires est de 6 mois), la **directivité** (le secrétariat général du Gouvernement organise, en liaison avec chaque ministère, un suivi des décrets d'application des lois) et la **publicité** (sur le site Légifrance – Dossiers législatifs).

FICHE 2.2.7.

LOIS

TEXTES D'APPLICATION

Les textes d'application des lois (décrets, arrêtés, éventuellement conventions (NDLR : pour « circulaire »), mesures individuelles) doivent être pris dans un délai maximal de six mois. Le respect de ce délai implique que ces textes soient conçus, dans la mesure du possible, en même temps que le projet lui-même (voir *fiche 1.1.2., efficacité des textes*). Il est rappelé que la responsabilité de l'Etat peut être engagée du fait de la non-intervention des décrets d'application dans un délai raisonnable (CE, Ass, 27 novembre 1964, Vve Renard) et que les annulations de refus de prendre ces mesures peuvent être assorties d'injonctions et d'astreintes (voir CE, Ass, 28 mars 1997, UNAF).

Afin que cette règle soit respectée, un suivi de ces textes est organisé par le ministère responsable en application de sa charte de qualité de la réglementation. Le secrétariat général du Gouvernement organise, pour sa part, en liaison avec chaque ministère, un suivi des décrets d'application des lois.

Par ailleurs, en application de l'article 86 du règlement de l'Assemblée nationale, le rapporteur d'une loi ou, à défaut, un autre député désigné par la commission compétente, présente à celle-ci un rapport sur l'application de la loi à l'issue d'un délai de six mois suivant son entrée en vigueur. Lorsque les textes réglementaires nécessaires n'ont pas été pris, la commission entend son rapporteur à l'issue d'un nouveau délai de six mois. Au Sénat, un rapport d'application des lois synthétisant les observations des commissions permanentes est présenté chaque année à la Conférence des présidents et fait l'objet d'une publication.

En outre, l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 a prévu la présentation par le Gouvernement d'un rapport sur la mise en application de chaque loi à l'issue d'un délai de 6 mois suivant sa date d'entrée en vigueur (pour les modalités de dépôt des rapports du Gouvernement au Parlement, voir *fiche 2.2.4., projets de loi – procédure parlementaire*).

I. – Le calendrier des décrets d'application et son suivi

Dès l'adoption définitive de la loi par le Parlement, le secrétariat général du Gouvernement saisit le ministère principalement responsable et lui demande la liste des décrets d'application nécessaires et le calendrier prévisionnel de leur intervention. Lorsque la loi appelle des décrets préparés par plusieurs ministères, chacun des ministères concernés est saisi. Le ministère responsable doit retourner dans les plus brefs délais ces documents au secrétariat général du Gouvernement. Le calendrier prévisionnel ne doit, en principe, pas comporter de délais d'adoption supérieurs à six mois.

Le document préparé par le ministère principalement responsable mentionne la liste et le nombre des décrets nécessaires et, pour chaque décret, le service ou bureau chargé de son élaboration, son objet, le ou les articles de la loi dont il est fait application et leur base légale, sa nature (décret en Conseil d'Etat, en conseil des ministres), les consultations obligatoires et le calendrier de ces consultations, la date envisagée pour la saisine du Conseil d'Etat lorsque le décret est un décret en Conseil d'Etat et la date envisagée pour la publication du décret au Journal officiel. Afin de mieux programmer l'organisation éventuelle de réunions interministérielles et l'examen, lorsqu'il est requis, des décrets par le Conseil d'Etat, ces informations doivent être accompagnées d'indications sur la priorité ou l'urgence particulière qui s'attache à la publication de tel ou tel des décrets.

Le tableau ci-après donne, à titre indicatif, la forme sous laquelle ces informations doivent être adressées au secrétariat général du Gouvernement.

L'échéancier des décrets d'application est publié sur le site Légifrance (Légifrance – dossiers législatifs).

Le secrétariat général du Gouvernement rend périodiquement compte au Premier ministre de l'état d'avancement de l'application des lois votées.

II. – Recueil des contreseings des décrets d’application

On recueillera les contreseings le plus rapidement possible. A cette fin :

- on aura recours à la procédure du contreseing simultané (voir *fiche 2.1.3., signatures et contreseings*) ;

- les services ne seront pas saisis à nouveau pour avis, sauf dans le cas où le contreseing d’un ministre est requis alors que ce ministre n’avait pas été consulté lors de l’élaboration du texte ;

- s’ils remplissent les conditions requises, ces décrets pourront être mis au contreseing selon la procédure accélérée (voir *fiche 2.1.3.*).

Tableau indicatif concernant les décrets d’application des lois

Loi n°

Ministère :

Objet du décret	Bureau responsable	Article de la loi ⁽²⁾	Base légale ⁽²⁾	Nature du décret	Consultations obligatoires saisine ⁽¹⁾	Saisine du Conseil d’Etat ⁽¹⁾	Date de publication	Priorité

(1) le cas échéant

(2) il convient de distinguer entre l’article (ou si l’article comprend plusieurs divisions, la partie de l’article) de la loi qui nécessite l’intervention du décret et la base légale du décret, qui peut être différente.

Exemples :

a) Article X de la loi n° 2004- du : « Article X – Il est inséré dans le code Z un article Y ainsi rédigé : « Article Y (...) Un décret en Conseil d’Etat définit les modalités du présent article ». L’article dont il est fait application est l’article X, la base légale du décret est l’article Y du code Z.

b) Article A de la loi n° 2004- du : « Article A. I (...) IV un décret en Conseil d’Etat définit les modalités du présent article ». L’article dont il est fait application comme sa base légale sont l’article A (IV) de la loi n° 2004- du.

Dans certains cas, un décret peut être nécessaire sans que la loi, comme dans les exemples précédents, y fasse explicitement référence, soit parce que le législateur n’a pas expressément prévu de renvoi à un décret qui apparaît toutefois nécessaire, soit parce que la loi a modifié en tout ou partie des dispositions qui faisaient l’objet de décrets d’application qui devront, à leur tour, être modifiés. Dans ces cas, les informations relatives à la base légale du décret devront également être données.

c) Selon la réponse du Premier ministre à la question écrite posée par l'un de nos collègues, M. Jean-Marc Pastor¹, toutes les mesures ainsi prises ont contribué à une amélioration de la situation au cours de l'année 2004.

Le contenu de cette réponse est le suivant :

« L'objectif d'une publication rapide de l'ensemble des mesures nécessaires à l'application des lois fait l'objet d'une préoccupation constante de la part du Gouvernement. Une réunion interministérielle coprésidée par le secrétaire général du Gouvernement et le cabinet du Premier ministre est organisée à la suite de la publication de chaque loi afin de recenser les textes nécessaires à son application et d'élaborer un calendrier prévisionnel de préparation et de publication de ces textes. Le respect de ce calendrier, qui, sauf exception dûment justifiée, ne prévoit pas de délai de publication supérieur à six mois à compter de la promulgation de la loi, est vérifié notamment au moyen d'indicateurs de suivi faisant apparaître pour chaque loi et chaque ministère le nombre de mesures prises ou à prendre. Ces indicateurs constituent un moyen efficace de sensibilisation des administrations à l'objectif de mise en œuvre rapide des réformes adoptées par le Parlement. Un bilan destiné à mesurer les efforts accomplis est effectué tous les six mois. L'ensemble de ces mesures a contribué à une amélioration de la situation au cours de l'année 2004 : au 30 juin 2004, sur 888 mesures réglementaires nécessaires pour l'application des 67 lois votées sous l'actuelle législature, le Gouvernement avait publié 369 textes, soit un taux d'exécution de 42 %. Au 30 novembre de la même année, ce sont 578 textes qui ont été publiés, sur un total de 1 199 mesures réglementaires nécessaires à l'application des 88 lois votées, soit un taux d'exécution de 48 %. Le taux d'effort global, c'est-à-dire le rapport entre le nombre de décrets pris pendant la période du 30 juin au 30 novembre 2004 et le nombre de décrets restant à prendre au 30 juin 2004 est de 40,3 %. »

2) L'Assemblée nationale, qui avait complété son Règlement, en 2004, pour assurer un meilleur suivi de l'application des lois, a publié 9 rapports sur ce sujet.

Il s'agit des documents suivants, classés par antériorité croissante :

N° 2563 Rapport d'information de M. Yves Censi déposé en application de l'article 86, alinéa 8 du Règlement, par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur la mise en application de la loi n° 2005-5 du 5 janvier 2005 relative à la situation des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat

¹ Question écrite n° 16 130 du 17 février 2005, réponse au Journal officiel du 14 avril 2005, p. 1049.

- n° 2453 **Rapport de M. Jean-Paul Anciaux, déposé en application de l'article 86, alinéa 8 du Règlement, par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sur la mise en application de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social**
- n° 2378 **Rapport de M. Jean-Luc Warsmann, déposé en application de l'article 86, alinéa 8, du Règlement par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur la mise en application de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité**
- n° 2238 **Rapport de M. Denis Jacquat sur la mise en application de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites**
- n° 2208 **Rapport de M. Jean-Michel Dubernard sur la mise en application de la loi n° 2004-10 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie**
- n° 2207 **Rapport de M. Jean-Michel Dubernard sur la mise en application de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique**
- n° 2206 **Rapport de M. Pierre-Louis Fagniez sur la mise en application de la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique**
- n° 1962 **Rapport de M. Thierry Mariani sur la mise en application de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité**
- n° 1953 **Rapport de M. Jean-Luc Warsmann déposé en application de l'article 86, alinéa 8 du Règlement, par la commission des lois sur la mise en application de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (déposé le 24 novembre 2004)**

Rappelons les propos tenus, le 3 janvier 2005, lors de la présentation, au Président de la République, des vœux du Président et du Bureau de l'Assemblée nationale, par M. Jean-Louis Debré :

« Monsieur le Président de la République,

Qu'il me soit permis en cette circonstance de mettre l'accent sur trois points qui me tiennent particulièrement à cœur et qui sont, à tort, trop souvent oubliés...

... Troisième point important : le soin apporté, enfin, à la publication des décrets d'application. Rien ne sert de légiférer si les conséquences n'en sont pas tirées rapidement sur le plan de l'action de l'Administration. Il

faut malheureusement attendre en moyenne 10 mois pour que les décrets d'application d'une loi soient publiés au Journal Officiel et donc rendre cette loi applicable. Ce délai trop long n'est pas compris par nos concitoyens. Lorsque la loi est votée par le Parlement, il pense que son application se fera rapidement. Il faudrait que l'Administration comprenne que le temps des politiques n'est pas le même que son temps à elle et il conviendrait de réduire ainsi les délais nécessaires à l'application de la loi par la publication de décrets qui s'y rapportent. C'est pourquoi, à mon initiative, le règlement de l'Assemblée nationale a étendu l'action du rapporteur d'un projet de loi au-delà de son examen par le Parlement, le temps pour lui de s'assurer que le texte voté est bel et bien appliqué et de le signaler, dans le cas contraire, avec force, aux administrations compétentes. Nous exerçons ainsi un premier contrôle sur l'action du Gouvernement qui fait partie intégrante de notre mandat. »

3) Lors de la réforme précitée du Règlement de l'Assemblée nationale, le député Jean-Luc Warsmann, à l'origine de cette initiative, avait rendu hommage au Sénat, en constatant que celui-ci « avait su mettre en place un mécanisme efficace et pérenne », par la publication, depuis 1972, de rapports périodiques sur l'application des lois.

L'action sénatoriale ne s'est en fait jamais relâchée depuis plus de trente ans : suivi statistique de la parution des textes réglementaires, rappels à l'ordre des membres du gouvernement par voie de questions écrites ou orales, interrogations des services ministériels sur les raisons des retards constatés, en particulier à l'occasion des chaque bilan annuel. Cette action s'est encore développée récemment selon des modalités nouvelles expérimentées en particulier par la commission des affaires économiques (désignation en son sein de sénateurs chargés de suivre l'application de chacune des lois relevant du champ de compétences de la commission, auditions de ministres) , et à l'occasion de rapports d'information sur l'évaluation quantitative, mais aussi qualitative, de la mise en œuvre de certaines lois.

Au cours de l'année parlementaire 2004-2005, la commission des affaires économiques du Sénat a poursuivi l'audition de ministres sur l'application des lois relevant de leur administration : ainsi en a-t-il été, **le 3 novembre 2004**, pour le ministre de l'écologie et du développement durable, et **le 23 novembre 2004**, pour le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales ; elle a par ailleurs entendu l'un de ses membres, M. Yannick Texier, **le 8 décembre 2004**, sur l'application de la loi du 18 mars 2004 portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnance, des directives communautaires.

La commission des affaires sociales a publié un rapport d'information de M. Alain Vasselle, sénateur, sur la réforme de l'assurance maladie (Sénat, n° 11, 2005-2006).

On peut lire, dans l'avant-propos de ce document :

« En juillet 2004, à l'occasion des débats parlementaires relatifs à la réforme de l'assurance maladie, les ministres en charge de sa mise en œuvre, Philippe Douste-Blazy et Xavier Bertrand, se sont engagés à accompagner son entrée en vigueur d'un service « après-vote ».

Ce suivi comporte au moins deux aspects : la publication des textes réglementaires nécessaires à l'application de la loi, d'une part, une communication pédagogique destinée à expliquer la réforme aux acteurs du système de santé, et notamment aux professionnels de santé et aux usagers, d'autre part...

... Un an après l'adoption de la loi du 13 août 2004, il est incontestable que le service « après-vote » a été entrepris rapidement, et de « façon exemplaire » ainsi que l'a souligné le président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale...

... La publication rapide des textes réglementaires, couplée à la présentation pédagogique de la réforme, a donné des résultats très positifs...

... Le présent rapport a pour ambition de mettre en exergue les éléments de la réforme qui, sans appartenir au domaine de la loi, constituent des éléments déterminants de la configuration du système d'assurance maladie. »

**Site internet du Sénat : publication, pour chaque loi,
de l'état d'application**

Depuis mars 2005, sur le site internet du Sénat, il est possible, sur la page d'accueil, en cliquant sur « **Dossiers législatifs** » (in « **Documentation** »), puis sur « **Lois promulguées** » (in « **Classement par nature des textes** »), d'obtenir, à partir de chacune des lois promulguées, son « **Etat d'application** » fournissant le détail des mesures réglementaires prévues par la loi, qu'elles soient, ou non, prises par le gouvernement.

L'année 2005 a été caractérisée par la mise en œuvre d'un nouveau module de saisie (BASILE-Application des lois), qui offre une meilleure ergonomie d'utilisation aux responsables du suivi réglementaire. Des liens avec Légifrance doivent être établis prochainement.

*

* *

Il est sans doute prématuré de conclure au succès ou à l'échec de la convergence de toutes ces initiatives pour améliorer l'application des lois. Mais, comme on va le voir, les résultats de l'exercice 2004-2005 traduisent

déjà, semble-t-il, un retournement de la tendance traditionnelle constatée à la dégradation.

On notera toutefois que l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, pourtant introduit dans ce texte par voie d'amendement gouvernemental, et qui prévoit la présentation par le Gouvernement d'un rapport sur l'application de chaque loi à l'issue d'un délai de six mois suivant sa date d'entrée en vigueur, n'a pas encore été suivi d'effet à la date du 30 septembre 2005.

PREMIÈRE PARTIE :
PRINCIPALES DONNÉES STATISTIQUES

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

On trouvera, sous les observations des commissions permanentes, des développements spécifiques sur la publication des rapports au Parlement (liste des rapports en annexe). On trouvera également des comptes rendus établis par les commissions sur la publication des ordonnances prises en application de lois d'habilitation (liste en annexe).

I. PAR RAPPORT À L'ANNÉE PRÉCÉDENTE, PLUS DE LOIS ONT ÉTÉ VOTÉES, ET AUTANT ONT ÉTÉ RENDUES APPLICABLES

A. OBSERVATIONS SUR LES LOIS VOTÉES

Le nombre de lois votées, en 2004-2005, a atteint 48 unités (hors lois portant approbation de traités et de conventions). Il traduit une sensible augmentation par rapport à l'exercice précédent, sans rejoindre, pour autant, le niveau de 2002-2003.

Nombre de lois promulguées (hors traités ou accords internationaux)

1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
68	34	46	47	53	42	40	55	40	48

B. TAUX D'APPLICATION

15 de ces 48 lois sont des lois d'application directe, ne prévoyant l'intervention d'aucune mesure de suivi réglementaire. Leur part relative, dans le total des textes adoptés, a progressé (31,2 %), inversant la tendance antérieure (22,5 % en 2003-2004 et 25 % en 2002-2003). On renoue ainsi avec les résultats constatés lors des exercices passés (33 % en 2001-2002, 36 % en 2000-2001, 39 % en 1999-2000, 32 % en 1998-1999).

Parmi ces 15 lois d'application directe, 6 relèvent de la commission des lois, 4 de la commission des finances, 2 de la commission des affaires

sociales et 1 de chacune des commissions des affaires économiques, des affaires culturelles et des affaires étrangères.

15 lois d'application directe (2004-2005)

- **Commission des lois (6) :**

- loi du 26 juillet 2005 précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ;

- loi du 20 juillet 2005 modifiant la loi du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger ;

- loi du 4 juillet 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la justice ;

- loi du 1^{er} mars 2005 constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement ;

- loi du 1^{er} mars 2005 constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution ;

- loi du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement.

- **Commission des finances (4) :**

- loi du 20 juillet 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des marchés financiers ;

- loi du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances ;

- loi du 30 décembre 2004 relative à l'ouverture du capital de DCN et à la création par celle-ci de filiales ;

- loi du 24 novembre 2004 portant règlement définitif du budget de 2003.

- **Commission des affaires sociales (2) :**

- loi du 2 août 2005 organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale ;

- loi du 26 juillet 2005 habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi.

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

- loi du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur.

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

- loi du 15 décembre 2004 portant diverses dispositions relatives au sport professionnel.

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

- loi du 22 avril 2005 modifiant certaines dispositions législatives relatives aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police de mer.



Il reste donc **33 lois** prévoyant des mesures réglementaires¹ (31 en 2003-2004), qui peuvent être :

- soit **non applicables** (aucun texte réglementaire n'étant paru) : ce qui est le cas de **17 lois** (15 en 2003-2004), représentant 35,4 % du total de 48, et surtout, 51,5 % du total de 33 ;

- soit **partiellement applicables** (une partie seulement des textes réglementaires étant parue) : ce qui est le cas de **13 lois** (13 lois également en 2003-2004), représentant 27,1 % du total de 48 et, surtout, 39,4 % du total de 33 ;

- soit **applicables** (tous les textes réglementaires étant parus) : ce qui est le cas de **3 lois** seulement (3 également en 2003-2004), représentant 6,3 % du total de 48 et surtout, 9,1 % du total de 33.

On constate que la part relative, **dans le total des lois appelant des mesures réglementaires d'application, des lois non applicables** a augmenté d'un exercice à l'autre (51,5 %, contre 48,4 %) ; la part relative des lois **partiellement applicables** revient à moins de 40 % (39,4 %, contre 41,9 %) ; la part relative des **lois applicables** a continué à régresser (9,1 %, contre 9,7 %).

L'augmentation, en valeur absolue, du nombre de lois dotées de suivi réglementaire (+ 2 unités) a été absorbée **par la catégorie des lois non applicables** (17, contre 15). En définitive, la situation a fort peu évolué en une année.

Application des lois : évolution de 1999-2000 à 2004-2005
(en % des lois appelant des mesures réglementaires d'application)
(au 30 septembre de chaque année parlementaire)

	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Lois non applicables	Près de 60 %	Près de 60 %	Un tiers	Près de 60 %	Près de 50 %	Plus de 50 %
Lois partiellement applicables	Près de 30 %	Plus de 30 %	Près de 60 %	Près de 25 %	Plus de 40 %	Près de 40 %
Lois applicables	Plus de 12 %	Plus de 7 %	Plus de 10 %	Près de 20 %	Près de 10 %	Près de 10 %

Sur les **3 lois ayant reçu toutes leurs mesures d'application**, 2 relèvent de la commission des lois, 1 de la commission des affaires étrangères.

¹ 48 (lois votées hors conventions) – 15 (lois d'application directe).

Il est intéressant de noter que ces 3 lois prescrivait, globalement, un suivi réglementaire de seulement **9** mesures. En valeur absolue, le **résultat** obtenu, en 2004-2005, est ainsi **moins bon** que la performance enregistrée, en 2003-2004, avec **21 mesures** (soit 12 de plus), pour une population identique de 3 lois applicables.

3 lois applicables (2004-2005)

- **Commission des lois (2) :**
 - loi du 26 janvier 2005 relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance (3 mesures prévues et prises) ;
 - loi du 30 décembre 2004 portant création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (4 mesures prévues et prises).
- **Commission des affaires étrangères (1) :**
 - loi du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale (2 mesures prévues et prises).

Les lois partiellement applicables le sont dans des conditions très inégales : le taux d'application de chacune varie de 4 % à 83 %. Les éléments déterminants sont ici :

- soit la **forte valeur emblématique** du texte (**loi, dite « Borloo », du 18 janvier 2005** de programmation pour la cohésion sociale : 45 %, pour un nombre important de mesures à intervenir), sous réserve de cas particuliers relevant de la complexité des dispositifs à spécifier (loi du **11 février 2005** pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées : 8 %) ;
- soit la nécessité de pourvoir rapidement aux **contraintes de gestion** quotidienne (lois de finances) ;
- soit, tout bonnement, l'antériorité, au cours de l'année, de la **date de promulgation** (9 lois, sur les 13 partiellement applicables, ont été promulguées avant la fin du mois de février 2005).

13 lois partiellement applicables (2004-2005)

- **Commission des affaires sociales (5) :**
 - Loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la

Taux d'application

6 %, pour
18 mesures prévues

<p>cohésion sociale</p> <ul style="list-style-type: none"> - Loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés - Loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées - Loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale - Loi du 20 décembre 2004 de financement de la sécurité sociale pour 2005 	<p>83 %, pour 6 mesures prévues</p> <p>8 %, pour 133 mesures prévues</p> <p>45 %, pour 62 mesures prévues</p> <p><u>15 %, pour 13 mesures prévues</u></p>
<ul style="list-style-type: none"> • Commission des affaires économiques (3) : - Loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales - <u>Loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports</u> - <u>Loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux</u> 	<p><u>4 %</u>, pour 25 mesures prévues</p> <p>50 %, pour 6 mesures prévues</p> <p>12 %, pour 81 mesures prévues</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Commission des finances (2) : - Loi du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 - <u>Loi du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004</u> 	<p><u>51 %</u>, pour 37 mesures prévues</p> <p>34 %, pour 32 mesures prévues</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Commission des affaires étrangères (1) : - Loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires 	<p>16 %, pour 43 mesures prévues</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Commission des affaires culturelles (1) : - Loi du 5 janvier 2005 relative à la situation des maîtres des établissements d'enseignement privé sous contrat 	<p><u>43 %</u>, pour 7 mesures prévues</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Commission des lois (1) : - Loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit 	<p><u>33 %</u>, pour 9 mesures prévues</p>

En règle générale, les **lois non applicables** ont été adoptées tardivement lors de l'année parlementaire. Mais il existe des exceptions.

17 lois non applicables (2004-2005)

• **Commission des affaires sociales (5) :**

- **Loi du 20 juillet 2005 ratifiant l'ordonnance du 12 novembre 2004 portant transposition de directives communautaires et modifiant le code du travail en matière d'aménagement du temps de travail dans le secteur des transports**

- **Loi du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption**

- **Loi du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux**

- **Loi du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie**

- **Loi du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise**

• **Commission des lois (5) :**

- **Loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique**

- **Loi du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises**

- **Loi du 26 juillet 2005 tendant à mettre à disposition du public les locaux dits du Congrès, au château de Versailles**

- **Loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement**

- **Loi du 20 juillet 2005 organique modifiant la loi organique du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République**

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

- **Loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises**

- **Loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique**

- **Loi du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français**

- **Loi du 8 décembre 2004 relative à la protection des inventions biotechnologiques**

• **Commission des finances (2) :**

- **Loi du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie**

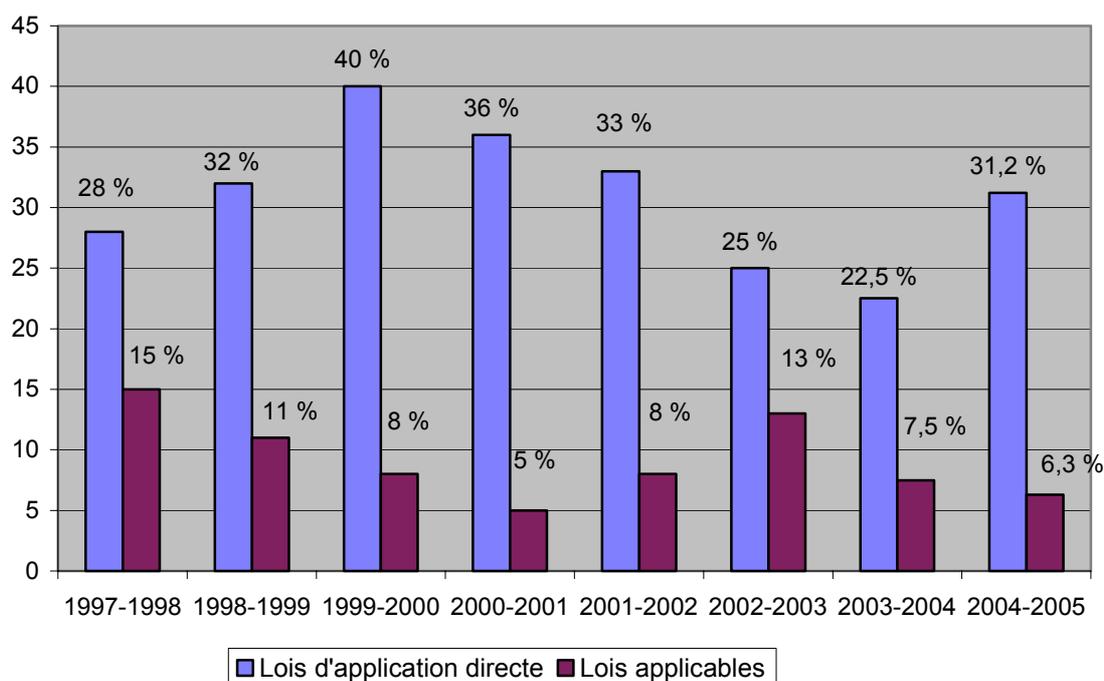
- **Loi du 20 avril 2005 tendant à créer un Conseil des prélèvements obligatoires**

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

- **Loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école**

En définitive, le nombre des lois totalement applicables (lois d'application directe et lois devenues applicables) atteint **18** (15 + 3) en 2004-2005 (contre 12 en 2003-2004, 21 en 2002-2003, 16 en 2001-2002, 17 en 2000-2001, 25 en 1999-2000, 20 en 1998-1999 et 20, également, en 1997-1998). Soit une proportion de **37,5 %** du total des lois votées (48), **contre 30 %** en 2003-2004. En s'approchant du niveau de 40 %, on assiste donc à un retournement de tendance par rapport à 2003-2004, rejoignant ainsi les scores des trois précédents exercices, sans pour autant égaler les résultats des années 1998-1999 et 1997-1998 (43 % pour chacune d'entre elles) et plus encore, de l'année 1999-2000 (quelque 48 %), cette dernière étant marquée par le vote de beaucoup de lois d'application directe.

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



Mais cette évolution ne saurait masquer la stabilisation, orientée à la baisse, de la part relative, dans le total des lois votées, de la catégorie des lois ayant reçu l'intégralité de leur suivi réglementaire. Ne soyons pas dupes, toutefois, de l'effet d'illusion rayonnant de statistiques d'ordre trop général. Beaucoup plus significatif est l'examen de l'application des dispositions requérant explicitement la publication de textes d'application.

II. PUBLICATION DES MESURES RÉGLEMENTAIRES REQUISES PAR LE LÉGISLATEUR : AMÉLIORATION DU TAUX D'APPLICATION, RACCOURCISSEMENT DES DÉLAIS

L'application des lois peut être réalisée :

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

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

A. TAUX D'APPLICATION : AMÉLIORATION

En 2004-2005, 33 lois votées¹ ont appelé **670 mesures d'application**, ce qui représente une moyenne de quelque 20 mesures par loi (contre 23 en 2003-2004, 14 en 2002-2003, 23 en 2001-2002 et 16 en 2000-2001).

Comme on l'a vu, le nombre de lois votées, appelant des mesures d'application, a augmenté d'une année à l'autre (de 31 à 33 unités) ; celui des dispositions, insérées dans ces 33 lois, prévoyant explicitement la publication de textes réglementaires d'application, a, quant à lui, diminué (de 699 à 670 unités).

En termes moyens, en rapportant le nombre de ces dispositions au nombre de lois votées¹ relevant de chaque commission, l'augmentation la plus spectaculaire provient de la population des lois relevant des commissions des affaires économiques et surtout des affaires étrangères et de la défense, dont -une fois n'est pas coutume- **la loi du 24 mars 2005** portant statut général des militaires prévoit 43 mesures à publier ; en revanche, on assiste à une forte diminution sur les textes examinés par les commissions des lois et des affaires sociales.

¹ Hors les lois d'application directe, bien entendu (soit 48 – 15).

Nombre moyen (arrondi), par loi
(hors lois d'application directe : soit 48 – 15)
de dispositions appelant un suivi réglementaire

	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Moyenne
2000-2001	11	22	-	18	13	12	-	16
2001-2002	6	18	-	45	25	12	8	23
2002-2003	5	10	1	25	21	10	22	14
2003-2004	1	11	-	44	26	17	-	23
2004-2005	9	29	23	27	23	6	-	20

Le **taux d'application moyen** a sensiblement progressé, d'un exercice à l'autre, à 16 %, ce qui est encourageant. On demeure pourtant en deça des niveaux constatés avant l'année 2002-2003.

Lois votées en 2004-2005
Application des dispositions pour lesquelles
un texte réglementaire est prévu par la loi
(du 1^{er} octobre 2004 au 30 septembre 2005)

	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total
Nombre de dispositions pour lesquelles un texte réglementaire est prévu par la loi	17	200	45	267	93	48	-	670
- entrées en application	3	12	9	46	30	10	-	110
- restant à appliquer	14	188	36	221	63	38	-	560
Taux d'application (arrondi)	18 %	6 %	20 %	17 %	32 %	21 %	-	16 %

**Evolution, depuis 1997-1998, du taux d'application des dispositions réglementaires prévues
(au 30 septembre de chaque année parlementaire)**

	Nombre de lois votées (1) (à l'exclusion des lois d'application directe)	Nombre de dispositions réglementaires prévues (2)	Nombre de dispositions réglementaires prises (3)	(3)/(2)
1997-1998	33	358	76	21,2 %
1998-1999	32	392	74	18,9 %
1999-2000	32	331	115	34,7 %
2000-2001	27	425	95	22,3 %
2001-2002	27	617	141	22,8 %
2002-2003	41	559	54	9,7 %
2003-2004	31	699	101	14,4 %
2004-2005	33	670	110	16,4 %

Ce redressement est lié, pour partie, à une modification de contexte : les lois les plus récentes votées pendant la session extraordinaire et promulguées en juillet-août 2005 ont été bien moins denses, en suivi réglementaire requis (**23,9 %** du total de l'année), que les lois adoptées pendant les sessions extraordinaires de 2003 (**54 %** du total de l'année) et de 2004 (**48 %** du total de l'année).

Il est évident que le pouvoir réglementaire n'a que peu de temps de publier avant le 30 septembre, date limite retenue pour notre saisie des données, les textes d'application des lois promulguées en juillet et en août. Plus leur poids est important dans l'ensemble des mesures prévues par les lois votées en cours d'année, plus le taux d'application moyen d'en trouve affecté.

Le tableau ci-après détaille le nombre de mesures réglementaires requises par les 11 lois promulguées en juillet et août 2005 ; Presque aucune n'avait été prise au 30 septembre.

<u>11 lois promulguées en juillet et en août 2005</u> (hors lois d'application directe)		
	Nombre de mesures prévues	Taux d'application au 30 septembre 2005
Loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises (urgence).	53	0 %
Loi du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises (urgence).	27	0 %
Loi du 26 juillet 2005 tendant à mettre à disposition du public les locaux dits du Congrès, au château de Versailles.	1	0 %
Loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (urgence).	18	6 %
Loi du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie (urgence).	23	0 %
Loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.	1	0 %
Loi du 20 juillet 2005 organique modifiant la loi organique du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.	1	0 %
Loi du 20 juillet 2005 ratifiant l'ordonnance du 12 novembre 2004 portant transposition de directives communautaires et modifiant le code du travail en matière d'aménagement du temps de travail dans le secteur des transports.	1	0 %
Loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement.	2	0 %
Loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (urgence).	27	0 %
Loi du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption.	6	0 %
TOTAL pour les 11 lois	160 (soit 23,9 % du suivi requis pour toute l'année)	

Pour mémoire

Six lois, promulguées en juillet et en août 2004, prescrivait 336 mesures réglementaires, soit **48 %** du suivi requis pour toute l'année 2003-2004 (cf. 56^e rapport, p. 33).

Sept lois, promulguées en juillet et en août 2003, prescrivait 302 mesures réglementaires : soit **54 %** du suivi requis pour toute l'année 2002-2003 (cf. 55^e rapport, p. 18).

Le **taux moyen d'application de 16 %** (taux arrondi) dissimule, selon les lois examinées par chaque commission, **des performances contrastées** : bonnes pour les lois relevant de la commission des finances, dont le taux d'application progresse, d'un exercice à l'autre, de 27 % à 32 %, et pour la commission des lois, passant de 11 % à 21 % ; en hausse pour la commission des affaires sociales, de 14 % à 17 % ; toujours aussi médiocre pour les affaires économiques, au surplus affectées par un recul de 10 % à 6 % ; les affaires culturelles sont à 18 %. La commission des affaires étrangères, avec 20 %, bénéficie de la relative célérité du suivi réglementaire de la **loi du 24 mars 2005** portant statut général des militaires.

Par ailleurs, 40 dispositions d'ordre réglementaire non explicitement prévues par le législateur ont été prises.

Nombre total de dispositions ayant fait l'objet d'un texte d'application
(lois votées pendant l'année parlementaire 2004-2005, hors lois d'application directe)

	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total
- Texte réglementaire prévu par la loi	3	12	9	46	30	10	-	110
- Texte réglementaire non prévu par la loi	11	8	1	18	2	-	-	40
TOTAL	14	20	10	64	32	10	-	150

La part relative, dans le total des textes réglementaires publiés, des textes non prévus, est de **27 %** en 2004-2005, contre 21 % en 2003-2004, 25 % en 2002-2003, 28 % en 2001-2002 et 22 % en 2000-2001.

Il est à noter que la **loi du 23 avril 2005** d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école n'a été suivie d'aucune de ses 10 mesures explicitement prévues. En revanche, ont été publiés 11 textes d'application non prévus (2 décrets en Conseil d'Etat, 8 décrets simples, 1 arrêté), reprenant des dispositions de l'annexe, votée par le Parlement, mais déclarée non conforme à la Constitution, pour des raisons de forme, par le Conseil

constitutionnel. On notera que le site Légifrance répertorie ces textes d'application non prévus en les rattachant directement à des articles de la loi.

B. DÉLAIS D'APPLICATION : SENSIBLE AMÉLIORATION À MOINS DE SIX MOIS

Les délais de publication des textes ont été moins longs.

1) **Sur les 110 textes explicitement prévus**, on assiste à un raccourcissement des délais de publication **qui traduit, d'une année à l'autre, une amélioration**, mais **seulement à moins de 6 mois** :

- **85 %** ont été publiés **en moins de 6 mois** en 2004-2005, contre seulement **75 %** en 2003-2004 ; ces pourcentages étaient cependant de **83 %** en 2002-2003 et de **86 %** en 2001-2002 ;

- en revanche, moins de textes réglementaires ont été publiés **en moins de 3 mois** : **35 %** en 2004-2005, contre **38 %** en 2003-2004, **53 %** en 2002-2003 et **38 %** en 2001-2002.

Statistiques sur les délais de publication des mesures d'application (prévues) prises au cours de l'année parlementaire sur les lois votées au cours de l'année parlementaire (à l'exclusion des rapports) (du 1^{er} octobre 2004 au 30 septembre 2005)

Mesures prévues prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
< 1 mois	-	-	-	1	-	1	-	2	2 %
<1 mois-3 mois>	-	4	-	19	7	6	-	36	33 %
<3 mois-6 mois>	1	6	9	18	18	3	-	55	50 %
<6 mois-1 an>	2	2	-	8	5	-	-	17	15 %
TOTAL	3	12	9	46	30	10	-	110	100 %

Délai moyen : 3 mois et 28 jours

Délai minimal : 7 jours

Délai maximal : 8 mois et 24 jours

2) Sur les **40** autres textes réglementaires parus, qui n'étaient **pas prévus** par le législateur, le résultat livre aussi une sensible amélioration : **17 %** ont été publiés **à moins de 3 mois**, contre seulement **11 %** en 2003-2004 (mais **61 %** en 2002-2003, **22 %** en 2001-2002 et **30 %** en 2000-2001) . On atteint **85 % à moins de 6 mois**.

**Statistiques sur les délais de publication des mesures d'application (non prévues)
prises au cours de l'année parlementaire
sur les lois votées au cours de l'année parlementaire (à l'exclusion des rapports)
(du 1^{er} octobre 2004 au 30 septembre 2005)**

Nombre de mesures prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
< 1 mois	-	1	-	-	-	-	-	1	2 %
<1 mois-3 mois>	-	3	-	2	1	-	-	6	15 %
<3 mois-6 mois>	11	4	1	10	1	-	-	27	68 %
<6 mois-1 an>	-	-	-	6	-	-	-	6	15 %
TOTAL	11	8	1	18	2	-	-	40	100 %

Délai moyen : 4 mois et 4 jours
Délai minimal : 11 jours
Délai maximal : 7 mois et 25 jours

La statistique cumulée (110 textes d'application prévus et 40 non prévus) est la suivante :

**Statistiques sur les délais de publication des mesures d'application (prévues et non prévues) prises au cours de l'année parlementaire
sur les lois votées au cours de l'année parlementaire (à l'exclusion des rapports)
(du 1^{er} octobre 2004 au 30 septembre 2005)**

Nombre de mesures prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
< 1 mois	-	1	-	1	-	1	-	3	2 %
<1 mois-3 mois>	-	7	-	21	8	6	-	42	28 %
<3 mois-6 mois>	12	10	10	28	19	3	-	82	55 %
<6 mois-1 an>	2	2	-	14	5	-	-	23	15 %
TOTAL	14	20	10	64	32	10	-	150	100 %

Délai moyen : 3 mois et 30 jours
Délai minimal : 7 jours
Délai maximal : 8 mois et 24 jours

L'amélioration est significative **à moins de 6 mois** : 85 % des textes, contre 70 % en 2003-2004. En revanche, **à moins de 3 mois**, on assiste bien à un tassement (30 %, contre 32 % en 2003-2004).

Rappelons, toutefois, que le délai maximal de publication des textes réglementaires est fixé, par le Premier ministre, à 6 mois. Il est rassurant de constater que, seuls, 15 textes sur 100 ne respectent pas cette prescription.

III. APPLICATION DES LOIS VOTÉES DEPUIS JUIN 1981 : 222 LOIS EN ATTENTE, CONTRE 207 EN 2003-2004

On examinera successivement :

- les mesures réglementaires prises en 2004-2005 pour l'application des lois votées antérieurement à l'année parlementaire ;

- les mesures réglementaires prises, depuis le début de la XII^e législature (19 juin 2002 - 30 septembre 2005), pour mettre en œuvre les lois votées antérieurement à cette XII^e législature ;

- les mesures réglementaires prises, au cours de la XII^e législature, sur les lois votées pendant la XII^e législature.

A. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ EN 2004-2005, SUR LES LOIS ANTÉRIEURES À L'ANNÉE PARLEMENTAIRE

Les statistiques présentées ci-après donnent une idée du « rattrapage » de l'arriéré d'application des lois votées depuis juin 1981, dont certaines dispositions sont devenues applicables au cours de l'année parlementaire 2004-2005.

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

(à l'exclusion des rapports)

(du 1^{er} octobre 2004 au 30 septembre 2005)

Nombre de mesures prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
< 6 mois	-	20	-	66	2	11	-	99	18 %
<6 mois-1 an>	-	30	-	47	9	65	-	151	28 %
<1 an-2 ans>	2	43	-	57	9	43	11	165	30 %
> 2 ans	2	53	-	19	3	48	3	128	24 %
TOTAL	4	146	-	189	23	167	14	543	100 %

Délai moyen : 1 an, 9 mois et 16 jours

Délai minimal : 1 mois et 21 jours

Délai maximal : 22 ans, 6 mois et 11 jours

543 mesures réglementaires ont été prises, en 2004-2005, pour appliquer des lois précédemment votées.

L'examen des délais de publication révèle, par rapport à 2003-2004, une évolution contrastée :

- 46 % des mesures prises l'ont été en moins d'un an (contre 54 % en 2003-2004 et 28 % en 2002-2003) ;

- et 24 % au-delà de 2 ans (contre 19 % en 2003-2004 et 30 % en 2002-2003).

*
* *
*

En termes de « stock », depuis juin 1981, on dénombre, y compris les lois votées en 2004-2005 (17 non applicables, 13 partiellement applicables) :

- 34 lois non applicables, surtout soumises à la commission des lois (16) ; la plus ancienne remonte toujours à 1997 (loi du 24 avril 1997 portant diverses dispositions relatives à l'immigration) ;

- 188 lois partiellement applicables, surtout soumises à la commission des lois (50) et aux commissions des affaires sociales (49), des finances (36) et des affaires économiques (36 également) ; la plus ancienne remontant toujours à 1984 (loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit).

Le tableau reproduit ci-après fournit la répartition, par commissions, des lois les plus anciennes encore inapplicables, soit partiellement, soit en totalité. Il révèle l'héritage des retards les plus éclatants.

Répartition, par commissions, des lois les plus anciennes, encore inapplicables

Commissions	Lois partiellement applicables	Lois non applicables
Lois	Loi du <u>2 août 1984</u> relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion (9 mesures prévues, 8 prises).	Loi du <u>24 avril 1997</u> portant diverses dispositions relatives à l'immigration (2 mesures prévues, 0 prise).
Affaires sociales	Loi du <u>3 janvier 1985</u> portant diverses dispositions d'ordre social (32 mesures prévues, 29 prises).	Loi du <u>26 mai 1999</u> créant le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » (1 mesure prévue, 0 prise).

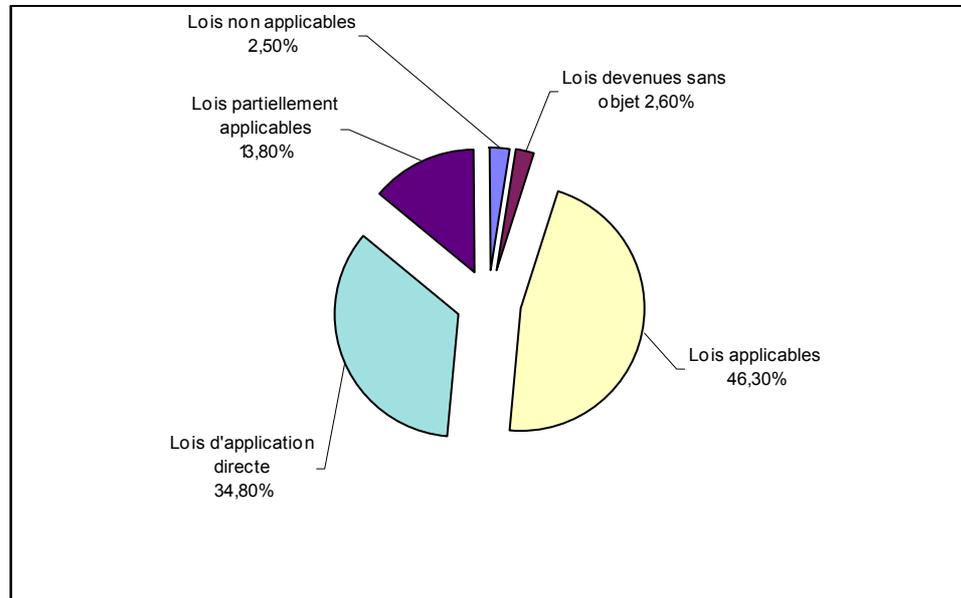
Commissions	Lois partiellement applicables	Lois non applicables
Affaires économiques	Loi du <u>30 décembre 1986</u> relative à l'organisation économique en agriculture (4 mesures prévues, 3 prises)	Loi du <u>23 février 2004</u> portant création des communautés aéroportuaires (1 mesure prévue, 0 prise).
Finances	Loi du <u>24 janvier 1984</u> relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit (50 mesures prévues, 46 prises).	Loi du <u>20 avril 2005</u> tendant à créer un Conseil des prélèvements obligatoires (1 mesure prévue, 0 prise).
Affaires culturelles	Loi du <u>26 janvier 1984</u> sur l'enseignement supérieur (88 mesures prévues, 77 prises).	Loi du <u>6 mars 2000</u> visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection des faits de mauvais traitements à enfants (1 mesure prévue, 0 prise).
Affaires étrangères	Loi du <u>22 octobre 1999</u> portant organisation de la réserve militaire et du service de défense (8 mesures prévues, 3 prises).	Loi du <u>5 juin 2003</u> portant diverses dispositions relatives à certains personnels de DCN et GIAT industries (1 mesure prévue, 0 prise).

Ces **222** lois (34 + 188) représentent **16,3 %** des 1 360 lois adoptées depuis juin 1981 (contre 15,8 % en 2003-2004, pour 207 lois ; 15,2 % en 2002-2003, pour 193 lois ; 13,9 % en 2001-2002, pour 169 lois ; 14,4 % en 2000-2001, également pour 169 lois ; 15,9 % en 1999-2000, pour 180 lois).

Le nombre de lois votées en 2004-2005, qui ne sont pas encore applicables, est supérieur au nombre de lois votées antérieurement et devenues totalement applicables au cours de l'année écoulée, ce qui alourdit le « stock ».

Etat de l'application des lois votées depuis juin 1981
(nombre total de lois votées : 1 360)

(en pourcentage)



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

Le tableau suivant fait apparaître le **suivi réglementaire opéré par le gouvernement pour mettre en œuvre, depuis le début de la XII^e législature, les lois votées avant la XII^e législature.**

586 mesures d'application ont été prises, sous la XII^e législature, pour appliquer des dispositions insérées dans des lois votées avant cette XII^e législature.

Statistiques sur les délais de publication des mesures d'application (prévues et non prévues) prises, au cours de la XII^e législature, sur les lois votées antérieurement à la XII^e législature

(à l'exclusion des rapports)

(du 19 juin 2002 au 30 septembre 2005)

Nombre de mesures prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commissions spéciales	Total	%
< 6 mois	-	-	-	-	-	2	-	2	-
< 6 mois-1 an>	2	2	-	66	14	24	2	110	19 %
< 1 an-2 ans>	1	33	-	67	18	49	5	173	30 %
> 2 ans	17	129	-	52	4	96	3	301	51 %
TOTAL	20	164	-	185	36	171	10	586	100 %

Délai moyen : 2 ans, 11 mois et 1 jour

Délai minimal : 4 mois et 21 jours

Délai maximal : 22 ans, 6 mois et 11 jours

Le délai moyen de publication, sur ces 586 mesures, a excédé **2 ans en 2004-2005**, comme en 2003-2004, pour alors 453 mesures. Il était légèrement inférieur à 2 ans en 2002-2003, pour 335 mesures.

C. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ AU COURS DE LA XII^E LÉGISLATURE, SUR LES LOIS VOTÉES PENDANT LA XII^E LÉGISLATURE

1 176 mesures ont été prises, dans un délai moyen inférieur à 1 année.

Statistiques sur les délais de publication des mesures d'application (prévues et non prévues) prises au cours de la XII^e législature, sur les lois votées au cours de la XII^e législature

(à l'exclusion des rapports)

(du 19 juin 2002 au 30 septembre 2005)

Nombre de mesures prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
< 6 mois	18	60	10	256	89	50	6	489	41 %
< 6 mois-1 an>	11	81	-	118	76	100	4	390	33 %
< 1 an-2 ans>	8	66	-	77	25	75	14	265	23 %
> 2 ans	-	14	-	2	3	12	1	32	3 %
TOTAL	37	221	10	453	193	237	25	1 176	100 %

Délai moyen : 8 mois et 17 jours

Délai minimal : 0 jour

Délai maximal : 2 ans, 6 mois et 25 jours

On s'attachera ici, plus particulièrement, aux progrès enregistrés sur les lois promulguées en juillet et en août 2004, qui, au 30 septembre 2004, n'avaient pu, bien entendu, recevoir l'intégralité de leur suivi réglementaire.

Le taux moyen d'application de ces 6 textes est de près de 40 % au **30 septembre 2005**, ce qui est satisfaisant, mais encore insuffisant. Il atteint même 70 % pour la réforme de l'assurance maladie et 47 % pour l'acte II de la décentralisation, qui ont provoqué **la promulgation de deux lois au contenu fort emblématique des priorités du gouvernement.**

Suivi réglementaire, au 30 septembre 2005, des lois promulguées en juillet et en août 2004

	<u>Nombre de mesures prévues</u>	<u>Nombre de mesures prises au 30 septembre 2004</u>	<u>Taux d'application (arrondis)</u>
- Loi du 9 août 2004 relative à la santé publique.....	109	16	15 %
- Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales	62	29	47 %
- Loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie	63	44	70 %
- Loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique.....	41	12	29 %
- Loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle	33	17	52 %
- Loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.....	26	10	38 %
Total pour les 6 lois.....	334	128	38 %

On signalera aussi, dans le même ordre d'idées, **que la loi du 21 août 2003** portant réforme des **retraites** (138 mesures prévues) était appliquée, au 30 septembre 2005, à **76 %** ; celle du 1^{er} août 2003 de sécurité financière (77 mesures prévues), à **92 %** ; celle du **30 juillet 2003** relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (32 mesures prévues), à **63 %** ; et que dire de la loi du **1^{er} août 2003** d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine (20 mesures prévues), appliquée à **100 %** ? Voici bien des résultats probants, dont il convient de se féliciter, sans pour autant renoncer à exiger davantage du pouvoir réglementaire.

Notons que les lois de finances et de financement de la sécurité sociale, examinées, de droit, en urgence, présentent des taux d'application inégaux : la performance la meilleure est obtenue sur les lois de finances.

**Taux d'application, au 30 septembre 2005, sur les lois de finances
et les lois de financement de la sécurité sociale**

Lois de finances

Pour 2005 (30 décembre 2004).....	51 %
Rectificative pour 2004 (30 décembre 2004).....	34 %
Pour 2004 (30 décembre 2003).....	100 %
Rectificative pour 2003 (30 décembre 2003).....	71 %
Pour 2003 (30 décembre 2002).....	100 %
Rectificative pour 2002 (30 décembre 2002).....	94 %

Lois de financement de la sécurité sociale

Pour 2005 (20 décembre 2004).....	15 %
Pour 2004 (18 décembre 2003).....	45 %
Pour 2003 (20 décembre 2003).....	39 %

IV. PUBLICATION, SELON LEUR ORIGINE, DES MESURES PRÉVUES PAR LES LOIS VOTÉES EN 2004-2005 : TRÈS RÉEL PROGRÈS SUR LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES AMENDEMENTS ADOPTÉS, ISSUS DU PARLEMENT, ET NOTAMMENT DU SÉNAT

Depuis 1993, les dispositions législatives prescrivant des mesures réglementaires sont comptabilisées selon leur origine (projet ou proposition de loi, amendement du gouvernement, amendement de l'Assemblée nationale, amendement du Sénat, introduction en commission mixte paritaire). Ces distinctions permettent d'apprécier, au moins partiellement, la propension du pouvoir réglementaire à respecter l'intervention propre au législateur¹.

Sur 110 mesures prises en 2004-2005, 63 (soit quelque 57 %, contre quelque 80 % en 2003-2004 et en 2002-2003) l'ont été sur des dispositions figurant dans le texte initial des projets ou propositions de loi.

Origine des mesures réglementaires d'application prévues par les lois votées au cours de l'année parlementaire (à l'exclusion des rapports) (du 1^{er} octobre 2004 au 30 septembre 2005)

Nombre de mesures prévues selon leur origine	Texte initial	Amendement du Gouvernement	AMENDEMENT DU SÉNAT	AMENDEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	Introduction en commission mixte paritaire	Total
dont :						
prises	63	13	18	16	-	110
restant à prendre	274	49	108	116	13	560
Total	337	62	126	132	13	670
Taux d'application (arrondi)	19 %	21 %	14 %	12 %	-	16 %

Par rapport à un **taux moyen d'application de 16 %, en 2004-2005**, on assiste à un réel progrès du suivi réglementaire opéré sur les dispositions introduites à l'initiative des parlementaires : **le taux d'application sur les amendements émanant des sénateurs** gagne, d'une année à l'autre, **7 points, à 14 %** et sur les amendements émanant des députés, **5 points, à 12 %** ; on ne peut que se féliciter d'une telle évolution, qui ne conduit pourtant pas à un rééquilibrage avec le sort des amendements émanant du gouvernement, le taux d'application progressant, ici, de **9 points, à 21 %**.

¹ On trouvera, dans la deuxième partie (« Observations des commissions permanentes »), des considérations intéressantes sur l'amplification du suivi réglementaire par le Sénat.

Le même taux d'application, sur le texte initial, demeure stable, à 19 %.

Taux d'application, selon leur origine, des mesures réglementaires prévues par les lois votées au cours de l'année parlementaire 2004-2005 (situation au 30 septembre 2005)		
Origine	Taux d'application	Pour mémoire : part relative dans les dispositions législatives prescrivant un suivi réglementaire
Texte initial	19 %	50 %
Amendement du gouvernement	21 %	9 %
Amendement du Sénat	14 %	19 %
Amendement de l'Assemblée nationale	12 %	20 %
Introduction en CMP	-	2 %

Sur les 18 mesures prises en application d'amendements introduits par les sénateurs, près de 45 % (soit 8) relèvent de dispositions examinées par la commission des affaires sociales, qui offre ainsi, compte tenu d'un total de 41 mesures à publier, un taux d'application fort inhabituel et très sympathique, de près de 20 %. Les pourcentages correspondants, pour les commissions des lois (25 %) et des affaires étrangères (50 %) sont moins significatifs, vu la modicité, en valeur absolue, du nombre de mesures à prendre (respectivement 8 et 2). Les commissions des affaires économiques et des finances sont, chacune, à 10 %. Aucune des trois mesures réglementaires prévues par des amendements sénatoriaux votés sur des textes relevant de la commission des affaires culturelles n'a été prise.

V. DÉCLARATION D'URGENCE : SES EFFETS SUR LA CÉLÉRITÉ DU SUIVI RÉGLEMENTAIRE COMMENCENT À PORTER

9 lois (dont une seule d'application directe) ont été votées, en 2004-2005, après déclaration d'urgence (soit 19 % du total), contre 12 en 2003-2004 (soit 30 % du total).

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

(en %)

1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
26 %	17 %	15 %	36 %	47,5 %	18,2 %	30 %	19 %

Sur ces 9 lois en urgence, 6 (dont la seule loi d'application directe) ont été promulguées aux mois de juillet et d'août 2005 (cf. encadré ci-dessous), traduisant les priorités de l'action gouvernementale : notons surtout l'action économique, l'emploi et la cohésion sociale.

8 lois votées après déclaration d'urgence (hors loi d'application directe) en 2004-2005

Applicable (0) :

Néant.

Partiellement applicables (3) :

- Loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.
- Loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.
- Loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

Non applicables (5) :

- Loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.
- Loi du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie.
- Loi du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises.
- Loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (malgré l'urgence déclarée sur ce texte, la commission mixte

paritaire a été convoquée par le gouvernement après deux lectures devant chaque assemblée).

- Loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

Pour mémoire : la seule loi d'application directe votée en urgence est la loi du 26 juillet 2005 habilitant le gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi.

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

A. ENTRÉE EN APPLICATION DES LOIS VOTÉES EN 2004-2005, SELON LES MODALITÉS DE LEUR ADOPTION : EFFET LIMITÉ DE LA DÉCLARATION D'URGENCE

Comme en 2003-2004 (alors pour 14 lois), **aucune** des lois votées, de droit, en urgence, ou après déclaration d'urgence (soit 11 unités), pendant l'année parlementaire, **n'a été rendue totalement applicable** au 30 septembre.

Les 3 lois votées, de droit, en urgence¹ ont été traitées exactement comme en 2003-2004 et 2002-2003 : elles sont toutes **partiellement applicables**. Il y a là, sans doute, compte tenu de la densité de ces textes, une donnée d'ordre structurel. Mais rappelons que ces lois figurent traditionnellement parmi les textes au taux d'application le plus élevé.

S'agissant des lois votées après déclaration d'urgence, **la proportion de lois partiellement applicables** est supérieure au score obtenu sur les lois votées selon la procédure de droit commun (respectivement 37,5 % et 31,8 %), ce qui n'était pas aussi net en 2003-2004 (respectivement 36,4 % et 35,3 %).

On constate cependant que 5 lois sur 8 (62,5 %) votées après déclaration d'urgence n'ont reçu aucun texte d'application, ce qui est le cas de 12 lois sur 22 (54,6 %) votées selon la procédure de droit commun : la comparaison n'est pas en faveur de la déclaration d'urgence.

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

Application des lois selon leurs modalités d'adoption (2004-2005)

	Lois votées après déclaration d'urgence	Lois votées, de droit, en urgence (1)	Lois votées selon la procédure de droit commun
Applicables	-	-	3 (13,6 %)
Partiellement applicables	3 (37,5 %)	3 (100 %)	7 (31,8 %)
Non applicables	5 (62,5 %)	-	12 (54,6 %)
Total	8	3	22
Application directe, pour mémoire	1	0	14

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

B. APPLICATION DES DISPOSITIONS, INSÉRÉES DANS LES LOIS, VOTÉES EN URGENCE EN 2004-2005, APPELANT UN SUIVI RÉGLEMENTAIRE : NETTE AMÉLIORATION, EN QUANTITÉ COMME EN CÉLÉRITÉ

On avait déploré, en 2002-2003, le niveau dérisoire du taux d'application des dispositions, insérées dans les **lois votées après déclaration d'urgence**, appelant un suivi réglementaire : moins de 3 % ! On passait, en 2003-2004, à 5,3 %, ce qui était un peu mieux. Le progrès s'amplifie en 2004-2005 : on atteint presque les 14 %.

Le bilan est aussi bien meilleur sur les **lois, de droit, en urgence** : le recul du taux d'application, l'année précédente (28,7 %, contre 34,8 % en 2002-2003) est largement enrayé et l'on se trouve tout près de 40 % en 2004-2005.

Cette année 2004-2005, le taux d'application des mesures prévues par les **lois votées selon la procédure de droit commun** (13 %) revient en deçà du taux d'application correspondant pour les lois votées **après déclaration d'urgence** (14 %), ce qui est hautement symbolique.

L'une des causes de cette amélioration doit être recherchée dans le résultat spectaculaire obtenu sur la **loi du 18 janvier 2005** de programmation pour la cohésion sociale, votée après déclaration d'urgence, à fort contenu emblématique et qui, pour un nombre important de mesures prévues (65), a été appliquée à 45 %.

Lois votées en 2004-2005
Application au 30 septembre 2005 des dispositions législatives prescrivant un suivi réglementaire (mesures prévues)

	Lois votées après déclaration d'urgence	Lois votées, de droit, en urgence	Lois votées selon la procédure de droit commun	Total
Nombre de dispositions appelant un suivi réglementaire	229	82	359	670
(dont)				
(publiées)	(32)	(32)	(46)	(110)
(à publier)	(197)	(50)	(313)	(560)
Taux d'application	14 %	39,0 %	13 %	16 %

L'examen des **délais de publication** des mesures prises confirme, d'une part, le traitement privilégié du suivi réglementaire des lois votées après déclaration d'urgence : 53 % des textes publiés l'ont été en moins de 3 mois (contre seulement 16 % en 2003-2004). Cet examen révèle, d'autre part, l'amélioration sur les lois votées selon la procédure de droit commun : 30 % à moins de 3 mois (contre seulement 15 % en 2003-2004). Il met en valeur, en revanche, une dégradation sur les lois votées, de droit, en urgence : seulement 22 % des textes publiés en moins de 3 mois, contre 67 % en 2003-2004.

Il existe encore une trop forte proportion de textes publiés **au-delà de 6 mois**, malgré la performance réalisée sur les lois votées selon la procédure de droit commun : 9 %, contre 46 % en 2003-2004. Un effort particulier doit être réalisé sur les lois votées, de droit, en urgence : 19 %, contre seulement 2 % en 2003-2004. Sur les lois votées après déclaration d'urgence, on est ici à 22 %, contre 25 % en 2003-2004.

L'amélioration constatée sur l'application des lois votées après déclaration d'urgence résulte essentiellement, on ne le soulignera jamais assez, de la rapidité de la mise en oeuvre de la **loi du 18 janvier 2005** de programmation pour la cohésion sociale, applicable à 45 %.

**Lois votées en 2004-2005
Délai de publication des mesures prévues publiées au 30 septembre 2005**

	Lois votées après déclaration d'urgence (32 mesures prises)	Lois votées, de droit, en urgence (32 mesures prises)	Lois votées selon la procédure de droit commun (46 mesures prises)
< 1 mois	6 %	-	-
<1 mois-3 mois>	47 %	22 %	30 %
<3 mois-6 mois>	25 %	59 %	61 %
<6 mois-1 an>	22 %	19 %	9 %

C. APPLICATION DES LOIS VOTÉES APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE DEPUIS LE DÉBUT DE LA XII^E LÉGISLATURE

Si l'on considère **toutes** les lois votées après déclaration d'urgence, depuis le début de la XII^e législature, on note que sur les 755 mesures prévues dans ces lois, 388 ont été prises, ce qui représente un taux d'application de **51 %**.

Ce pourcentage de **51 %** est supérieur au pourcentage correspondant pour les lois votées selon la procédure de droit commun, à savoir **40 %**.

Taux d'application, au 30 septembre 2005, des 35 lois votées après déclaration d'urgence sous la XII^e législature	
	Taux d'application
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Commission des affaires culturelles</u> (2) : 	
- Loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école	0 %, pour 10 mesures prévues
- Loi du 1 ^{er} août 2003 modifiant la loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive	100 %, pour 12 mesures prévues
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Commission des affaires économiques</u> (6) : 	
- Loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises	0 %, pour 53 mesures prévues
- Loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique	0 %, pour 27 mesures prévues
- Loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières	58 %, pour 24 mesures prévues
- Loi du 9 juillet 2004 relative aux communications	52 %, pour 33

<p>électroniques et aux services de communication audiovisuelle</p> <p>- Loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine</p> <p>- Loi du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie</p>	<p>mesures prévues</p> <p>100 %, pour 20 mesures prévues</p> <p>96 %, pour 25 mesures prévues</p>
<p>• <u>Commission des finances</u> (4) :</p> <p>- Loi du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie</p> <p>- Loi du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement</p> <p>- Loi du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer</p> <p>- Loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer</p>	<p>0 %, pour 23 mesures prévues</p> <p>33 %, pour 6 mesures prévues</p> <p>Application directe</p> <p>67 %, pour 12 mesures prévues</p>
<p>• <u>Commission des lois</u> (14) :</p> <p>- Loi du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises</p> <p>- Loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit</p> <p>- Loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile</p> <p>- Loi du 26 mai 2004 relative au divorce</p> <p>- Loi du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française</p> <p>- Loi du 27 février 2004 organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française</p> <p>- Loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité</p> <p>- Loi du 16 juin 2003 organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse</p> <p>- Loi du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen, ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques</p>	<p>0 %, pour 27 mesures prévues</p> <p>33 %, pour 9 mesures prévues</p> <p>48 %, pour 27 mesures prévues</p> <p>100 %, pour 2 mesures prévues</p> <p>0 %, pour 4 mesures prévues</p> <p>33 %, pour 9 mesures prévues</p> <p>64 %, pour 28 mesures prévues</p> <p>100 %, pour 1 mesure prévue</p> <p>100 %, pour 4 mesures prévues</p>

<p>- Loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure</p> <p>- Loi du 3 janvier 2003 modifiant le livre VIII du code de commerce</p> <p>- Loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice</p> <p>- Loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure</p> <p>- Loi du 6 août 2002 portant amnistie</p>	<p>53 %, pour 49 mesures prévues</p> <p>100 %, pour 12 mesures prévues</p> <p>54 %, pour 13 mesures prévues</p> <p>100 %, pour 1 mesure prévue</p> <p>Application directe</p>
<p>• <u>Commission des affaires sociales (9) :</u></p> <p>- Loi du 26 juillet 2005 habilitant le gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi</p> <p>- Loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale</p> <p>- Loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale</p> <p>- Loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie</p> <p>- Loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées</p> <p>- Loi du 4 mai 2005 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social</p> <p>- Loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites</p> <p>- Loi du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques</p> <p>- Loi du 29 août 2002 portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise</p>	<p>Application directe</p> <p>6 %, pour 18 mesures prévues</p> <p>45 %, pour 62 mesures prévues</p> <p>70 %, pour 63 mesures prévues</p> <p>67 %, pour 9 mesures prévues</p> <p>63 %, pour 32 mesures prévues</p> <p>76 %, pour 138 mesures prévues</p> <p>Application directe</p> <p>100 %, pour 2 mesures prévues</p>

VI. APPLICATION PAR DÉCRETS

Depuis 1995, le contrôle de l'application des lois a clairement identifié la part des seuls décrets au sein de toutes les mesures de suivi réglementaire (décrets, arrêtés, voire circulaires). Ce faisant, il s'agissait d'établir des comparaisons avec les statistiques équivalentes tenues par le Secrétariat Général du Gouvernement (SGG).

Depuis l'année 2000-2001, le SGG ne centralise plus les données relatives à l'application des lois par décret : il laisse ce travail de recensement à chaque ministère.

En résumé : le site « **Legifrance** » fournit, **pour chaque loi**, l'état de son application ; mais il n'est pas procédé à une compilation statistique d'ordre global.

L'examen des tableaux, reproduits ci-après, révèle :

- que la part relative des mesures prévoyant des décrets d'application demeure très majoritaire dans le total du suivi réglementaire prescrit par la loi : 86 % en 2004-2005, 81 % en 2003-2004, 87 % en 2002-2003, 85 % en 2001-2002 et 89 % en 2000-2001 ;

- que le taux d'application des décrets prévus, après être revenu, en 2002-2003, au niveau historiquement le plus bas, à savoir 9 %, atteint 17 % en 2004-2005 (contre 16 % en 2003-2004, 22 % en 2001-2002, 23 % en 2000-2001 et 27 % en 1999-2000) ; le taux d'application des autres mesures réglementaires prévues est de 15 % en 2004-2005 (contre 9 % en 2003-2004, 16 % en 2002-2003, 28 % en 2001-2002, 16 % en 2000-2001 et... 63 % en 1999-2000).

Parmi les mesures réglementaires prises pour l'application des lois votées en 2004-2005, 90 % des mesures non prévues par le législateur et 87 % des mesures prescrites par la loi ont fait l'objet d'un décret.

**Application des dispositions législatives votées en 2004-2005 pour lesquelles un texte réglementaire est prévu par la loi :
décrets et autres mesures**

(du 1^{er} octobre 2004 au 30 septembre 2005)

Nombre total de dispositions législatives votées en 2004-2005 pour lesquelles un texte réglementaire est prévu par la loi	670
<i>(décrets)</i>	<i>(578)</i>
<i>(autres mesures)</i>	<i>(92)</i>
dont :	
- entrées en application	110
<i>(décrets)</i>	<i>(96)</i>
<i>(autres mesures)</i>	<i>(14)</i>
- restant à appliquer	560
<i>(décrets)</i>	<i>(482)</i>
<i>(autres mesures)</i>	<i>(78)</i>
Taux d'application	16 %
<i>(décrets)</i>	<i>17 %</i>
<i>(autres mesures)</i>	<i>15 %</i>

Nombre total de dispositions législatives votées en 2004-2005 ayant fait l'objet d'une mesure d'application

- Texte réglementaire prévu par la loi	110
<i>(décrets)</i>	<i>(96)</i>
<i>(autres mesures)</i>	<i>(14)</i>
- Texte réglementaire non prévu par la loi	40
<i>(décrets)</i>	<i>(36)</i>
<i>(autres mesures)</i>	<i>(4)</i>
Total	150
<i>(décrets)</i>	<i>(132)</i>
<i>(autres mesures)</i>	<i>(18)</i>

**DEUXIÈME PARTIE :
OBSERVATIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES**

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

Pour 2004-2005, les observations formulées par les différentes commissions acquièrent une tonalité inaccoutumée : en règle générale, elles traduisent une amélioration, certes encore insuffisante, mais qui révèle l'amorce d'une modification des pratiques sous l'effet de l'éclosion d'une mentalité plus exigeante. Nul doute que toutes les initiatives récemment prises par les pouvoirs publics commencent à porter leurs fruits.

I. APPLICATION DES LOIS RÉCENTES : DES OBSERVATIONS POSITIVES...

La **commission des finances** entrevoit de « **nouvelles pratiques vertueuses** », sous l'effet combiné de la stabilisation, à un niveau honorable, du taux d'application des lois relevant de sa compétence et de la tendance à l'amélioration des délais de publication, observée lors du précédent contrôle, qui se confirme : **un certain nombre de blocages persistants semblent en voie d'être levés.**

Les 2 lois de finances votées à la fin de l'année 2004 ont reçu les deux tiers des textes réglementaires attendus : les contacts pris avec les ministères signataires laissent augurer une pleine application des mesures envisagées dans un délai assez court.

La **commission des finances** note que ces « **nouvelles pratiques vertueuses** » semblent vouloir se pérenniser.

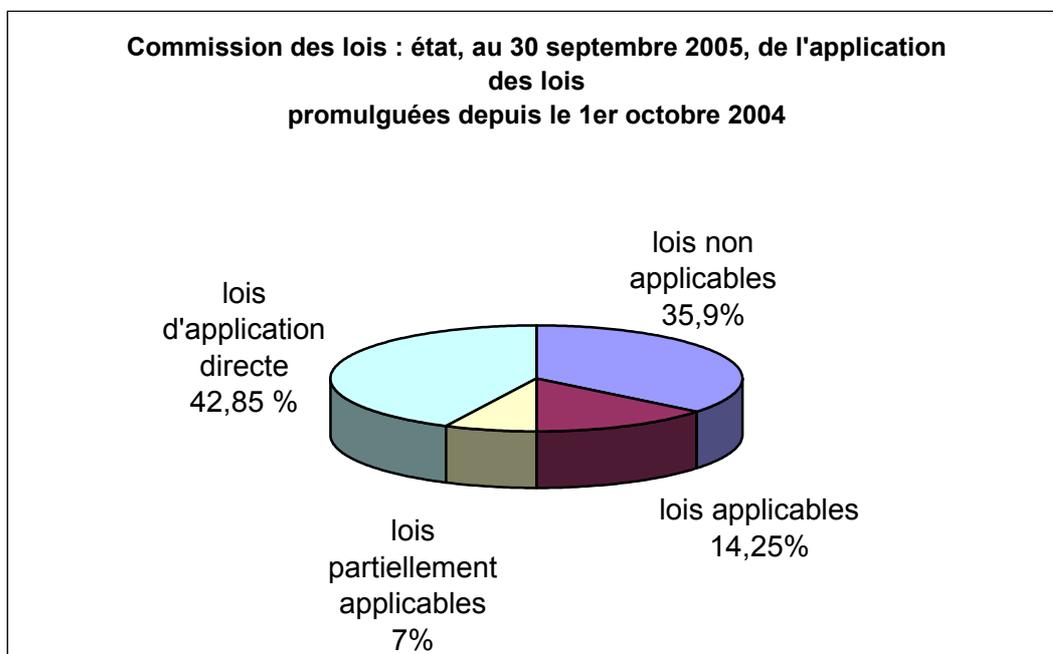
Elle commente, à leur sujet :

« **Combinées à une meilleure préparation en amont des textes soumis au Parlement et à un contrôle toujours plus présent, l'action gouvernementale y gagne en lisibilité. Peut-on y voir également certains effets de la mise en œuvre de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) qui, d'ores et déjà, implique de nouveaux comportements pour rendre plus efficaces les missions de la politique mise en œuvre** ».

Cette question des effets de la LOLF sur le suivi réglementaire devra, bien évidemment, être approfondie dans les prochains rapports du Sénat sur l'application des lois.

La **commission des affaires étrangères** se félicite de la relative célérité de l'application, qui reste encore partielle, de **la loi du 24 mars 2005** portant statut général des militaires.

La **commission des lois** a examiné, en 2004-2005, 2 des 3 lois qui ont été rendues applicables. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, qu'elle estime « **satisfaisant** » que le taux d'application cumulé des lois d'application directe et des lois applicables relevant de ses compétences excède 50 %.



Elle ajoute :

« De plus, les 5 lois promulguées en 2004-2005 qui n'ont reçu aucune mesure d'application à ce jour ont été promulguées à la fin du mois de juillet 2005, ce qui tempère le constat que l'on pourrait faire sur le nombre élevé de lois restées inapplicables.

Par ailleurs, outre les deux lois votées au cours de la session qui sont devenues applicables au cours de cette même session, il faut relever que 6 autres lois adoptées au cours de la douzième législature antérieurement à la session 2004-2005 sont devenues applicables »¹.

La **commission des lois** mentionne également la rapidité du suivi réglementaire opéré sur les 10 mesures publiées en application des lois votées au cours de la session : près des trois quarts ont été prises en moins de 3 mois après la promulgation.

La **commission des affaires culturelles** évoque trois cas satisfaisants.

Elle souligne d'abord le « **paradoxe** » de la **loi du 25 avril 2005** d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

¹ Voir ci-après p. 62.

Ce texte prescrit **10 décrets** d'application. **Aucun de ces décrets n'a été pris** au 30 septembre 2005. Certains ont pourtant été répertoriés tels quels dans la base « **légifrance** ».

Cependant, **11 décrets sont parus avec célérité à la fin du mois d'août 2005**, soit pour mettre en œuvre des dispositions de la loi, soit pour traduire des mesures figurant dans le rapport initialement annexé au projet de loi, mais non promulgué.

En effet, dans sa décision du 21 avril 2005, le Conseil Constitutionnel a considéré que l'article 12 de la loi, approuvant **le rapport annexé, était contraire**, pour des raisons de procédure et de forme, **à la Constitution**.

Le jour même, dans une conférence de presse, **le ministre de l'éducation nationale s'est engagé à mettre en œuvre par voie réglementaire les mesures énoncées dans ce rapport, qui avait été discuté et adopté par le législateur**. Tel est l'objet, notamment, des décrets publiés alors qu'ils n'étaient pas expressément prévus par la loi, mais visant à préciser les modalités de mise en œuvre de certaines de ses dispositions.

La **commission des affaires culturelles** note :

« On relèvera, à titre de comparaison, que les **premiers décrets d'application de la loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation sont parus en 1991**.

Ainsi, alors que le bilan statistique d'application de la loi est négatif, force est de constater que la loi dite « **Fillon** » présente un bilan d'application satisfaisant de mesures importantes prises pour la rentrée scolaire ».

Elle relève ensuite une « **célérité incontestable** », liée à la rentrée scolaire, pour l'application de **la loi du 5 janvier 2005** relative à la situation des maîtres de **l'enseignement privé** sous contrat ; ce texte est, « **pour l'essentiel** », devenu applicable.

Elle cite enfin « **l'amélioration** » du suivi réglementaire de **la loi du 1^{er} août 2000** modifiant la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication : compte tenu des modifications apportées à la loi du 30 septembre 1986 par les textes « paquet télécom » et « confiance dans l'économie numérique », **le nombre de dispositions de la loi du 1^{er} août 2000 restées inappliquées faute de mesures réglementaires s'est considérablement réduit**.

La **commission des affaires sociales** mentionne deux éléments positifs :

- elle se félicite du suivi réglementaire opéré, en 2004-2005, sur les lois antérieures : 189 mesures réglementaires ont été prises, en 2004-2005, pour appliquer des lois précédemment votées, contre 105 en 2003-2004 ; cette progression (+ 80 %) s'explique essentiellement par l'incorporation, dans le stock des lois suivies par la commission, des lois votées lors de la session 2003-2004, qui appelaient un nombre important de textes d'application. Qui plus est, on assiste ici à un raccourcissement des délais de publication, sous l'effet combiné de la rapidité à appliquer **la loi du 21 août 2003** portant

réforme des retraites et la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie ;

- elle souligne la bonne application de **la loi du 23 février 2005** portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des **Français rapatriés**, ainsi que, dans une moindre mesure, celle de la loi du **18 janvier 2005** de programmation pour la **cohésion sociale** ; les taux d'application sont respectivement, sur chacun de ces deux textes, de **83 %** et de **45 %**.

La **commission des affaires économiques** est plus réservée sur les progrès réalisés, notant « qu'une certaine amélioration du taux d'application doit, toutefois, être poursuivie ».

II. ... ET DES CRITIQUES CIBLÉES

La **commission des affaires sociales** souligne le contraste entre les années 2003-2004 et 2004-2005 : en 2003-2004, **la loi du 18 décembre 2003** portant décentralisation en matière de **revenu minimum d'insertion** et créant un revenu minimum d'activité avait été suivie, en 4 mois, de 17 textes requis ; en 2004-2005, aucune loi n'a été rendue totalement applicable.

Elle insiste sur deux anomalies.

Elle regrette, d'abord, les carences du pouvoir réglementaire, et ce, notamment sur deux lois.

Ainsi en est-il de la modicité du **taux d'application** (8 %) de **la loi du 11 février 2005** pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des **personnes handicapées**. L'insertion sociale des personnes handicapées avait été pourtant déclarée grande cause nationale par le Président de la République, en 2003. Cette situation est d'autant plus préjudiciable que cette loi fixait à six mois à compter de sa publication, soit au 11 septembre 2005, la date limite de parution des textes d'application.

Force est de constater que cette précaution a été vaine : sept mois après la publication de la loi, **seuls cinq décrets et deux arrêtés sont parus**. L'honnêteté commande toutefois de préciser que **certaines dispositions réglementaires anciennes restent applicables** : ainsi, à titre d'exemple, bien que la loi y fasse référence, il ne semble pas nécessaire de prendre un nouveau décret pour fixer le taux d'incapacité ouvrant droit à l'allocation aux adultes handicapés, les dispositions actuelles de la partie réglementaire du code de la sécurité sociale y pourvoyant déjà et l'intention du législateur n'étant pas de les modifier.

La **commission des affaires sociales** conclut :

« Compte tenu du faible nombre des mesures réglementaires prises à ce jour, la loi du 11 février 2005 reste donc largement inapplicable. Des volets essentiels

restent sans effet : celui relatif à la prestation de compensation, dont la mise en oeuvre n'était toutefois prévue qu'à compter du 1^{er} janvier 2006, celui relatif aux maisons départementales des personnes handicapées, qui supposent en outre la négociation, au niveau local, des conventions constitutives des groupements d'intérêt public et enfin celui relatif à l'accessibilité du cadre bâti et des transports ».

Ainsi en est-il également de l'absence de tout texte d'application sur la loi du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux, ce qui « apparaît d'autant plus préjudiciable qu'il s'agit de dispositions essentielles ».

La commission des affaires sociales souligne, en second lieu, l'allongement des délais de publication des textes réglementaires par rapport à 2003-2004. En effet, seules, 1 % des mesures ont été publiées dans un délai inférieur à un mois, contre 36 % lors de l'exercice précédent. Celui-ci avait, il est vrai, été marqué par la mise en œuvre rapide de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), dont les principales caractéristiques avaient été définies moins de quinze jours après la publication de la loi l'ayant créée.

Au total, 78 % des mesures publiées l'ont été dans un délai inférieur à six mois, contre 100 % en 2003-2004 et 86 % en 2002-2003.

La commission des affaires sociales conclut :

« Ici aussi, les effets de la circulaire du 1^{er} juillet 2004, qui réaffirme le délai maximum de six mois pour l'intervention des textes réglementaires, n'apparaissent pas clairement ».

La commission des finances évoque le cas de la loi du 20 avril 2005 tendant à créer un Conseil des prélèvements obligatoires, en regrettant que le décret en Conseil d'Etat précisant les conditions de fonctionnement du Conseil, ainsi que les modalités de suppression du Conseil des impôts, n'ait pas été publié, alors que la loi prévoit explicitement l'entrée en vigueur du Conseil à compter du 1^{er} octobre 2005.

Cette situation est d'autant plus critiquable que l'origine de cette loi était de nature sénatoriale.

La commission des affaires économiques, raisonnant sur la XII^e législature, note « une moindre performance des autorités réglementaires dans les domaines la concernant » (taux d'application : 47 %) par rapport, à titre d'exemple, à la commission des lois (taux d'application : 59 %).

III. RÉSORPTION DU STOCK DE LOIS VOTÉES DEPUIS JUIN 1981, ENCORE INAPPLICABLES : APPRÉCIATIONS CONTRASTÉES

La commission des affaires économiques salue le renouvellement de l'effort de production normative entrepris depuis 2003.

Mais elle constate que l'application des lois se heurte à deux réalités difficilement surmontables. La première est d'ordre quantitatif. Il s'agit de

l'existence d'un certain « **effet boule de neige** ». La seconde est qualitative, car elle prend en compte le **mode d'élaboration des mesures attendues**.

Elle illustre ainsi son propos :

« Une aggravation du stock de lois partiellement applicables : l'effet « boule de neige » :

L'examen du stock de lois selon leur degré d'applicabilité (partiel ou entier) opéré ci-dessus nous enseigne que le stock de lois partiellement applicables s'est accru : 36 lois partiellement applicables ont été recensées sur la période 2004-2005, contre 32 pour la période précédente. (NDLR : depuis juin 1981).

En conséquence, il en ressort une sorte d' « effet boule de neige » où l'accroissement du stock de lois d'une année sur l'autre provoque un accroissement corrélatif des mesures d'application à prendre, qui ne saurait naturellement diminuer si le nombre de mesures prises demeurent inférieures au nombre de mesures nouvelles à prendre.

Le stock de mesures à prendre et prévues depuis 1981 s'élève à 592 dont 474 relèvent de la XII^e législature. 118 mesures, soit près de 20 % du stock, restent donc en souffrance, alors que celles-ci sont antérieures à la XII^e législature.

Des délais difficilement compressibles :

La diminution du stock se heurte à des délais de production réglementaire qui peuvent s'avérer incompressibles au regard des éléments suivants.

Ainsi que l'ont rappelé respectivement Messieurs les ministres de l'agriculture et de la pêche, Hervé Gaymard et Dominique Bussereau, l'exigence d'une publication rapide des mesures d'application peut se heurter à trois obstacles qu'illustre parfaitement la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999¹.

En premier lieu, la complexité ou l'insuffisante clarté de certaines dispositions législatives (telle que la notion de « produit pays » ou « produits fermiers ») requiert de procéder à de nouvelles concertations entraînant un allongement des délais pouvant lui-même conduire à une évolution du contexte juridique et communautaire.

En effet, l'évolution de ce contexte juridique peut elle-même alors rendre caduque ou retarder l'édiction d'une telle réglementation. A titre d'illustration, l'article 92-III de la loi, relatif à l'agrément des laboratoires, a été modifié par la loi relative au développement des territoires ruraux, retardant ainsi la mise en œuvre de ces dispositions.

En deuxième lieu, le cadre communautaire peut constituer également un obstacle à la production réglementaire dans les mêmes conditions que mentionnées ci-dessus, et être à l'origine des trois situations particulières suivantes :

¹ Voir la réponse du ministre de l'agriculture, publiée ce 14 juillet 2005, à la question écrite n° 1613 de M. Jean-Marc Pastor du 17 février 2005 (JO Débats Sénat, p. 1893).

- . un échec de la concertation (à l'occasion de l'article 101-XIII sur la redevance pour la certification vétérinaire, par exemple) ;

- . une non-conformité de la disposition législative avec le droit communautaire (le décret d'application relatif à l'article 20 sur l'installation progressive a été abandonné) ;

- . une abrogation législative de l'article subséquente (article 98-VI sur l'agrément des produits d'hygiène de la traite, revenu au droit commun) ;

- . la caducité même de la mesure (articles 91,100 et 101-III sur la traçabilité des produits devenus sans objet depuis la parution des règlements communautaires CE n°1829/2003 et 1830/2003).

Enfin, en dernier lieu, des difficultés de mise en œuvre en « droit et en opportunité » ainsi qualifiées par le ministre de l'agriculture relativement à la non-application de l'article 9 de la loi sur l'immatriculation des exploitants agricoles par les chambres d'agriculture, peuvent intervenir. Cette dernière limite est en revanche beaucoup plus difficile à apprécier et à anticiper éventuellement dans le cadre d'un contrôle.

En revanche, la surcharge de travail des services ministériels ne devrait en aucun cas constituer un obstacle irrémédiable à une production normative rapide.

Au-delà des raisons invoquées pour expliquer le retard pris dans la publication des mesures d'application, force est de constater que certains secteurs ne semblent pas constituer une priorité aux yeux du Gouvernement ».

Progressant dans l'analyse, la **commission des affaires économiques** regrette que deux secteurs, l'agriculture et l'environnement, n'aient pas fait l'objet d'une « **attention réglementaire poussée** ».

Ainsi, à titre d'exemple, le **taux d'application de la loi du 4 janvier 2001** portant diverses dispositions d'adaptation du droit communautaire en matière de **santé des animaux** et de qualité sanitaire des denrées d'origine animale et modifiant le code rural est d'**à peine 10 %** au 30 septembre 2005. Une seule mesure prévue sur 9 a été prise. Cette loi n'a fait l'objet, depuis la publication de ce premier décret, d'aucune autre mesure dans la période 2004-2005. L'enjeu de son application est essentiel, eu égard au contexte de crises sanitaires déjà expérimentées en France. Or, la non application d'une disposition telle que celle de l'article 5 de la loi précisant les mesures particulières de contrôle en cas de risques sanitaires ne devrait pas se pérenniser.

La **commission des lois** indique que 6 lois, adoptées antérieurement à la session, ont été rendues applicables en 2004-2005 :

- « - loi du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique ;

- loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse ;

- loi du 4 mars 2002 portant réforme de la loi du 1^{er} juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, dans ses dispositions relatives à la publicité foncière ;

- loi du 18 juin 2003 relative à la dévolution du nom de famille ;

- loi organique du 1^{er} août 2003 relative au référendum local ;

- loi du 26 mai 2004 relative au divorce : pour cette dernière loi, ainsi que pour la loi du 18 juin 2003, le législateur avait expressément prévu une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2005, limitant par là même la marge de manœuvre du Gouvernement quant à la publication des mesures d'application ».

Mais elle rappelle que 23 lois ne sont toujours pas totalement applicables :

« - loi du 21 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

- loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales ;

- loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

- loi du 10 novembre 1999 portant réforme du code de justice militaire et du code de procédure pénale ;

- loi du 6 mars 2000 instituant un défenseur des enfants ;

- loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer ;

- loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte ;

- loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne ;

- loi du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes ;

- loi du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales ;

- loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ;

- loi du 28 février 2002 portant création d'une fondation pour les études comparatives ;

- loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale ;

- loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice ;

- loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure ;

- loi du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière ;

- loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la

nationalité, modifiée par la loi du 26 juillet 2004 relative aux conditions permettant l'expulsion des personnes visées à l'article 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ;

- loi du 11 février 2004 réformant le statut de certaines professions judiciaires ou juridiques, des experts judiciaires, des conseils en propriété industrielle et des experts en ventes aux enchères publiques ;

- loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité ;

- loi du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

- loi du 9 août 2004 relative au conseil supérieur des français de l'étranger ;

- loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile ;

- loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ».

La **commission des lois** souligne pourtant le « **très bon niveau** » atteint, en 2004-2005, pour l'application des lois votées antérieurement à la session 2004-2005 (166 mesures ont été publiées, contre 111 en 2003-2004). Elle constate également un substantiel raccourcissement des délais de publication (54,8 % à plus d'un an, contre respectivement 70,3 %, 76 %, 70 % et 57 % les exercices précédents).

La **commission des affaires culturelles** relève que, sur le stock de **18** lois relevant de ses compétences, **une seule** est devenue applicable en 2004-2005 : il s'agit de **la loi du 18 juin 2003** relative à la rémunération au titre du prêt en bibliothèque et renforçant la protection sociale des auteurs (décrets publiés les 15 octobre et 22 décembre 2004) ; sur le reliquat, **16** lois demeurent partiellement applicables et **une** loi est toujours inapplicable, à savoir **la loi du 6 mars 2000** visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection des faits de mauvais traitements à enfants.

Elle en conclut que « **peu de changements** » sont intervenus au cours de l'exercice.

Elle illustre son propos en visant plus particulièrement :

«- la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur ;

- la loi du 16 juillet 1984 modifiée relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives ;

- la loi du 25 janvier 1985 modifiant et complétant la loi du 22 juillet 1983 et portant diverses dispositions relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales ;

- la loi du 4 juillet 1990 relative aux droits et obligations de l'Etat et des départements concernant les Instituts universitaires de formation des maîtres, à la maîtrise d'ouvrage de construction d'établissements d'enseignement supérieur et portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale, à la jeunesse et aux sports ;

- la loi du 13 juillet 1992 modifiant la loi du 16 juillet 1984, relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives et portant diverses dispositions relatives à ces activités (urgence) ;

- la loi du 13 juillet 1995 de programmation du nouveau contrat pour l'école ;

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

- la loi du 23 mars 1999 relative à la protection de la santé des sportifs et à la lutte contre le dopage ;

- la loi du 6 juillet 2000 modifiant la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives (urgence) ;

- la loi du 1^{er} août 2003 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives ».

La **commission des affaires culturelles** note que dans le domaine de la jeunesse et des sports, aucune mesure réglementaire n'a été publiée en 2004-2005. Ce secteur demeure, selon elle, le « **mauvais élève** » parmi les ministères relevant de ses compétences.

La **commission des affaires sociales** brosse le bilan de l'application des lois adoptées au cours des XI^e et XII^e législatures.

Parmi les 56 lois adoptées au cours des sessions 1997-1998 à 2003-2004, 25 lois sont désormais applicables, soit 45 % du total.

En outre, 29 lois sont **partiellement** applicables, tandis que deux lois, toutes deux votées en 1999, demeurent **non applicables**. Il s'agit de :

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

- la loi du 12 juillet 1999 modifiant l'ordonnance du 26 mars 1982 portant création des chèques-vacances, chacune de ces lois n'attendant pourtant qu'une seule mesure d'application.

**Commission des affaires sociales : état d'application des lois votées
au cours des XI^e et XII^e législatures**

	Lois d'application directe (1)	Lois applicables (2)	Lois partiellement applicables	Lois non applicables	TOTAL
Année parlementaire 1997-1998	-	5	3	-	8

Année parlementaire 1998-1999	2	1	2	2	7
Année parlementaire 1999-2000	3	1	2	-	6
Année parlementaire 2000-2001	-	4	4	-	8
Année parlementaire 2001-2002	2	1	7	-	10
Année parlementaire 2002-2003	1	3	4	-	8
Année parlementaire 2003-2004	1	1	7	-	9
Total	9	16	29	2	56
Total 1+2		25, soit 45 %			

Le taux d'application des lois adoptées au cours des XI^e et XII^e législatures progresse légèrement et atteint désormais 65 %.

Commission des affaires sociales : taux d'application des lois votées au cours des XI^e et XII^e législatures

	Nombre de mesures prévues (sauf rapports)	Nombre de mesures prises (sauf rapports)	Taux d'application
Année parlementaire 1997-1998	266	210	82 %
Année parlementaire 1998-1999	151	120	79 %
Année parlementaire 1999-2000	119	107	86 %
Année parlementaire 2000-2001	142	116	82 %
Année parlementaire 2001-2002	370	187	51 %
Année parlementaire 2002-2003	180	130	72 %
Année parlementaire 2003-2004	353	152	43 %
Total	1.587	1.022	65 %

Après avoir souligné que **la loi du 13 août 2004** relative à l'assurance maladie était partiellement applicable à un haut niveau (taux : **70 %**), elle remarque que **la loi du 21 août 2003** portant réforme des retraites est quasi-totalement applicable, notamment en ses dispositions essentielles, à la date du 30 septembre 2005 (taux : **76 %**).

Affaires sociales : tableau de synthèse
Application de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites
(au 30 septembre 2005)

	Titre I Dispositions générales	Titre II Dispositions relatives au régime général et aux régimes alignés	Titre III Dispositions relatives aux régimes de la fonction publique	Titre IV Dispositions relatives aux régimes des travailleurs non salariés	Titre V Dispositions relatives à l'épargne retraite et aux institutions de gestion de retraite supplémentaire
Articles d'application directe	1 - 2 - 3 - 8 - 13 16 - 19	21 - 22 - 28 - 33 - 34 - 36 - 37 - 39	41 - 42 - 46 - 49 - 50 - 52 - 55 - 56 - 57 - 58 - 59 - 60 - 61 - 62 - 63 - 65 - 67 - 69 - 71 - 72 - 74 - 75 - 78 - 80 - 64 - 43 - 53 - 54	82 - 83 - 84 - 85 - 86 - 91 - 93 - 95 - 98 - 103 - 104 - 106	107 - 110 - 112
Articles totalement applicables	6 - 17 - 4 - 20 - 11 - 12 - 9 - 18 - 15	23 - 24 - 25 - 26 - 29 - 31 - 32 - 38	40 - 44 - 45 - 47 - 48 - 51 - 66 - 68 - 70 - 73 - 76 - 79 - 77	87 - 88 - 89 - 94 - 96 - 99 - 100 - 101 - 102 - 105 - 81 - 97	108 - 109 - 115 - 111 - 113
Articles partiellement applicables	14 - 5	27 - 30		90 - 92	116
Articles non applicables	7 - 10	35			114

On note que les lois de financement de la sécurité sociale, examinées de droit en urgence, conservent un assez important reliquat de suivi réglementaire non satisfait.

Taux d'application des lois de financement de la sécurité sociale (1997-2002)

	<u>Taux d'application</u>
Loi du 20 décembre 2004	15 %
Loi du 18 décembre 2003	45%
Loi du 20 décembre 2002	39 %
Loi du 21 décembre 2001	54 %
Loi du 23 décembre 2000	88 %
Loi du 29 décembre 1999	82 %
Loi du 23 décembre 1998	83 %
Loi du 19 décembre 1997	100 %

La **commission des finances** commente ainsi l'évolution du suivi réglementaire sur le stock de lois :

« Pour ce qui concerne les lois les plus anciennes, votées antérieurement au 1^{er} octobre 2004, on peut constater que 47 %, soit 35 sur 75 (40 % et 44 sur 110 en 2004) des mesures qui restaient en souffrance lors du dernier contrôle n'ont toujours pas reçu de textes d'application. Cette détérioration apparente du « stock en cours » n'affecte pas la tendance globale vers une applicabilité complète des lois dites « anciennes ». Cependant on peut noter que 5 de ces lois n'ont connu aucune amélioration dans ce domaine au cours des douze derniers mois ».

Elle évoque le sujet des prescriptions de textes réglementaires devenant sans objet par suite de modifications législatives : 14 en 2004 et 15 en 2005. Ce nombre, **« toujours élevé »**, pose, selon elle, la question du recours trop fréquent à un encadrement réglementaire, alors que le texte même de la loi est suffisant pour son application effective ou que les pratiques « sur le terrain » ne soulèvent pas de problème particulier.

IV. DÉCLARATION D'URGENCE : UN SUIVI RÉGLEMENTAIRE DIVERSEMENT APPRÉCIÉ

Commençons par deux appréciations péremptoires.

La **commission des affaires culturelles** note que la déclaration d'urgence n'a « **aucun impact** » sur le délai de publication des décrets.

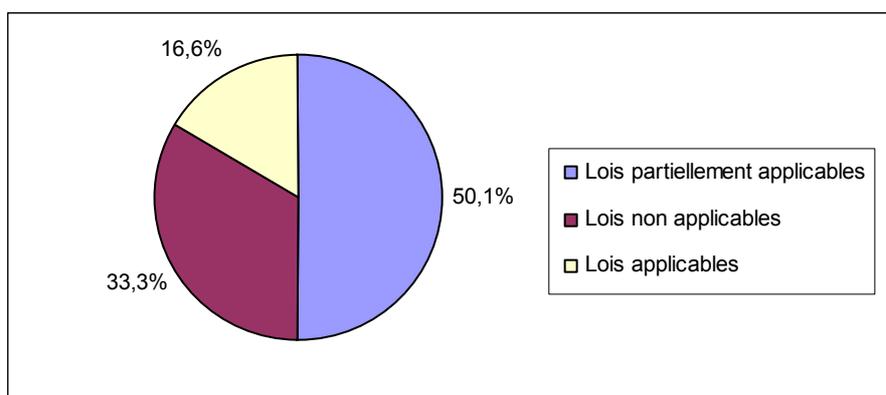
Force est de constater que quatre lois déjà anciennes encore partiellement applicables ont été adoptées après déclaration d'urgence :

- la **loi du 26 janvier 1984** sur l'enseignement supérieur ;
- la **loi du 25 janvier 1985** portant diverses dispositions relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales ;
- la **loi du 4 juillet 1990** relative aux Instituts de formation des maîtres ;
- la **loi du 13 juillet 1992** relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

De même, pour la **commission des affaires économiques**, la déclaration d'urgence n'a « **aucune répercussion** » sur une éventuelle accélération de la prise des mesures d'application.

Sur les 6 lois examinées par la commission des affaires économiques, dotées de suivi réglementaire, et adoptées après déclaration d'urgence depuis 2002, 1 est aujourd'hui entièrement applicable, 3 le sont partiellement, et 2 ne le sont pas du tout.

Application des lois suivies par la commission des affaires économiques depuis 2002 (urgence)



La loi du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, pour laquelle l'urgence avait été déclarée, en est une parfaite illustration, puisque **près de vingt ans après sa promulgation, elle n'est que partiellement applicable, une mesure sur 10 prévues restant à prendre.**

Pour son compte, la **commission des affaires sociales** émet un **jugement nuancé** sur l'influence de la déclaration d'urgence sur la célérité du suivi réglementaire.

Elle note :

« En première approche, et contrairement aux exercices précédents, le recours à la procédure d'urgence semble avoir eu un effet d'accélération positif sur les délais de parution des mesures réglementaires. Le taux d'application des dispositions adoptées après déclaration d'urgence atteint en effet 36 %, contre 9 % dans le cadre de la procédure de droit commun, et 15 % pour la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, votée, de droit, en urgence.

Toutefois, on constatera que cette situation est due presque exclusivement (28 mesures sur 29 parues) à l'application satisfaisante de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, promulguée après déclaration d'urgence et qui a déjà reçu près de la moitié de ses textes d'application. Compte tenu de l'impact statistique de cette seule loi, il reste difficile d'établir une corrélation plus générale entre déclaration d'urgence et célérité du suivi réglementaire, et il conviendra de s'appuyer sur plusieurs exercices pour porter un jugement définitif en la matière. »

V. SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES TEXTES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE : DES PROGRÈS

La **commission des affaires économiques** raisonne sur la XII^e législature.

Elle relève :

« Les mesures introduites par le Sénat se maintiennent dans une proportion relativement élevée au sein des lois examinées par la commission des affaires économiques. Le nombre de mesures réglementaires relatives à des lois relevant de la commission des affaires économiques représente 24 % des mesures votées au cours de la XII^e législature (contre 20 % l'année dernière).

Les 52 mesures supplémentaires, prises et restant à prendre, introduites par amendement d'origine sénatoriale pendant la période 2004-2005 venues s'ajouter aux 41 mesures répertoriées l'année dernière sur la XII^e législature témoignent du bon accueil de l'initiative parlementaire auprès du Gouvernement.

La répartition des mesures d'application prévues entre exécutif et législatif selon leur origine est équitable (soit respectivement 48 % et 49 %). La répartition au sein du Parlement l'est également puisque 25 % des mesures d'application prévues ont pour origine un amendement de l'Assemblée nationale contre 24 % pour le Sénat.

Il est à regretter, cependant que les taux d'application de ces mesures soient en légère baisse. Ce taux s'élève à 35 % contre 44 % l'année dernière pour le Sénat et 31 % contre 46 % en ce qui concerne l'Assemblée nationale. Cette inflexion des taux d'application à l'égard des mesures d'origine parlementaire s'est traduite par une augmentation du taux d'application des mesures issues du projet de loi initial qui s'est accru de 32 % à 39 %. Ces données conduisent à constater un certain déséquilibre entre l'exécutif et le législatif, qui sans pouvoir soulever l'indignation de la Haute assemblée, ainsi qu'il fut le cas dans le passé quand le taux d'application des mesures d'origine sénatoriale était nul, peut susciter une certaine interrogation quand à l'évolution de ces taux dans le futur ».

La **commission des affaires économiques** note, par ailleurs, qu'à titre d'illustration du faible taux d'application des propositions de lois relevant du domaine de la commission, parmi les **sept lois issues de propositions de loi sénatoriales** depuis 1988, hormis celle d'application directe, trois seulement sont entièrement applicables, une autre est devenue sans objet.

Pour la **commission des lois**, en 2004-2005, **4 lois d'origine parlementaire**, dont **trois d'origine sénatoriale**, ont été promulguées. La part de ces textes d'origine parlementaire représente 28,6 % du total des lois examinées par la commission des lois, contre 18,75 % lors de la dernière session.

Commission des lois

Liste des lois d'origine parlementaire	Assemblée d'origine des propositions de loi
Loi du 26 janvier 2005 relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance	PPL Sénat
Loi du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement	PPL Sénat
Loi du 26 juillet 2005 tendant à mettre à disposition du public les locaux dits du Congrès, au château de Versailles	PPL A.N.
Loi du 26 juillet 2005 précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité	PPL Sénat

Parmi ces propositions de loi adoptées, 2 sont directement applicables, 1 est devenue applicable au cours de la session (**loi du 26 janvier 2005 relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance**) et 1 attend une mesure d'application sous la forme de conventions (**loi du 26 juillet 2005 tendant à mettre à disposition du public les locaux dits du Congrès, au château de Versailles**).

Commission des lois : origine des mesures réglementaires d'application prévues par les lois votées au cours de l'année parlementaire (à l'exclusion des rapports)

Mesures d'application selon leur origine	Texte initial	Amendement du Gouvernement	Amendement sénatorial	Amendement de l'AN	Introduction en CMP	Total
Mesures prises	7		2	1		10
Mesures restant à prendre	24	1	6	6	1	38
Total	31	1	8	7	1	48
% du total général	65 %	2 %	17 %	15 %	2 %	100 %
Taux d'application des mesures prévues selon leur origine	23 %	0 %	25 %	14 %	0 %	21 %

Concernant l'origine des mesures d'application à prendre, 65 % sont issues du texte d'origine et 17 % d'origine sénatoriale (13 % l'année dernière et 9 % en 2002-2003).

Le bilan de l'application des dispositions d'origine parlementaire est en revanche assez bon, surtout pour le Sénat (25 %, contre 4 % en 2003-2004, soit plus que pour les mesures issues du texte initial : 23 %).

La **commission des lois** relève pourtant :

« Néanmoins, si des progrès ont été réalisés, ces taux restent insuffisants.

Le Gouvernement invoque souvent l'origine parlementaire de certains décrets nécessaires pour expliquer leur retard, les administrations concernées n'ayant pu parfaitement anticiper leur élaboration avant le vote de la loi.

Cette explication qui tend à rejeter la responsabilité du retard sur les parlementaires qui usent de leur droit d'amendement constitutionnellement reconnu n'est pas acceptable, d'autant que le taux d'application des mesures issues du texte initial ou d'un amendement du Gouvernement est plus bas que celui des mesures d'origine sénatoriale ».

La **commission des affaires sociales** affiche, sur les dispositions prescrivant un suivi réglementaire résultant d'amendements d'origine sénatoriale, un taux d'application de **20 %**, qu'elle juge **« satisfaisant »** (seulement **2 %** en 2003-2004).

VI. RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE LÉGISLATEUR AU GOUVERNEMENT : TOUJOURS TROP DE PUBLICATIONS DIFFÉRÉES

Commençons par mentionner les termes de la réponse laconique du ministre délégué aux relations avec le Parlement à la question écrite posée par le sénateur Jean Louis Masson, en février 2005 :

Question écrite n° 15868 de M. Jean Louis Masson (Moselle - NI)

publiée dans le JO Sénat du 03/02/2005 - page 265

M. Jean Louis Masson demande à M. le ministre délégué aux relations avec le Parlement de lui indiquer, année par année depuis 2000, combien de rapports sur l'application des lois auraient dû être déposés au Parlement et combien ont été réellement déposés.

Réponse du ministère : Relations avec le Parlement

publiée dans le JO Sénat du 17/02/2005 - page 492

L'honorable parlementaire voudra bien se reporter aux rapports sur le contrôle de l'application des lois établis annuellement par la Haute Assemblée et, en dernier lieu, au 56^e rapport (année parlementaire 2003-2004), page 65 et suivantes.

A n'en pas douter, il est heureux que le Sénat, par son expérience acquise depuis plus de trente ans, puisse assurer l'information du gouvernement sur ses propres publications...

Autre remarque préliminaire : **l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, 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. Nous sommes, ici, au cœur de notre sujet.

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 d'application et en indique les motifs.

Dans son domaine de compétence, la **commission des lois** signale qu'elle ne dispose pas du recul nécessaire pour véritablement apprécier les effets de cette disposition.

Les deux seules lois concernées, c'est-à-dire ayant plus de six mois et nécessitant des mesures d'application, sont la **loi portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité**, pour laquelle

aucun rapport d'application n'a été publié mais qui est entièrement applicable, et la **loi de simplification du droit**, à l'origine de cette obligation nouvelle mais qui n'a connu aucun rapport faisant le point sur sa mise en œuvre, au contraire de la précédente loi de simplification !

La **commission des lois** ajoute que les informations provenant des autres commissions permanentes et du service de la séance montrent que **cette démarche ambitieuse n'a pas été suivie d'effet au cours de l'année parlementaire 2004-2005, les lois promulguées entre décembre 2004 et mars 2005 n'ayant fait l'objet d'aucun rapport du Gouvernement, plus de six mois après leur entrée en vigueur.**

Après ces remarques préliminaires, un rappel statistique global concernant les **rapports demandés par le législateur au gouvernement**, s'impose.

a) Au cours de l'année parlementaire 2004-2005, 30 rapports ont été demandés au gouvernement : un seul a été remis.

**Application au 30 septembre 2005 des dispositions législatives
prévoyant le dépôt d'un rapport
(lois votées en 2004-2005)**

	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total
Nombre de dispositions législatives imposant le dépôt d'un rapport	2	5	-	14	7	2	-	30
dont :								
- rapports déposés	0	0	-	0	1	0	-	1
- rapports restant à déposer	2	5	-	14	6	2	-	29
Taux d'application	0 %	0 %	-	0 %	14 %	0 %	-	3 %

Sur l'année parlementaire 2003-2004, 11 autres rapports ont été remis, en application de demandes formulées par des lois antérieures à l'année parlementaire 2003-2004 ; pour 2 d'entre eux, il a fallu attendre plus d'un an, et pour 6 autres, plus de 2 ans !

Parmi les **30 demandes** formulées en 2004-2005, 8 ont eu, pour origine, **une initiative sénatoriale**, représentant 27 % du total des 30 demandes : il n'a été déféré qu'à **une seule**.

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

b) Si l'on étend ce bilan à la totalité de la XII^e législature (19 juin 2002 - 30 septembre 2005), le résultat est meilleur, bien évidemment ; mais il reste encore trop médiocre, avec un taux de suivi de moins de 16 %.

Au moins :

- près des trois quarts ont été remis en moins d'un an, aucun en plus de 2 ans ;

- les rapports résultant d'une initiative du Sénat ont été moins bien considérés, moins d'un cinquième (18 %) des demandes ayant été satisfaites (contre un cinquième en 2003-2004).

Application des dispositions législatives prévoyant le dépôt d'un rapport (XII^e législature)

	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total
Nombre de dispositions législatives imposant le dépôt d'un rapport	3	19	1	58	23	29	1	134
dont :								
- rapports déposés	0	0	0	6	7	8	0	21
- rapports restant à déposer	3	19	1	52	16	21	1	113
Taux d'application	0 %	0 %	0 %	10 %	30 %	28 %	0 %	16 %

Au cours de la XI^e législature (1997-2002), sur 164 demandes, seules, 48 avaient été suivies d'effet (29,3 %).

Venons-en aux observations des commissions permanentes.

La **commission des affaires économiques déplore, une fois de plus, l'absence de dépôt des rapports**. Cette absence est **d'autant plus regrettable lorsque le rapport ou un bilan équivalent se trouve, en fait, publié sur Internet ou à la Documentation française**, ainsi que ce fut le cas pour les rapports prévus respectivement à l'article 58 de la loi du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat¹, et à l'article 5 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation² pour la ville et la rénovation urbaine.

Selon cette même commission, **aucune amélioration** n'a été constatée durant cette dernière session et la précédente. Un seul rapport avait

¹ Rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre du dispositif relatif à la participation pour voirie et réseau publié à la documentation française et sur Internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000047/index.shtml>

² Rapport de l'observatoire national des zones urbaines sensibles de 2004 sur les ZUS et les ZFU sur le site du ministère de la ville

été déposé en 2002-2003. Sur les 108 rapports attendus depuis 1988, 44 seulement ont été effectivement déposés. La majorité de ces rapports reste donc en attente. **En conséquence, le stock des rapports ne fait qu'augmenter. S'agissant de la XII^e législature, ils sont au nombre de 19.**

La loi du 1^{er} février 1995 relative à la modernisation de l'agriculture illustre parfaitement ce manque d'intérêt pour l'édiction de rapports ainsi que l'augmentation du stock : aucun des quatre rapports prévus n'a été fourni au Parlement.

La **commission des lois** regrette l'irrégularité de la publication des rapports.

En 2004-2005, **11** rapports relevant de la commission des lois ont été remis au Parlement :

- rapport annuel 2004 du Médiateur de la République (loi du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République) ;

- rapport annuel 2004 de la Défenseure des enfants (loi du 6 mars 2000 instituant un Défenseur des enfants) ;

- rapport annuel 2004 de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés) ;

- rapport d'activité 2003-2004 du Conseil supérieur de la magistrature (loi organique du 5 février 1994 relative au Conseil supérieur de la magistrature) ;

- rapport annuel 2004 de la Commission nationale du débat public (loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité) ;

- rapport sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux – 19^e rapport – Années 2001-2002-2003 (loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ; ce rapport existait déjà, mais il devient triennal) ;

- rapport relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (loi du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales) ;

- rapport sur les orientations de la politique de l'immigration (loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité) ;

- rapport sur les conditions d'utilisation du produit des amendes engendrées par les infractions au code de la route (loi du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière) ;

- rapport d'activité de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (loi du 6 juin 2000 portant

création d'un conseil supérieur de déontologie de la sécurité) ;

- rapport d'activité de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques).

La **commission des affaires culturelles** regrette la persistance des retards de publication des rapports au Parlement.

Non sans malice, elle commente ainsi la situation :

« Si l'on excepte le rapport sur l'emploi de la langue française et le rapport du Conseil de prévention et de lutte contre le dopage, 8 rapports sont toujours en attente.

Il convient de souligner que l'approche de réformes législatives intervenant dans ces secteurs a eu un effet positif : le dépôt d'un projet de loi relatif au dopage et d'une proposition de loi réformant la loi de 1994 sur l'emploi de la langue française ont sans doute conduit les rédacteurs des rapports à se mettre au travail. »

Elle note en particulier que le nombre des rapports qui devraient être publiés en application de la **loi du 1^{er} août 2000** modifiant la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication « **reste constant** ».

La loi précitée prescrit la publication de 9 rapports. A ce jour, **4 seulement ont été publiés. Les 5 rapports restant à paraître sont les suivants :**

- **Rapport sur la mise en œuvre d'une politique audiovisuelle européenne en application de l'article 92 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée. Ce rapport devait être publié deux ans après la publication de la loi du 1^{er} août 2000. Aucune précision sur la date de parution du rapport n'a pu être fournie par les services compétents.**

- **Rapport d'application sur les missions du secteur public de la communication audiovisuelle en application de l'article 43-11 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée. Aucune précision sur la date de parution du rapport n'a pu être fournie par les services compétents.**

- **Rapport dressant le bilan du passage à la diffusion hertzienne terrestre numérique. Ce rapport, prévu à l'article 46 de la loi, devait être réalisé dans un délai de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, soit le 1^{er} août 2003. Compte tenu du décalage du calendrier de lancement de la TNT, la rédaction de ce rapport n'a pas commencé.**

- **Rapport sur l'évaluation de l'incidence des limitations de durées applicables aux messages publicitaires et messages destinés à promouvoir les programmes sur l'évolution des marchés publicitaires en application de**

l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée. Selon l'administration, ce rapport est en cours de validation et devrait paraître prochainement.

- Rapport triennal sur l'exécution des missions de service public par la chaîne culturelle européenne en application de l'article 26 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée. Ce rapport devrait paraître avant la fin de l'année.

La **commission des affaires culturelles** regrette également :

- l'absence de publication du rapport que le gouvernement doit présenter au Parlement sur l'application de **la loi du 18 juin 2003** relative à la rémunération au titre du prêt en bibliothèque et renforçant la protection sociale des auteurs, alors que le délai imparti par l'article 5 de cette loi (à savoir 2 années après l'entrée en vigueur) a expiré en juin 2005 ;

- l'absence de publication du rapport, visé à l'article 5 de **la loi du 5 janvier 2005** relative à la situation des maîtres de l'enseignement privé sous contrat, sur l'évaluation des mesures restant à prendre pour parvenir à une situation de parité entre les maîtres du privé et leurs homologues du public.

La **commission des affaires sociales**, déçue par l'absence de publication, en 2004-2005, d'un quelconque des 14 rapports demandés en 2004-2005, note le « **peu d'impact** » de ce type d'information.

Elle mentionne un cas savoureux :

« L'article 15 de la loi du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) prévoyait l'obligation pour le Gouvernement de présenter au Parlement, au plus tard le 30 juin 2003, un rapport d'évaluation quantitative et qualitative de l'application de l'APA. Constatant que ce rapport n'avait pas encore été transmis au Parlement, l'article 7 de la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, à l'initiative du Sénat, a repoussé ce délai jusqu'au 1^{er} octobre 2004, sans plus de succès d'ailleurs, car il n'était pas davantage communiqué à cette date, ni à ce jour. »

Elle illustre le « **relatif désintérêt** » du gouvernement, sur ce point, par le tableau reproduit ci-après.

**Commission des affaires sociales :
dispositions législatives prescrivant le dépôt d'un rapport**

	Nombre de dispositions législatives imposant le dépôt d'un rapport	Rapports déposés	Taux d'application
1997-1998	7	6	86 %
1998-1999	4	2	50 %
1999-2000	7	4	57 %
2000-2001	13	5	38 %
2001-2002	13	7	54 %
2002-2003	16	5	31 %
2003-2004	27	1	4 %
Total	87	30	34 %

VII. LA CONFIRMATION DE LA VIGILANCE DU SÉNAT

La **commission des affaires économiques**, très active, a **organisé des auditions de ministres sur l'application des lois** relevant de leurs compétences.

La commission des affaires économiques a ainsi entendu, le 23 novembre 2004, **M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales**. Ce dernier, soucieux de faciliter le contrôle du Parlement, s'était engagé à informer la commission en amont de la publication des textes réglementaires.

A titre d'exemple, dans le cas de la loi sur le développement des territoires ruraux, il a souligné la volonté de ramener les délais de transmission au Conseil d'Etat des projets de décret à un mois symbolique, à compter de la promulgation.

Il a proposé, pour ce faire, de procéder à une élaboration simultanée des dispositions législatives et réglementaires, ainsi qu'il est recommandé dans le guide légistique ainsi que dans la **charte de la qualité de la réglementation en date du 20 septembre 2004** du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, qui prévoit en son point I de :

« Clarifier et alléger la réglementation

1°) En facilitant la détermination du droit applicable par une intervention rapide des textes d'application des nouvelles normes (préparation en principe simultanée) **ainsi que des textes de transposition des directives communautaires. ... »**

Le ministre a renouvelé, à l'occasion de cette audition, son souhait de procéder à la rédaction des décrets d'application simultanément au vote de la loi dans la perspective du futur examen de la loi d'orientation agricole.

M. Serge Lepeltier, a, quant à lui, en tant que **ministre de l'écologie et du développement durable**, lors de son audition par la commission des affaires économiques, le 3 novembre 2004, évoqué la possibilité de transmettre les projets de décrets attendus aux parlementaires qui en feraient la demande.

Face à l'intérêt croissant témoigné par les sénateurs envers le suivi de l'application des lois, la commission des affaires économiques a prévu de multiplier le nombre d'auditions à ce sujet afin de jouer le rôle de courroie de transmission entre les ministères concernés et les parlementaires.

Elle **procède chaque année à la désignation, en son sein, d'un interlocuteur**, face au responsable de l'application des lois désigné au sein de chaque ministère, **pour chaque loi** : le rapporteur de la loi, ou, lorsque celui-ci ne fait plus partie de la commission, le rapporteur budgétaire pour avis du secteur concerné.

En tant qu'interlocuteur, le rapporteur ainsi désigné informe périodiquement la commission de l'évolution de l'application de la loi, et organise, si nécessaire, une communication médiatique sur le sujet. A cet effet, il est destinataire des échéanciers prévisionnels de parution des décrets établis par les ministères, mais peut aussi interroger le ministre sur le sujet, soit par voie de questions écrites ou orales, soit au cours des auditions en commission.

Ses membres recourent enfin à la procédure des questions au gouvernement : la période 2003-2004 a été propice à la vigilance des sénateurs, car le nombre de leurs questions est en augmentation de 209 % par rapport à l'année dernière, puisqu'on recense **34 questions écrites concernant l'application des lois suivies par la commission des affaires économiques**. Outre ce nombre considérable témoignant de l'intérêt des sénateurs, il convient également de se féliciter de la qualité de ces questions qui ont souligné, avec une grande précision juridique et technique, le ralentissement ou l'absence d'élaboration des mesures réglementaires.

Il est à observer que **19 d'entre elles, seulement, ont reçu une réponse** à ce jour. Ce faible taux doit être, néanmoins, apprécié compte tenu de la qualité des réponses et de leurs délais d'intervention.

La **commission des affaires économiques** fournit, sur ce dernier point, de fort intéressantes précisions qui méritent d'être reproduites in extenso :

« a) Des questions précisément documentées

L'analyse des questions révèle que l'intérêt des sénateurs s'est porté sur l'ensemble des domaines d'activité de la commission, et en particulier l'agriculture et l'environnement, qu'ils ont avec justesse identifié comme des secteurs ayant trop peu suscité l'intérêt des autorités réglementaires.

M. Jean-Marc Pastor en prend pour preuve la loi n° 99-574 d'orientation agricole du 9 juillet 1999 pour

laquelle une trentaine de textes d'application était toujours attendue, près de cinq après sa promulgation. Il convient néanmoins de saluer la réponse donnée par le Ministre de l'agriculture qui a justifié le taux d'application de la loi de 62 % en raison de délais incompressibles extérieurs et non maîtrisables.

Il ressort de l'étude de ces questions que leur enjeu ne se situe pas uniquement au niveau d'un simple contrôle mécanique de l'application des lois. Des enjeux économiques peuvent être notamment à l'origine de l'intérêt des sénateurs, comme en témoignent les questions de MM. Alain Fouché¹, Jean-Marc Pastor², Robert Bret³ et Louis Le Pensec⁴, toutes relatives à la mise en œuvre de la loi d'orientation sur la forêt n° 2001-602 du 9 juillet 2001. En l'espèce, l'élargissement des missions des centres régionaux de la propriété forestière, prévu par la loi d'orientation sur la forêt, devait notamment conduire à la création d'un certain nombre d'emplois qui n'a pas eu lieu à la hauteur de l'étude d'impact qui avait été conduite.

b) Des réponses de qualité inégale ou même absentes

En premier lieu, l'analyse des questions nous conduit, tout d'abord, à regretter l'absence même de réponse dans un grand nombre de cas. 15 questions sur 34 n'ont reçu aucune réponse à ce jour.

Deux d'entre elles demeurent même en souffrance depuis plus de neuf mois. Posées, en octobre⁵ ou décembre 2004⁶, les questions de MM. Piras et Fouché n'ont provoqué aucun écho auprès des ministères concernés en dépit de l'importance des sujets qu'elles abordaient. Or, ce silence est critiquable quand la question demande en l'espèce une explication pour un retard de 18 années dans l'application d'une loi⁷. Il l'est encore quand la demande d'information formulée en octobre 2004 concerne la date de publication d'un décret, finalement publié au mois de mai 2005⁸.

Certains domaines ne semblent pas propices à l'établissement d'un échange avec le Parlement puisque les questions s'y rapportant restent sans réponse. A titre

¹ Question écrite n° 15034 publiée au JO Sénat du 9 décembre 2004 page 798

² Question écrite n°16133 publiée au JO Sénat du 17 février 2005 page 428

³ Question écrite n°16704 publiée au JO Sénat du 24 mars 2005 page 798

⁴ Question écrite n°16909 publiée au JO Sénat du 31 mars 2005 page 892

⁵ Question écrite n° 14333 de M. Bernard Piras, publiée au JO Sénat du 28/10/2004 page 2431

⁶ Question écrite n°15035 de M. Alain Fouché publié au JO Sénat du 9 décembre 2004 page 2798.

⁷ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, objet de la question écrite n°15035 de M. Alain Fouché publié dans le JO Sénat du 9 décembre 2004 page 2798.

⁸ Décret n°2005-505 du 19 mai 2005 relatif au contrat d'appui au projet d'entreprise pour la création ou la reprise d'une activité, objet de la question écrite n° 14333 de M. Bernard Piras, publiée dans le JO Sénat du 28/10/2004 page 2431.

d'illustration, dans le domaine de la ruralité, il est à déplorer que les quatre questions¹ relatives aux dispositions concernant les zones de revitalisation rurale incorporées dans la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, n'aient fait l'objet, à ce jour, d'aucune réponse. Ces questions motivées par la crise du logement concernent notamment les ZRR pour lesquelles un décret en Conseil d'Etat, toujours attendu, doit préciser le périmètre.

Dans le domaine sanitaire, il n'a pas également échappé à M. Jean-Marc Pastor, à l'occasion d'une question² précisément formulée et documentée, que le taux d'application de la loi du 4 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire en matière de santé des animaux et de qualité sanitaire des denrées d'origine animale et modifiant le code rural était approximativement de 10 %. M. Jean-Marc Pastor s'est étonné de cet état alors que l'expérience passée de crises sanitaires plaide pour une application des plus immédiates de ce texte. Par ailleurs, cette question n'a toujours pas reçu à ce jour de réponse ministérielle.

En second lieu, l'étude des réponses ministérielles révèle une certaine disparité dans la qualité de leur contenu ainsi que dans leur délai de réponse.

Deux ministères se sont livrés à ce dialogue avec le Sénat avec le plus grand sérieux. En effet, il apparaît que les réponses du ministère de l'écologie et du développement durable sont d'une remarquable précision sur l'état de l'application des lois ainsi que les moyens mis en œuvre. Par ailleurs, elles ont été formulées dans un délai moyen de cinq mois. Cependant, ce satisfecit doit être nuancé par l'absence de réponse de ce ministère à quatre questions sur les 10 posées dont la question n° 15035, précitée, de M. Alain Fouché du 9 décembre 2004, sur le délai d'application de la loi dite « littoral ». Le taux de réponse du ministère de l'agriculture est légèrement meilleur (70 %) que celui du ministère de l'écologie, avec, en outre, un délai de réponse parfois plus bref (entre deux et 6 mois).

En revanche, les quatre questions précitées destinées au ministère à l'aménagement du territoire, sur les zones de revitalisation rurale n'ayant reçu aucune réponse à ce jour, conduit à s'interroger sur la bonne volonté du ministère en cause. Cet exemple démontre l'effet plus ou moins direct de la pression que peut exercer le Parlement par ce médium. L'inertie à informer le Parlement apparaît corrélée, semble-t-il, à l'inertie manifestée lors de l'application des lois. Enfin, sur les six questions adressées

¹ Questions écrites de M. Thierry Repentin n° 17566 et 17567 publiée dans le JO Sénat du 12 mai 2005 respectivement pages 1327 et 1328.

Question écrite n°18776 publiée au JO Sénat du 21 juillet 2005 de Mme Josette Durrieu.

Question écrite n°19229 publiée au JO Sénat du 1^{er} septembre 2005 de M. Thierry Repentin.

² Question écrite n°16135 publiée au JO Sénat du 17/02/2005 page 429.

au ministère de l'équipement, deux, uniquement, ont reçu une réponse, dans un délai respectif de 10 et 3 mois et demi ».

La **commission des lois** insiste sur un « **instrument essentiel du contrôle parlementaire** » : les questions au gouvernement.

Elle note :

« Les questions écrites posées régulièrement aux ministres, mais également les questions orales, permettent aux parlementaires de contrôler le travail du gouvernement.

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

D'autres questions sont plus ciblées sur l'application de telle ou telle loi.

Cette année, la loi sur le divorce et la loi sur l'immigration, dont l'application concrète suscitait l'interrogation des sénateurs-maires, ont été le sujet de nombreuses questions ».

La **commission des lois** cite ensuite deux cas précis de contrôle parlementaire :

- plusieurs sénateurs ont interrogé le gouvernement à la suite de la publication du rapport du groupe de travail commun à la commission des affaires économiques et à la commission des lois chargé de dresser le bilan de l'application de la **loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral**, qui a mis l'accent sur les carences en mesures d'application ;

- en réponse à une question écrite posée par le rapporteur du texte, M. Patrice Gélard, qui attirait son attention sur la **loi du 28 février 2002** portant création d'une fondation pour les études comparatives qui attend toujours ses décrets d'application plus de trois ans après sa promulgation, le Premier ministre a indiqué le 15 septembre dernier que ce retard s'expliquait par la volonté « *d'étendre les missions de cette fondation afin qu'elle contribue au rayonnement international du droit français et romanogermanique* » ; cette nouvelle fondation ferait principalement appel à des soutiens privés et ne s'inscrirait pas dans les termes de la loi du 28 février 2002, qui restera donc, a priori, inappliquée.

La **commission des affaires culturelles** porte une « **attention particulière** » au suivi de la **loi du 4 janvier 2002** relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle (EPCC).

« La loi n'est toujours pas applicable, puisque le décret en Conseil d'Etat déterminant les qualifications exigées des directeurs d'EPCC gérant des institutions

patrimoniales ou des établissements d'enseignement artistique n'est toujours pas paru.

Cette carence gouvernementale suscite de sérieux problèmes sur le terrain, ce qui a conduit la commission à se préoccuper de l'application de cette loi.

A la fin de l'année 2004, elle a confié à son rapporteur, M. Ivan Renar, la mission d'établir ce bilan. Il a mené une soixantaine d'auditions dont les conclusions déboucheront sur la publication d'un rapport d'information.

Par ailleurs, deux tables rondes ouvertes à la presse et au public ont permis d'élargir la concertation aux professionnels. Ce travail débouchera sur le nécessaire toilettage de la loi, puis sur le dépôt d'une nouvelle proposition de loi, dont la commission demandera l'inscription à l'ordre du jour réservé du Sénat ».

Enfin, rappelons que la **commission des affaires sociales** a publié le rapport d'information de M. Alain Vasselle, sénateur, **sur la réforme de l'assurance maladie** (Sénat, n° 11, 2005-2006).

LEXIQUE

Délai d'application : séquence temporelle de prise des mesures de suivi réglementaire, à compter de la promulgation de la loi.

Disposition législative : ici, texte formellement législatif requérant explicitement un suivi réglementaire.

Loi applicable : loi dont **toutes** les mesures d'application prévues, le cas échéant nettes des mesures d'application devenues sans objet, ont été prises.

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

Loi devenue sans objet : loi abrogée par une autre loi.

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

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

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

Loi votée après déclaration d'urgence : loi soumise à une seule lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat, avant convocation d'une commission mixte paritaire.

Loi votée en urgence de droit : lois de finances, initiale et rectificative, et loi de financement de la sécurité sociale.

Loi votée selon la procédure de droit commun : loi soumise à deux lectures, avant convocation d'une commission mixte paritaire, ou à un nombre indéfini de lectures.

Mesure non prévue : suivi réglementaire spontané, en application du pouvoir réglementaire général reconnu au Premier Ministre, avec ou sans publicité au Journal Officiel.

Mesures prévues : suivi réglementaire expressément prescrit par une disposition législative.

Mesures prises : suivi réglementaire en application d'une mesure prévue **ou** suivi réglementaire assuré spontanément, en application du pouvoir réglementaire général reconnu au Premier Ministre, avec ou sans publicité au Journal Officiel.

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

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

Rapport : document à caractère informatif, demandé, par un article de loi, au gouvernement.

Suivi réglementaire : décrets, arrêtés, voire circulaires (selon leur importance) pris en application du pouvoir réglementaire reconnu au Premier Ministre, prescrits, ou non, par une disposition législative ; le suivi réglementaire ne comporte pas **les ordonnances**, car le gouvernement dispose ici d'une **compétence discrétionnaire** pour les prendre (au contraire des décrets et des arrêtés, qui **doivent** être publiés, selon la jurisprudence administrative, « **dans un délai raisonnable** ») et car elles ont vocation à être suivies de leurs propres décrets d'application (le présent rapport les récapitule dans l'une de ses annexes) ; le suivi réglementaire ne comporte pas, non plus, les réponses du gouvernement aux demandes de **rappports** formulées dans les lois (le présent rapport les récapitule dans l'une de ses annexes).

Taux d'application : rapport du nombre de mesures prises, **exclusivement en application d'une mesure prévue**, au nombre de mesures prévues.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 : OBSERVATIONS DES COMMISSIONS SUR L'APPLICATION DES LOIS EN 2004-2005 (extraits du « Bulletin des commissions »)

AFFAIRES CULTURELLES

Mercredi 26 octobre 2005

La commission a entendu une **communication** de **M. Serge Lagauche** sur le **contrôle de l'application des lois** pour la **période du 1^{er} octobre 2004 au 30 septembre 2005**.

Rappelant que, conformément aux instructions du Bureau du Sénat, les commissions permanentes devaient présenter chaque année dans leurs domaines de compétences, un bilan de l'application des lois dont elles étaient saisies au fond, **M. Serge Lagauche, président**, a observé que cet exercice était fondamental pour assurer la fonction de contrôle du Parlement.

Il a relevé que sur la période considérée, le taux d'application des lois s'était amélioré : en effet, sur les trois lois votées au cours de la dernière session, deux sont d'ores et déjà applicables.

Il a constaté, cependant, pour le déplorer, que les retards persistaient pour les lois les plus anciennes, précisant :

- qu'une seule loi est devenue applicable sur le « stock » de 18 lois relevant des secteurs de compétence de la commission ;

- que 16 lois sont partiellement applicables ;

- qu'une loi demeure inapplicable, la loi n° 2000-197 du 16 mars 2000 visant à renforcer le rôle de l'école par la prévention et la détection des faits de mauvais traitements à enfants.

Il a observé, en outre, que la déclaration d'urgence n'avait aucun impact sur le délai de publication des décrets : c'est ainsi que quatre lois respectivement votées en 1984, 1985, 1990 et 1992 selon cette procédure demeurent partiellement applicables près de 20 ans après leur adoption.

M. Serge Lagauche, président, a observé, en outre, que les retards persistaient pour la publication des rapports au Parlement, huit rapports étant toujours attendus dans les secteurs relevant de la commission.

Enfin, il a indiqué que trois ordonnances avaient été publiées en application de lois d'habilitation :

- sur la reconnaissance de diplômes et de qualifications ;
- sur le registre public de la cinématographie et de l'audiovisuel ;
- sur le régime de protection des mineurs accueillis hors du domicile parental à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs.

Puis M. Serge Lagauche, président, a indiqué que le bilan de l'application des lois appelait un certain nombre d'observations contrastées selon les différents secteurs de compétence de la commission.

Abordant tout d'abord le secteur de l'éducation, il s'est félicité de l'application rapide de la loi n° 2005-5 du 5 janvier 2005 relative à la situation des maîtres de l'enseignement privé sous contrat, issue d'une initiative parlementaire. Il a en effet noté que deux décrets d'application étaient parus six mois après la promulgation de la loi, permettant son application dès la rentrée 2005. Il a indiqué que l'application de cette loi avait donné lieu à la publication d'un rapport d'information présenté par M. Yves Censi, député, auteur de la proposition de loi initiale.

Il a souligné, ensuite, le paradoxe caractérisant la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école dite « loi Fillon » : alors qu'aucun des dix décrets d'application prévus par cette loi n'avait été pris au 30 septembre 2005, onze décrets sont parus à la fin du mois d'août, soit pour mettre en œuvre les dispositions de la loi, soit pour traduire des mesures figurant dans le rapport initialement annexé au projet de loi, mais non promulgué.

Il a rappelé que dans sa décision du 21 avril 2005, le Conseil constitutionnel avait considéré que l'article 12 de la loi, approuvant le rapport annexé, était contraire à la Constitution. Le ministre de l'éducation nationale s'était le jour même engagé à mettre en œuvre rapidement les mesures énoncées dans ce rapport qui avait été discuté et approuvé par le législateur.

Après avoir détaillé le contenu de l'ensemble des décrets, il a constaté que si le bilan statistique de l'application de la « loi Fillon » était négatif, le bilan des réformes mises en œuvre pour la rentrée scolaire était satisfaisant. A titre de comparaison, il a indiqué que les premiers décrets d'application de la loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation n'étaient parus qu'en 1991.

Il a déploré, en revanche, que la loi visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection des mauvais traitements à enfants demeure inapplicable, compte tenu de la gravité du sujet.

Evoquant le secteur de la culture, **M. Serge Lagauche, président**, s'est réjoui que la loi n° 2003-517 du 18 juin 2003 relative à la rémunération au titre du prêt en bibliothèque et renforçant la protection sociale des auteurs soit devenue applicable avec la publication de deux décrets en novembre et décembre 2004.

Il a mentionné l'attention particulière portée par la commission des affaires culturelles à la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création des établissements publics de coopération culturelle (EPCC). Après avoir rappelé que le décret en Conseil d'Etat déterminant les qualifications exigées des directeurs d'EPCC gérant des institutions patrimoniales ou des établissements d'enseignement artistique n'était toujours pas paru, il a précisé que cette carence gouvernementale, posant de sérieux problèmes sur le terrain, avait conduit la commission à confier au rapporteur de la loi,

M. Ivan Renar, la mission d'en établir le bilan. A l'issue d'une soixantaine d'auditions et de deux tables rondes organisées avec les représentants du secteur, ce dernier a présenté un rapport d'information, sur ce thème, qui débouchera sur une nouvelle proposition de loi.

M. Serge Lagauche, président, a constaté ensuite que l'application des lois dans le secteur de la communication s'était améliorée : compte tenu des modifications apportées à la loi du 30 septembre 1986 sur la liberté de communication par les lois « paquet télécom » et « confiance dans l'économie numérique », le nombre de dispositions restées inappliquées dans ce secteur s'est considérablement réduit. Il a cependant constaté que le nombre de rapports non publiés restait constant (cinq rapports n'ont toujours pas été déposés sur le bureau des Assemblées), ce qu'il a regretté dans la mesure où certains d'entre eux pourraient nourrir opportunément la réflexion parlementaire.

Abordant enfin le secteur de la jeunesse et des sports, il a indiqué qu'aucune mesure réglementaire n'avait été publiée au cours de l'année écoulée et que sept lois demeuraient donc partiellement inapplicables dans ce secteur.

AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 2 novembre 2005

La commission a ensuite entendu la **communication de M. Jean-Paul Emorine, président**, sur **l'application des lois**.

M. Jean-Paul Emorine, président, a insisté, pour commencer, sur la prise de conscience gouvernementale du retard accumulé et sur les moyens mis en œuvre depuis 2003 pour le résorber.

Après avoir rappelé qu'en 2004, trois circulaires majeures avaient été édictées, il a salué la rédaction, cette année, d'un guide légistique de 464 pages, accessible sur internet. Il a souligné que ces textes traitaient la question de l'application des lois à trois niveaux.

Il a qualifié le premier niveau « d'anticipatif », dans la mesure où il est préconisé que les décrets d'application soient, dans la mesure du possible, rédigés en même temps que les dispositions législatives concernées. Tout en jugeant l'idée intéressante, il a cependant souligné que sa mise en œuvre ne semblait pas aller de soi, à en juger par le taux d'application de 10 % de la loi relative au développement des territoires ruraux. **M. Jean-Paul Emorine, président**, a également dénoncé les possibles effets pervers de cette « rédaction simultanée », prenant l'exemple du projet de loi modifiant le code du tourisme, à l'occasion duquel son rapporteur, Mme Bariza Khiari, avait subi, heureusement sans succès, des pressions de la part des services ministériels en vue de lui imposer la dénomination d'une instance consultative prévue dans le projet de loi, par cohérence avec le projet de décret en cours de rédaction !

Le second niveau, de nature prévisionnelle, prévoit l'élaboration d'échéanciers pour chacune des lois à appliquer. **M. Jean-Paul Emorine, président**, a cependant considéré que ces documents n'étaient pas toujours rigoureusement exacts ou complets, et qu'au vu de ces échéanciers, le délai maximum de 6 mois préconisé par la circulaire apparaissait le plus souvent comme une simple déclaration d'intention.

M. Jean-Paul Emorine, président, a enfin abordé le dernier niveau d'intervention, celui du contrôle, par l'administration elle-même, de l'application des lois, au moyen d'indicateurs de suivi relatifs aux taux d'application et aux délais de publication. Il a regretté que, faute d'outils informatiques adéquats, ce contrôle ne soit qu'embryonnaire dans la plupart des ministères concernés.

Il a salué, par ailleurs, trois initiatives intéressantes, qui ne découlent d'aucune obligation. La première concerne la création, au sein du ministère des transports et de l'équipement ainsi que de celui du ministère de l'écologie, de cellules spécialement dédiées au suivi de l'application des lois. La deuxième consiste en la mise en place par le ministère des transports et de l'équipement d'une « procédure d'alerte » permettant d'attirer l'attention des services sur les décrets en souffrance. La troisième, mise en œuvre au ministère de l'agriculture, intègre l'application des lois au titre des objectifs en fonction desquels sont modulées les primes des directeurs d'administration centrale.

Evoquant ensuite le contrôle parlementaire, **M. Jean-Paul Emorine, président**, a salué le chiffre de 34 questions écrites posées cette année sur l'application des lois suivies par la commission des affaires économiques, chiffre en augmentation de 209 % par rapport à l'année dernière.

Il a cependant précisé que 19 seulement de ces 34 questions avaient reçu une réponse.

Décrivant ensuite l'évolution quantitative du travail parlementaire, **M. Jean-Paul Emorine, président**, a tout d'abord jugé que le taux moyen d'application des 45 lois relevant des domaines de compétence de la commission des affaires économiques, qui s'élevait à 47 %, restait en deçà de ce qu'on aurait été en droit d'espérer au vu des efforts affichés.

Il a notamment cité les exemples, dans le domaine agricole, de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 qui n'a fait l'objet, cette année, d'aucun texte d'application, alors qu'une trentaine de décrets restent encore attendus, ce qui crée une situation pour le moins insolite, dans le contexte du nouveau projet de loi d'orientation agricole actuellement en discussion qui est appelé à lui succéder et de la loi du 30 décembre 1986 relative à l'organisation économique en agriculture qui attend toujours un dernier décret pour être entièrement applicable près de 20 ans après sa promulgation.

Commentant en second lieu le nombre des lois rendues entièrement applicables cette année, il a regretté que 4 lois seulement, sur 45, relevant majoritairement du secteur des services, aient reçu tous leurs décrets d'application.

Quant au taux d'application des lois déclarées urgentes, il a indiqué qu'il était à peine plus élevé que celui des lois ordinaires, et a rappelé le cas de la loi du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social qui, près de 20 ans après sa promulgation, n'est que partiellement applicable.

M. Jean-Paul Emorine, président, a ensuite vivement déploré l'absence totale, depuis le début de la législature, de dépôt de rapports prévus comme mesure d'application d'une loi. Il a également cité le cas de rapports, tels ceux prévus respectivement à l'article 58 de la loi n° 2003-590 et à l'article 5 de la loi n° 2003-710, disponibles à la Documentation française ou sur Internet, mais dont le Parlement n'avait pas été destinataire officiel, alors même que ces rapports étaient spécifiquement destinés à son information.

Il a ensuite appelé de ses vœux l'application de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, qui impose au Gouvernement de présenter au Parlement un rapport sur la mise en application de chaque loi à l'issue d'un délai de 6 mois après sa promulgation, et qui est resté lettre morte à ce jour.

Quant au respect du délai de 6 mois préconisé par les circulaires, il a estimé qu'il était approché, puisque le délai moyen de parution des mesures réglementaires pour les lois votées au cours de la XIIe législature est de 8 mois et 19 jours pour l'ensemble des commissions.

Au nombre des obstacles auxquels se heurtait la réduction des délais, **M. Jean-Paul Emorine, président**, a cité la multiplication des concertations interministérielles, les problèmes de conformité au droit communautaire et les difficultés pratiques de mise en œuvre.

Il a cependant dénoncé un retard difficilement excusable : celui pris dans la rédaction du projet d'ordonnance « partie législative du code des métiers et de l'artisanat ». Faute d'avoir publié cette ordonnance dans le délai, pourtant renouvelé entre temps, le Gouvernement a perdu le droit de modifier, par voie réglementaire, ce code.

Evoquant enfin le reliquat de mesures restant à appliquer, **M. Jean-Paul Emorine, président**, a estimé que l'amélioration du flux de parution des décrets ne saurait en masquer l'aggravation, puisque 592 mesures restent en souffrance depuis 1986. Il a ainsi dénoncé l'effet « boule de neige », par lequel le flux des mesures prises était chaque année insuffisant pour absorber le flux des nouvelles mesures à édicter. Il a notamment souligné que 118 mesures antérieures à la XIIe législature, soit 20 % du reliquat, restaient attendues.

A l'issue de cette présentation, il a appelé de ses vœux une généralisation des efforts ainsi que le respect et la systématisation des procédures d'application, avec notamment :

- le respect de « la règle des 4 C » : clarté, concertation, conformité et célérité ;
- l'élaboration parallèle des décrets et des dispositions législatives, accompagnée d'un meilleur respect du délai de 6 mois ;
- la généralisation de certaines initiatives ministérielles telles que la création de cellules spécialisées dans le suivi de l'application des lois ou encore la modulation des primes en fonction de la réalisation d'une bonne application des lois.

M. Jean-Paul Emorine, président, a également émis la suggestion, à la fois utile pour le Parlement et incitative pour le Gouvernement, de publier les bilans semestriels au Journal officiel.

Plus qu'un sursaut, il a souhaité que le Gouvernement entreprenne un effort soutenu, permanent, global et efficace afin de faire mentir l'aphorisme de Napoléon Bonaparte selon lequel « les lois claires, en théorie sont souvent un chaos à l'application ».

En conclusion, **M. Jean-Paul Emorine, président**, a invité ses collègues à maintenir leur vigilance tant au niveau du travail législatif que dans leur fonction de contrôle par le biais des questions écrites. Il s'est engagé quant à lui, à inviter un certain nombre de ministres à venir dresser, à l'occasion de leur audition en commission, le bilan de l'application des lois dépendant de leur ministère.

Il s'est également proposé d'écrire au Premier ministre pour le sensibiliser à la nécessité d'une meilleure information du Parlement, en particulier sur trois points :

- le dépôt effectif des rapports sur le bureau des Assemblées ;
- l'application de l'article 67 de la loi de simplification du droit ;
- une meilleure synergie entre les hauts fonctionnaires responsables du suivi de l'application des lois dans les ministères et les rapporteurs en charge de ce même suivi au sein de la commission. Il a ainsi souhaité que les premiers communiquent systématiquement aux seconds les décrets publiés, ou, mieux encore, les projets des décrets, afin qu'à leur tour les rapporteurs puissent en tenir informée la commission.

Il a appelé de ses vœux l'installation d'un « service après vote de la loi », qui prenne en compte la vocation de suivi des lois qui est aussi, a-t-il rappelé, celle du Parlement.

A l'issue de cet exposé, **M. Marcel Deneux** a insisté sur l'intérêt que représenterait pour le Parlement une meilleure information de la part des services ministériels, notamment sur les décrets en projet, soulignant l'amalgame par lequel les parlementaires étaient, sur le terrain, tenus pour responsables de la non-application des lois.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Mercredi 26 octobre 2005

M. Serge Vinçon, président, a ensuite présenté un bilan du **contrôle de l'application des lois au 30 septembre 2005**.

M. Serge Vinçon, président, a rappelé que l'essentiel de l'activité législative de la commission est consacré à l'examen de projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux qui n'entraînent pas, la plupart du temps, de textes d'application, sauf lorsqu'ils impliquent une modification, simultanée ou consécutive, de la législation interne.

Au cours de l'année parlementaire écoulée, a rappelé **M. Serge Vinçon, président**, le Sénat a ainsi adopté en séance publique 47 accords internationaux, relevant de la compétence de la commission.

Durant l'année parlementaire 2004-2005, la commission a aussi procédé, en tant que commission saisie au fond, à l'examen de deux projets de loi, distincts de ceux autorisant la ratification ou l'approbation d'accords et traités internationaux : le texte relatif au statut général des militaires et celui sur l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs en mer, ce dernier étant d'application directe.

S'agissant de la loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, **M. Serge Vinçon, président**, a signalé que, sur 36 décrets prévus, 13 ont déjà été publiés ou sont en instance de l'être à la date du 30 septembre 2005.

Par ailleurs, 10 projets de décrets ont déjà été examinés par le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) et/ou sont en discussions interministérielles ; enfin, 13 restent à être présentés devant le CSFM ou sont en cours d'élaboration.

M. Serge Vinçon, président, s'est félicité de la célérité avec laquelle cette loi importante était ainsi mise en œuvre.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 26 octobre 2005

M. Nicolas About, président, a rappelé que, conformément aux instructions du Bureau du Sénat, les commissions permanentes présentent, chaque année, un bilan de l'application des lois intervenues dans leur domaine de compétences. La synthèse de ces documents fait l'objet d'une communication du Président du Sénat en Conférence des présidents et est annexée au bulletin des commissions. Il s'agit d'un exercice fondamental pour mesurer le degré de difficulté pratique d'application de la législation et donner une vision panoramique de la réalité de l'entrée en vigueur des lois adoptées sur la période 2004-2005 et au cours des précédentes sessions.

Le bilan de l'année parlementaire écoulée, allant du 1^{er} octobre 2004 au 30 septembre 2005, montre que, sur les quarante-huit lois adoptées par le Parlement, douze ont relevé, au fond, de la compétence de la commission des affaires sociales, soit une hausse de 33 % de son activité législative. Cette augmentation est renforcée par le fait que, parmi ces textes, certains ont mis en œuvre des réformes de grande ampleur : tel est le cas des lois relatives à la cohésion sociale, aux personnes handicapées, à la fin de vie, ainsi que la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), pour ne citer que les plus importants.

Sur ces douze textes, deux étaient d'application directe (ordonnances pour l'emploi et LOLFSS) et ne posent donc pas de problème d'intervention de textes réglementaires. Pour ce qui concerne les dix autres, **M. Nicolas About, président**, a indiqué qu'aucun n'est totalement applicable et que cinq d'entre eux n'ont reçu, à ce jour, aucun de leurs décrets d'application. On constate donc une dégradation de la situation par rapport à la session précédente au cours de laquelle, par exemple, le texte relatif au revenu minimum d'insertion-revenu minimum d'activité (RMI-RMA), avait reçu, dans les quatre mois, ses dix-sept décrets d'application.

Pour tempérer ce jugement, il a toutefois souligné que certaines lois appellent un très important volume de décisions réglementaires : 133 mesures sont attendues pour la seule loi « handicap », à rapprocher des dix effectivement publiées cette année, soit un pourcentage très faible ; la loi de cohésion sociale, qui appelle soixante-six mesures réglementaires, n'en a reçu à ce jour qu'un peu moins de la moitié, ce qui constitue un résultat plus satisfaisant, mais encore insuffisant. On peut donc constater, à cet égard, que les lois sociales ont gardé leur spécificité d'appeler, proportionnellement plus que les autres, l'intervention de mesures d'application.

Sa deuxième observation a porté sur l'allongement des délais de publication des décrets observé par rapport à l'année précédente. En dépit de la circulaire du 1^{er} juillet 2004, qui a confirmé que les mesures réglementaires devaient intervenir dans les six mois de la publication des textes auxquelles elles se rapportent, ce délai n'a été respecté que dans 78 % des cas, contre 100 % l'an dernier et 86 % l'année précédente, et pour les seules mesures effectivement prises, bien évidemment.

Sa troisième observation, plus favorable cette fois, se rapporte aux résultats enregistrés pour les textes votés au cours de la précédente session 2003-2004 : cette année, 189 mesures réglementaires ont été prises pour leur application, soit une augmentation de 80 %. La loi relative à l'assurance maladie est celle qui affiche le taux d'application le plus satisfaisant (quarante-quatre mesures prises) ; l'an dernier, c'était la loi portant réforme des retraites qui avait mérité cette reconnaissance particulière.

Sans entrer dans le détail, année après année, de la situation par session, **M. Nicolas About, président**, a fait valoir que sur les cinquante-six lois examinées par

la commission et adoptées par le Parlement entre 1997 et 2004, seules vingt-cinq sont pleinement applicables, soit 45 % ; toutefois, vingt-neuf sont partiellement applicables, ce qui revient à dire que deux lois seulement demeurent inapplicables : celle créant le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » et celle portant création des chèques-vacances, toutes deux adoptées en 1999. Il s'est engagé à demander au Gouvernement les raisons pour lesquelles ces deux lois sont ainsi écartées, de facto, de la sphère juridique en vigueur.

Sa quatrième observation a concerné la prolifération des rapports commandés au Gouvernement au sein des textes de loi et dont le volume n'a cessé de s'accroître : les lois votées en 1999 en réclamaient sept, mais celles de 2003-2004 en exigeaient vingt-sept. Au cours de la dernière session, ce nombre a été opportunément ramené à quatorze, ce qui est pourtant encore excessif, semble-t-il, car aucun de ces rapports n'était paru au 1^{er} octobre dernier. Il a proposé que la commission tienne compte de cet état de fait lors de l'examen des prochains projets de loi qui lui seront soumis.

En guise de conclusion, **M. Nicolas About, président**, a souligné deux points positifs : cette année, pour la première fois, le taux d'application des dispositions issues d'amendements sénatoriaux est à peu près équivalent à celui des dispositions d'origine gouvernementale, soit 20 % pour celles-là contre 23 % pour celles-ci. L'an dernier, ce taux ne s'élevait qu'à 2 % et pouvait être considéré comme peu respectueux du travail du Sénat. Ensuite, le fait qu'un texte soit déposé en procédure d'urgence a entraîné, cette année, une légère accélération de la publication des mesures d'application, puisque ce pourcentage atteint 36 %, notamment au profit de la loi de cohésion sociale. Toutefois, l'amendement voté au Sénat sur ce texte pour organiser la priorité des dettes locatives sur les dettes bancaires n'a pas encore reçu son décret d'application, ce qui le conduira à interroger le ministre sur le calendrier qu'il compte mettre en œuvre.

Mme Marie-Thérèse Hermange a demandé s'il ne serait pas opportun d'intégrer dans ce document d'application des lois, les données relatives aux directives européennes et au retard éventuellement pris par la France pour leur transposition.

M. Nicolas About, président, a fait valoir qu'il s'agit d'un exercice d'une tout autre nature, qui relève plutôt, a priori, de la compétence de la délégation du Sénat pour l'Union européenne. Toutefois, il serait en effet utile d'envisager de se rapprocher de celle-ci, notamment pour les questions touchant au domaine de la santé, comme la directive « médicaments » ou la question de l'amiante.

M. Alain Vasselle a souhaité que, lors de l'examen du rapport relatif à l'application des lois en Conférence des Présidents, les autorités du Sénat puissent indiquer au Gouvernement que, désormais, seuls les projets de loi assortis des projets de décisions réglementaires correspondants seront examinés en commission.

M. Nicolas About, président, a fait valoir que cette exigence pourrait paraître excessive, mais qu'à tout le moins, il pourrait être envisagé que ces textes réglementaires soient disponibles au moment du vote final du texte par le Parlement.

A **M. Bernard Cazeau** qui souhaitait connaître le taux d'application de la loi relative aux assistants maternels et familiaux, qui comporte des transferts de compétences aux départements en matière de formation des professionnels, **M. Nicolas About, président**, a indiqué que ce texte n'avait encore reçu aucune des vingt-cinq mesures d'application attendues.

M. Guy Fischer a souhaité que le président signale aux ministres en charge les retards pris en matière de publication des dispositions réglementaires.

La commission a ensuite donné acte au président de sa communication.

FINANCES

Jeudi 27 octobre 2005

La commission a enfin entendu une **communication** de **M. Jean Arthuis, président**, sur le **contrôle de l'application des lois du 1^{er} octobre 2004 au 30 septembre 2005**.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que chaque année le Sénat publiait un rapport sur le contrôle de l'application des lois, et que les commissions étaient chargées d'établir un bilan de la parution des textes réglementaires d'application des mesures législatives votées par le Parlement dont elles avaient été saisies au fond, ce bilan faisant traditionnellement l'objet d'une communication dans chaque commission, qui est annexée au rapport annuel.

Il a ensuite fait part de ses observations, en précisant qu'avec la LOLF, les commissaires des finances avaient une obligation renforcée de contrôle budgétaire.

S'agissant des textes de loi « ordinaires », il a constaté, au plan statistique, que la tendance à l'amélioration des délais de parution, observée lors du précédent contrôle se confirmait. Le taux de publication des textes d'application pris sur les douze derniers mois se situait légèrement au-dessus de 50 %, pour atteindre un taux global d'application des lois promulguées égal à 80 % pour l'ensemble, et proche de 90 % pour les lois antérieures au 1^{er} octobre 2004

Il a relevé que ce taux cachait nécessairement des disparités importantes. A titre d'exemple, il a évoqué la loi d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française, votée en 1994, qui faisait toujours l'objet d'un suivi, alors qu'à l'opposé, la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) était désormais entièrement applicable. Par ailleurs, un certain nombre de blocages, qui persistaient, semblaient également être en voie d'être levés.

Concernant les lois promulguées à compter du 1^{er} octobre 2004, **M. Jean Arthuis, président**, a noté que les deux lois de finances votées fin 2004, loi de finances initiale pour 2005 et loi de finances rectificative pour 2004, avaient reçu les deux tiers des textes réglementaires attendus. Il a constaté, par ailleurs, que les contacts pris avec les ministères signataires laissaient augurer une pleine applicabilité des mesures envisagées dans un délai assez court.

Au titre des textes en instance, **M. Jean Arthuis, président**, a évoqué le décret en Conseil d'Etat précisant les conditions de fonctionnement du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) ainsi que les modalités de suppression du Conseil des impôts. Il a regretté que ce décret ne soit toujours pas publié à ce jour, alors que la loi prévoyait explicitement l'entrée en vigueur du Conseil à compter du 1^{er} octobre 2005 et que la presse évoquait déjà son programme de travail. Il a rappelé que la commission avait été à l'origine de la création du CPO et, qu'en conséquence, il veillerait avec une attention toute particulière à ce que le décret soit pris dans les meilleurs délais et que le retard soit le plus réduit possible.

M. Jean Arthuis, président, a ensuite constaté que le nombre toujours élevé - 14 en 2004, 11 en 2005- de demandes de textes réglementaires devenant sans objet posait la question du recours trop fréquent à un encadrement réglementaire, alors que le texte même de la loi était suffisant pour son application directe, ou que les pratiques « sur le terrain » ne posaient pas de problème particulier.

En conclusion, **M. Jean Arthuis, président**, s'est félicité que les nouvelles pratiques vertueuses entrevues l'an dernier semblaient vouloir se pérenniser et que

celles-ci, combinées à une meilleure préparation en amont des textes soumis au Parlement et à un contrôle toujours plus présent, participaient à une meilleure lisibilité de l'action gouvernementale. Il a souhaité voir, dans cette tendance, certains effets de la mise en œuvre de la LOLF qui, d'ores et déjà, impliquaient de nouveaux comportements pour rendre plus efficaces les missions de la politique engagée.

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

LOIS

Mercredi 26 octobre 2005

M. Jean-Jacques Hyest, président, a dressé le **bilan annuel de l'application des lois** portant sur la période du **1^{er} octobre 2004 au 30 septembre 2005**.

Il a jugé que la session 2004-2005 avait connu une activité législative mesurée et que la production réglementaire en résultant avait été satisfaisante. Il a rappelé que la commission avait examiné au fond 14 lois, dont 8 définitivement adoptées pendant la session extraordinaire, soit 29 % du total des 48 lois votées au cours de la même session, non comprises celles portant approbation de conventions, traités et accords internationaux. A ces travaux au fond, a-t-il souligné, s'ajoutent l'adoption de 4 avis rendus sur les projets de loi examinés au fond par d'autres commissions, une réforme du règlement pour la mise en application des lois organiques relatives aux lois de finances, l'examen de 5 rapports sur des propositions de résolution européennes, ainsi que l'examen au fond de la proposition de loi renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple adoptée en première lecture par le Sénat le 29 mars 2005.

Mme Michèle André a alors précisé que le ministre des relations avec le Parlement s'était engagé, en conférence des présidents, à inscrire cette proposition de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale dès que possible.

M. Jean-Jacques Hyest, président, s'est également félicité que parmi ces 14 lois relevant au fond des compétences de la commission, 4 aient été d'origine parlementaire dont 3 d'origine sénatoriale -la part des textes d'origine parlementaire représentant donc 28,6 % des lois examinées par la commission des Lois, contre 18,75 % lors de la dernière session.

Détaillant les lois adoptées au cours de la dernière session, il a apporté les précisions suivantes :

- six lois sont d'application directe (coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau, charte de l'environnement, révision constitutionnelle préalable au référendum sur la constitution européenne, adaptation au droit communautaire dans le domaine de la justice, Assemblée des Français de l'étranger, audience d'homologation du plaider coupable) ;

- deux lois sont devenues entièrement applicables au cours de la session (création de la HALDE, compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance) ;

- une loi est partiellement applicable (simplification du droit II) ;

- cinq lois n'ont encore fait l'objet d'aucune des mesures d'application prévues (sauvegarde des entreprises, locaux du Congrès à Versailles, transposition du droit communautaire à la fonction publique, concessions d'aménagement, vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République). Néanmoins, **M. Jean-Jacques Hyest, président**, a précisé que toutes ces lois ayant été adoptées durant la session extraordinaire, il était compréhensible qu'aucune des mesures réglementaires prévues n'ait été prise au 30 septembre.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a ensuite présenté le détail des mesures d'application prises au cours de la période. Du 1^{er} octobre 2004 au 30 septembre 2005, 10 mesures d'application (décret en Conseil d'Etat, décret, arrêtés) ont été prises concernant les lois votées au cours de cette même période, soit un taux d'application satisfait de 21 % par rapport aux 48 mesures attendues (11,5 % pour la session 2003-2004).

Il a également signalé que 227 mesures d'application prises entre le 1^{er} octobre 2004 et le 30 septembre 2005 avaient eu des effets notables sur de nombreuses lois adoptées antérieurement à la présente session.

Ainsi, six lois dont la commission des Lois avait été saisie au fond lors de sessions précédentes, sont devenues applicables :

- loi n° 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique ;

- loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse ;

- loi n° 2002-306 du 4 mars 2002 portant réforme de la loi du 1^{er} juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, dans ses dispositions relatives à la publicité foncière ;

- loi n° 2003-516 du 18 juin 2003 relative à la dévolution du nom de famille, complétant la loi n° 2002-304 du 4 mars 2002 relative au nom de famille ;

- loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local ;

- loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a en revanche constaté que sur 51 lois examinées au fond par la commission depuis le début de la XII^e législature, 19 n'étaient pas applicables ou non applicables et que 14 lois adoptées lors de la XI^e législature n'étaient toujours pas entièrement applicables.

Faisant un bilan particulier des lois de simplification du droit adoptées lors des deux précédentes sessions, il a mis l'accent sur l'article 67 de la **loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit** qui prévoit que le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de chaque loi, à l'issue d'un délai de six mois suivant sa date d'entrée en vigueur. Ce rapport doit mentionner les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de la loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de cette loi qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a déploré que cette démarche ambitieuse n'ait pas été suivie d'effet au cours de l'année parlementaire 2004-2005, les lois promulguées entre décembre 2004 et mars 2005 n'ayant fait l'objet d'aucun rapport du Gouvernement plus de six mois après leur entrée en vigueur.

Il a ensuite présenté quelques exemples intéressants d'application apparues à l'occasion de ce suivi annuel : loi n° 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique ; loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne ; loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ; loi n° 2002-306 du 4 mars 2002 portant réforme de la loi du 1^{er} juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin et de la Moselle, dans ses dispositions relatives à la publicité foncière ; loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière ; loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité ; loi n° 2004-130 du 11 février 2004 réformant le statut de certaines professions judiciaires ou juridiques, des experts judiciaires, des conseils en propriété industrielle et des experts en ventes aux enchères publiques ; loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce ; loi n° 2004 801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ; loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ; loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE).

En conclusion, **M. Jean-Jacques Hyest, président**, a tenu à rendre hommage au rôle précurseur du Sénat dans le contrôle de l'application des lois.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a regretté que les rapports demandés par le législateur au Gouvernement ne soient pas tous publiés et que, lorsqu'ils le sont, ils sont très difficiles à obtenir. Il a également déploré l'inflation de la désignation de parlementaires dans des organismes extérieurs, au prix d'un absentéisme important. Il a souhaité que soit fait un bilan de ces participations.

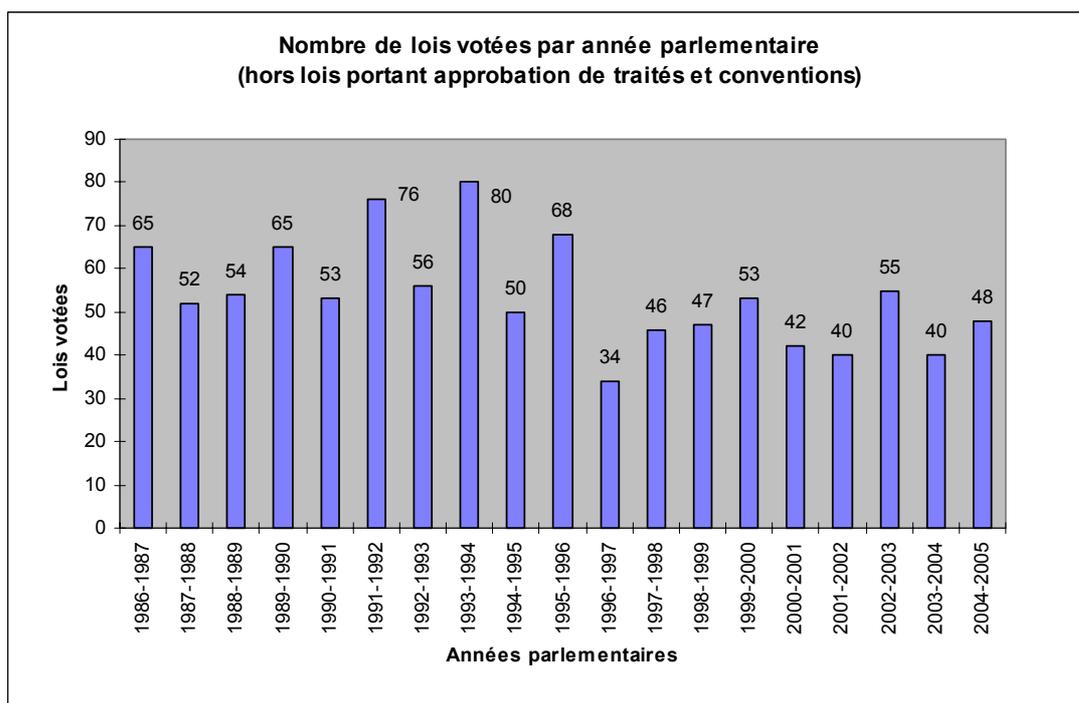
M. Jean-Jacques Hyest, président, a émis le vœu que ces désignations ne se multiplient pas et que les sénateurs désignés par la commission puissent l'informer à intervalles réguliers de l'activité de ces organismes.

M. Jean-René Lecerf a décrit des situations contrastées dans les différents organismes au sein desquels il était amené à siéger.

M. Jean-Pierre Sueur a pour sa part souhaité que toutes les lois d'habilitation s'accompagnent de l'engagement du Gouvernement de procéder à des ratifications explicites d'ordonnances.

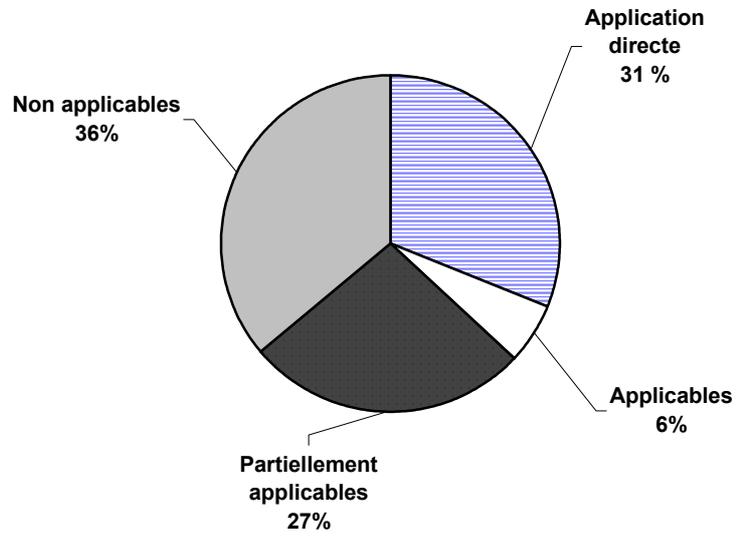
ANNEXE N° 2 : STATISTIQUES SUR L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2004-2005 ET COMPARAISONS AVEC LES ANNÉES PRÉCÉDENTES

1. Lois votées, depuis 1986-1987, par année parlementaire (hors lois portant approbation de traités et conventions)

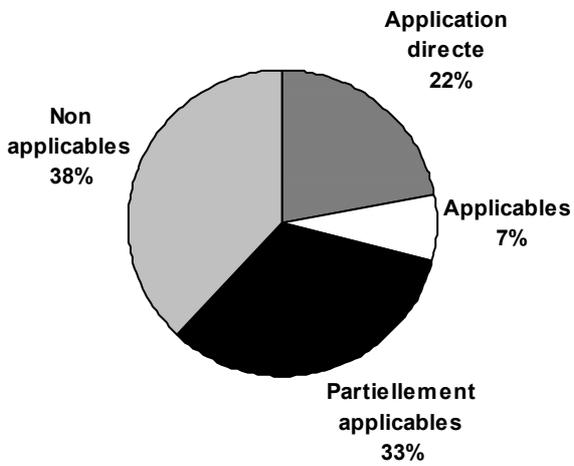


2. Application, en fin d'année parlementaire, des lois votées au cours de l'année écoulée (hors lois portant approbation de traités et conventions), depuis l'instauration de la session unique : statistiques globales

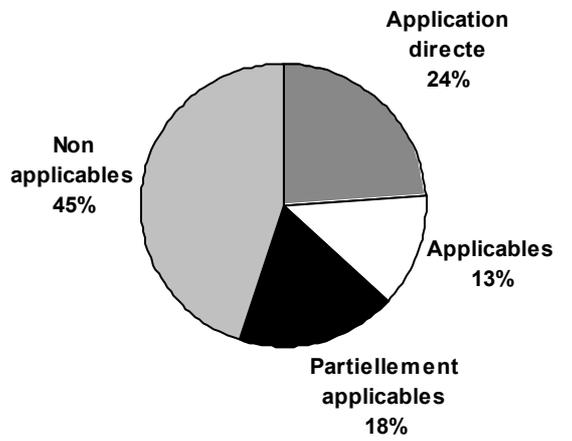
2004-2005



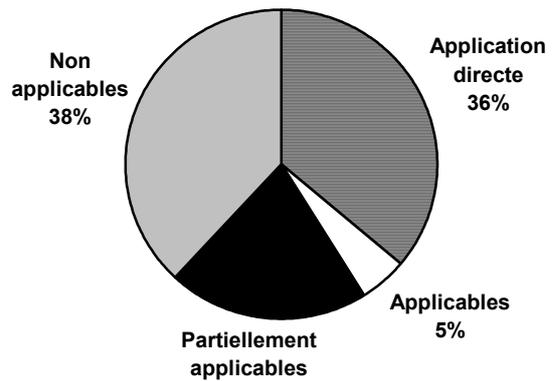
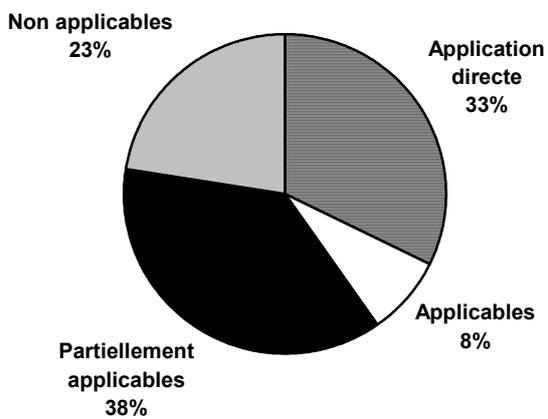
2003-2004



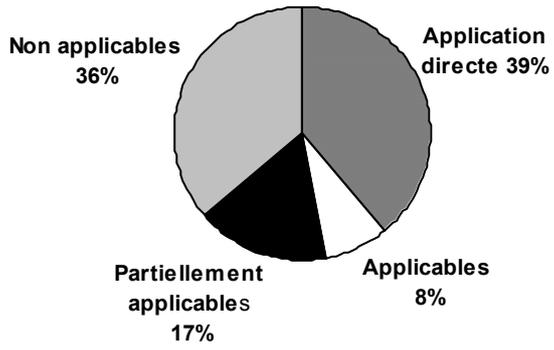
2002-2003



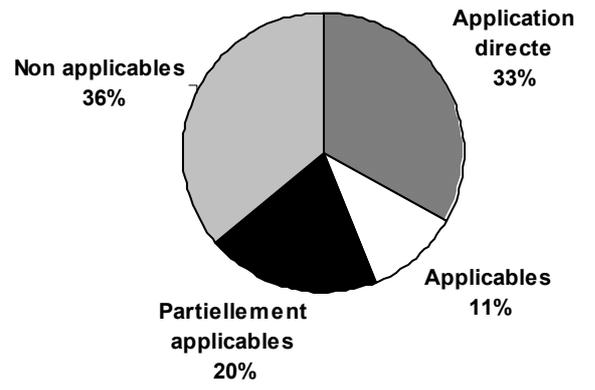
2000-2001



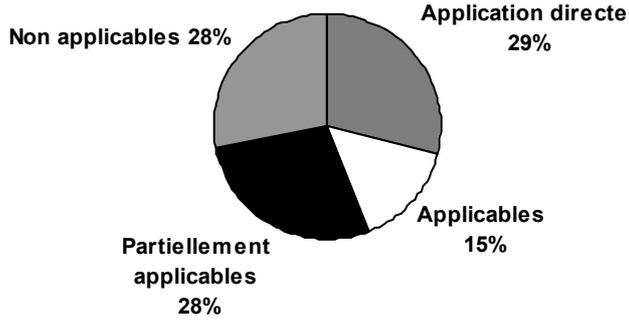
1999-2000



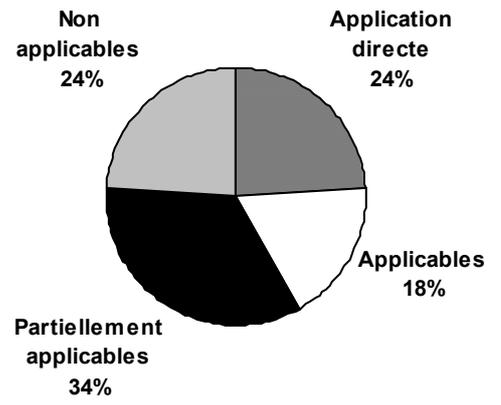
1998-1999



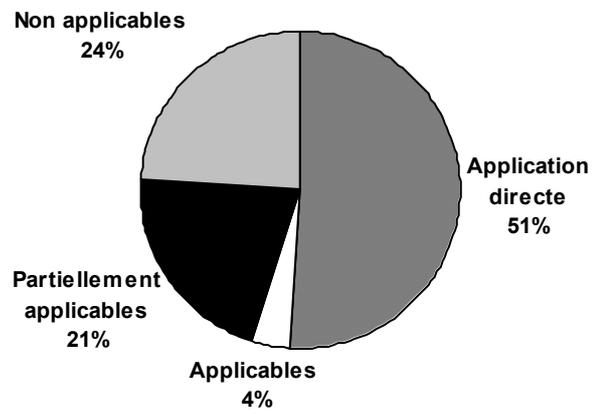
1997-1998



1996-1997



1995-1996



3. Application, en fin d'année parlementaire, des lois votées au cours de l'année écoulée (hors lois portant approbation de traités et conventions) depuis l'instauration de la session unique : répartition par commissions

2004-2005

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

2003-2004

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

2002-2003

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

2001-2002

Commissions au fond	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
Nombre de lois votées									
<i>Application directe</i>	2	1	-	2	3	5	-	13	33 %
<i>Applicables</i>	1	-	-	1	-	1	-	3	8 %
<i>Partiellement applicables</i>	1	1	-	6	3	3	1	15	38 %
<i>Non applicables</i>	-	-	-	1	-	8	-	9	23 %
<i>Devenues sans objet</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	4	2	-	10	6	17	1	40	100 %

2000-2001

Commissions au fond	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
Nombre de lois votées									
<i>Application directe</i>	-	1	1	1	4	8	-	15	36 %
<i>Applicables</i>	-	-	-	-	1	1	-	2	5 %
<i>Partiellement applicables</i>	-	2	-	3	2	2	-	9	21 %
<i>Non applicables</i>	1	4	-	4	2	5	-	16	38 %
<i>Devenues sans objet</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	1	7	1	8	9	16	-	42	100 %

1999-2000

Commissions au fond \ Nombre de lois votées	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Total	%
<i>Application directe</i>	1	2	-	3	1	14	21	39 %
<i>Applicables</i>	-	-	-	1	-	3	4	8 %
<i>Partiellement applicables</i>	2	2	1	2	2	-	9	17 %
<i>Non applicables</i>	3	-	1	-	3	12	19	36 %
<i>Devenues sans objet</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	6	4	2	6	6	29	53	100 %

1998-1999

Commissions au fond \ Nombre de lois votées	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Total	%
<i>Application directe</i>	1	2	1	2	4	5	15	33 %
<i>Applicables</i>	-	2	-	-	-	3	5	11 %
<i>Partiellement applicables</i>	2	1	-	1	3	2	9	20 %
<i>Non applicables</i>	3	5	-	4	-	5	17	36 %
<i>Devenues sans objet</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	6	10	1	7	7	15	46*	100 %

*il convient d'ajouter une loi issue des travaux d'une commission spéciale

1997-1998

Commissions au fond \ Nombre de lois votées	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Total	%
<i>Application directe</i>	-	2	1	-	1	9	13	29 %
<i>Applicables</i>	-	1	-	1	-	5	7	15 %
<i>Partiellement applicables</i>	-	1	1	5	4	2	13	28 %
<i>Non applicables</i>	1	4	1	2	0	5	13	28 %
Total	1	8	3	8	5	21	46	100 %

1996-1997

Commissions au fond	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Total	%
Nombre de lois votées								
<i>Application directe</i>	-	-	-	2	1	5	8	24 %
<i>Applicables</i>	-	2	-	-	-	4	6	18 %
<i>Partiellement applicables</i>	-	2	1	3	3	2	11	34 %
<i>Non applicables</i>	2	2	-	2	1	1	8	24 %
Total	2	6	1	7	5	12	33*	100 %

*il convient d'ajouter une loi issue des travaux d'une commission spéciale

1995-1996

Commissions au fond	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Total	%
Nombre de lois votées								
<i>Application directe</i>	-	1	1	1	14	18	35	51 %
<i>Applicables</i>	-	-	-	1	-	2	3	4 %
<i>Partiellement applicables</i>	-	2	-	3	7	2	14	21 %
<i>Non applicables</i>	1	6	-	1	1	7	16	24 %
Total	1	9	1	6	22	29	68	100 %

4. Statistiques sur les délais de publication des mesures d'application prises au cours de l'année parlementaire sur les lois votées au cours de l'année parlementaire (à l'exclusion des rapports)

(du 1^{er} octobre 2004 au 30 septembre 2005)

Mesures prévues prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
Inférieur ou égal à 1 mois	-	-	-	1	-	1	-	2	2 %
De plus d'1 mois à 3 mois	-	4	-	19	7	6	-	36	33 %
De plus de 3 mois à 6 mois	1	6	9	18	18	3	-	55	50 %
De plus de 6 mois à 1 an	2	2	-	8	5	-	-	17	15 %
De plus de 1 an à 2 ans	-	-	-	-	-	-	-	-	-
De plus de 2 ans	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	3	12	9	46	30	10	-	110	100 %

Délai moyen : 3 mois et 28 jours (Délai minimal : 7 jours ; Délai maximal : 8 mois et 24 jours)

Mesures non prévues prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
Inférieur ou égal à 1 mois	-	1	-	-	-	-	-	1	3 %
De plus d'1 mois à 3 mois	-	3	-	2	1	-	-	6	15 %
De plus de 3 mois à 6 mois	11	4	1	10	1	-	-	27	68 %
De plus de 6 mois à 1 an	-	-	-	6	-	-	-	6	15 %
De plus de 1 an à 2 ans	-	-	-	-	-	-	-	-	-
De plus de 2 ans	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	11	8	1	18	2	-	-	40	100 %

Délai moyen : 4 mois et 4 jours (Délai minimal : 11 jours ; Délai maximal : 7 mois et 25 jours)

Total des mesures prévues et non prévues prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
Inférieur ou égal à 1 mois	-	1	-	1	-	1	-	3	2 %
De plus d'1 mois à 3 mois	-	7	-	21	8	6	-	42	28 %
De plus de 3 mois à 6 mois	12	10	10	28	19	3	-	82	55 %
De plus de 6 mois à 1 an	2	2	-	14	5	-	-	23	15 %
De plus de 1 an à 2 ans	-	-	-	-	-	-	-	-	-
De plus de 2 ans	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	14	20	10	64	32	10	-	150	100 %

Délai moyen : 3 mois et 30 jours (*Délai minimal : 7 jours ; Délai maximal : 8 mois et 24 jours*)

(du 1^{er} octobre 2002 au 30 septembre 2003)

Mesures prévues prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commissions spéciales	Total	%
Inférieur ou égal à 1 mois	-	-	-	1	1	2	-	4	7 %
De plus d'1 mois à 3 mois	1	7	-	9	-	8	-	25	46 %
De plus de 3 mois à 6 mois	-	1	-	8	2	5	-	16	30 %
De plus de 6 mois à 1 an	-	-	-	3	6	-	-	9	17 %
TOTAL	1	8	-	21	9	15	-	54	100 %

Délai moyen : 3 mois 17 jours (*Délai minimal : 0 jour ; Délai maximal : 8 mois 16 jours*)

Mesures non prévues prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commissions spéciales	Total	%
Inférieur ou égal à 1 mois	-	-	-	-	-	4	-	4	22 %
De plus d'1 mois à 3 mois	1	-	-	4	-	2	-	7	39 %
De plus de 3 mois à 6 mois	-	2	-	3	-	-	-	5	28 %
De plus de 6 mois à 1 an	-	-	-	1	1	-	-	2	11 %
TOTAL	1	2	-	8	1	6	-	18	100 %

Délai moyen : 2 mois 23 jours (*Délai minimal : 3 jours ; Délai maximal : 9 mois 6 jours*)

Total des mesures prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commissions spéciales	Total	%
Inférieur ou égal à 1 mois	-	-	-	1	1	6	-	8	11 %
De plus d'1 mois à 3 mois	2	7	-	13	-	10	-	32	44 %
De plus de 3 mois à 6 mois	-	3	-	11	2	5	-	21	29 %
De plus de 6 mois à 1 an	-	-	-	4	7	-	-	11	15 %
TOTAL	2	10	-	29	10	21	-	72	100 %

Délai moyen : 3 mois 10 jours (*Délai minimal : 0 jour ; Délai maximal : 9 mois 6 jours*)

(du 1^{er} octobre 2001 au 30 septembre 2002)

Mesures prévues prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commissions spéciales	Total	%
Inférieur ou égal à 1 mois	-	-	-	11	3	-	-	14	10 %
De plus d'1 mois à 3 mois	-	-	-	35	3	1	-	39	28 %
De plus de 3 mois à 6 mois	10	2	-	35	9	8	4	68	48 %
De plus de 6 mois à 1 an	1	-	-	10	1	8	-	20	14 %
TOTAL	11	2	-	91	16	17	4	141	100 %

Délai moyen : 3 mois 17 jours (*Délai minimal : 0 jour ; Délai maximal : 9 mois 6 jours*)

Mesures non prévues prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commissions spéciales	Total	%
Inférieur ou égal à 1 mois	-	-	-	-	1	-	-	1	2 %
De plus d'1 mois à 3 mois	-	-	-	9	-	2	-	11	20 %
De plus de 3 mois à 6 mois	4	-	-	17	-	11	-	32	57 %
De plus de 6 mois à 1 an	-	-	-	6	1	5	-	12	21 %
TOTAL	4	-	-	32	2	18	-	56	100 %

Délai moyen : 4 mois 15 jours (*Délai minimal : 6 jours ; Délai maximal : 8 mois 21 jours*)

Total des mesures prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commissions spéciales	Total	%
Inférieur ou égal à 1 mois	-	-	-	11	4	-	-	15	8 %
De plus d'1 mois à 3 mois	-	-	-	44	3	3	-	50	25 %
De plus de 3 mois à 6 mois	14	2	-	52	9	19	4	100	51 %
De plus de 6 mois à 1 an	1	-	-	16	2	13	-	32	16 %
TOTAL	15	2	-	123	18	35	4	197	100 %

Délai moyen : 3 mois 25 jours (*Délai minimal : 0 jour ; Délai maximal : 9 mois 6 jours*)

(du 1^{er} octobre 2000 au 30 septembre 2001)

Mesures prévues prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
Inférieur ou égal à 1 mois	-	-	-	3	4	1	-	8	8 %
De plus d'1 mois à 3 mois	-	-	-	15	5	-	-	20	21 %
De plus de 3 mois à 6 mois	-	13	-	6	6	24	-	49	52 %
De plus de 6 mois à 1 an	-	3	-	8	1	6	-	18	19 %
TOTAL	-	16	-	32	16	31	-	95	100 %

Délai moyen : 4 mois (Délai minimal : 0 jour ; Délai maximal : 8 mois 26 jours)

Mesures non prévues prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
Inférieur ou égal à 1 mois	-	-	-	1	-	1	-	2	7 %
De plus d'1 mois à 3 mois	-	-	-	4	1	1	-	6	22 %
De plus de 3 mois à 6 mois	-	6	-	5	-	6	-	17	63 %
De plus de 6 mois à 1 an	-	1	-	-	-	1	-	2	7 %
TOTAL	-	7	-	10	1	9	-	27	100 %

Délai moyen : 3 mois 14 jours (Délai minimal : 0 jour ; Délai maximal : 6 mois 7 jours)

Total des mesures prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
Inférieur ou égal à 1 mois	-	-	-	4	4	2	-	10	8 %
De plus d'1 mois à 3 mois	-	-	-	19	6	1	-	26	21 %
De plus de 3 mois à 6 mois	-	19	-	11	6	30	-	66	54 %
De plus de 6 mois à 1 an	-	4	-	8	1	7	-	20	16 %
TOTAL	-	23	-	42	17	40	-	122	100 %

Délai moyen : 3 mois 26 jours (Délai minimal : 0 jour ; Délai maximal : 8 mois 26 jours)

ANNEXE N° 3 :
COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES :
SÉNATEURS RESPONSABLES DU SUIVI DE L'APPLICATION
DES LOIS EN ATTENTE DE TEXTES D'APPLICATION

Désignés d'après le principe : « le rapporteur de la loi, ou, s'il ne fait plus partie de la commission, un sénateur ayant des responsabilités dans le secteur concerné, ou le rapporteur pour avis sur les crédits concernés »

– Loi n° 2005-882 en faveur des petites et moyennes entreprises : **M. Gérard Cornu** (rapporteur)

– Loi n° 2005-781 de programme fixant les orientations de la politique énergétique : **M. Henri Revol** (rapporteur)

– Loi n° 2005-516 relative à la régulation des activités postales : **M. Pierre Hérisson** (rapporteur)

– Loi n° 2005-412 relative à la création du registre international français : **M. Charles Revet** (rapporteur)

– Loi n° 2005-357 relative aux aéroports : **M. Jean-François Le Grand** (rapporteur)

– Loi n° 2005-157 relative au développement des territoires ruraux : **MM. Jean-Paul Emorine et Ladislas Poniatowski** (rapporteurs)

– Loi n° 2005-67 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur : **M. Gérard Cornu** (rapporteur)

– Loi n° 2004-1338 relative à la protection des inventions biotechnologiques : **M. Jean Bizet** (rapporteur)

– Loi n° 2004-803 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières : **M. Ladislas Poniatowski** (rapporteur)

– Loi n° 2004-699 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle : **MM. Pierre Hérisson et Bruno Sido** (rapporteurs)

– Loi n° 2004-575 pour la confiance dans l'économie numérique : **MM. Pierre Hérisson et Bruno Sido** (rapporteurs)

– Loi n° 2004-338 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau : **M. Bruno Sido** (rapporteur)

– Loi n° 2004-105 portant création de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs et diverses dispositions relatives aux mines : **M. Philippe Leroy** (rapporteur)

– Loi n° 2003-721 pour l'initiative économique : **M. Francis Grignon** (président de la commission spéciale, aucun des rapporteurs n'appartenant à la commission)

– Loi n° 2003-699 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages : **M. Jean Bizet** (rapporteur pour avis)

- Loi n° 2003-590 urbanisme et habitat : **M. Dominique Braye** (rapporteur)
- Loi n° 2003-8 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie : **M. Ladislas Poniatowski** (rapporteur)
- Loi n° 2002-3 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport, aux enquêtes techniques après événement de mer, accident ou incident de transport terrestre ou aérien et au stockage souterrain de gaz naturel, d'hydrocarbures et de produits chimiques : **M. Jean-François Le Grand** (rapporteur)
- Loi n° 2001-602 d'orientation sur la forêt : **M. Gérard Delfau** (*rapporteur pour avis*)
- Loi n° 2001-43 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports : **M. Jean-François le Grand** (rapporteur)
- Loi n° 2001-6 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire en matière de santé des animaux et de qualité sanitaire des denrées d'origine animale et modifiant le code rural : **M. Jean-Paul Emorine** (rapporteur)
- Loi n° 2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains : **M. Pierre André** (*rapporteur pour avis*)
- Loi n° 2000-698 relative à la chasse : **M. Ladislas Poniatowski** (rapporteur de la loi chasse de 2003)
- Loi n° 2000-108 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité : **M. Henri Revol** (rapporteur)
- Loi n° 99-588 portant création de l'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires : **M. Jean-François Le Grand** (rapporteur)
- Loi n° 99-574 d'orientation agricole : **M. Gérard César** (*rapporteur pour avis*)
- Loi n° 99-471 tendant à protéger les acquéreurs et propriétaires d'immeubles contre les termites et autres insectes xylophages : **M. Gérard César** (rapporteur)
- Loi n° 99-5 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux : **M. Dominique Braye** (rapporteur)
- Loi n° 98-467 relative à l'application de la convention du 13 janvier 1993 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction : **M. Francis Grignon** (rapporteur)
- Loi n° 97-1051 d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines : **M. Jean-Marc Pastor** (*rapporteur pour avis*)
- Loi n° 96-1236 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie : **MM. Jean Bizet et Henri Revol** (*rapporteurs pour avis*)
- Loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire : **M. Dominique Mortemousque** (*rapporteur pour avis*)
- Loi n° 95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement : **M. Jean-François Le Grand** (rapporteur)
- Loi n° 95-95 de modernisation de l'agriculture : **M. Gérard César** (*rapporteur pour avis*)
- Loi n° 94-114 portant diverses dispositions concernant l'agriculture : **M. Gérard César** (*rapporteur pour avis*)

– Loi n° 92-650 modifiant le chapitre III du titre II du livre V du code de la santé publique relatif à la pharmacie vétérinaire : **M. Gérard César** (*rapporteur pour avis*)

– Loi n° 92-646 du 13/07/1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement : **M. Jean Bizet** (*rapporteur pour avis*)

– Loi n° 91-639 relative à la lutte contre la fièvre aphteuse et portant modification du code rural et du code pénal : **M. Gérard César** (*rapporteur pour avis*)

– Loi n° 89-412 modifiant et complétant certaines dispositions du livre deuxième du code rural ainsi que certains articles du code de la santé publique : **M. Gérard César** (*rapporteur pour avis*)

– Loi n° 88-1202 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social : **M. Gérard César** (*rapporteur pour avis*)

– Loi n° 86-1321 relative à l'organisation économique en agriculture : **M. Gérard César** (*rapporteur pour avis*).

ANNEXE N° 4 :
COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES :
TABLEAU DES QUESTIONS ÉCRITES RELATIVES À
L'APPLICATION DES LOIS POSÉES PAR LES SÉNATEURS

<i>Date de dépôt</i>	<i>Sénateur</i>	<i>N° de la question</i>	<i>Objet de la question</i>	<i>Ministère concerné</i>	<i>Date réponse</i>	<i>Délai réponse</i>
09.12.2004	Alain Fouché	15034	Retards d'application	Agriculture	12.05.2005	6 mois
17.02.2005	Jean-Marc Pastor	16134	Loi 99-574	Agriculture	14.07.2005	5 mois
17.02.2005	Jean-Marc Pastor	16135	Loi 2001-6	Agriculture	22.09.2005	-
17.02.2005	Jean-Marc Pastor	16133	Loi 2001-602	Agriculture	-	-
24.03.2005	Robert Bret	16704	Loi 2001-602	Agriculture	31.05.2005	2 mois
331.03.2005	Louis le Pen	16909	Loi 2001-602	Agriculture	31.05.2005	2 mois
14.04.2005	Jean-Louis Masson	17074	Ordonnance du 1er juillet 2004	Agriculture	15.09.2005	5 mois
03.02.2005	Jean-Louis Masson	15868	Rapports	Rel. Parlement	17.02.2005	15 jours
09.12.2004	Alain Fouché	15038	Loi 95-101	Équipement, transports, aménagement du territoire	01.09.2005	10 mois
17.02.2005	Jean-Marc Pastor	16072	Loi 2003-590	Équipement, transports, aménagement du territoire	31.05.2005	3 mois ½
07.07.2005	André Trillard	07955	Loi 86-2	Équipement, transports, aménagement du territoire	-	-
01.09.2005	Claude Domeizel	19216	Loi 2005-157	Équipement, transports, aménagement du territoire	-	-
25.08.2005	Jean-Paul Virapoullé	19132	Loi 82-1153	Équipement, transports, aménagement du territoire	-	-
30.06.2005	Philippe Madrelle	18481	Loi 2000-1208	Équipement, transports, aménagement du territoire	01.09.2005	2 mois

Date de dépôt	Sénateur	N° de la question	Objet de la question	Ministère concerné	Date réponse	Délai réponse
19.05.2005	Thierry Repentin	17720	Loi 2005-157	Ecologie	-	-
09.12.2004	Alain Fouché	15037	Loi relevant du ministère	Ecologie	14.04.2005	5 mois
09.12.2004	Alain Fouché	15036	Loi 95-101	Ecologie	14.04.2005	5 mois
09.12.2004	Alain Fouché	15035	Loi 86-2	Ecologie	-	-
17.02.2005	Jean-Marc Pastor	16131	Loi 2003-699	Ecologie	07.07.2005	5 mois
24.03.2005	Bernard Murat	16774	Loi 95-115	Ecologie	01.09.2005	5 mois
04.11.2004	Sylvie Demarescaux	14489	Loi 2003-699	Ecologie	03.02.2005	3 mois
08.09.2005	Jean Besson	19251	Loi 2005-157	Ecologie	-	-
18.11.2004	Thierry Foucaud	14678	Loi 96-1236	Ecologie	10.03.2005	4 mois
09.06.2005	Patrice Gélard	17992	Loi 2003-699	Ecologie	-	-
28.10.2004	Bernard Piras	14333	Loi 2003-721	Economie	-	-
07.04.2005	Christian Gaudin	16971	Loi 2003-347	Affaires étrangères	29.09.2005	-
17.02.2005	Jean-Marc Pastor	16130	Ensemble des lois	1er ministre	14.04.2005	2 mois
12.05.2005	Thierry Repentin	17562	Loi 2005-157	Agriculture	14.07.2005	2 mois
15.09.2005	Georges Mouly	19291	Loi 2005-157	Agriculture	-	-
01.09.2005	Thierry Repentin	19229	Loi 2005-157	Aménagement du territoire	-	-
12.05.2005	Thierry Repentin	17567	Loi 2005-157	Aménagement du territoire	-	-
12.05.2005	Thierry Repentin	17566	Loi 2005-157	Aménagement du territoire	-	-
21.07.2005	Josette Durrieu	18776	Loi 2005-157	Aménagement du territoire	-	-
22.09.2005	Jean-Louis Masson	19431	Ordonnance 2004	Agriculture	-	-
09.12.2004	Alain Fouché	15033	Ensemble des lois (rapports)	Rel. Parlement		

ANNEXE N° 5 : LES ORDONNANCES

I. OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

- **LOI DU 9 DÉCEMBRE 2004 DE SIMPLIFICATION DU DROIT**

La **loi du 9 décembre 2004** prévoit à la fois de nombreuses simplifications, par voie d'ordonnances ou par des mesures d'application directe, et poursuit le travail de codification en habilitant le Gouvernement à créer ou modifier de nombreux codes.

Elle s'inscrit ainsi dans la démarche suivie en matière de simplification par les gouvernements successifs depuis 2003 et initiée par la **loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit**.

Cette loi prévoit également un certain nombre de décrets d'application qui n'ont pas encore été pris.

C'est la raison pour laquelle elle n'est que **partiellement applicable**.

I. Les ordonnances prises sur la base de la loi au cours de la présente session

Cinquante et une ordonnances ont été prises par le Gouvernement sur le fondement de cette loi au cours de la présente session.

Il convient de préciser que les ordonnances adoptées en application de l'article 38 de la Constitution doivent conduire le Gouvernement à déposer, dans le délai que le projet de loi d'habilitation a fixé, un projet de loi de ratification, à peine de caducité. Ce délai a été fixé uniformément par la loi du 9 décembre 2004 à trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance au Journal officiel.

Cette obligation constitutionnelle a été satisfaite pour l'ensemble des ordonnances prises sur le fondement de la présente loi d'habilitation jusqu'au mois de juin 2005. Les autres ordonnances devront également donner impérativement lieu au dépôt de projets de loi de ratification dans le délai imparti.

En revanche, il convient également de rappeler que la ratification formelle des ordonnances n'est pas imposée par la Constitution. L'absence de ratification d'une ordonnance n'a en effet comme conséquence que de maintenir la nature réglementaire de cet acte pris par le pouvoir réglementaire dans le domaine de la loi. Pour autant, le Conseil constitutionnel a admis qu'une ordonnance pouvait faire l'objet d'une ratification implicite ou impliquée, alors même que le projet de loi de ratification déposé devant le Parlement n'aurait pas été adopté par lui.

En pratique, dans le but principalement d'assurer la sécurité juridique des dispositions prises par ordonnance et conformément à l'engagement formulé par le Gouvernement lors de l'examen du texte par le Parlement, ce dernier a procédé à la ratification expresse de toutes les ordonnances prises sur le fondement de la loi du 2 juillet 2003 au cours des sessions 2002-2003 et 2003-2004, à l'occasion de l'examen de la loi du 9 décembre 2004, à l'exception de l'ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003¹ déjà ratifiée par la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique. Il devrait en être de même des ordonnances prises sur le fondement de la loi du 9 décembre 2004.

¹ *Ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003 portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé ainsi que des procédures de création d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux soumis à autorisation.*

Actuellement, seules deux ordonnances prises en vertu de la loi du 9 décembre 2004 ont été ratifiées :

- **Ordonnance n° 2005-727 du 30 juin 2005 portant diverses dispositions relatives à la simplification des commissions administratives**, adoptée en vertu de l'article 55 de la loi du 9 décembre 2004 et ratifiée à l'article 25 de la **loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant** diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique ;

- **Ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la création de l'établissement public OSEO et à la transformation de l'établissement public Agence nationale de valorisation de la recherche en société anonyme**, adoptée en vertu de l'article 31 de la loi du 9 décembre 2004 et ratifiée à l'article 20 de la **loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie**.

Les 51 ordonnances prises sur le fondement de la loi du 9 décembre 2004 au cours de la présente session sont les suivantes :

- **Ordonnance n° 2004-1382 du 20 décembre 2004 portant adaptation de dispositions relatives à la comptabilité des entreprises aux dispositions communautaires dans la réglementation comptable** (4° de l'article 28). Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 17 mars 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-136 du 17 février 2005 relative à la garantie de la conformité du bien au contrat due par le vendeur au consommateur** (article 82). Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 4 mai 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-171 du 24 février 2005 simplifiant les procédures de constitution et de réalisation des contrats de garantie financière** (article 35). Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 18 mai 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-174 du 24 février 2005 relative à l'organisation et à la vente de voyages et de séjours** (article 88). Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 18 mai 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-299 du 31 mars 2005 relative à la création à titre provisoire d'institutions communes aux régimes de sécurité sociale des travailleurs indépendants** (12° de l'article 71). Un projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 22 juin 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-303 du 31 mars 2005 portant simplification des règles de transfert de propriété des instruments financiers admis aux opérations d'un dépositaire central ou livrés dans un système de règlement et de livraison** (article 34). Un projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 15 juin 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-389 du 28 avril 2005 relative au transfert d'une partie du personnel de la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines à la Caisse des dépôts et consignations** (article 76). Un projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 20 juillet 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-395 du 28 avril 2005 relative au service public du changement d'adresse** (article 3). Un projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 20 juillet 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-406 du 2 mai 2005 simplifiant le régime juridique des établissements de santé** (article 73). Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 2 août 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-428 du 6 mai 2005 relative aux incapacités en matière commerciale et à la publicité du régime matrimonial des commerçants** (article 28). Un projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 20 juillet 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-429 du 6 mai 2005 modifiant le code monétaire et financier** (partie législative) (II de l'article 90). Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 2 août 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-461 du 13 mai 2005 relative aux Français établis hors de France** (article 26). Un projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 2 août 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-554 du 26 mai 2005 relative à diverses mesures de simplification dans le domaine agricole** (articles 23, 2° de l'article 46, 47 et 48). Un projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 2 août 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-645 du 6 juin 2005 relative aux procédures de passation des marchés publics des collectivités territoriales** (3° de l'article 65). Un projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 1er septembre 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-647 du 6 juin 2005 modifiant le code des juridictions financières** (article 64). Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 25 août 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-648 du 6 juin 2005 relative à la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs** (article 36). Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 25 août 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics** (1° et 2° de l'article 65). Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 31 août 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques** (article 1er). Un projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 1er septembre 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-651 du 6 juin 2005 relative à la garantie des droits des cotisants dans leurs relations avec les organismes de recouvrement des cotisations et contributions sociales** (article 52). Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 25 août 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-652 du 6 juin 2005 relative au registre public de la cinématographie et de l'audiovisuel et créant un registre des options** (article 37). Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 31 août 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-654 du 8 juin 2005 portant allègement des procédures d'adoption et de révision des schémas de services collectifs et suppression des schémas multimodaux de services collectifs de transport** (2° de l'article 61). Un projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 1er septembre 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction** (articles 19, 21, 41 et 42). Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 25 août 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-656 du 8 juin 2005 relative aux règles de fonctionnement des juridictions de l'incapacité** (article 5). Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 31 août 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-657 du 8 juin 2005 relative à la tenue d'audiences à l'aide d'un moyen de communication audiovisuelle et modifiant le code de justice administrative** (partie législative) (II de l'article 57). Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 2 août 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-658 du 8 juin 2005 portant modification de diverses dispositions relatives à l'obligation d'assurance dans le domaine de la construction**

et aux géomètres experts (articles 40 et 44). Un projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 1er septembre 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-659 du 8 juin 2005 simplifiant la procédure de déclassement de biens du réseau ferré national** (1° de l'article 61 et article 45). Un projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 26 août 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la création de l'établissement public OSEO et à la transformation de l'établissement public Agence nationale de valorisation de la recherche en société anonyme** (article 31). Elle a été ratifiée à l'article 20 de la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie;

- **Ordonnance n° 2005-727 du 30 juin 2005 portant diverses dispositions relatives à la simplification des commissions administratives** (article 55). Elle a fait l'objet d'une ratification expresse à l'article 25 de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique ;

- **Ordonnance n° 2005-731 du 30 juin 2005 relative à la simplification et à l'adaptation du droit dans les domaines de la formation professionnelle et de l'emploi** (article 53). Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 13 septembre 2005. ;

- **Ordonnance n° 2005-759 du 4 juillet 2005 portant réforme de la filiation** (article 4). Un projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 22 septembre 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-804 du 18 juillet 2005 relative à diverses mesures de simplification en matière de sécurité sociale** (articles 71 et 84) ;

- **Ordonnance n° 2005-805 du 18 juillet 2005 portant simplification, harmonisation et adaptation des polices de l'eau et des milieux aquatiques, de la pêche et de l'immersion des déchets** (article 50). Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 13 septembre 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-855 du 28 juillet 2005 relative aux opérations funéraires** (1° du I de l'article 10). Un projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 13 septembre 2005 ;

- **Ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005 portant simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations administratives incombant aux associations, et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels** (2° du I de l'article 10) ;

- **Ordonnance n° 2005-861 du 28 juillet 2005 relative à l'établissement des comptes consolidés des entreprises d'assurance et des établissements de crédit** (4° de l'article 28) ;

- **Ordonnance n° 2005-864 du 28 juillet 2005 relative aux secteurs sauvegardés** (articles 9 et 20) ;

- **Ordonnance n° 2005-866 du 28 juillet 2005 transformant le groupement d'intérêt public dénommé « Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies » en société anonyme** (7° de l'article 73) ;

- **Ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés** (article 63) ;

- Ordonnance n° 2005-1039 du 26 août 2005 portant modification du régime de reconnaissance de la capacité professionnelle des transporteurs routiers et simplification des procédures d'établissement de contrats types (article 45) ;

- Ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions (3° de l'article 73 et article 84) ;

- Ordonnance n° 2005-1044 du 26 août 2005 relative à l'exercice et à l'organisation de la profession d'architecte (article 33) ;

- Ordonnance n° 2005-1086 du 1er septembre 2005 instaurant un règlement transactionnel pour les contraventions au code de commerce et au code de la consommation et portant adaptation des pouvoirs d'enquête et renforcement de la coopération administrative en matière de protection des consommateurs (article 83) ;

- Ordonnance n° 2005-1087 du 1er septembre 2005 relative aux établissements publics nationaux à caractère sanitaire et aux contentieux en matière de transfusion sanguine (articles 73 et 84) ;

- Ordonnance n° 2005-1088 du 1er septembre 2005 relative à la composition et aux compétences de la Cour nationale et des tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale (article 73) ;

- Ordonnance n° 2005-1091 du 1er septembre 2005 portant simplification des conditions d'exercice de la profession de courtier en vins dit « courtier de campagne » (3° de l'article 10) ;

- Ordonnance n° 2005-1092 du 1er septembre 2005 relative au régime de protection des mineurs accueillis hors du domicile parental à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs (4° de l'article 10) ;

- Ordonnance n° 2005-1112 du 1er septembre 2005 portant diverses dispositions relatives aux établissements de santé et à certains personnels de la fonction publique hospitalière (article 73) ;

- Ordonnance n° 2005-1126 du 8 septembre 2005 relative au commissariat aux comptes (2° de l'article 28) ;

- Ordonnance n° 2005-1127 du 8 septembre 2005 relative à diverses mesures de simplification dans le domaine agricole (articles 46, 49, 84 et 85) ;

- Ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés (article 9) ;

- Ordonnance n° 2005-1129 du 8 septembre 2005 portant simplification en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement et d'élimination des déchets (article 51).

II. Les habilitations non utilisées

Certaines habilitations prévues par la **loi du 9 décembre 2004** n'ont pas été utilisées par le Gouvernement pendant la présente session.

• Tout d'abord, certaines habilitations courent encore. Ainsi, onze articles pour lesquels, aux termes de l'article 92 de la loi de simplification du droit, le délai d'habilitation se poursuit jusqu'au 9 décembre 2005, n'ont pas reçu d'application au cours de l'année parlementaire 2004-2005.

En effet, le Gouvernement n'a pas encore pris d'ordonnance dans les matières suivantes, assorties d'un délai d'habilitation de douze mois :

- harmonisation des règles de retrait des actes administratifs (article 2) ;
- développement de l'administration électronique (article 3), hors le dispositif de déclaration unique du changement d'adresse pour lequel une ordonnance a déjà été publiée (cf. supra) ;
- simplification de l'aide juridictionnelle (article 6) ;
- simplification des règles de délivrance des déclarations et autorisations d'utiliser le sol (article 20) ;
- harmonisation de la définition des surfaces bâties prises en compte pour l'application des législations de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (article 22) ;
- adaptation de la législation relative aux impositions de toute nature à des fins de simplification et d'amélioration (article 24) ;
- substitution de régimes déclaratifs à certains régimes d'autorisation administrative préalable auxquels sont soumises les entreprises (article 27) ;
- simplification en matière d'élections professionnelles (article 54) ;
- harmonisation du cadre législatif des groupements d'intérêt public (article 56) ;
- simplification des règles applicables au statut type des mutuelles militaires (2° de l'article 71), aux règles de contreseing d'arrêtés (3° de l'article 71), au fonctionnement des fonds gérés par les caisses de sécurité sociale (5° de l'article 71), au fonctionnement du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (7° de l'article 71), suppression de la compétence des organismes de sécurité sociale en matière d'approbation des budgets des établissements de santé (9° de l'article 71), clarification du fonctionnement de l'Union des caisses nationales de sécurité sociale (13° de l'article 71) et harmonisation des procédures de nominations aux emplois supérieurs des organismes de sécurité sociale (15° de l'article 71) ;
- simplification des règles permettant d'assurer l'exécution des décisions des tribunaux de la tarification (10° de l'article 72).

En outre, le Gouvernement n'a pas encore pris d'ordonnance sur le fondement des articles pour lesquels il dispose d'un délai d'habilitation de dix-huit mois et qui concernent :

- la simplification et l'harmonisation des règles relatives aux enquêtes publiques (article 60), après prorogation du délai par l'article 10 de la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement ;
- l'adoption de la partie législative des codes de l'administration, de la commande publique, de la fonction publique, du sport, des transports ; la refonte du code de justice militaire et l'adaptation des parties législatives des codes de l'action sociale et des familles, de la santé publique, de la sécurité sociale et du travail (article 84) ;
- la modification du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'achèvement de la codification de la partie législative du code rural (article 85) ;
- la refonte du code de l'organisation judiciaire (article 86).
- l'harmonisation des dispositions du code minier avec celles du code de l'environnement relatives à l'eau (article 87).

• Certaines habilitations n'ont pu être utilisées par le Gouvernement dans les délais impartis par la loi du 9 décembre 2004, mais ont été reprises par des lois intervenues postérieurement. Il s'agit :

- de l'habilitation donnée au Gouvernement afin de procéder à la codification à droit non constant des dispositions relatives aux propriétés publiques, prévue par le I de l'article 90 de la loi. Il convient de préciser que cette habilitation était déjà prévue à l'article 34 de la **loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit**. Elle est de nouveau reprise par l'article 48 de la **loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie**, enserrée dans un délai de neuf mois ;

- de l'habilitation confiée au Gouvernement, à l'article 81 de la loi, pour créer des organismes de placement collectif dans l'immobilier (OPCI) et définir leur régime juridique ainsi que fixer les modalités de transformation des sociétés civiles de placement immobilier en OPCI. Cette habilitation a été renouvelée pour trois nouveaux mois par l'article 50 de la **loi précitée du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie**, les travaux d'élaboration de l'ordonnance, quoique bien avancés, n'ayant pu aboutir à l'adoption du texte dans les délais initialement impartis.

• Enfin, deux habilitations n'ont pas été utilisées par le Gouvernement et ne font faire l'objet d'aucune nouvelle habilitation. Il s'agit :

- de l'habilitation prévue à l'article 32 de la loi, afin de supprimer les procédures de cotation ou de paraphe de certains registres, livres ou répertoires, effectuées par le juge d'instance, et à les remplacer, le cas échéant, par d'autres formalités. Le Gouvernement disposait pour cela d'un délai de six mois ;

- de l'habilitation, prévue à l'article 59 de la loi, visant à permettre aux établissements publics à caractère scientifique et technologique de déroger au régime budgétaire et comptable qui leur est applicable et de présenter leur comptabilité selon les usages du commerce. Cette habilitation était également enserrée dans un délai de six mois.

Pour ces deux habilitations, il semblerait que les ordonnances n'aient pu être adoptées à raison d'une absence d'accord entre les différentes parties intéressées dans les délais impartis.

III. Le rapport au Parlement sur la mise en application des lois : une disposition dépourvue d'application

L'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 prévoit que le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de chaque loi, à l'issue d'un délai de six mois suivant sa date d'entrée en vigueur. Ce rapport doit mentionner les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de la loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de cette loi qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs.

Cette démarche ambitieuse n'a pas été suivie d'effet au cours de l'année parlementaire 2004-2005, les lois promulguées entre décembre 2004 et mars 2005 n'ayant fait l'objet d'aucun rapport du Gouvernement, plus de six mois après leur entrée en vigueur.

• LOI DU 12 JUIN 2003 RENFORÇANT LA LUTTE CONTRE LA VIOLENCE ROUTIÈRE

L'ordonnance n° 2004-567 du 17 juin 2004 portant extension et adaptation en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna de la loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière, et complétant le code de la route, qui résulte de l'habilitation figurant à l'article 46 de la loi du 12 juin 2003, a été ratifiée, à l'initiative du Sénat, par la loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

- **LOI DU 2 JUILLET 2003 HABILITANT LE GOUVERNEMENT À SIMPLIFIER LE DROIT**

Cette loi a habilité le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures de simplification et de codification dans des domaines législatifs particulièrement variés. L'adoption d'une quarantaine d'ordonnances sur le fondement de cette loi était prévue.

La quasi-totalité des habilitations a été utilisée par le Gouvernement, dans les délais et les conditions prévues par cette loi. Si trois ordonnances avaient été prises dans le cadre de la session 2002-2003, l'essentiel d'entre elles, à savoir trente et une ordonnances, ont été publiées lors de la session 2003-2004¹. Conformément à l'engagement du Gouvernement lors de l'examen de la loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, toutes ces ordonnances ont été expressément ratifiées par le Parlement, sous réserve de certaines modifications pour plusieurs d'entre elles, à **l'article 78 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, à l'exception de l'ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003² dont la ratification a été effectuée par la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.**

I. Les ordonnances prises sur la base de la loi d'habilitation au cours de la présente session

Trois nouvelles ordonnances ont été adoptées au cours de la session 2004-2005 :

- **Ordonnance n° 2004-1127 du 21 octobre 2004 relative à l'application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises et à Mayotte de l'ordonnance n° 2003-1216 du 18 décembre 2003 portant suppression de l'affirmation des procès-verbaux.** Conformément à l'article 36 de la loi du 2 juillet 2003, le Gouvernement a pris cette ordonnance afin d'étendre à l'outre-mer les dispositions de l'ordonnance n° 2003-1216 du 18 décembre 2003 portant suppression de la procédure d'affirmation des procès-verbaux. Elle a été ratifiée par le Parlement dans la loi précitée du 9 décembre 2004 de simplification du droit (XXXIV de l'article 78).

- **Ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense.** L'habilitation pour prendre cette ordonnance était prévue au 3° de l'article 34 de la loi du 2 juillet 2003. Elle autorisait ainsi le Gouvernement à procéder, par voie d'ordonnance et dans un délai de 18 mois à compter de la publication de la loi, à la codification à droit non constant de la réglementation relative à la défense. Un projet de loi de ratification de cette ordonnance a été déposé le 17 mars 2005 à l'Assemblée nationale. Il convient de noter que cette ordonnance est actuellement en cours de ratification. En effet, cette dernière est prévue par l'article premier du projet de loi modifiant diverses dispositions relatives à la défense, lequel, après une première lecture à l'Assemblée nationale le 7 avril 2005, a été examiné au Sénat le 6 octobre 2005 ;

- **Ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code du tourisme.** Cette ordonnance a été prise en vertu du 3° de l'article 33 de la loi du 2 juillet 2003, dans le respect du délai d'habilitation fixé à dix-huit mois. Un projet de loi de ratification a été déposé le 17 mars 2005 à l'Assemblée nationale qui l'a examiné en première lecture le 12 mai 2005. Il a également fait l'objet d'une première lecture au Sénat le 12 octobre 2004.

II. Les habilitations non utilisées

¹ Voir le rapport annuel de l'application des lois pour la session 2003-2004.

² Ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003 portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé ainsi que des procédures de création d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux soumis à autorisation.

Certaines habilitations prévues par la loi du 2 juillet 2003 n'ont pas été utilisées par le Gouvernement.

• D'une part, certaines habilitations, n'ont pu être utilisées par le Gouvernement dans les délais impartis par la loi du 2 juillet 2003, mais figurent à nouveau dans d'autres lois. Les ordonnances concernées étaient celles devant être prises en application :

- **du 4° de l'article 33 (adoption de la partie législative du code de l'organisation judiciaire)**. L'article 86 de la loi précitée du 9 décembre 2004 de simplification du droit autorise de nouveau le Gouvernement, pour une durée de dix-huit mois, à procéder par ordonnance à la refonte du code de l'organisation judiciaire ;

- **des 1°, 2° et 4° de l'article 34 (codification à droit non constant des dispositions relatives au code de l'artisanat, au code des propriétés publiques et au code monétaire et financier)**. De nouvelles habilitations à créer ces trois codes ont été prévues, pour six nouveaux mois, aux articles 89 et 90 de la loi du 9 décembre 2004. En outre, le code des propriétés publiques ne pouvant être adopté dans ce nouveau délai, le Parlement a de nouveau conféré neuf nouveaux mois au Gouvernement pour prendre l'ordonnance nécessaire, dans la loi n° 2005-842 du 26 Juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie (article 48). En revanche, l'ordonnance n° 2005-429 du 6 mai 2005 modifiant le code monétaire et financier a été prise en vertu du II de l'article 90 de la loi du 9 décembre 2004.

- **de l'article 5 de la loi**. Les directives communautaires en la matière n'ont pas été adoptées par les institutions communautaires dans les délais initialement prévus. En conséquence, les mesures de transposition nationales n'ayant pu être encore prises, une nouvelle habilitation similaire a été prévue à l'article 65 de la loi précitée du 9 décembre 2004 (1° et 2°), pour un délai de six mois à compter de la publication de la loi. Elle a d'ailleurs permis l'adoption de **l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics**. En outre, le 3° de l'article 5 de la loi du 2 juillet 2003 autorisait également le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures permettant d'alléger les procédures de passation des marchés publics pour les collectivités territoriales. Aucune ordonnance n'ayant été prise sur ce fondement, une nouvelle habilitation a également été prévue à l'article 65 de la loi du 9 décembre 2004. Elle a abouti à l'adoption de **l'ordonnance n° 2005-645 du 6 juin 2005 relative aux procédures de passation des marchés publics des collectivités territoriales** ;

- **de l'article 22 de la loi**, l'habilitation donnée au Gouvernement visant à substituer des régimes de déclaration à certains régimes d'autorisation préalables auxquels sont soumises les entreprises. Cette habilitation a été reprise à l'article 27 de la loi précitée du 9 décembre 2004, enserrée dans un délai de douze mois ;

- **de l'habilitation prévue au 5° de l'article 24 de la loi**, visant à permettre aux travailleurs non salariés non agricoles de bénéficier de services communs à plusieurs régimes et de s'adresser à un interlocuteur unique de leur choix pour l'ensemble des formalités et des paiements de cotisations et contributions sociales dont ils sont redevables à titre personnel, n'a fait l'objet d'aucune mesure. En effet, cette habilitation **a été reprise au 12° de l'article 71 de la loi précitée du 9 décembre 2004** qui prévoit plus largement la création par ordonnance d'un régime social des travailleurs indépendants qui exercerait les missions d'un interlocuteur social unique. Enserrée dans un délai de douze mois à compter de la publication de ladite loi, l'habilitation a déjà permis l'adoption de **l'ordonnance n° 2005-299 du 31 mars 2005 relative à la création à titre provisoire d'institutions communes aux régimes de sécurité sociale des travailleurs indépendants** ;

- **l'habilitation donnée au Gouvernement afin de simplifier et adapter les conditions d'établissement et d'exercice de la profession d'agent de voyages, prévue par l'article 27, paragraphe 2 de la loi**. Le Gouvernement n'avait pas usé de cette habilitation dans la mesure où son champ s'était avéré trop restreint au regard des

modifications souhaitées. Elle ne permettait notamment pas de traiter de l'organisation des séjours. En conséquence, une nouvelle habilitation a été prévue à **l'article 88 de la loi du 9 décembre 2004** afin d'autoriser le Gouvernement à simplifier et adapter par ordonnance, dans un délai de six mois, la législation applicable à l'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours. Elle a abouti à l'adoption de **l'ordonnance n° 2005-174 du 24 février 2005 relative à l'organisation et à la vente de voyages et de séjours**.

- Certaines habilitations n'ont pas été utilisées par le Gouvernement mais leur champ a été traité directement dans des textes législatifs. Il en va ainsi :

- **de l'habilitation prévue par le 1° de l'article 26**, relative au nantissement du fonds de commerce. Des dispositions simplifiant les règles applicables en la matière ont été adoptées dans le cadre de **l'article 3 de la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 sur l'initiative économique** ;

- **de l'habilitation prévue à l'article 28**, concernant les relations entre les autorités administratives et les collectivités territoriales dans le cadre du contrôle de légalité. Des dispositions permettant l'utilisation de moyens de transmission électronique dans le cadre du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales sont en effet prévues par **l'article 139 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales**.

- **Enfin, l'habilitation prévue à l'article 11 de la loi**, autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à préciser les conditions d'établissement de la possession d'état de Français, n'a fait l'objet d'aucune mesure, le Gouvernement n'ayant pas jugé souhaitable de l'utiliser. Ce dernier dispose en effet d'un pouvoir d'appréciation lui permettant de décider de l'opportunité de la mise en œuvre des habilitations qui lui ont été conférées par le Parlement.

Une grande majorité des habilitations prévues par la loi du 2 juillet 2003 a donc été utilisée par le Gouvernement. En outre, la totalité des ordonnances prises en vertu de la loi du 2 juillet 2003 ont fait l'objet d'une ratification explicite du Parlement, à l'exception des deux plus récentes ordonnances procédant à la codification des réglementations relatives à la défense et au tourisme dont la ratification est toutefois actuellement en cours au Parlement.

Enfin, il peut être regretté que le Parlement n'ait pas reçu en 2005 le rapport que le Gouvernement doit lui adresser chaque année, avant le 1^{er} mars, sur les mesures de simplification, y compris de nature réglementaire, prises au cours de l'année civile précédente. D'après les informations fournies par le Gouvernement, il semblerait qu'un rapport établissant le bilan des mesures de simplification pour les années 2004 et 2005 devrait être établi au cours de 2006.

- **LOI DU 26 NOVEMBRE 2003 RELATIVE À LA MAÎTRISE DE L'IMMIGRATION, AU SÉJOUR DES ÉTRANGERS EN FRANCE ET À LA NATIONALITÉ (MISEFEN)**

La **loi du 26 novembre 2003 comporte 95 articles**. La grande majorité des articles est d'application directe (« double peine », nationalité, obtention d'une carte de résident, régime de la rétention et du maintien en zone d'attente).

Tout d'abord, conformément à l'article 92 de la loi MISEFEN habilitant le Gouvernement à adopter, par voie d'ordonnance, la partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers en France, est parue **l'ordonnance n° 2004-1248 du 24 novembre relative à la partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**. Le projet de loi de ratification de cette ordonnance a été déposé le 19 janvier 2005. Sont donc abrogés, parmi d'autres textes, l'ordonnance

n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France ainsi que les articles 87 et 89 de la loi MISEFEN.

Par ailleurs, sur le fondement de l'article 95 de la loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour adapter les dispositions de la loi MISEFEN en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna et à Mayotte, a été prise l'**ordonnance n° 2004-1253 du 24 novembre 2004 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les collectivités d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie et dans les terres australes et antarctiques françaises**. Le projet de loi de ratification a été déposé le 12 mai 2005.

- **LOI DU 11 FÉVRIER 2004 RÉFORMANT LE STATUT DE CERTAINES PROFESSIONS JUDICIAIRES OU JURIDIQUES, DES EXPERTS JUDICIAIRES, DES CONSEILS EN PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE ET DES EXPERTS EN VENTES AUX ENCHÈRES PUBLIQUES**

L'application de la loi à l'outre-mer est subordonnée à la publication d'ordonnances.

Aux termes de l'article 75, plusieurs ordonnances étaient requises pour étendre l'application de la loi du 11 février 2004 aux collectivités d'outre-mer (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis et Futuna et Mayotte).

Le délai de publication des ordonnances fixé au 11 février 2005 est expiré, de même que celui du dépôt de projets de loi de ratification prévu au 11 août 2005.

Aucun texte n'ayant été publié à ce jour, la réforme de 2004 n'est donc pas applicable outre-mer. Le ministère de la justice a expliqué cette situation par les délais importants liés à la consultation des professionnels des collectivités concernées.

Le ministère de la justice envisage de prendre des ordonnances sur la base de l'habilitation permanente en application de l'article 74-1 de la Constitution¹. Un projet d'ordonnance a ainsi été transmis au ministère de l'outre-mer en juin dernier qui devrait être soumis prochainement pour avis au Conseil d'Etat.

Une telle initiative paraît possible dans la mesure où la loi du 11 février 2004 n'a pas interdit le recours à l'article 74-1 de la Constitution. En effet, le rapporteur de la commission des lois, M. Jean-René Lecerf, avait d'ailleurs envisagé cette éventualité en indiquant que le mécanisme de l'article 74-1 « n'était pas exclusif de l'article 38 de la Constitution et pourrait éventuellement en prendre le relais dans le cas où les ordonnances ne seraient pas prises dans le délai de douze mois »² prévu par la loi. Le rapporteur avait d'ailleurs clairement marqué le souhait de maintenir les deux dispositifs d'habilitation.

- **LOI DU 13 AOÛT 2004 RELATIVE AUX LIBERTÉS ET RESPONSABILITÉS LOCALES**

L'article 29 habilite le gouvernement à prendre, par ordonnance, les mesures nécessaires à la sûreté des vols et à la sécurité de l'exploitation des aérodromes : **ordonnance n° 2005-863** du 28 juillet 2005.

¹ *Qui dispose que « dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 [de la Constitution] et en Nouvelle Calédonie, le Gouvernement peut prendre par ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure ».*

² *Voir rapport n° 226 (Sénat, 2002-2003), p. 211.*

L'article 31 habilite le gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures relatives à la police des ports maritimes, à la transposition des dispositions communautaires applicables aux ports relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements, et aux voies ferrées portuaires : **ordonnance n° 2005-898 du 2 août 2005**.

- **LOI DU 13 AOÛT 2004 DE MODERNISATION DE LA SÉCURITÉ CIVILE**

La **loi du 13 août 2004** a habilité le Gouvernement, dans les conditions prévues par **l'article 38 de la Constitution**, à prendre par ordonnance :

- les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable dans le domaine de la sécurité civile en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna (**article 86**), conformément aux lois statutaires de ces collectivités (consultation de ces dernières) dans les dix-huit mois de sa promulgation ;

- les mesures législatives nécessaires au développement du volontariat dans le corps de sapeurs-pompiers et à l'organisation et au fonctionnement du service d'incendie et de secours de la collectivité départementale de Mayotte (**article 95**). Ayant donné lieu à une saisine du conseil général de Mayotte le 6 juin 2005 (article L. 3551-12 du code général des collectivités territoriales) et à un avis de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, **l'ordonnance n° 2005-1045 du 26 août 2005 qui répond à cet objectif, a été publiée au Journal Officiel du 27 août 2005**.

- **LOI DU 11 JUILLET 2001 RELATIVE À MAYOTTE**

L'ordonnance n° 2005-43 du 20 janvier 2005 relative à la chambre d'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture, à la chambre de commerce et d'industrie et à la chambre de métiers et de l'artisanat de Mayotte, modifie l'article 45 de la **loi du 11 juillet 2001**, relatif à la répartition de la taxe additionnelle prévue pour le financement de ces trois établissements publics, qui ont remplacé la chambre professionnelle de Mayotte.

En effet, l'article 45 de la loi paraissait inadapté car il ne tenait pas suffisamment compte de la pluriactivité d'un nombre élevé d'agriculteurs et de pêcheurs. La nouvelle rédaction issue de l'ordonnance prévoit ainsi la création d'une chambre d'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture. Elle étend par ailleurs à Mayotte la nouvelle appellation de chambre des métiers et de l'artisanat introduite en métropole et dans les départements d'outre-mer depuis novembre 2004.

L'article 45 de la loi est également modifié pour maintenir au profit des trois chambres le régime de ressources que la collectivité allouait à la chambre professionnelle depuis sa mise en place en 1988, la taxe prévue à **l'article 2 de l'ordonnance du 1^{er} avril 1981** n'ayant pas été instaurée. Un décret devra répartir des ressources entre les trois futures chambres.

Un projet de loi de ratification de l'ordonnance du 20 janvier 2005, prise sur le fondement des habilitations prévues par **l'article 62 de la loi de programme pour l'outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003**, en matière de droit rural outre-mer (article 62, I, 1°) et en matière de droit applicable à Mayotte aux activités commerciales, artisanales et de services (article 62, I, 7°), a été **déposé sur le Bureau du Sénat le 13 juillet 2005**.

II. OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

1. Environnement

En matière d'environnement, deux lois d'habilitation constituent principalement le support à l'adoption d'ordonnances, dont il convient de souligner l'importance. Bien souvent elles permettent d'assurer la transposition en droit national d'une réglementation communautaire et de rattraper ainsi une partie du retard accumulé.

- Sur la base de la loi n° 2004-237 du 18 mars 2004, habilitant le Gouvernement à transposer par ordonnances des directives du droit communautaire, a été adoptée l'ordonnance n° 2004-1199 du 12 novembre 2004 prise pour la transposition de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement. Sous réserve de quelques modifications, cette ordonnance doit être soumise prochainement à la ratification du Parlement.

- En application de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit sont publiées les ordonnances n° 2005-650 du 6 juin 2005, relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, n° 2005-805 du 18 juillet 2005 portant simplification et adaptation des polices de l'eau et des milieux aquatiques, de la pêche et de l'immersion des déchets et n° 2005-1129 du 8 septembre 2005 portant simplification en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement et l'élimination des déchets.

- Il faut également relever que ces ordonnances donnent lieu à l'adoption de mesures réglementaires, qu'il convient également de recenser afin d'avoir une connaissance exhaustive du dispositif ainsi proposé.

A titre d'exemple, on peut citer l'ordonnance n° 2004-330 du 15 avril 2004 portant création d'un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (GES) prise en application de la loi n° 2004-237 du 18 mars 2004 précitée et ratifiée par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 précitée. A ce jour, trois décrets et un arrêté ont été publiés permettant de mettre en place le plan national d'affectation des quotas d'émission de GES, le registre national, le système d'échange des quotas ainsi que la liste des exploitants auxquels sont affectés les quotas .

2. Tourisme

• Loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit

L'article 33 de cette loi avait autorisé le Gouvernement à procéder par ordonnance, avant le 1er janvier 2005, à l'adoption de la partie législative du code du tourisme. Ce travail de codification, dont la décision de lancement a été prise lors de la réunion interministérielle du 26 septembre 2000, vise à rassembler en un ensemble cohérent et ordonné l'ensemble des textes législatifs et réglementaires concernant le domaine du tourisme.

L'ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004 portant partie législative du code du tourisme a été publiée au Journal Officiel n° 179 du 24 décembre 2004. Conformément aux obligations qui étaient les siennes, le Gouvernement a déposé le projet de loi de ratification de cette ordonnance devant le Parlement le 17 mars 2005, soit trois jours avant l'expiration du délai légalement prévu par la loi n° 2003-591.

Ce projet de loi de ratification a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 12 mai 2005, et par le Sénat le 5 octobre suivant. Il est vraisemblable que son examen sera définitivement achevé avant la fin de l'année 2005.

3. PME

- **Loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit et**
- **Loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit**

L'article 34 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit avait autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance, avant le 2 janvier 2005, les mesures législatives nécessaires pour modifier et compléter les dispositions régissant l'organisation du secteur des métiers et de l'artisanat, celles qui ont trait au statut des entreprises relevant de ce secteur, au régime de la propriété artisanale, à la formation et à la qualification professionnelle, ainsi qu'à la qualité des produits et services, afin de les simplifier, d'adapter leurs procédures à l'évolution des métiers et, avec les dispositions qui sont particulières à ce même secteur dans les domaines de la fiscalité, du crédit, des aides aux entreprises, du droit du travail et de la protection sociale, de les regrouper et de les organiser en un code des métiers et de l'artisanat.

En raison du retard pris dans la rédaction du projet d'ordonnance portant partie législative du code des métiers et de l'artisanat, le paragraphe I de l'article 90 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit a renouvelé l'habilitation du Gouvernement, pour un délai fixé par le premier alinéa de l'article 92 de ladite loi à six mois.

Or, malgré cette prolongation, le Gouvernement, faute d'avoir été en mesure de publier l'ordonnance considérée avant le 9 juin 2005, et d'avoir sollicité un nouveau délai, a perdu le droit de procéder par la voie réglementaire pour créer le code des métiers et de l'artisanat. Bien que relativement rare, cette situation n'est pas à l'honneur du pouvoir exécutif.

III. OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

- **LOI DU 26 JUILLET 2005 HABILITANT LE GOUVERNEMENT À PRENDRE, PAR ORDONNANCE, DES MESURES D'URGENCE POUR L'EMPLOI**

La loi d'habilitation du 26 juillet 2005 a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de deux mois à compter de la publication de la loi, des mesures en faveur de l'emploi. Le délai fixé a été respecté puisque les six ordonnances annoncées ont été signées dès le 2 août 2005.

L'ordonnance n° 2005-893 relative au « contrat nouvelles embauches » a été prise sur le fondement du 1°, du 2° et du 3° de l'article premier de la loi d'habilitation. Elle crée un nouveau contrat de travail, dénommé « contrat nouvelles embauches », ouvert aux entreprises de moins de vingt salariés. La rupture de ce contrat obéit, pendant les deux premières années, à des formalités simplifiées par rapport au droit commun ; l'employeur n'a pas, en particulier, à motiver la décision de licenciement. Il doit néanmoins respecter un préavis d'une durée égale à au moins deux semaines et verser au salarié une indemnité correspondant à 8 % du montant total de sa rémunération brute depuis la conclusion du contrat. Il doit également verser aux Assédic une contribution égale à 2 % de ce même montant, destinée à financer les actions d'accompagnement renforcé du salarié en vue de son retour à l'emploi. Les salariés titulaires d'un « contrat nouvelles embauches » qui sont licenciés avant d'avoir acquis des droits à l'assurance chômage bénéficient, en outre, d'une allocation forfaitaire financée par l'État. Avant la fin de 2008, ce nouveau contrat fera l'objet d'une évaluation par une commission associant les partenaires sociaux.

Les dispositions de cette première ordonnance ont été complétées par le décret n° 2005-894 du 2 août 2005 relatif à l'allocation forfaitaire. Il indique, notamment, que l'allocation est versée dès lors que le salarié justifie d'une période minimale de quatre mois en « contrat nouvelles embauches » et fixe à 16,4 euros son montant journalier.

L'ordonnance n° 2005-895, relevant certains seuils de prélèvements obligatoires et tendant à favoriser l'exercice d'une activité salariée dans des secteurs professionnels connaissant des difficultés de recrutement, a été prise sur le fondement des 4° et 9° de l'article premier. Pour alléger les effets financiers résultant, pour l'employeur, de l'embauche du dixième salarié, l'ordonnance modifie des dispositions du code de la construction et de l'habitation, du code de la sécurité sociale et du code du travail, afin de repousser de dix à vingt salariés le seuil de déclenchement de diverses contributions prévues par ces textes. Les organismes subissant une perte de recettes du fait de ces mesures reçoivent une compensation financière versée par l'État. L'ordonnance instaure également un nouveau crédit d'impôt de 1.000 euros au profit des salariés de moins de vingt-six ans qui exercent un métier pour lequel sont constatés des difficultés de recrutement.

L'arrêté du 2 août 2005 relatif à l'instauration d'un crédit d'impôt en faveur des jeunes choisissant un métier rencontrant des difficultés de recrutement est venu préciser la liste des métiers ouvrant droit au crédit d'impôt. Y figurent des métiers du bâtiment et des travaux publics, du commerce, de l'hôtellerie-restauration et des métiers de bouche.

L'ordonnance n° 2005-892 relative à l'aménagement des règles de décompte des effectifs des entreprises a été prise sur le fondement du 5° de l'article premier de la loi d'habilitation. Elle dispose que les salariés de moins de vingt-six ans ne sont plus pris en compte pour le calcul de l'effectif de l'entreprise. Cette mesure ne peut cependant avoir pour effet la disparition d'une institution représentative du personnel ou d'un mandat de représentant du personnel.

L'ordonnance n° 2005-883 relative à la mise en place au sein des institutions de la défense d'un dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté a été prise sur le fondement du 6° de l'article premier. Elle vise à la mise en place, en métropole, d'un nouveau dispositif d'insertion professionnelle des jeunes, inspiré du service militaire adapté existant outre-mer, et dont la gestion est confiée aux institutions de la défense nationale. A cette fin, l'ordonnance crée l'établissement public d'insertion de la défense, qui est chargé de conduire ces actions. Il peut conclure avec des jeunes rencontrant des difficultés particulières d'insertion sociale et professionnelle un contrat de volontariat pour l'insertion, qui leur permet de recevoir une formation générale et professionnelle.

Le décret n° 2005-1052 du 29 août 2005 relatif aux volontaires pour l'insertion et modifiant le code de la sécurité sociale prévoit les conditions dans lesquelles les titulaires du contrat de volontariat et leurs ayants droit bénéficient des prestations en nature de l'assurance maladie, maternité et invalidité du régime général de sécurité sociale.

Quatre décrets en Conseil d'État et deux décrets simples doivent encore être publiés pour que le dispositif institué par l'ordonnance puisse être entièrement mis en œuvre.

L'ordonnance n° 2005-903 créant un chèque-emploi pour les très petites entreprises a été prise sur le fondement du 7° de l'article premier. Ouvert aux entreprises de moins de cinq salariés, le recours au chèque-emploi permet à l'employeur d'accomplir de manière simplifiée les formalités de paie et de versement des cotisations sociales.

Le décret n° 2005-1041 du 26 août 2005 relatif au « service chèque-emploi pour les très petites entreprises » est venu préciser les conditions de recours au chèque-emploi, les modalités de fonctionnement du dispositif, ainsi que les organismes habilités à mettre en œuvre le « service chèque-emploi pour les très petites entreprises ».

Enfin, **l'ordonnance n° 2005-901 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État** a été adoptée sur le fondement du 8° de l'article premier. Elle supprime la plupart des limites d'âges prévues auparavant pour les recrutements dans la fonction publique. Des conditions d'âge ne peuvent plus être posées que pour trois types d'emploi : ceux dont la nature implique une durée de carrière courte, c'est-à-dire les emplois classés en service actif pour lesquels l'âge de départ à la retraite est avancé ; ceux dont les caractéristiques justifient des exigences particulières en termes d'expérience ou d'ancienneté ; ceux qui ne sont accessibles qu'après l'accomplissement d'une période de scolarité d'une durée au moins égale à deux ans. Par ailleurs, l'ordonnance institue un nouveau mode de recrutement dans les trois fonctions publiques, au profit des jeunes de seize à vingt-cinq ans dont le niveau de qualification est inférieur à un diplôme de fin de second cycle long de l'enseignement général, technologique ou professionnel. A l'issue d'une procédure de sélection, ces jeunes pourront être recrutés, sous contrat de droit public, dans des emplois du niveau de la catégorie C et bénéficier d'une formation en alternance. Au terme du contrat, le jeune pourra être titularisé dans le corps correspondant à son emploi, sous réserve de la vérification de son aptitude par une commission constituée à cet effet.

Plusieurs décrets d'application sont venus préciser les conditions de mise en œuvre de cette nouvelle voie d'accès à la fonction publique.

Le décret n° 2005-900 du 2 août 2005, pris pour l'application de l'article 32-2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, précise le statut des jeunes recrutés sur des emplois relevant de la

fonction publique hospitalière et détaille les modalités de leur sélection et de leur recrutement, la nature de la formation dispensée et les conditions de rupture du contrat ou de leur titularisation. Le décret n° 2005-902 du 2 août 2005 pris pour l'application de l'article 22 *bis* de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État contient des dispositions analogues pour les jeunes recrutés sur des emplois relevant de la fonction publique de l'État. Les jeunes recrutés sur des emplois relevant de la fonction publique territoriale sont soumis, pour leur part, aux dispositions du décret n° 2005-904 du 2 août 2005 pris pour l'application de l'article 38 *bis* de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

L'**article 2** de la loi d'habilitation a fixé à deux mois le délai dans lequel les projets de loi de ratification devaient être déposés sur le bureau des assemblées, sans quoi les ordonnances deviendraient caduques. Six projets de loi de ratification ont été adoptés en Conseil des ministres et déposés à l'Assemblée nationale ou au Sénat les 21 et 22 septembre 2005.

ANNEXE N° 6 : CAS D'ESPÈCE : DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SANTÉ : PROTOCOLE D'ÉLABORATION D'UN DÉCRET

Base juridique	<ul style="list-style-type: none"> - loi - ordonnance - directive communautaire
Phase 1 Elaboration du projet de décret	<ul style="list-style-type: none"> - décret simple ou en Conseil d'Etat - nouveau texte ou modification d'un texte existant - rédaction du contenu technique, après éventuellement demande d'orientations du cabinet du ministre - codification
Phase 2 Consultations techniques	<ul style="list-style-type: none"> - consultations internes : autres bureaux DGS, autres directions du ministère, services déconcentrés, mission juridique du Conseil d'Etat - consultations externes : autres ministères, agences, experts ... - le cas échéant, concertation avec d'autres partenaires (associations, professionnels...)
Validation cabinet	<p>Prise en compte des consultations et modifications du décret si besoin est</p> <ul style="list-style-type: none"> - projet de la DGS, transmis au cabinet pour validation - projet du ministre (information du cabinet du Premier ministre)
Phase 3 Consultations ministérielles et élargies	<ul style="list-style-type: none"> - consultations obligatoires : ministères cosignataires commission européenne le cas échéant - consultations non obligatoires : ordres professionnels associations syndicats autres ministères concernés élus locaux, représentants des services déconcentrés - Prise en compte des consultations et modifications du décret si besoin est - Nouvelle validation du projet par le cabinet du ministre
Accord interministériel	<p>Réunion interministérielle</p> <p>Ou accord formel des ministres cosignataires</p> <ul style="list-style-type: none"> - projet du gouvernement
↓ Saisine des instances consultatives obligatoires	<p>CNIL, UNCAM, CNAMTS ...</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prise en compte des consultations et modifications du décret si besoin est - Nouvelle validation du projet par le cabinet du ministre et les ministres cosignataires
Phase 4 Conseil d'Etat (s'il y a lieu)	<p>Réunion avec le rapporteur ☐ " projet du rapporteur Réunion de section ☐ " projet du Conseil d'Etat</p> <p>Le gouvernement retient</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit le projet du Conseil d'Etat - soit le projet initial du gouvernement (arbitrage du premier ministre le cas échéant)
Phase 5 Signature	<p>Par le premier ministre et tous les ministres cosignataires chargés de l'exécution (le cas échéant par contreseing simultané)</p>
Phase 6 Publication	<p>Tous les décrets sont publiés au journal officiel</p>

Source : Rencontre presse DGS « La production réglementaire de la DGS » 16 juin 2005

EXEMPLE : PLANNING DU DÉCRET RELATIF AUX RECHERCHES BIOMÉDICALES

Action	Qui	Date début	Date fin	Durée
<p>Phase 1</p> <p>Elaboration du projet de décret</p> <ul style="list-style-type: none"> - Début écriture décrets - Réunion et contributions écrites DGS et AFSSAPS - Exploitation des réponses et ajustement du projet de décret - Concertation avec DRASS - Validation hiérarchique - Validation cabinet - information cabinet 1^{er} ministre 	<p>SD1,SD3, AFSSAPS SD1, SD3, AFSSAPS</p> <p>DRASS Ile de France, Provence Alpes Côte d'Azur et Aquitaine</p>	<p>15/07/04 10/09/04</p> <p>08/12/04 15/12/04</p> <p>envoi le 21/01</p>	<p>29/12/04</p> <p>17/12/04 réunion 17/12</p>	<p>5 mois</p>
<p>Phase 2</p> <p>Consultation</p> <ul style="list-style-type: none"> -Concertation avec les partenaires - Pré-concertation autres ministères ou directions - Consultation écrite avec autres partenaires et institutionnels - Relance, exploitation des réponses et ajustement du projet de décret -Validation hiérarchique - Réunion Cabinet - Ultime réunion bouclage AFSSAPS et ajustements - Réunion arbitrage Cabinet 	<p>Syndicats pharmaceutiques (Les entreprises du médicament et le SNITEM,) la coordination des promoteurs institutionnels, CNCP (conférence nationale des comités de protection des personnes), ECRIN (association partenariat recherche et industrie), CISS (collectif interassociatif sur la santé), TRT5 (groupe interassociatif traitements et recherche thérapeutique) et experts DHOS, recherche, industrie, défense, budget, trésor, justice, DGSNR, cosmétique, parfumerie, AFCROS (Association française des CROs).</p>	<p>3 réunions : 19/01 26/01 04/02</p> <p>----- 07/02/05</p> <p>14/02/05</p> <p>réunion 29/03</p> <p>réunion 22/04</p>	<p>04/02/05</p> <p>04/02/05</p> <p>04/02/05</p> <p>----- 11/02/05</p> <p>11/03/05 réunion 11/03</p> <p>08/04</p>	<p>0,5 mois</p> <p>-----</p> <p>2,5 mois</p>
<p>Phase 3</p> <p>consultation officielle</p> <p>Ministères et autres</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consultation écrite avec autres institutionnels - Consultation écrite ministères et autres : pour accord et désignation Commissaire du gouvernement - Réunion Interministérielle - Exploitation des réponses et ajustement du projet de décret - Saisine CNIL - Validation cabinet avant envoi CE - Bleu de Matignon 	<ul style="list-style-type: none"> - CNOM (ordre des médecins) et CNOP (ordre des pharmaciens) - signataires : Recherche, Trésor, Budget, Industrie, Défense - non signataires : justice, développement durable (MEDD) - autres : DHOS, DGSNR - Réunion Interministérielle 	<p>03/05/05</p> <p>03/05/05</p> <p>18/05/05 18/05/05</p> <p>24/05/05 25/05/05 en attente</p>	<p>16/05/05</p> <p>16/05/05</p> <p>23/05/05</p> <p>accord 07/06</p>	<p>1,1 mois</p>
<p>Phase 4</p> <p>Envoi Conseil d'Etat</p> <p>Séance rapporteur Séance Section Sociale Réception ampliation CE et mise en forme décret.</p>		<p>06/05</p>	<p>29/07/05</p>	<p>1,8 mois</p>
<p>Phase 5</p> <p>mise à la signature</p> <p>Envoi au bureau du cabinet pour contreseing simultané</p>	<p>Santé, Recherche, Trésor et Budget, Industrie, Défense.</p>	<p>01/08/05</p>	<p>12/08/05</p>	<p>0,5 mois</p>
<p>Phase 6</p> <p>Publication</p>	<p>SD1C/SD3</p>	<p>15/08/05</p>	<p>22/08/05</p>	<p>0,2 mois</p>

Total: 1,6 mois

Source : Rencontre presse DGS « La production réglementaire de la DGS » 16 juin 2005)

ANNEXE N° 7 :
ETAT DE PARUTION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR DES
DISPOSITIONS LÉGISLATIVES
(IX^E, X^E, XI^E, XII^E LÉGISLATURES)

Liste des rapports