

SOMMAIRE

Pages

RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS	7
INTRODUCTION : PREMIERS RÉSULTATS DE L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS	9
A. LA POURSUITE DES EFFORTS DU POUVOIR EXÉCUTIF	10
B. L'OPINIÂTRETÉ DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	13
C. LA RECONNAISSANCE DU RÔLE DU SÉNAT	15
PREMIÈRE PARTIE : PRINCIPALES DONNÉES STATISTIQUES	20
I. L'APPLICATION, AU 30 SEPTEMBRE, DES LOIS VOTÉES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE ÉCOULÉE : AMÉLIORATION	22
A. 32 LOIS VOTÉES PRÉVOIENT DES TEXTES D'APPLICATION	22
B. SUR CES 32 LOIS, PRÈS DES 2/3 ÉTAIENT TOTALEMENT OU PARTIELLEMENT APPLICABLES AU 30 SEPTEMBRE 2006.....	26
C. PUBLICATION DES MESURES RÉGLEMENTAIRES PRESCRITES PAR LE LÉGISLATEUR : SPECTACULAIRE AMÉLIORATION DU TAUX D'APPLICATION	33
D. DÉLAIS DE PUBLICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES : ALLONGEMENT RELATIF.....	39
II. APPLICATION DES LOIS VOTÉES DEPUIS JUIN 1981 : PRIORITÉ AUX LOIS VOTÉES SOUS LA XII^E LÉGISLATURE	42
A. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ EN 2005-2006, SUR LES LOIS ANTÉRIEURES À L'ANNÉE PARLEMENTAIRE	42
B. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ DEPUIS LE DÉBUT DE LA XII ^E LÉGISLATURE, SUR LES LOIS VOTÉES AU COURS DES LÉGISLATURES PRÉCÉDENTES	48
C. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ AU COURS DE LA XII ^E LÉGISLATURE, SUR LES LOIS VOTÉES PENDANT LA XII ^E LÉGISLATURE	49
III. PUBLICATION, SELON LEUR ORIGINE, DES MESURES PRÉVUES PAR LES LOIS VOTÉES EN 2005-2006 : LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES AMENDEMENTS ADOPTÉS, ISSUS DU PARLEMENT, PROGRESSE À NOUVEAU, MAIS PEU AU BÉNÉFICE DU SÉNAT	54
IV. DÉCLARATION D'URGENCE : MEILLEURE INFLUENCE, MAIS MOINDRE CONTRIBUTION, PAR RAPPORT AUX LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE DE DROIT COMMUN, À L'INTENSIFICATION DU SUIVI RÉGLEMENTAIRE	57

A. ENTRÉE EN APPLICATION DES LOIS VOTÉES EN 2005-2006, SELON LES MODALITÉS DE LEUR ADOPTION : PROGRÈS DE L'EFFET DE LA DÉCLARATION D'URGENCE	60
B. APPLICATION DES DISPOSITIONS, INSÉRÉES DANS LES LOIS, VOTÉES EN URGENCE EN 2005-2006, APPELANT UN SUIVI RÉGLEMENTAIRE : NETTE AMÉLIORATION, SANS CONTRIBUER AUTANT QUE LES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE DE DROIT COMMUN AU PROGRÈS GÉNÉRAL DU TAUX D'APPLICATION ; MOINDRE CÉLÉRITÉ DE PUBLICATION D'UN EXERCICE À L'AUTRE.....	61
C. APPLICATION DES LOIS VOTÉES APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE DEPUIS LE DÉBUT DE LA XII ^E LÉGISLATURE	66
V. APPLICATION PAR DÉCRETS	71
VI. ETAT DE PARUTION DES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS.....	75
DEUXIÈME PARTIE : OBSERVATIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES	79
I. MISE EN VALEUR DU PROGRÈS, PAR RAPPORT À L'EXERCICE PRÉCÉDENT, DU TAUX D'APPLICATION.....	81
II. PERSISTANCE DE DIFFICULTÉS, CONCERNANT NOTAMMENT LES DÉLAIS DE PUBLICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES ÉDICTÉS	86
III. STOCK : PRIORITÉ À L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SOUS LA XII ^E LÉGISLATURE.....	93
IV. DÉCLARATION D'URGENCE : EFFETS ENCORE TROP LIMITÉS SUR LA CÉLÉRITÉ DU SUIVI RÉGLEMENTAIRE	99
V. SUIVI DES TEXTES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE : PROGRÈS CERTAINS, MAIS À AMPLIFIER.....	103
VI. RAPPORTS DEMANDÉS AU GOUVERNEMENT PAR LE LÉGISLATEUR : STATU QUO DE CARENCE	107
VII. LE RÔLE ET LES INITIATIVES DU SÉNAT : CONTRIBUTION VIGILANTE À LA CONSTRUCTION DU SUIVI RÉGLEMENTAIRE	112
LEXIQUE	120
ANNEXES.....	124
ANNEXE N° 1 : OBSERVATIONS DES COMMISSIONS SUR L'APPLICATION DES LOIS EN 2005-2006 (Extraits du « Bulletin des commissions »).....	126
ANNEXE N° 2 : STATISTIQUES SUR L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2005-2006 ET COMPARAISONS AVEC LES ANNÉES PRÉCÉDENTES.....	144
1. Lois votées, depuis 1986-1987, par année parlementaire (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification des conventions et traités).....	144

2. Application, en fin d'année parlementaire, des lois votées au cours de l'année écoulée (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification des conventions et traités), depuis l'instauration de la session unique	145
3. Application, en fin d'année parlementaire, des lois votées au cours de l'année écoulée (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification des conventions et traités) depuis l'instauration de la session unique : répartition par commissions	150
4. Statistiques sur les délais de publication des mesures d'application (prévues, non prévues et total) prises au cours de l'année parlementaire sur les lois votées au cours de l'année parlementaire (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification des conventions et traités et à l'exclusion des rapports)	155
ANNEXE N° 3 : COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES : COMMISSAIRES CHARGÉS DU SUIVI DE L'APPLICATION DES LOIS	167
ANNEXE N° 4 : ORDONNANCES	171
ANNEXE N° 5 : LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF) : QUELQUES EXEMPLES DU CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS DANS LES PROJETS ANNUELS DE PERFORMANCES DES PROGRAMMES (PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006)	188
ANNEXE N° 6 : ETAT DE PARUTION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES (IX^E, X^E, XI^E, XII^E LÉGISLATURES)	185

Depuis le mois de mars 2005, le **site internet du Sénat** fournit, pour chaque loi promulguée, l'état de son application (« **Documentation** » → Dossiers législatifs → « **Classement par nature des textes** » → Lois promulguées).

RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS

L'année parlementaire 2002-2003 avait été caractérisée par une subite et sévère dégradation du taux d'application, au 30 septembre, des lois votées au cours de l'année parlementaire écoulée (rapport du nombre de mesures réglementaires prises par le gouvernement au nombre de mesures expressément prévues par le législateur). Ce taux avait reculé au niveau de seulement 10 %. Le volontarisme des Premiers ministres a permis d'enrayer la crise et de provoquer, en 2005-2006, un net sursaut.

En particulier, les membres du gouvernement ont été incités à **respecter l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004**, disposant que, pour toute loi promulguée à compter du 9 décembre 2004, un rapport spécifique sur l'application de cette loi doit être adressé aux assemblées parlementaires. Alors qu'aucun de ces rapports n'avait été établi à la fin de la précédente année parlementaire, 23 avaient été transmis au Parlement au 30 septembre 2006.

Ajoutons que les assemblées parlementaires ont elles-mêmes contribué à l'amélioration constatée : l'Assemblée nationale en complétant son Règlement, en 2004, afin de confier à ses rapporteurs le soin de procéder à un bilan périodique de l'application des lois dont ils ont soutenu la discussion ; **le Sénat en diversifiant ses méthodes de contrôle**, l'une des plus notables consistant en un débat, en séance publique, organisé à l'initiative du président de sa commission des affaires économiques le 24 janvier 2006, sur le suivi réglementaire de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

Toutes ces initiatives, prises dans un contexte favorable¹, **ont porté leurs fruits**. Mais il convient encore de remédier à des insuffisances persistantes : si la performance, prise dans son ensemble, est bonne, il subsiste encore, ici ou là, des anomalies préoccupantes.

Pour les **lois votées en 2005-2006**, tout d'abord, les principaux éléments à porter à l'**actif** de ce bilan sont les suivants :

- **le taux d'application, au 30 septembre, des lois votées au cours de l'année parlementaire écoulée, a pratiquement doublé d'une année à l'autre, passant de 16 % à 30 %** ; il faut saluer tout particulièrement une évolution aussi spectaculaire ;

¹ Pour la première fois depuis le début de la législature, aucune session extraordinaire n'a été convoquée en juillet ; de telles sessions extraordinaires aboutissaient à des promulgations à échéance trop rapprochée de la date limite du 30 septembre, traditionnellement retenue par ce bilan annuel, alourdissant ainsi le nombre de mesures prévues, sans que le gouvernement puisse disposer du laps de temps suffisant pour publier les textes d'application requis.

- **pour la première fois depuis trois ans, le nombre de lois partiellement applicables** (qui ont bénéficié d'une partie de leur suivi réglementaire prescrit) **a excédé le nombre de lois non applicables** (sans aucun suivi réglementaire) : 17, contre 12 ;

- près des **deux tiers des lois** appelant un suivi réglementaire **ont reçu tout ou partie des mesures d'application** prescrites par le législateur (50 % en 2004-2005) ;

- le **taux moyen d'application des 17 lois encore partiellement applicables est passé de 30 % en 2004-2005 à 44 % en 2005-2006.**

Autre constat positif, le « stock » de **lois votées depuis 1981 en attente de l'intégralité de leur suivi réglementaire est demeuré quasiment stable**, alors qu'il ne cessait de grossir au cours des trois précédentes années. Les progrès les plus notables enregistrés en 2005-2006 concernent, sans surprise, l'application des lois votées depuis le début de la XII^e législature.

En revanche, les principaux éléments à porter au **passif** de ce bilan sont les suivants :

- les **délais de publication** des textes réglementaires ont été **plus longs**, en 2005-2006, par rapport à 2004-2005 : seulement **quelque 70 %** des textes pris, sur tous ceux expressément prévus par les lois votées au cours de l'année parlementaire, ont été édictés **en moins de 6 mois**, terme traditionnellement requis par les instructions du Premier Ministre, contre 85 % en 2004-2005 ;

- le suivi réglementaire des 11 **lois votées en 2005-2006 après déclaration d'urgence**, procédure dont on peut attendre une accélération de la mise en œuvre de la loi, a paradoxalement moins contribué à l'amélioration générale que le suivi réglementaire des lois votées selon le droit commun ;

- le progrès constaté dans l'application des dispositions votées sur **les amendements émanant du Sénat** est de seulement 3 points (17 %, contre 14 % en 2004-2005) ; il est de 16 points pour l'application des dispositions votées sur les amendements émanant de l'Assemblée nationale (28 %, contre 12 % en 2004-2005) ;

- dans un domaine annexe, seuls 2 **rapports destinés à l'amélioration de l'information des parlementaires** ont été remis aux assemblées, alors que les lois votées en 2005-2006 prescrivaient 23 documents de cette nature ; le taux de suivi, égal à 9 %, excède cependant celui de 2004-2005, à savoir 3 %, mais demeure encore beaucoup trop faible ; sur la législature, on passe, d'une année à l'autre, de 16 % à 21 %.

Compte tenu de toutes ces données, il reste que l'on ne peut que se féliciter des progrès significatifs constatés en 2005-2006, qui demandent, bien sûr, confirmation et amplification.

INTRODUCTION : PREMIERS RÉSULTATS DE L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS

Les plus hautes autorités de l'Etat ont confirmé, en tout début d'année 2006, lors de la présentation des vœux du Parlement au Président de la République, leur **volonté partagée de progresser dans le domaine du suivi réglementaire des lois**, que les deux précédents rapports du Sénat sur l'application des lois avaient déjà mise en évidence.

Le 3 janvier 2006, M. Christian Poncelet, Président du Sénat, a ainsi affirmé que « le souci du concret nous anime à poursuivre notre travail de contrôle de l'application des lois », renforcé par l'organisation, pendant les séances d'ordre du jour réservé, « de débats sur ce point avec les membres du gouvernement concernés ».

M. Jean-Louis Debré, Président de l'Assemblée nationale, devait insister sur le fait que les textes votés en urgence ne faisaient pas l'objet d'une mise en œuvre plus rapide, notant que « cela ne manque pas de créer une certaine incompréhension chez nos citoyens ».

Et le Président de la République, toujours ce 3 janvier 2006, déclarait :

« La première exigence de l'action, c'est de mener à leur terme les réformes engagées. Une fois la loi promulguée, c'est là que tout commence. C'est notre responsabilité, et la responsabilité personnelle de chacune et de chacun d'entre vous, de s'assurer que ce qui a été voté ou décidé se traduise au plus tôt dans la réalité. »

Une telle unité de vues augure bien de l'avenir, et elle s'est traduite dans les faits : le Premier ministre a maintenu la pression sur les membres du gouvernement et sur ses services, tandis que l'Assemblée nationale et le Sénat ont continué, selon des méthodes complémentaires, à contrôler l'application des lois.

Comme on le verra dans ce 58^e rapport, cette action convergente a porté ses fruits. Les résultats obtenus en 2005-2006 sont encourageants.

A. LA POURSUITE DES EFFORTS DU POUVOIR EXÉCUTIF

Le pouvoir exécutif a poursuivi dans le sens d'une meilleure application, par décrets ou par arrêtés, des lois votées.

1) Rappelons, en s'en félicitant, que le précédent Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, avait procédé à de très importantes communications, en **Conseils des ministres** des 31 décembre 2003 et 20 décembre 2004, sur l'application des lois, afin de sensibiliser les membres du gouvernement sur ce sujet traditionnellement délicat. Le moment choisi –la « trêve des confiseurs »- n'a pas été entériné par son successeur, M. Dominique de Villepin, qui a attendu, pour sa part, le 26 juillet 2006, à savoir la « trêve estivale », pour renouer avec le souci d'attirer l'attention des ministres sur la nécessité d'une adoption, « dans les meilleurs délais », des décrets d'application des lois votées depuis le début de la législature.

Le communiqué du Conseil des ministres du 26 juillet 2006 est le suivant :

« Le Premier ministre a présenté une communication relative à l'application des lois.

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. Actuellement, 65 % des décrets d'application des lois votées sous l'actuelle législature ont été pris, contre 54 % 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 leur préparation. Il a souligné la nécessité de rendre applicables dans les plus brefs délais celles des dispositions législatives qui restent dans l'attente de leurs décrets d'application.

Il a également demandé aux ministres de veiller à ce que le Parlement soit rendu destinataire dans les meilleurs délais des rapports sur l'application des lois qui lui sont dus en application de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit : six mois après la promulgation d'une loi, le ministre qui en est responsable doit rendre compte au Parlement des conditions dans lesquelles cette loi s'applique et des textes réglementaires qui ont été pris ou restent à prendre.

Le Premier ministre a enfin demandé aux ministres d'accompagner systématiquement leurs avant-projets de loi

d'une étude d'impact et de préparer les mesures d'application des lois parallèlement aux projets de loi. »

2) M. Dominique de Villepin avait déjà adressé à son ministre d'Etat et à ses ministres, le 20 janvier 2006, la **lettre-circulaire** reproduite ci-après, pour les inciter à veiller au respect de **l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004** de simplification du droit, qui prescrit au gouvernement de présenter au Parlement un **rapport sur la mise en application de chaque loi six mois après sa date d'entrée en vigueur.**

Le Premier Ministre
N° 5129/SG

Paris, le 20 Janvier 2006

Le Premier Ministre
à
Monsieur le ministre d'Etat,
Mesdames et messieurs les ministres et ministres délégués

Objet : rapports au Parlement sur la mise en application des lois.

L'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit dispose :

« A l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi.

Ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en oeuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs. »

Je vous demande de veiller au respect de cette exigence, qui s'applique à toute loi promulguée après le 9 décembre 2004, qu'elle soit d'initiative gouvernementale ou parlementaire, à l'exception des lois autorisant l'approbation ou la ratification des accords et traités. Lorsque la loi comporte des habilitations données au Gouvernement en application de l'article 38 de la Constitution, il convient que le rapport donne également toutes les indications utiles sur le calendrier d'adoption des ordonnances prises sur le fondement de cette habilitation.

C'est au ministre principalement intéressé par le texte, à raison de ses attributions, qu'il revient de préparer le rapport et, lorsque certains des décrets et arrêtés nécessaires à l'application de la loi sont au rapport ou à la signature d'autres ministres, de recueillir auprès d'eux les informations relatives à la publication de ces actes.

Je vous rappelle que, pour chaque loi, la liste des textes d'application déjà publiés, ainsi que l'échéancier prévisionnel des textes restant à adopter, sont diffusés par les soins du secrétariat général du Gouvernement sur le site legifrance.gouv.fr. Le rapport ne doit pas se borner à la seule reprise de ces indications. Il convient, pour la bonne information du Parlement, qu'il précise également dans quelle mesure les textes réglementaires déjà adoptés assurent l'application de la loi et, s'agissant des textes restant à prendre, indique les raisons pour lesquelles ils n'ont pu être adoptés dans les six mois suivant la publication de la loi.

Le rapport, ainsi établi, doit être adressé au secrétariat général du Gouvernement qui le remettra à chaque assemblée.

Après une période de carence, le gouvernement semble avoir trouvé son régime de croisière. Une vingtaine de rapports ont été transmis aux assemblées en 2005-2006, faisant le point sur l'application d'autant de lois promulguées après le 9 décembre 2004. Ces rapports, dits de l'article 67, sont publiés, depuis le mois de septembre 2006, sur le site Legifrance.

3) Autre instrument de contrôle nouveau, mis en place en application de la loi du 1^{er} août 2004 relative aux lois de finances, **des indicateurs de performance** consacrés à l'application des lois ont été construits pour différentes missions budgétaires.

De tels indicateurs permettent de comparer les prévisions et les réalisations, tout en fixant, à échéance plus ou moins rapprochée, une valeur-cible. Le cadre de référence reste le délai de 6 mois à compter de la publication de la loi considéré de longue date comme la norme à respecter. La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) produit donc ici aussi des effets positifs, ce dont il faut se féliciter. L'annexe n° 5 fournit quelques exemples de ces indicateurs.

4) Notons aussi, à l'actif du gouvernement, l'actualisation en cours d'année de la fiche **2.2.7 (« Lois. Textes d'application »)** du « Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires », devenu « **Guide de légistique** », reproduite dans le précédent rapport du Sénat.

5) A titre d'exemple de **sensibilisation des membres du gouvernement** sur la question qui nous occupe, on signalera une initiative de M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille. Dans le cadre de la campagne nationale d'information conduite à l'occasion du premier anniversaire de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, le ministre a fait le point sur la mise en œuvre de ce texte, en fournissant, lors de **sa conférence de presse du 9 février 2006**, un dossier d'information en 11 points, dont l'un d'entre eux, le 9, était consacré, de manière très exhaustive, au recensement des décrets publiés.

6) Cependant, comme on le verra au fil du présent rapport, des **difficultés récurrentes** subsistent. On en donnera ici, comme exemple significatif, le sort plus qu'incertain réservé par le gouvernement au décret attendu pour la mise en œuvre du **curriculum vitae anonyme**, disposition introduite dans la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances par un amendement sénatorial. A propos de ce décret, le ministre délégué à l'emploi,

M. Gérard Larcher, a déclaré, le 7 septembre 2006, que rien ne serait publié « dans l'immédiat », en ajoutant qu'il préférerait attendre la signature d'un accord interprofessionnel sur « la diversité en entreprise », en cours de négociation entre le patronat et les syndicats. Ultérieurement, le 18 octobre 2006, le ministre indiquait que le curriculum vitae anonyme n'était pas « enterré », mais qu'il allait être « expérimenté, conformément à la demande des partenaires sociaux ».

B. L'OPINIÂTRETÉ DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a persévéré dans la voie d'un meilleur contrôle de l'application des lois.

1) En application de l'article 86-8 introduit dans son Règlement intérieur en 2004, l'Assemblée nationale a poursuivi, en 2005-2006, la publication de ses rapports sur l'application des lois.

Ses commissions permanentes ont établi un nombre substantiel de rapports, classés ci-après par ordre d'antériorité décroissante :

- n° 3199 Rapport commission des lois 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° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (M. Alain Gest)
- n° 3193 Rapport commission des affaires culturelles 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° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006 (MM. Jean-Pierre Door et Jacques Domergue, Mmes Cécile Gallez et Marie-Françoise Clergeau)
- n° 3165 Rapport commission des finances déposé en application de l'article 86 alinéa 8 du règlement, par la commission des finances, de l'économie générale et du plan, sur la mise en application de la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard)
- n° 3161 Rapport commission des affaires culturelles 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° 2005-102 du 11 février 2005 sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (M. Jean-François Chossy)
- n° 3092 Rapport commission des affaires culturelles 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° 2005-841 du 26

juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (M. Maurice Giro)

- n° 3077 Rapport commission des affaires économiques déposé en application de l'article 86 alinéa 8 du règlement, par la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur la mise en application de la loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur (M. Luc Chatel)
- n° 3073 Rapport commission des affaires culturelles 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° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux (Mme Muriel Marland-Militello)
- n° 3067 Rapport commission des affaires culturelles 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°2005-296 du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise (M. Pierre Morange)
- n° 2982 Rapport commission des affaires culturelles 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° 2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption (Mme Michèle Tabarot)
- n° 2975 Rapport commission des affaires culturelles 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°2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école (M. Frédéric Reiss)
- n° 2942 Rapport commission des affaires économiques déposé en application de l'article 86 alinéa 8 du règlement, par la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur la mise en application de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (M. Yves Coussain)
- n° 2922 Rapport commission des lois 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° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité (M. Thierry Mariani)
- n° 2773 Rapport commission des affaires culturelles 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° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés (M. Christian Kert)
- n° 2758 Rapport commission des affaires culturelles 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° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (M. Jean-François Chossy)
- n° 2752 Rapport commission des affaires culturelles 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° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (M. Dominique Dord, Mme Françoise de Panafieu)

- n° 2719 Rapport commission des affaires culturelles 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° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées (M. Denis Jacquat)
- n° 2706 Rapport commission des affaires culturelles 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° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique (M. Jean-Michel Dubernard)

2) Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté, le 18 mai 2006, une proposition de loi constitutionnelle tendant à modifier l'article 34 de la Constitution afin d'élargir les pouvoirs du Parlement, déposée le 2 octobre 2002 par MM. Paul Quilès, Jean-Marc Ayrault et les membres du groupe socialiste et apparentés¹. Ce texte, pour le moment en instance entre les deux assemblées, dispose notamment que « **la loi est votée par le Parlement qui en contrôle l'application et l'exécution dans les conditions prévues par les règlements des deux assemblées** ».

C. LA RECONNAISSANCE DU RÔLE DU SÉNAT

Le travail régulier accompli par le Sénat et ses commissions pour veiller à l'application des lois, entrepris depuis 1971 à l'initiative de son Bureau, enrichi au fil des ans et de mieux en mieux connu, a été salué à plusieurs reprises au cours de cette année parlementaire.

1) Le **Conseil d'Etat**, dans son rapport public pour 2006, sur le thème « Sécurité juridique et complexité du droit », a constaté « **le retard ou l'absence de décrets d'application de la loi** ». Pour ce faire, il s'est fondé sur le précédent rapport du Sénat sur le contrôle de l'application des lois, établi en 2004-2005, en reprenant les statistiques de ce document². Il a noté que, par rapport à l'Assemblée nationale, « de façon plus générale, le Sénat, par ses commissions permanentes, recueille les informations relatives à l'application des lois, lesquelles sont accessibles sur son site internet »³.

¹ Assemblée nationale, douzième législature, n° 241 (rectifié) et n° 3075.

² Conseil d'Etat, rapport public 2006, la Documentation française, Paris, 2006, p. 271.

³ Id., *ibid.*, p. 325.

2) A l'**Assemblée nationale**, dans l'exposé des motifs de leur proposition de loi constitutionnelle tendant à modifier l'article 34 de la Constitution afin d'élargir les pouvoirs du Parlement¹, MM. Paul Quilès et Jean-Marc Ayrault, et les membres du groupe socialiste et apparentés, notent que « **le Sénat s'est doté, depuis une vingtaine d'années, d'un dispositif de suivi de l'application des lois qui donne lieu à l'établissement d'un rapport annuel soumis en octobre à sa Conférence des présidents** ».

Le rapport fait, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, par M. Paul Quilès, sur cette proposition de loi², souligne que le rapport du Sénat sur l'application des lois, « bilan détaillé », est un « moyen d'information utile » ; il en salue « la régularité de sa publication » ; il en qualifie « **d'éclairantes** » les statistiques, dont il nourrit ses analyses. Au cours du débat en séance publique, le 18 mai 2006, M. Paul Quilès, le rapporteur de la commission, reprend les chiffres du Sénat.

Le ministre délégué aux relations avec le Parlement, en réponse à la question écrite de Mme Chantal Robin-Rodrigo, fort bien documentée grâce au rapport du Sénat, a eu « l'honneur de faire connaître, à l'honorable parlementaire, qu'il a pris connaissance avec intérêt du 57^e rapport annuel du Sénat »³ : le ministre en a tiré « trois améliorations notables » et « deux insuffisances »⁴.

3) Les commissions du Sénat et les sénateurs ont pris en 2005-2006 de nombreuses initiatives pour veiller à l'application des lois. Parmi ces initiatives, les commissions ont établi des rapports d'information qui, au-delà du contrôle de la parution des décrets, s'inscrivent dans une perspective d'évaluation de la loi.

La **commission des affaires sociales** a publié, le 11 octobre 2005, un **rapport d'information**, fait par M. Alain Vasselle, **sur la réforme de l'assurance-maladie**⁵, afin d'apprécier l'efficacité du service « après-vente » de la loi du 13 août 2004, notant, à ce propos, que « la publication rapide des

¹ *Assemblée nationale, douzième législature, n° 241 rectifié.*

² *Assemblée nationale, douzième législature, n° 3075, pp. 9-10 et 19-20.*

³ *Journal officiel, 24 janvier 2006, p. 764.*

⁴ *A savoir, pour les trois « améliorations notables » : la progression du taux d'application moyen des normes réglementaires d'application des lois ; le raccourcissement significatif des délais de publication des textes d'application ; l'augmentation du taux d'application des mesures requises par les lois adoptées après déclaration d'urgence. A savoir, pour les « deux insuffisances » : le nombre de lois restées inappliquées en partie ou en totalité depuis 1981 et l'absence de dépôt des rapports à caractère informatif pour chaque loi.*

⁵ *Rapport d'information fait, au nom de la commission des affaires sociales, par M. Alain Vasselle : « Réforme de l'assurance-maladie : les nouveaux outils de la régulation » (Sénat, session ordinaire de 2005-2006, n° 11).*

textes réglementaires, couplée à la présentation pédagogique de la réforme, a donné des résultats très positifs »¹.

Cette même **commission des affaires sociales** a encore publié, le 12 avril 2006, un rapport d'information, fait par M. Alain Milon, sur l'état d'application de la loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique, où l'on examine « l'entrée en vigueur très progressive » de cette loi, tout en regrettant l'existence de « mesures encore en attente », avant d'étudier les « raisons du retard » ; l'annexe n° 1 fournit les dates de parution, effectives ou prévisibles².

La **commission des affaires culturelles** a publié, le 19 octobre 2005, un rapport d'information, fait par M. Ivan Renar, sur l'application de la loi du 4 janvier 2002 relative aux établissements publics de coopération culturelle, intitulé : « **La loi à l'épreuve des faits** »³, insistant particulièrement sur les « défaillances de l'Etat » constituées par la publication d'une circulaire en retrait de la loi et par le retard d'édiction d'un décret⁴. Le rapporteur a procédé à une cinquantaine d'auditions, qui lui ont permis d'entendre une centaine de personnes et la commission des affaires culturelles a elle-même organisé, le 8 juin 2005, deux tables rondes, dans le but de réaliser une évaluation globale de la loi.

Dans le prolongement de ce bilan critique, une proposition de loi d'origine sénatoriale a été votée par le Sénat le 28 mars 2006, à l'unanimité des groupes politiques⁵.

Autre initiative fructueuse, le Sénat a discuté, **le 24 janvier 2006**, une **question orale avec débat** de M. Jean-Paul Emorine, président de la commission des affaires économiques et rapporteur du projet de loi relatif au **développement des territoires ruraux**, sur le bilan de l'application de cette loi, publiée le 24 février 2005⁶.

M. Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture et de la pêche, a longuement répondu aux intervenants, en concluant :

« Avoir une loi, c'est bien ; encore faut-il l'appliquer.

Le bilan de l'application de la loi, après sa publication il y a un an à peine, me semble positif. Néanmoins, je vous assure de mon engagement personnel, et

¹ *Id.*, *ibid.*, p. 6.

² *Rapport d'information fait, au nom de la commission des affaires sociales, sur l'état d'application de la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique (Sénat, session ordinaire de 2005-2006, n° 309, pp. 14-26 et p. 55).*

³ *Rapport d'information fait, au nom de la commission des affaires culturelles, par M. Ivan Renar sur l'application de la loi du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle (EPCC) (Sénat, session ordinaire de 2005-2006, n° 32).*

⁴ *Id.*, *ibid.*, pp. 18-19.

⁵ *Proposition de loi modifiant le code général des collectivités territoriales et la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle (Sénat, session ordinaire de 2005-2006, n° 224).*

⁶ *Orateurs inscrits : MM. Jean-Marc Pastor, Jacques Blanc, Aymeri de Montesquiou, Daniel Soulage, Paul Raoult, Bruno Sido, Gérard Delfau, Thierry Repentin.*

de celui de l'ensemble des ministres du gouvernement, à mener un suivi vigilant des textes d'application. »

On rappellera aussi que la **commission des affaires économiques** désigne chaque année ceux de ses membres chargés de suivre l'évolution de l'application des lois et d'en informer périodiquement la commission, et qu'elle entend des ministres en commission sur ce sujet.

Le président de la **commission des affaires sociales**, M. Nicolas About, a également proposé, le 15 mars 2006, d'organiser, chaque année, l'audition des ministres en charge des textes votés relevant de leur secteur de compétences, pour qu'ils fassent le point des décrets publiés et qu'ils justifient les éventuels retards de parution.

*
* *

Avant d'aborder le bilan statistique de l'application des lois, notons que pour la première fois depuis le début de la XII^e législature (2002-2007), au cours de l'année parlementaire 2005-2006, aucune session extraordinaire n'a eu lieu en juillet et aucune loi n'a été définitivement adoptée lors de la session extraordinaire de septembre.

Sessions extraordinaires sous la XII^e législature (2002-2007)

2005-2006 :	7 septembre – 28 septembre 2006
2004-2005 :	1er juillet – 13 juillet 2005
2003-2004 :	1er juillet – 30 juillet 2004
2002-2003 :	1er juillet – 24 juillet 2003
2001-2002 :	2 juillet – 3 août 2002

Dans la mesure où le présent bilan est arrêté, comme à l'accoutumée, au 30 septembre, la séquence temporelle de l'adoption des lois votées en 2005-2006 a contribué à l'appréciation plus favorable portée sur leur suivi réglementaire.

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.

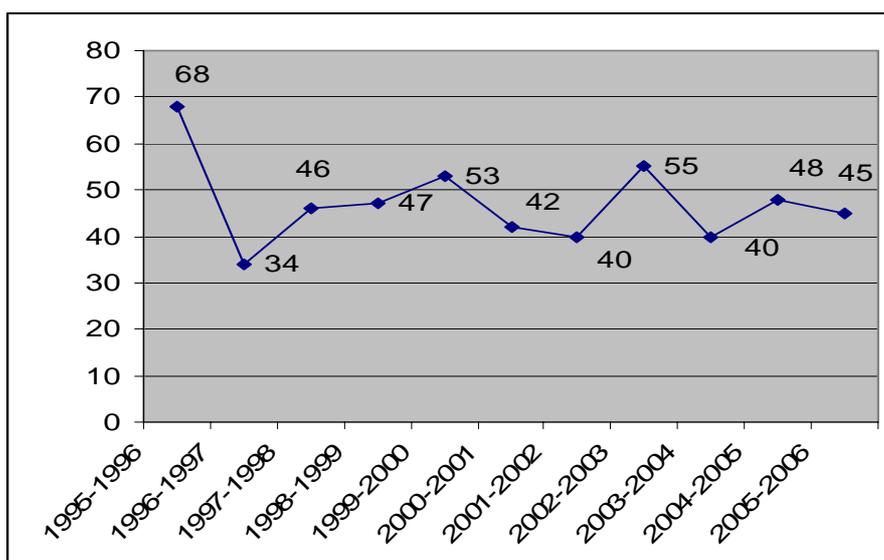
On trouvera, sous les observations des commissions permanentes, des développements spécifiques sur la publication des rapports au Parlement (liste des rapports en annexe n° 6). On trouvera également des comptes rendus établis par les commissions sur la publication des ordonnances prises en application de lois d'habilitation (liste en annexe n° 4).

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

A. 32 LOIS VOTÉES PRÉVOIENT DES TEXTES D'APPLICATION

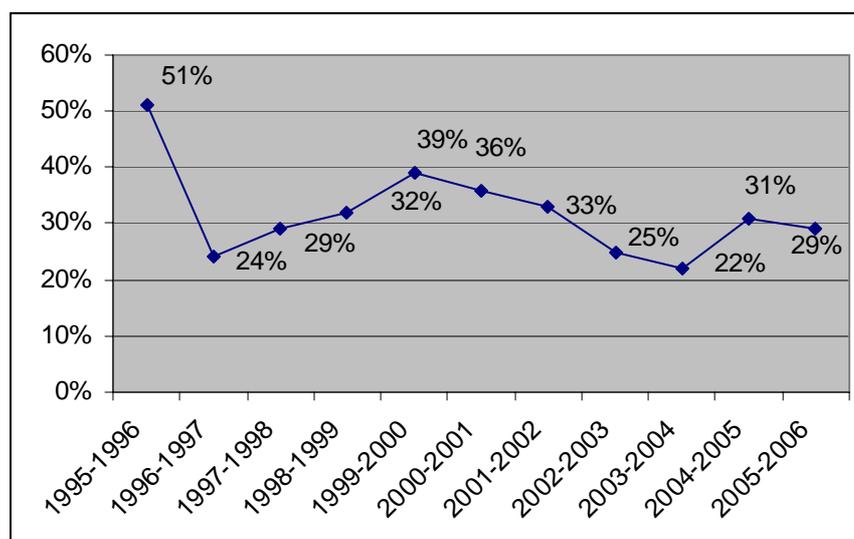
45 lois ont été définitivement adoptées par le Parlement en 2005-2006 (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification de conventions ou accords internationaux). Ce nombre traduit un léger recul par rapport à l'exercice précédent (48), sans revenir, pour autant, aux niveaux de 2001-2002 et de 2003-2004 (40 lois).

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



13 de ces 45 lois sont des **lois d'application directe**, contre 15 sur 48 en 2004-2005, **ne prévoyant l'intervention d'aucune mesure de suivi réglementaire**. Leur part relative, dans le total des textes adoptés, a sensiblement diminué d'un exercice à l'autre (28,9 %, contre 31,2 % en 2004-2005).

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



Le résultat obtenu en 2005-2006 a été influencé par le vote de 5 lois qui, par leur nature, se suffisent généralement à elles-mêmes : 3 sont d'ordre régalien (pouvoirs publics) et 2 d'ordre comptable (règlement d'un budget).

Parmi ces 13 lois d'application directe :

- 6 relèvent de la commission des lois,
- 4 de la commission des affaires économiques,
- 2 de la commission des finances,
- 1 de la commission des affaires culturelles.

13 lois d'application directe (2005-2006)

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

- Loi du 13 juin 2006 relative au droit de préemption et à la protection des locataires en cas de vente d'un immeuble ;

- Loi du 5 avril 2006 relative à la garantie de conformité du bien au contrat due par le vendeur au consommateur et à la responsabilité du fait des produits défectueux ;

- Loi du 5 avril 2006 relative à l'élection du Président de la République ;

- Loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs ;

- Loi organique du 15 décembre 2005 modifiant les dates des renouvellements du Sénat ;

- Loi du 15 décembre 2005 prorogeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007.

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

- Loi du 11 juillet 2006 relative à la fixation des rendements des vins à appellation d'origine contrôlée pour la campagne 2006-2007 ;

- Loi du 14 avril 2006 relative au fonctionnement du Syndicat des transports d'Ile-de-France ;

- Loi du 1^{er} mars 2006 relative à la réalisation de la section entre Balbigny et La Tour-de-Salvagny de l'autoroute A 89 ;

- Loi du 1^{er} mars 2006 relative aux obtentions végétales.

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

- Loi du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005 ;

- Loi du 21 octobre 2005 portant règlement définitif du budget de 2004.

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

- Loi du 1^{er} juin 2006 relative aux délégués départementaux de l'éducation nationale.

Si l'on déduit des 45 lois votées (hors conventions) les 13 lois d'application directe, il reste **32 lois prévoyant des mesures réglementaires** (33 en 2004-2005).

B. SUR CES 32 LOIS, PRÈS DES 2/3 ÉTAIENT TOTALEMENT OU PARTIELLEMENT APPLICABLES AU 30 SEPTEMBRE 2006

Les 32 lois appelant des mesures réglementaires d'application pouvaient être, au 30 septembre 2006 :

- soit « **non applicables** »¹ (aucun texte réglementaire n'étant paru) : ce qui est le cas de **12** lois (17 en 2004-2005), représentant 26,6 % du total de 45, et surtout, 37,5 % du total de 32 ;

- soit « **partiellement applicables** » (une partie seulement des textes réglementaires étant parue) : ce qui est le cas de **17** lois (13 lois en 2004-2005), représentant 37,8 % du total de 45 et, surtout, 53,1 % du total de 32 ;

- soit « **applicables** » (tous les textes réglementaires étant parus) : ce qui est le cas de **3** lois seulement (3 également en 2004-2005), représentant 6,7 % du total de 45 et surtout, 9,4 % du total de 32.

On constate que la part relative **des lois non applicables, dans le total des lois appelant des mesures réglementaires d'application**, a nettement diminué d'un exercice à l'autre (37,5 %, contre 51,5 %) ; la part relative des lois **partiellement applicables** est remontée à plus de 50 % (53,1 %, contre 39,4 %) ; la part relative des **lois applicables** a progressé (9,4 %, contre 9,1 %).

Application des lois : évolution de 1999-2000 à 2005-2006
(en % des lois appelant des mesures réglementaires d'application)
(au 30 septembre de chaque année parlementaire)

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

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

D'un exercice à l'autre, la situation a évolué favorablement.

En effet, la masse des lois partiellement applicables et des lois applicables représente **près des deux tiers** (62,5 %) du total des lois appelant des mesures réglementaires d'application, contre seulement **la moitié** en 2004-2005, comme en 2003-2004.

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

(en % et au 30 septembre de chaque année)

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

Pour la première fois depuis l'année parlementaire 2001-2002, le nombre des lois partiellement applicables excède le nombre des lois non applicables.

La crise des trois derniers exercices est donc en voie d'être surmontée.

1) Parmi les **3 lois ayant reçu toutes leurs mesures d'application**, 1 relève de la commission des affaires sociales, 1 de la commission des lois, 1 de la commission des affaires étrangères.

Ces trois lois ne prescrivaient, globalement, que **5 mesures**, dont l'une, « en tant que de besoin ».

3 lois applicables (2005-2006)

Commission des affaires sociales : loi du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise (**2 mesures prévues et prises**).

Commission des lois : loi du 18 novembre 2005 prorogeant l'application de la loi du 3 avril 1955 (**1 mesure prévue -en tant que de besoin- et prise**).

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées : loi du 12 décembre 2005 modifiant diverses dispositions relatives à la défense (2 mesures prévues et prises).

La performance est ici moins significative que l'an dernier, quand, pour trois lois applicables également, 9 mesures étaient attendues. Mais ces 3 lois sont devenues applicables en moins de 3 mois.

2) **Les lois partiellement applicables au 30 septembre 2006** le sont dans des conditions très inégales : le taux d'application de chacune varie de 2 % à 90 %.

Les éléments déterminants sont ici :

- soit la **forte valeur emblématique** du texte (par exemple **loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche**, dont le Président de la République a souligné, le 25 avril 2006, la nécessité de prendre tous les décrets d'application « avant la rentrée prochaine¹ » (taux d'application, au 30 septembre 2006 : 33 %) ;

- soit la transposition d'une **directive européenne** (adaptation du droit communautaire dans le domaine de l'environnement) ;

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

- soit, tout bonnement, la **date de promulgation** (8 lois, sur les 17 partiellement applicables, ont été promulguées après le 1^{er} mars 2006).

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

17 lois partiellement applicables (2005-2006)	
	Taux d'application au 30 septembre 2006
<ul style="list-style-type: none"> • Commission des affaires économiques (5) : - Loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement ; - Loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux ; - Loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports ; - Loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole ; - Loi du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement. 	<p style="text-align: center;">2 %, pour 41 mesures prévues</p> <p style="text-align: center;">33 %, pour 6 mesures prévues</p> <p style="text-align: center;">11 %, pour 28 mesures prévues</p> <p style="text-align: center;">41 %, pour 46 mesures prévues</p> <p style="text-align: center;">90 %, pour 10 mesures prévues</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Commission des affaires sociales (4) : - Loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances ; - Loi du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes ; - Loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux ; - Loi du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006. 	<p style="text-align: center;">34 %, pour 29 mesures prévues</p> <p style="text-align: center;">67 %, pour 3 mesures prévues</p> <p style="text-align: center;">80 %, pour 15 mesures prévues</p> <p style="text-align: center;">37 %, pour 70 mesures prévues</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Commission des finances (3) : - Loi du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 ; - Loi du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 ; - Loi du 15 décembre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'assurance. 	<p style="text-align: center;">33 %, pour 21 mesures prévues</p> <p style="text-align: center;">54 %, pour 26 mesures prévues</p> <p style="text-align: center;">47 %, pour 15 mesures prévues</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Commission des affaires culturelles (2) : - Loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif ; - Loi du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs. 	<p>80 %, pour 10 mesures prévues</p> <p>20 %, pour 5 mesures prévues</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Commission des lois (2) : - Loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales ; - Loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers. 	<p>33 %, pour 3 mesures prévues</p> <p>47 %, pour 15 mesures prévues</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Commission spéciale (Recherche) (1) : - Loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche. 	<p>33 %, pour 12 mesures prévues</p>

Au sein de la catégorie des lois partiellement applicables, on note, d'un exercice à l'autre, une dispersion, selon le taux d'application, beaucoup plus satisfaisante.

**Dispersion, selon le taux d'application, des lois partiellement applicables
(Comparaison entre 2004-2005 et 2005-2006)**

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

Le **taux moyen d'application des lois partiellement applicables** passe d'ailleurs brutalement de **30,8 %**, en 2004-2005, à **43,6 %** en 2005-2006.

Les résultats obtenus sont donc très probants.

3) En règle générale, les **lois non applicables au 30 septembre 2006** ont été adoptées tardivement lors de l'année parlementaire.

12 lois non applicables (2005-2006)

	<u>Nombre de mesures prévues</u>
<ul style="list-style-type: none">• Commission des lois (4) :<ul style="list-style-type: none">- Loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration ;- Loi du 5 juillet 2006 relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives ;- Loi du 1^{er} juillet 2006 portant dispositions statutaires applicables aux membres de la Cour des comptes ;- Loi du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités.	26
<ul style="list-style-type: none">• Commission des affaires économiques (3) :<ul style="list-style-type: none">- Loi du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs ;- Loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire ;- Loi du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme.	9 25 6
<ul style="list-style-type: none">• Commission des affaires culturelles (2) :<ul style="list-style-type: none">- Loi du 1^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information ;- Loi du 22 juin 2006 modifiant le code général des collectivités territoriales et la loi du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle.	14 2
<ul style="list-style-type: none">• Commission des affaires sociales (1) :<ul style="list-style-type: none">- Loi du 27 juin 2006 visant à accorder une majoration de pension de retraite aux fonctionnaires handicapés.	1
<ul style="list-style-type: none">• Commission des finances (1) :<ul style="list-style-type: none">- Loi du 31 mars 2006 relative aux offres publiques d'acquisition.	2
<ul style="list-style-type: none">• Commission des affaires étrangères (1) :	

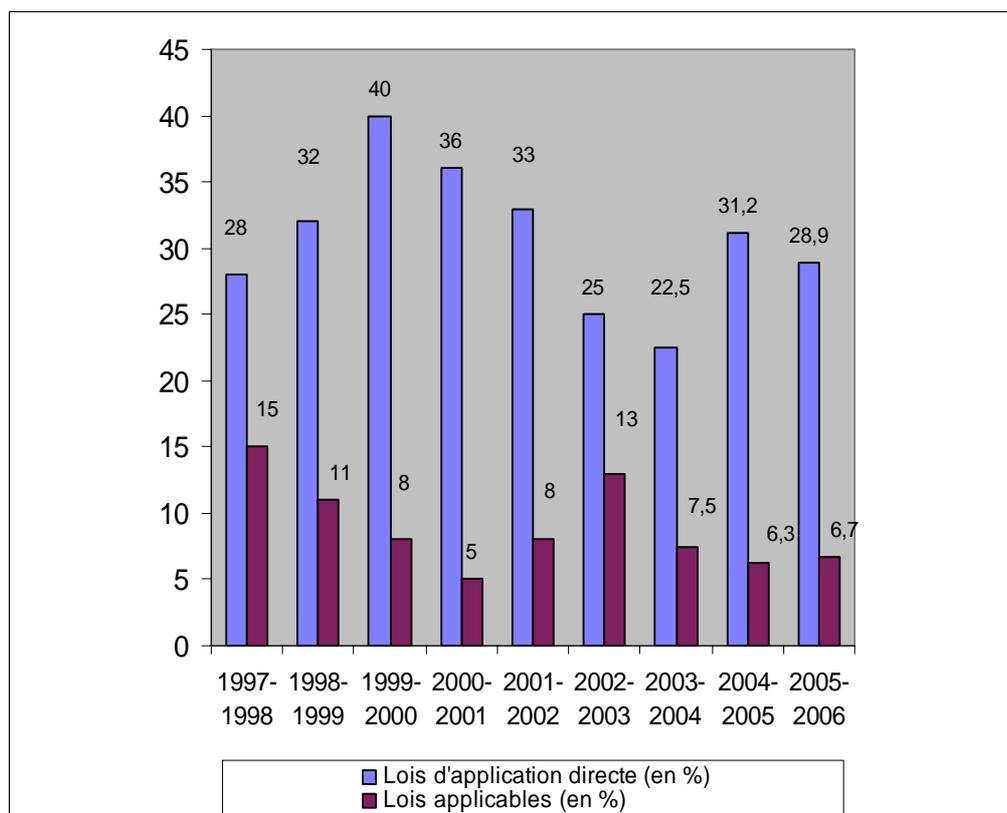
- Loi du 18 avril 2006 modifiant la loi du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense.	4
---	---

*
* *

En définitive, le nombre des lois totalement applicables (lois d'application directe et lois devenues applicables) atteint **16** (13 + 3) en 2005-2006 (contre 18 en 2004-2005, 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 35,6 %** du total des lois votées (45), **contre 37,5 %** en 2004-2005.

Ce léger recul n'est pas significatif et ne porte pas à conséquence, compte tenu de la diminution du nombre des 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)**



La meilleure application ainsi constatée au niveau des lois elles-mêmes revêt une ampleur encore plus considérable si l'on examine, comme on va le faire, le suivi réglementaire des dispositions, insérées dans toutes les lois, prescrivant la publication de décrets ou d'arrêtés.

C. PUBLICATION DES MESURES RÉGLEMENTAIRES PRESCRITES PAR LE LÉGISLATEUR : SPECTACULAIRE AMÉLIORATION DU TAUX D'APPLICATION

L'application des lois peut être réalisée :

- soit en réponse à une prescription expressément formulée dans le dispositif de la loi (« **Un décret fixera les conditions** »...) ;

- soit à l'initiative du gouvernement, en l'absence de toute norme explicite.

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

1) L'année parlementaire 2005-2006 a été caractérisée, par rapport à l'exercice précédent, par une double diminution :

- du nombre des lois promulguées appelant des mesures d'application, comme on l'a déjà vu, à savoir 32, contre 33 ;

- du nombre de dispositions, insérées dans ces lois, prescrivant un suivi réglementaire, à savoir 454, contre 670 ; la baisse est, ici, beaucoup plus prononcée, de l'ordre d'un tiers.

Il s'ensuit que le nombre moyen, par loi, de dispositions prescrivant un suivi réglementaire est revenu de 20 à 14. Cet amoindrissement a intéressé 5 commissions permanentes sur 6, seule, la commission des lois enregistrant une faible progression.

Nombre moyen (arrondi), par loi
(hors lois d'application directe : soit 45 – 13)
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
2005-2006	8 (4 lois)	21 (8 lois)	3 (2 lois)	20 (6 lois)	16 (4 lois)	7 (7 lois)	12 (1 loi)	14 (32 lois)

2) On note, compte tenu du nombre de mesures réglementaires prises, et l'on ne saurait trop s'en féliciter, un remarquable **progrès du taux moyen d'application**, qui gagne, d'un exercice à l'autre, 14 points, **passant de 16 % à 30 %**. La performance est spectaculaire, car elle renoue quasiment avec le score de l'année 1999-2000, sans toutefois rejoindre le haut niveau historique de l'année 1996-1997.

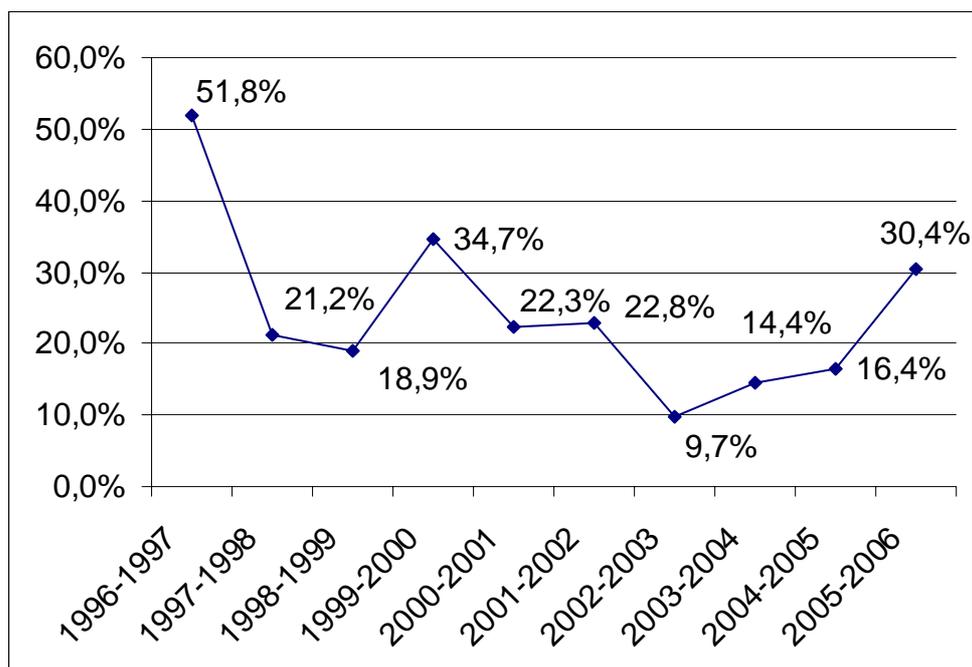
Lois votées en 2005-2006
Application des dispositions pour lesquelles
un texte réglementaire est prévu par la loi
(du 1^{er} octobre 2005 au 30 septembre 2006)

	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	31	171	6	120	65	49	12	454
- entrées en application	9	34	2	52	28	9	4	138

- restant à appliquer	22	137	4	68	37	40	8	316
Taux d'application (arrondi)	29 %	20 %	33 %	43 %	43 %	18 %	33 %	30 %

Evolution, depuis 1996-1997, 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)
1996-1997	26	253	131	51,8 %
1997-1998	33	358	76	21,2 %
1998-1999	32	392	74	18,9 %
1999-2000	32	331	115	34,7 %
2000-2001	27	425	95	22,3 %
2001-2002	27	617	141	22,8 %
2002-2003	41	559	54	9,7 %
2003-2004	31	699	101	14,4 %
2004-2005	33	670	110	16,4 %
2005-2006	32	454	138	30,4 %



3) Le **taux moyen d'application de 30 %** des dispositions législatives appelant un suivi réglementaire dissimule, selon le champ des compétences de chaque commission, **des performances contrastées** :

- **excellente** sur les **lois relevant de la commission des affaires sociales** (**43 %** en 2005-2006, contre seulement 17 % en 2004-2005, soit + 26 points) et **de la commission des finances** (**43 %** également en 2005-2006, contre 32 % en 2004-2005, soit + 11 points) ;

- **bonne** sur les **lois relevant de la commission des affaires économiques** (20 % en 2005-2006, contre seulement 6 % en 2004-2005, soit + 14 points) et **de la commission des affaires culturelles** (29 % en 2005-2006, contre seulement 18 % en 2004-2005, soit + 11 points) ;

- **peu satisfaisante** sur les lois relevant de la commission des lois, où, ici, le seul recul est net (18 % en 2005-2006, contre 21 % en 2004-2005, soit - 3 points), en raison du vote tardif de la **loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration**, non applicable au 30 septembre 2006, dont les 26 mesures prévues représentent plus de la moitié du total, pour l'année 2005-2006, des mesures prévues pour cette commission.

Le cas de la **commission des affaires étrangères** est spécifique, parce que l'année 2004-2005 a été caractérisée par un nombre élevé, inhabituel pour cette commission, de dispositions à appliquer, résultant de la

loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, ce qui expliquait la faiblesse du taux d'application, avec 20 %.

4) La très nette amélioration constatée est largement due à la forte mobilisation, par le Premier Ministre, des différents ministères, afin d'obtenir une application plus satisfaisante des lois (communication en Conseil des ministres, fondée sur un bilan semestriel ; construction, dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), d'indicateurs de performance ; lettre-circulaire, suivi d'effets, sur la publication de rapports, destinés au Parlement, pour chacune des lois votées depuis le 9 décembre 2004). Mais il faut aussi compter avec les efforts déployés, depuis deux ans, par les assemblées parlementaires, qui ont stimulé les administrations.

L'action des services a elle-même été consolidée par le contexte d'une année parlementaire qui a présenté, en 2005-2006, par rapport aux exercices précédents, deux caractéristiques spécifiques :

- comme on l'a vu, un moins grand nombre de dispositions prescrivant formellement un suivi réglementaire a été adopté ;

- mais surtout, **il n'y a pas eu de session extraordinaire pendant le mois de juillet**, et, par suite, **deux lois seulement (immigration, droit d'auteur) appelant des textes d'application ont été promulguées au-delà du 14 juillet, à une échéance proche de la date limite du 30 septembre, retenue pour la clôture de notre saisie des données** ; on ne peut décemment attendre des lois promulguées au cœur de l'été qu'elles reçoivent leur suivi réglementaire dans un laps de temps aussi court.

On pourra d'ailleurs comparer utilement les taux d'application aux 30 septembre 2005 et 2006 des 11 lois promulguées en juillet et en août 2005, hors lois d'application directe, pour bien apprécier la difficulté de parvenir à un résultat concluant avant cette date limite du 30 septembre, dans les développements consacrés par le présent rapport à l'application des lois votées antérieurement à l'année parlementaire écoulée (cf. infra, II-C).

5) Par ailleurs, 33 dispositions réglementaires **non explicitement prévues** par le législateur ont été prises par le gouvernement.

Nombre total de dispositions ayant fait l'objet d'un texte d'application
(lois votées pendant l'année parlementaire 2005-2006, hors lois d'application directe)

	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total
- Texte réglementaire prévu par la loi	9	34	2	52	28	9	4	138

- Texte réglementaire non prévu par la loi	1	12	-	17	1	2	-	33
TOTAL	10	46	2	69	29	11	4	171

La part relative, dans le total des textes réglementaires publiés, des textes non prévus, est de **19 %** en 2005-2006, contre 27 % en 2004-2005, 21 % en 2003-2004, 25 % en 2002-2003, 28 % en 2001-2002 et 22 % en 2000-2001.

D. DÉLAIS DE PUBLICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES : ALLONGEMENT RELATIF

Les délais de publication des textes ont été plus longs.

1) Sur les 138 textes réglementaires explicitement prévus et parus, on assiste, en 2005-2006, à un allongement relatif des délais de publication :

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

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

- mais bien sûr et surtout, **31 %** ont été publiés en **plus de 6 mois**, contre 15 % en 2004-2005, 25 % en 2003-2004, 17 % en 2002-2003 et 14 % 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 2005 au 30 septembre 2006)

Mesures prévues 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>	3	3	2	11	8	4	1	32	23 %
<3 mois-6 mois>	5	17	-	23	8	4	3	60	44 %
<6 mois-1 an>	-	13	-	17	12	1	-	43	31 %
TOTAL	9	34	2	52	28	9	4	138	100 %

Délai moyen : 4 mois et demi
Délai minimal : 0 jour
Délai maximal : environ 9 mois

2) Sur les **33** autres textes réglementaires parus, qui n'étaient **pas prévus** par le législateur, le résultat livre aussi une sensible détérioration : **15 %** ont été publiés à **moins de 3 mois**, contre 17 % en 2004-2005, 11 % en 2003-2004 (mais **61 %** en 2002-2003, **22 %** en 2001-2002 et **30 %** en 2000-2001). On revient à 64 %, contre 85 % en 2004-2005, 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 2005 au 30 septembre 2006)

Nombre de mesures prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
< 1 mois	-	-	-	2	-	-	-	2	6 %
<1 mois-3 mois>	-	2	-	1	-	-	-	3	9 %
<3 mois-6 mois>	1	5	-	9	-	1	-	16	49 %
<6 mois-1 an>	-	5	-	5	1	1	-	12	36 %
TOTAL	1	12	-	17	1	2	-	33	100 %

Délai moyen : 4 mois et demi
Délai minimal : 3 jours
Délai maximal : 8 mois et demi

La statistique cumulée (138 textes d'application prévus et 33 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 2005 au 30 septembre 2006)

Nombre de mesures prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
< 1 mois	1	1	-	3	-	-	-	5	3 %
<1 mois-3 mois>	3	5	2	12	8	4	1	35	21 %

<3 mois-6 mois>	6	22	-	32	8	5	3	76	44 %
<6 mois-1 an>	-	18	-	22	13	2	-	55	32 %
TOTAL	10	46	2	69	29	11	4	171	100 %

Délai moyen : 4 mois et demi
Délai minimal : 0 jour
Délai maximal : environ 9 mois

Bien sûr, la dégradation, en termes cumulés, est sensible :

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

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

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

II. APPLICATION DES LOIS VOTÉES DEPUIS JUIN 1981 : PRIORITÉ AUX LOIS VOTÉES SOUS LA XII^E LÉGISLATURE

On examinera successivement :

- les mesures réglementaires prises en 2005-2006 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 2006), 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 2005-2006, 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 2005-2006.

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 2005 au 30 septembre 2006)

Nombre de mesures prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	% arrondis
< 6 mois	1	8	-	14	2	28	-	53	9 %
<6 mois-1 an>	2	59	3	93	19	5	-	181	30 %
<1 an-2 ans>	6	43	19	107	5	63	-	243	40 %
> 2 ans	1	47	-	27	7	42	5	129	21 %
TOTAL	10	157	22	241	33	138	5	606	100 %

Délai moyen : près de 2 ans

Délai minimal : plus de 2 mois

Délai maximal : près d'un quart de siècle

606 mesures réglementaires ont été prises, en 2005-2006, pour appliquer des lois précédemment votées.

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

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

- 21 % au-delà de 2 ans (contre 24 % en 2004-2005, 19 % en 2003-2004 et 30 % en 2002-2003) ; il y a progrès.

Il s'ensuit que l'ajustement a été opéré sur le délai compris entre 1 an et 2 ans (40 % des mesures, contre 30 % en 2004-2005, 27 % en 2003-2004 et 42 % en 2002-2003).

Le délai moyen de publication, sur ces 606 mesures, a diminué d'un mois par rapport à l'exercice précédent.

*

* *

En termes de « stock », depuis juin 1981, on dénombre, y compris les lois votées en 2005-2006 (12 non applicables, 17 partiellement applicables) :

- 27 lois non applicables, surtout soumises à la commission des lois (13) ; la plus ancienne remonte toujours à 1997 (loi du 24 avril 1997 portant diverses dispositions relatives à l'immigration) ;

- 199 lois partiellement applicables, surtout soumises aux commissions des lois (50) et des affaires sociales (49), à la commission des affaires économiques (42) et à la commission des finances (40) ; 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).

Commissions	Lois partiellement applicables	Lois non applicables
Affaires sociales	Loi du <u>9 janvier 1986</u> portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière (97 mesures prévues, 70 prises)	Loi du <u>26 mai 1999</u> créant le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » (1 mesure prévue, 0 prise).
Affaires économiques	Loi du <u>30 décembre 1986</u> relative à l'organisation économique en agriculture (4 mesures prévues, 3 prises)	Loi du <u>8 décembre 2004</u> relative à la protection des inventions biotechnologiques (1 mesure prévue, 0 prise).
Finances	Loi du <u>24 janvier 1984</u> relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit (49 mesures prévues, 46 prises).	Loi du <u>31 mars 2006</u> relative aux offres publiques d'acquisition (2 mesures prévues, 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).

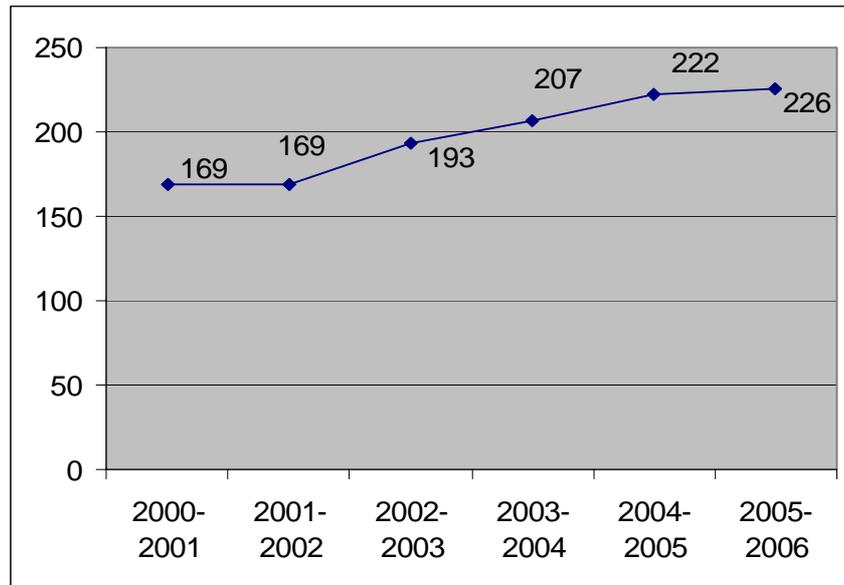
Ces **226** lois (27 + 199) représentent **16,1 %** des **1 405** lois adoptées depuis juin 1981 (contre 16,3 % en 2004-2005, pour 1 360 lois ; 15,8 % en 2003-2004, pour 207 lois ; 15,2 % en 2002-2003, pour 193 lois ; 13,9 % en 2001-2002, pour 169 lois ; 14,4 % en 2000-2001, également pour 169 lois ; 15,9 % en 1999-2000, pour 180 lois).

D'un exercice à l'autre, on note :

- une diminution du stock des lois non applicables : - 7 unités ;
- une augmentation du stock des lois partiellement applicables : + 11 unités.

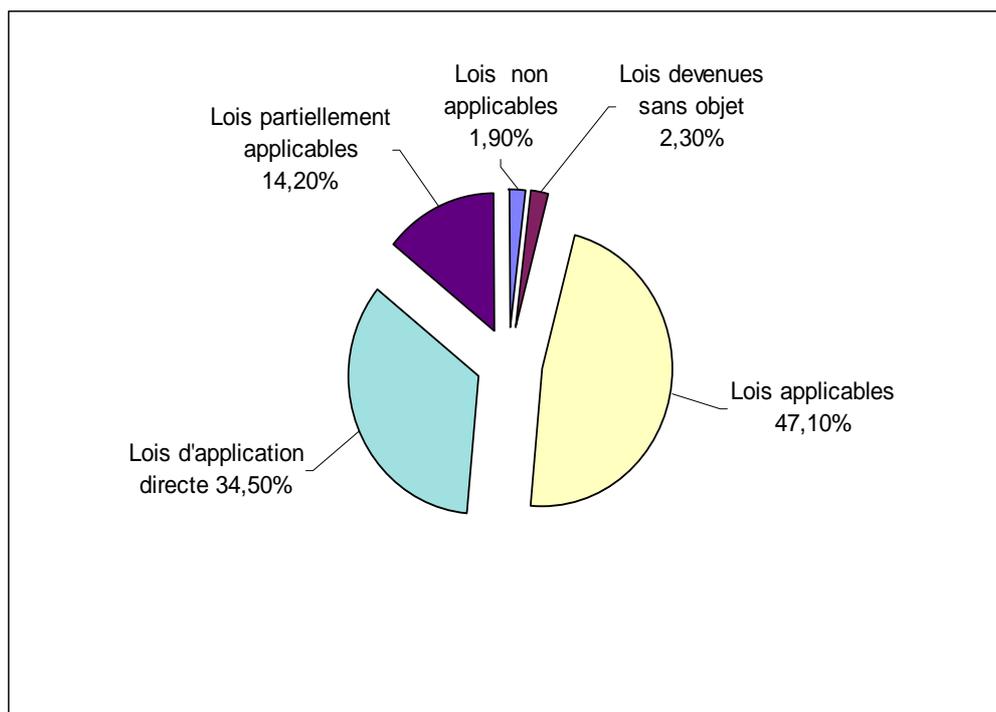
Pour la première fois depuis 3 années parlementaires, le taux de croissance du « stock » de lois en attente de l'intégralité de leur suivi réglementaire est ainsi resté quasiment stable, après 3 années de vive progression, comme le montre le graphique suivant.

Évolution annuelle, depuis 2000-2001, du nombre de lois en attente, depuis juin 1981, de l'intégralité de leur suivi réglementaire



Etat de l'application des lois votées depuis juin 1981
(nombre total de lois votées : 1 405)

(en pourcentage)



*

* *

On note que 10 lois, votées pendant la XII^e législature, ont été rendues applicables, durant l'année 2005-2006 ; 3 autres, votées avant la XII^e législature, ont également été rendues applicables en 2005-2006.

Lois antérieures à l'année parlementaire devenues totalement applicables en 2005-2006

- Loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement.
- Loi organique du 20 juillet 2005 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.
- 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 20 avril 2005 tendant à créer un Conseil des prélèvements obligatoires.
- Loi du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise.
- Loi du 9 août 2004 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger.

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

- Loi du 23 février 2004 portant création des communautés aéroportuaires.

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

- Loi du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie.

- Loi du 8 juin 1999 tendant à protéger les acquéreurs et propriétaires d'immeubles contre les termites et autres insectes xylophages.

- Loi du 3 janvier 1985 portant diverses dispositions d'ordre social (mesures à prendre jugées inutiles après la publication du nouveau code de la sécurité sociale)

- Loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

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.**

656 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 2006)

Nombre de mesures prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	% arrondis
< 6 mois	-	-	-	-	-	2	-	2	-
< 6 mois-1 an>	2	2	-	66	14	29	2	115	17 %
< 1 an-2 ans>	1	33	-	67	18	50	5	174	27 %
> 2 ans	19	155	-	57	8	123	3	365	56 %
TOTAL	22	190	-	190	40	204	10	656	100 %

Délai moyen : plus de 3 ans
Délai minimal : 4 mois et 21 jours
Délai maximal : près d'un quart de siècle

Le délai moyen de publication, sur ces 656 mesures, a excédé **3 ans en 2005-2006**, contre plus de 2 ans en 2004-2005, pour alors 586 mesures, et en 2003-2004, pour alors 453 mesures. On assiste, ici, à une détérioration, d'autant plus que ce délai moyen était légèrement inférieur à 2 ans en 2002-2003, pour 335 mesures.

Mais cette détérioration n'est pas vraiment significative, car l'on raisonne ici sur un stock de lois votées avant le 19 juin 2002 -voici plus de 4 ans- et les délais de publication ont vocation, en conséquence, à être de plus en plus longs, ce qui confère un caractère purement mécanique à l'évolution.

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

Au total, 1 975 mesures réglementaires attendues sur les lois votées depuis le début de la législature en cours 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 2006)

Nombre de mesures prises dans un délai	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	% arrondis
< 6 mois	29	100	12	337	116	91	10	695	35 %
< 6 mois-1 an>	13	167	3	249	112	107	4	655	33 %
< 1 an-2 ans>	14	109	19	186	32	138	14	512	26 %
> 2 ans	1	33	-	24	11	38	6	113	6 %
TOTAL	57	409	34	796	271	374	34	1 975	100 %

Délai moyen : près d'un an

Délai minimal : 0 jour

Délai maximal : plus de 3 ans

Le délai moyen de publication a augmenté : il est passé de 8 mois et 17 jours en 2004-2005 à 10 mois et 3 jours en 2005-2006.

On notera avec satisfaction que la plupart des **lois promulguées en juillet et août 2005** ont fait l'objet, en 2005-2006, d'un suivi réglementaire appréciable, alors qu'elles n'avaient encore reçu quasiment aucun texte d'application au 30 septembre 2005.

<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	Taux d'application au 30 septembre 2006
Loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises (urgence).	53	0 %	38 %
Loi du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises (urgence).	27	0 %	93 %
Loi du 26 juillet 2005 tendant à mettre à disposition du public les locaux dits du Congrès, au château de Versailles.	1	0 %	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 %	69 %
Loi du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie (urgence).	23	0 %	71 %
Loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.	1	0 %	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 %	100 %
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 %	100 %
Loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement.	2	0 %	100 %
Loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (urgence).	27	0 %	39 %

<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	Taux d'application au 30 septembre 2006
Loi du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption.	6	0 %	80 %

On suivra aussi les progrès enregistrés sur les **lois promulguées en juillet et en août 2004**.

Le taux moyen d'application de ces 6 textes est de plus de 66 % au **30 septembre 2006**, ce qui est satisfaisant, mais encore insuffisant. Il atteint 81 % pour la réforme de l'assurance maladie et 77 % pour la réforme de la décentralisation, deux lois à fort contenu emblématique.

Suivi réglementaire, au 30 septembre 2006, des lois promulguées en juillet et en août 2004

	<u>Nombre de mesures prévues</u>	<u>Taux d'application au 30 septembre 2006</u>
- Loi du 9 août 2004 relative à la santé publique	109	48 %
- Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.....	62	77 %
- Loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie	63	81 %
- Loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique	41	39 %
- Loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle	33	84 %
- Loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.....	26	71 %
Taux moyen d'application pour les 6 lois	334	66,6 %

--	--	--

On signalera, 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 2006, à **86 %** ; celle du 1^{er} août 2003 de sécurité financière (77 mesures prévues), à **96 %** ; celle du **30 juillet 2003** relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (32 mesures prévues), à **83 %** ; celle du **1^{er} août 2003** d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine (20 mesures prévues) était déjà appliquée à 100 % au 30 septembre 2005. On ne peut que se féliciter de tels résultats, 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, compte tenu, par rapport aux lois de financement de la sécurité sociale, de leur moindre nombre unitaire de mesures prévues (**depuis 2002**, 191 mesures prévues par 9 lois de finances (moyenne : 21), contre 183 mesures prévues par 4 lois de financement de la sécurité sociale (moyenne : 46).

**Taux d'application, au 30 septembre 2006, sur les lois de finances
et les lois de financement de la sécurité sociale**

Lois de finances

Pour 2006 (30 décembre 2005)	33 % , pour 21 mesures prévues
Rectificative pour 2005 (30 décembre 2005)	54 % , pour 26 mesures prévues
Pour 2005 (30 décembre 2004)	77 % , pour 34 mesures prévues
Rectificative pour 2004 (30 décembre 2004)	79 % , pour 28 mesures prévues
Pour 2004 (30 décembre 2003)	91 % , pour 32 mesures prévues
Rectificative pour 2003 (30 décembre 2003)	85 % , pour 27 mesures prévues
Pour 2003 (30 décembre 2002)	100 % , pour 5 mesures prévues
Rectificative pour 2002 (30 décembre 2002)	94 % , pour 18 mesures prévues
Rectificative pour 2002 (6 août 2002)	Loi d'application directe

Lois de financement de la sécurité sociale

Pour 2006 (19 décembre 2005)	37 % , pour 70 mesures prévues
Pour 2005 (20 décembre 2004)	54 % , pour 13 mesures prévues
Pour 2004 (18 décembre 2003)	55 % , pour 77 mesures prévues
Pour 2003 (20 décembre 2002)	39 % , pour 23 mesures prévues



III. PUBLICATION, SELON LEUR ORIGINE, DES MESURES PRÉVUES PAR LES LOIS VOTÉES EN 2005-2006 : LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES AMENDEMENTS ADOPTÉS, ISSUS DU PARLEMENT, PROGRESSE À NOUVEAU, MAIS PEU AU BÉNÉFICE DU SÉNAT

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

Sur 138 mesures prises en 2005-2006, 81 (soit quelque 59 %, contre quelque 57 % en 2004-2005, 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 2005 au 30 septembre 2006)

Nombre de mesures prévues selon leur origine	<u>Texte initial</u>	<u>Amendement du gouvernement</u>	AMENDEMENT DU SÉNAT	AMENDEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	<u>Introduction en commission mixte paritaire</u>	Total
dont :						
prises	81	10	18	27	2	138
restant à prendre	128	24	90	71	7	316
Total	209	34	108	98	9	454
Taux d'application (arrondi)	39 %	29 %	17 %	28 %	22 %	30 %

Par rapport au **taux moyen d'application de 30 %, en 2005-2006**, on assiste, après le progrès déjà constaté pendant l'exercice précédent, à une nouvelle amélioration du suivi réglementaire opéré sur les dispositions introduites à l'initiative des parlementaires : **le taux d'application sur les**

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

amendements émanant des députés gagne, d'une année à l'autre, **16 points**, à **28 %** et sur les amendements émanant des sénateurs, **3 points**, à **17 %** ; on ne peut que se féliciter d'une telle évolution, qui conduit à l'amorce d'un rééquilibrage avec le sort des amendements émanant du gouvernement, le taux d'application progressant, ici, de **8 points**, à **29 %**.

Mais alors que l'an dernier, l'application des dispositions des textes résultant des amendements du Sénat était à l'origine de l'embellie, en 2005-2006, la responsabilité en incombe au suivi réglementaire des textes issus des amendements de l'Assemblée nationale.

Il est vrai cependant que le nombre de dispositions législatives prescrivant un suivi réglementaire, qui résulte d'amendements sénatoriaux, représente une part importante de l'ensemble (24 %, contre 19 % en 2004-2005).

Taux d'application, selon leur origine, des mesures réglementaires prévues par les lois votées au cours de l'année parlementaire 2005-2006 (situation au 30 septembre 2006)		
Origine	Taux d'application (arrondi)	Pour mémoire : part relative dans les dispositions législatives prescrivant un suivi réglementaire
Texte initial	39 %	46 %
Amendement du gouvernement	29 %	7 %
Amendement du Sénat	17 %	24 %
Amendement de l'Assemblée nationale	28 %	21 %
Introduction en CMP	22 %	2 %

Sur les 18 mesures prises en application d'amendements introduits par les sénateurs, près de 40 % (soit 7) relèvent de dispositions examinées par la commission des finances, qui offrent ainsi, compte tenu d'un total de 17 mesures à publier, un taux d'application de 50 %.

Les pourcentages correspondants, pour les commissions des affaires sociales (33 %) et des affaires culturelles (22 %) sont moins significatifs, vu la modicité, en valeur absolue, du nombre de mesures à prendre (respectivement 12 et 9). Il en va de même pour la commission spéciale chargée d'examiner la **loi de programme** du 18 avril 2006 **pour la recherche** (1 mesure prise sur 3).

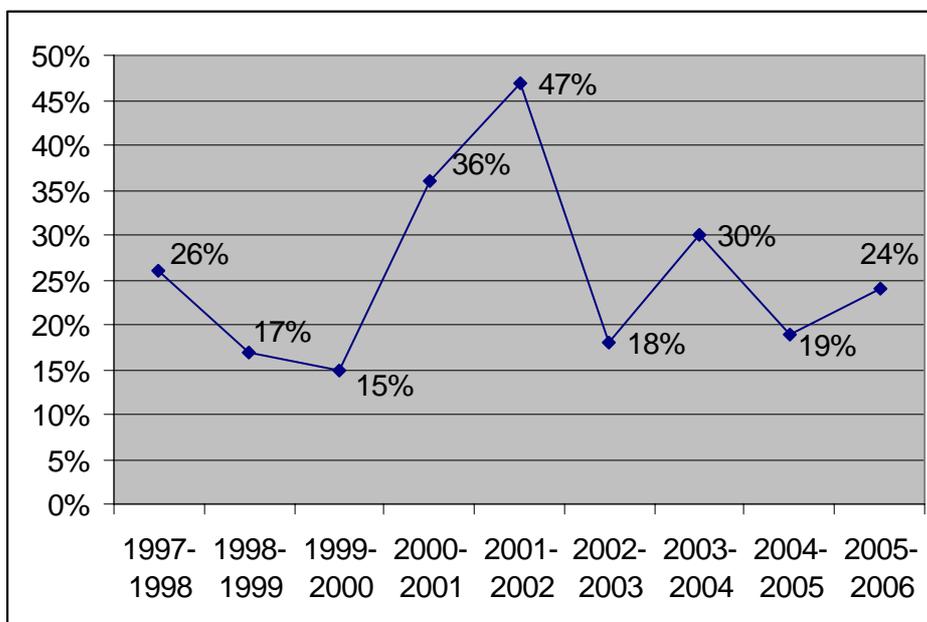
On remarquera le très faible taux d'application sur le suivi réglementaire des amendements introduits par le Sénat dans les lois relevant de la commission des affaires économiques (55 mesures prévues) et de la commission des lois (13 textes prévus).

Taux d'application, par commissions, des dispositions issues des amendements introduits par le Sénat dans les lois votées en 2005-2006							
	Commission des affaires culturelles	Commission des affaires économiques	Commission des affaires étrangères	Commission des affaires sociales	Commission des finances	Commission des lois	Commission spéciale
Mesures prévues (108)	9	55	2	12	14	13	3
Mesures prises (18)	2	3	0	4	7	1	1
Taux d'application arrondi (17 %)	22 %	5 %	0 %	33 %	50 %	8 %	33 %

IV. DÉCLARATION D'URGENCE : MEILLEURE INFLUENCE, MAIS MOINDRE CONTRIBUTION, PAR RAPPORT AUX LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE DE DROIT COMMUN, À L'INTENSIFICATION DU SUIVI RÉGLEMENTAIRE

11 lois (dont aucune d'application directe) ont été votées, en 2005-2006, après déclaration d'urgence (soit 24 % du total), contre 9 (dont 1 d'application directe) en 2004-2005 (soit 19 % du total).

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



Sur ces 11 lois en urgence, 4 ont été promulguées aux mois de juin, juillet et août 2006 (cf. encadré ci-dessous), ce qui peut expliquer leur défaut de suivi réglementaire au 30 septembre 2006.

Le recours, par le gouvernement, à la déclaration d'urgence, qui raccourcit la procédure d'adoption, traduit les priorités de son action : il porte, notamment en 2005-2006, sur les domaines social (emploi, égalité des chances, immigration), sécuritaire (lutte contre le terrorisme, transport), environnemental (gestion des produits radioactifs, parcs naturels). Le cas des

lois de finances et de financement de la sécurité sociale est spécifique, dans la mesure où la Constitution impose, de droit, leur examen en urgence.

11 lois votées après déclaration d'urgence en 2005-2006	
	<u>Taux d'application</u>
Applicables : néant	
<p>Partiellement applicables : 7</p> <ul style="list-style-type: none"> - Loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche. - Loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux. - Loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances. - Loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux. - Loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers. - Loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports. - Loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole. 	<p>33 %, pour 12 mesures prévues</p> <p>33 %, pour 6 mesures prévues</p> <p>34 %, pour 29 mesures prévues</p> <p>80 %, pour 15 mesures prévues</p> <p>47 %, pour 15 mesures prévues</p> <p>11 %, pour 28 mesures prévues</p> <p>41 %, pour 46 mesures prévues</p>
<p>Non applicables : 4</p> <ul style="list-style-type: none"> - Loi du 1^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information. - Loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration. - Loi du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs. - Loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire. 	<p>-</p> <p>-</p> <p>-</p> <p>-</p>
<p>Pour mémoire : aucune loi votée après déclaration d'urgence, en 2005-2006, n'a été d'application directe.</p>	

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 2005-2006, SELON LES MODALITÉS DE LEUR ADOPTION : PROGRÈS DE L'EFFET DE LA DÉCLARATION D'URGENCE

Comme en 2004-2005 (alors pour 11 lois), **aucune** des lois votées, de droit, en urgence, ou après déclaration d'urgence (soit 14 unités), pendant l'année parlementaire, **n'a été rendue totalement applicable** au 30 septembre.

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

S'agissant des lois votées après déclaration d'urgence, **la proportion de lois devenues partiellement applicables** est très supérieure au score obtenu sur les lois votées selon la procédure de droit commun, ce qui constitue une nouveauté (respectivement 63,6 % et 38,9 %). Les résultats des années 2004-2005 et 2003-2004 étaient nettement moins probants (respectivement 37,5 % et 31,8 % ; 36,5 % et 35,3 %).

Il s'ensuit que 4 lois sur 11 (36,4 %) votées après déclaration d'urgence n'ont reçu aucun texte d'application, à comparer aux 8 lois sur 18 (44,4 %) votées selon la procédure de droit commun. Mais ces 4 lois ont été votées tardivement, comme on l'a vu précédemment. Et la situation s'améliore d'un exercice à l'autre (en 2004-2005, proportions équivalentes : 62,5 % et 54,6 %).

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

Application des lois selon leurs modalités d'adoption (2005-2006)

	Lois votées après déclaration d'urgence	Lois votées, de droit, en urgence (1)	Lois votées selon la procédure de droit commun
Applicables	-	-	3 (16,7 %)
Partiellement applicables	7 (63,6 %)	3 (100 %)	7 (38,9 %)
Non applicables	4 (36,4 %)	-	8 (44,4 %)
Total	11	3	18
Application directe, pour mémoire	0	0	13

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

B. APPLICATION DES DISPOSITIONS, INSÉRÉES DANS LES LOIS, VOTÉES EN URGENCE EN 2005-2006, APPELANT UN SUIVI RÉGLEMENTAIRE : NETTE AMÉLIORATION, SANS CONTRIBUER AUTANT QUE LES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE DE DROIT COMMUN AU PROGRÈS GÉNÉRAL DU TAUX D'APPLICATION ; MOINDRE CÉLÉRITÉ DE PUBLICATION D'UN EXERCICE À L'AUTRE

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, et on progressait en 2004-2005, en atteignant 14 %.

En **2005-2006**, l'amélioration persiste et se traduit par un gain, d'une année à l'autre, de 11 points, à **25 %**.

Le bilan est plus mitigé sur **les lois, de droit, en urgence** : le recul du taux d'application, en 2003-2004 (28,7 %, contre 34,8 % en 2002-2003) avait été, en 2004-2005, largement enrayé, avec quelque 40 %. La performance de 2005-2006 (41 %) ne fait que **consolider le résultat de l'exercice précédent**.

Lois votées en 2005-2006
Application au 30 septembre 2006 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	225	118	111	454
(dont)				
(publiées)	(57)	(48)	(33)	(138)
(à publier)	(168)	(70)	(78)	(316)
Taux d'application	25 %	41 %	30 %	30 %

D'une façon générale, les lois votées après déclaration d'urgence ont **moins contribué** que les lois votées selon la procédure de droit commun à **l'intensification du suivi réglementaire**, les taux d'application respectifs étant de 25 % et de 30 %. Après l'exception de 2004-2005, on renoue ainsi avec le cas de figure traditionnel, où les textes censés devoir être mis en œuvre le plus rapidement le sont le plus tardivement.

Il reste que **le taux moyen d'application** des 7 lois partiellement applicables, votées après déclaration d'urgence, atteint près de 40 % en 2005-2006, contre 28 % en 2004-2005, alors pour 3 lois seulement, ce qui traduit une réelle amélioration.

On remarque d'ailleurs que près de la moitié du total des dispositions à appliquer, en 2005-2006, relève des lois votées après déclaration d'urgence, contre un peu plus d'un tiers en 2004-2005, ce qui n'a pas favorisé, par rapport à leurs homologues, l'accélération de la publication des textes réglementaires.

L'examen des **délais de publication** révèle, en 2005-2006, que les lois votées après déclaration d'urgence ne font pas l'objet, comme en 2004-2005, d'une célérité accrue.

Sur les 138 **mesures prévues** :

- **63 %** des textes publiés sur ces lois l'ont été **en moins de 6 mois**, contre **78 %** pour les lois votées selon la procédure de droit commun (en 2004-2005 : respectivement 78 % et 91 %) ;

- le **délai moyen de publication** est supérieur pour les textes d'application sur les lois votées après déclaration d'urgence (4 mois et demi pour ces lois ; 3 mois et demi pour les lois votées selon la procédure de droit commun).

Les lois votées, de droit, en urgence, reçoivent majoritairement leur suivi réglementaire à échéance de 3 à 6 mois, mais leur délai moyen est de 5 mois.

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 1er octobre 2005 au 30 septembre 2006)

Délai de publication	Lois votées après déclaration d'urgence	Lois votées, de droit, en urgence	Lois votées selon la procédure de droit commun
<1 mois	-	1 (2 %)	2 (6 %)
<1 mois – 3 mois>	13 (23 %)	7 (15 %)	12 (36 %)
<3 mois – 6 mois>	23 (40 %)	25 (52 %)	12 (36 %)
<6 mois – 1 an>	21 (37 %)	15 (31 %)	7 (22 %)
Total	57 (100 %)	48 (100 %)	33 (100 %)
<u>Délai moyen</u>	<u>4 mois et demi</u>	<u>5 mois</u>	<u>3 mois et demi</u>
<u>Délai minimal</u>	<u>1 mois</u>	<u>14 jours</u>	<u>0 jour</u>
<u>Délai maximal</u>	<u>8 mois et demi</u>	<u>9 mois</u>	<u>7 mois</u>

Il en va un peu différemment sur les **33 mesures non prévues** :

- pour les lois votées après déclaration d'urgence : **53 %** ont été prises **en moins de 6 mois**, contre 83 % pour les lois votées selon la procédure de droit commun ;

- mais le **délai moyen de publication** joue à l'avantage des lois votées après déclaration d'urgence.

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 1er octobre 2005 au 30 septembre 2006)

Délai de publication	Lois votées après déclaration d'urgence	Lois votées, de droit, en urgence	Lois votées selon la procédure de droit commun
<1 mois	1 (5 %)	1 (12 %)	-
<1 mois - 3 mois>	3 (16 %)	-	-
<3 mois - 6 mois>	6 (32 %)	5 (63 %)	5 (83 %)
<6 mois - 1 an>	9 (47 %)	2 (25 %)	1 (17 %)
Total	19 (100 %)	8 (100 %)	6 (100 %)
<u>Délai moyen</u>	<u>4 mois et demi</u>	<u>4 mois et demi</u>	<u>5 mois</u>
<u>Délai minimal</u>	<u>21 jours</u>	<u>3 jours</u>	<u>3 mois et demi</u>
<u>Délai maximal</u>	<u>8 mois</u>	<u>6 mois et demi</u>	<u>7 mois</u>

En raisonnant en termes cumulés (171 mesures prévues et non prévues), il se confirme que les lois votées après déclaration d'urgence ne font pas l'objet d'un traitement prioritaire de leur suivi réglementaire, par rapport aux lois votées selon la procédure de droit commun.

**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 1er octobre 2005 au 30 septembre 2006)

Délai de publication	Lois votées après déclaration d'urgence	Lois votées, de droit, en urgence	Lois votées selon la procédure de droit commun
<1 mois	1 (1 %)	2 (4 %)	2 (5 %)
<1 mois – 3 mois>	16 (21 %)	7 (12 %)	12 (31 %)
<3 mois – 6 mois>	29 (38 %)	30 (54 %)	17 (43 %)
<6 mois – 1 an>	30 (40 %)	17 (30 %)	8 (21 %)
Total	76 (100 %)	56 (100 %)	39 (100 %)
<u>Délai moyen</u>	<u>4 mois et demi</u>	<u>5 mois</u>	<u>4 mois</u>
<u>Délai minimal</u>	<u>21 jours</u>	<u>3 jours</u>	<u>0 jour</u>
<u>Délai maximal</u>	<u>8 mois et demi</u>	<u>9 mois</u>	<u>7 mois</u>

***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 949 mesures prévues par ces lois, 611 ont été prises, ce qui représente un taux d'application de **64,4 %**.

Ce pourcentage de **64 %** (arrondi) est légèrement supérieur au pourcentage correspondant pour les lois votées selon la procédure de droit commun, à savoir **63 %** (arrondi), pour 1 073 mesures ; il est aussi supérieur au pourcentage correspondant pour les lois votées, de droit, en urgence, à savoir **60 %** (arrondi), pour 377 mesures. Il était, en 2004-2005, de 51 %, ce qui traduit un progrès de 13 points.

Taux d'application, au 30 septembre 2006, des 45 lois votées après déclaration d'urgence sous la XII^e législature	
	Taux d'application
<ul style="list-style-type: none"> • Commission des lois (16) : 	
- Loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration	0 %, pour 26 mesures prévues
- Loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers	47 %, pour 15 mesures prévues
- Loi du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises	93 %, pour 28 mesures prévues
- Loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit	75%, pour 8 mesures prévues
- Loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile	71%, pour 28 mesures prévues
- Loi du 26 mai 2004 relative au divorce	100 %, pour 2 mesures prévues
- Loi du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française	25 %, pour 4 mesures prévues
- Loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française	60 %, pour 10 mesures prévues
- Loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité	76 %, pour 29 mesures prévues
- Loi du 10 juin 2003 organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse	100 %, pour 1 mesure prévue
- 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	100 %, pour 4 mesures prévues
- Loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure	78 %, pour 49 mesures prévues

<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>100 %, pour 12 mesures prévues</p> <p>57 %, pour 14 mesures prévues</p> <p>100 %, pour 1 mesure prévue</p> <p>Application directe</p>
<p>• Commission des affaires sociales (11) :</p> <p>- Loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances</p> <p>- Loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux</p> <p>- Loi du 26 juillet 2005 habilitant le gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi</p> <p>- Loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale</p> <p>- Loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale</p> <p>- Loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie</p> <p>- Loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées</p> <p>- Loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social</p> <p>- Loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites</p>	<p>34 %, pour 29 mesures prévues</p> <p>80 %, pour 15 mesures prévues</p> <p>Application directe</p> <p>69 %, pour 16 mesures prévues</p> <p>63 %, pour 63 mesures prévues</p> <p>81 %, pour 63 mesures prévues</p> <p>80%, pour 10 mesures prévues</p> <p>81 %, pour 32 mesures prévues</p> <p>86 %, pour 136 mesures prévues</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>100 %, pour 2 mesures prévues</p>
<p>• Commission des affaires économiques (10) :</p> <p>- Loi du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs</p> <p>- Loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire</p> <p>- Loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux</p> <p>- Loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports</p> <p>- Loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole</p> <p>- Loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises</p> <p>- Loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières</p> <p>- Loi du 9 juillet 2004 relative aux communications 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>0 %, pour 9 mesures prévues</p> <p>0 %, pour 25 mesures prévues</p> <p>33 %, pour 6 mesures prévues</p> <p>11 %, pour 28 mesures prévues</p> <p>41 %, pour 46 mesures prévues</p> <p>38 %, pour 47 mesures prévues</p> <p>81 %, pour 27 mesures prévues</p> <p>84 %, pour 32 mesures prévues</p> <p>100 %, pour 20 mesures prévues</p> <p>100 %, pour 26 mesures prévues</p>
<p>• Commission des finances (4) :</p> <p>- Loi du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie</p>	<p>71 %, pour 21 mesures prévues</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>80 %, pour 5 mesures prévues</p> <p>Application directe</p> <p>100 %, pour 12 mesures prévues</p>
<p>• Commission des affaires culturelles (3) :</p> <p>- Loi du 1^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information</p> <p>- Loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école</p> <p>- Loi du 1^{er} août 2003 modifiant la loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive</p>	<p>0 %, pour 14 mesures prévues</p> <p>30 %, pour 10 mesures prévues</p> <p>100 %, pour 12 mesures prévues</p>
<p>• Commission spéciale (Recherche) (1)</p> <p>- Loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche</p>	<p>33 %, pour 12 mesures prévues</p>
<p><u>Pour mémoire</u> : la loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique avait initialement fait l'objet d'une déclaration d'urgence ; elle avait donc été répertoriée à ce titre dans le précédent rapport du Sénat sur l'application des lois ; mais elle a été votée, en définitive, selon la procédure de droit commun.</p>	

V. 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).

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

Cette situation est désormais révolue : afin, notamment, de nourrir les communications du Premier Ministre sur l'application des lois, en Conseil des ministres, le SGG suit, tous les 6 mois, l'évolution d'un « **indicateur de suivi de la production normative** ».

Cet indicateur présente les caractéristiques suivantes :

- il porte sur la durée de la législature, et non de l'année parlementaire ;
- il vise les **seuls décrets**, et non les arrêtés ;
- il comporte deux composantes : un **taux d'exécution**¹ et un **taux d'effort**².

Le **taux d'exécution du SGG** est fondé sur une **approche fonctionnelle**, au contraire du **taux d'exécution retenu par le présent rapport**, fondé, quant à lui, sur une **approche formelle**.

Selon le SGG, la notion de « décret prévu » recouvre les décrets jugés « **nécessaires** » en fonction des éléments suivants :

- certains décrets, expressément prescrits par une disposition législative, n'appellent en réalité pas de publication, dans la mesure où des mesures réglementaires en vigueur suffisent, par elles-mêmes, à répondre à la demande d'édiction ;
- certains décrets, non expressément prescrits par le législateur, doivent pourtant être publiés, et ce, en vertu du pouvoir réglementaire d'ordre général reconnu au pouvoir exécutif.

¹ Rapport entre le nombre de décrets pris et le nombre de décrets **jugés « nécessaires »**, après réunions des représentants des ministères, à l'application des lois votées depuis le début de la législature.

² Rapport entre le nombre de décrets pris pendant un semestre et le nombre de décrets restant à prendre au début de ce semestre ; on note que le numérateur et le dénominateur ne sont pas homogènes, puisque le premier recense tous les décrets, y compris les décrets publiés en application des lois votées pendant le semestre et puisque le second correspond à un stock historique.

Dans les statistiques du Sénat, en revanche, la notion de « **décret prévu** » recouvre toute prescription de décret par une disposition législative.

Cette dualité de conception explique la discordance entre les statistiques du SGG et celles du présent rapport (total de décrets attendus, au 31 mai 2006 : **1 953** pour le **SGG**, **1 929** pour le **présent rapport** ; ce qui suggère que le recours à la notion de « décrets jugés nécessaires » par le SGG conduit, à cette date, à exiger plus de mesures que la notion de « décrets prévus » par la loi).

Par ailleurs, le concept de « décret pris » correspond, pour le **SGG**, au nombre de décrets qui ont été **effectivement publiés** depuis le début de la législature jusqu'à la date de référence (ici, le 31 mai 2006). Le résultat devrait être équivalent au résultat obtenu, dans le **présent rapport**, par addition des « décrets prévus » et des « décrets non prévus » par une disposition législative. Il n'en est rien, car un léger biais statistique subsiste entre les deux séries, en raison de modes de comptabilisation différents (total des décrets pris, au 31 mai 2006 : **1 271** pour le **SGG**, **1 333** pour le **présent rapport**).

La différence n'est pas vraiment significative, car on relève, malgré ces deux méthodologies contraires, mais non contradictoires, une bonne convergence des taux d'exécution (pour le SGG) et d'application (pour le présent rapport), comme le démontre le tableau reproduit ci-après.

Bilan, au 31 mai 2006, de l'application des lois votées sous la XIIe législature : comparaison entre les statistiques du SGG et du présent rapport

	Nombre de décrets attendus	Nombre de décrets pris	Nombre de décrets restant à prendre	Taux d'exécution (pour le SGG) et taux d'application (pour le présent rapport)
SGG	1 953	1 271	682	65 % (1 271/1 953)
Présent rapport	1 929 (décrets prévus)	. Décrets prévus : 1 036	893 (1 929 – 1 036)	- Sur décrets prévus : 54 % (1 036/1 929)
		. Décrets non prévus : 297		
		Total 1 333		

Précisons que, selon le SGG, au 31 mai 2006, 431 décrets se trouvent en retard par rapport au délai de publication officiellement requis (6 mois à compter de la publication de la loi).

On terminera sur ce point en signalant que le **taux d'effort**, calculé par le SGG, a une simple valeur indicative. Au 31 mai 2005, il était de 45 % ; il est revenu à 28 % au 30 novembre 2005 (dégradation) ; il est passé à 35 % au 31 mai 2006 (amélioration).

Le site Legifrance fournit, pour chaque loi, l'état de son application.

2) Raisonons maintenant sur les résultats de l'année parlementaire 2005-2006.

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 : **89 % en 2005-2006**, 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 30 % en 2005-2006** (contre 17 % en 2004-2005, 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 **37 % en 2005-2006** (contre 15 % en 2004-2005, 9 % en 2003-2004, 16 % en 2002-2003, 28 % en 2001-2002, et 16 % en 2000-2001).

Parmi les mesures réglementaires prises pour l'application des lois votées en 2005-2006, 94 % des mesures non prévues par le législateur et 86 % des mesures prescrites par la loi ont fait l'objet d'un décret.

Application des dispositions législatives votées en 2005-2006 pour lesquelles un texte réglementaire est prévu par la loi :

décrets et autres mesures

(du 1^{er} octobre 2005 au 30 septembre 2006)

Nombre total de dispositions législatives votées en 2005-2006 pour lesquelles un texte réglementaire est prévu par la loi	454
<i>(décrets)</i>	<i>(403)</i>
<i>(autres mesures)</i>	<i>(51)</i>
dont :	
- entrées en application	138
<i>(décrets)</i>	<i>(119)</i>
<i>(autres mesures)</i>	<i>(19)</i>
- restant à appliquer	316
<i>(décrets)</i>	<i>(284)</i>
<i>(autres mesures)</i>	<i>(32)</i>
Taux d'application	30 %
<i>(décrets)</i>	<i>(30 %)</i>
<i>(autres mesures)</i>	<i>(37 %)</i>

Nombre total de dispositions législatives votées en 2005-2006 ayant fait l'objet d'une mesure d'application

- Texte réglementaire prévu par la loi	138
<i>(décrets)</i>	<i>(119)</i>
<i>(autres mesures)</i>	<i>(19)</i>
- Texte réglementaire non prévu par la loi	33
<i>(décrets)</i>	<i>(31)</i>
<i>(autres mesures)</i>	<i>(2)</i>
Total	171
<i>(décrets)</i>	<i>(150)</i>
<i>(autres mesures)</i>	<i>(21)</i>

VI. ETAT DE PARUTION DES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

L'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit dispose :

« A l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi.

Ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ».

Le gouvernement doit donc remettre au Parlement un rapport sur la mise en application de toute loi promulguée après le 9 décembre 2004, issue d'un projet du gouvernement ou d'une proposition de parlementaires, à l'exception des lois autorisant l'approbation ou la ratification des accords et traités. Le Premier Ministre en a défini les modalités par sa lettre-circulaire du 20 janvier 2006, en précisant que le rapport sur les lois comportant des habilitations données au gouvernement pour prendre des ordonnances devait donner également toutes les indications utiles sur le calendrier d'adoption de ces ordonnances.

Il est intéressant de noter que l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit résulte d'un amendement déposé par le gouvernement lui-même, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, sur avis favorable de sa commission des lois. Lors de la présentation de son amendement, le gouvernement a indiqué vouloir donner une force supplémentaire au dispositif déjà adopté par l'Assemblée nationale¹. De fait, les deux approches sont complémentaires.

Mais une période de rodage a été nécessaire pour que la procédure soit respectée. Ainsi, au 30 septembre 2005, aucun rapport de ce type n'avait été déposé. La lettre-circulaire du Premier Ministre, en date du 20 janvier 2006, a contribué à accélérer le cours des choses. Il faut saluer cette initiative, qui a permis, au 30 septembre 2006, la publication de 23 de ces rapports, au surplus rendus publics, en septembre 2006, sur le site Legifrance.

Le tableau reproduit ci-après en fournit la liste.

¹ *Journal Officiel, débats de l'Assemblée nationale, séance du jeudi 10 juin 2004, p. 4 794.*

**ANNÉE PARLEMENTAIRE 2005-2006 : RAPPORTS (RÉPERTORIÉS SELON
LES LOIS CLASSÉES PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE) REMIS PAR LE
GOUVERNEMENT AU PARLEMENT SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS, AU
30 SEPTEMBRE 2006**

(article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit)

- Loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.
- Loi du 30 décembre 2004 portant création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations.
- Loi du 30 décembre 2004 relative à l'ouverture du capital de la DCN et à la création par celle-ci de filiales.
- Dispositions fiscales de la loi du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.
- Loi du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.
- Loi du 26 janvier 2005 relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance.
- Loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.
- Loi du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail.
- Loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports.
- Loi du 20 avril 2005 tendant à créer un Conseil des prélèvements obligatoires.
- Loi du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français.
- Loi du 4 juillet 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la justice.
- Loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.
- Loi du 20 juillet 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des marchés financiers.
- Loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement.
- Loi organique du 20 juillet 2005 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.

- Loi du 20 juillet 2005 modifiant la loi du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger.
- 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 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.
- Loi du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.
- Loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales.
- Loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports.
- Loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

Il reste que 65 rapports auraient dû être publiés, ce qui fixe à 35 %, au 30 septembre 2006, le taux d'application de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 (23 rapports publiés).

Les 23 rapports présentés au Parlement l'ont été au-delà du délai de 6 mois requis par le législateur. Deux d'entre eux ont pourtant été remis assez rapidement¹.

D'une façon générale, ces documents ne sont pas établis selon des normes identiques : il s'ensuit soit un bref bilan statistique², soit, en préambule, de longs développements sur le contenu même de la loi³. Plusieurs d'entre eux ne mentionnent ni la date de leur rédaction, ni la date limite retenue pour la saisie des textes réglementaires⁴. Certains demeurent trop allusifs sur les causes des retards de suivi⁵.

Il reste que ces documents ont une utilité réelle, en insistant, pour la plupart, sur la lourdeur du processus d'élaboration des décrets, nécessairement soumis à consultations préalables, soit de commissions, de comités ou de

¹ Rapport sur la mise en application de la loi du 5 janvier 2006 ; rapport sur la mise en application de la loi du 23 janvier 2006, **rédigé au 1^{er} août 2006**.

² Rapport sur la mise en application de la loi du 3 mai 2005.

³ Rapport sur la mise en application de la loi du 2 août 2005 ; rapport sur la mise en application de la loi du 13 juillet 2005.

⁴ Rapports sur la mise en application de la loi du 3 mai 2005 et de la loi du 20 juillet 2005.

⁵ Rapport sur la mise en application de la loi du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 : sur les mesures encore à prendre au titre de l'article 24 ; rapport sur la mise en application des dispositions fiscales de la loi du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 : sur les mesures à prendre au titre de l'article 39, où l'on apprend que le projet de décret relatif à la définition des sociétés immobilières, qui « pose de nombreuses questions » est « en cours de finalisation » (?).

groupements¹, soit des partenaires socio-professionnels². Ils permettent, au surplus, d'identifier les décrets jugés « non nécessaires » par l'exécutif³.

Ils fournissent, le cas échéant, des éléments permettant d'apprécier la volonté de l'administration de suivre l'application de la loi, comme l'installation, au ministère de l'agriculture et de la pêche, d'une mission interministérielle d'inspection générale⁴.

¹ *Rapport sur la mise en application de la loi du 24 janvier 2006*

² *Rapport sur l'exécution de la loi du 26 juillet 2005.*

³ *Rapport sur la mise en application des dispositions fiscales de la loi du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 ; rapport sur la mise en application de la loi du 5 janvier 2006.*

⁴ *Rapport de présentation de la mise en application de la loi du 23 février 2005.*

DEUXIÈME PARTIE :
OBSERVATIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES

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

Pour 2005-2006, les observations formulées par les différentes commissions confirment, toutefois dans des proportions inégales, le sens de l'évolution générale.

I. MISE EN VALEUR DU PROGRÈS, PAR RAPPORT À L'EXERCICE PRÉCÉDENT, DU TAUX D'APPLICATION

Les lois relevant de la **commission des affaires sociales** votées en 2005-2006 ont bénéficié du meilleur suivi réglementaire, avec un taux d'application moyen « en forte hausse ».

La **commission des affaires sociales** commente ainsi cette évolution :

« Le taux d'application apparaît cette année en très forte hausse : il atteint désormais 43 %, soit la meilleure performance de la législature. Pour mémoire, la tendance sur les trois sessions précédentes était déjà à l'amélioration continue du suivi réglementaire des lois adoptées dans l'année, mais en restant toutefois à des niveaux largement inférieurs (17 % en 2004-2005, 14 % en 2003-2004 et 12 % en 2002-2003). Il est vrai que les six lois adoptées au cours de la session n'attendaient que 120 textes réglementaires - contre 267 l'année précédente et 353 en 2003-2004 - ce qui explique au moins en partie les résultats très satisfaisants enregistrés cette année.

Quoi qu'il en soit, il semble que les nombreuses déclarations d'intention gouvernementales sur la publication rapide des décrets d'application trouvent enfin leur traduction concrète dans les chiffres. Là encore, il nous faudra vérifier si cette tendance s'inscrit dans la durée et marque une véritable rupture avec les insuffisances du passé. »

La **commission des affaires sociales** fournit ensuite des appréciations qualitatives.

« On observera, pour s'en féliciter, le très bon suivi réglementaire de la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, dont douze des quinze mesures attendues sont désormais parues, permettant ainsi la mise en œuvre de la prime de retour à l'emploi et des primes forfaitaires d'intéressement. Dans une moindre mesure, l'application de la loi du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes peut également

être jugée satisfaisante, même si n'étaient attendus que trois textes d'application (taux d'application de 67 %).

Il en va de même pour la loi du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise, entièrement applicable depuis la publication du décret du 14 juin 2006. Pour mémoire, cette loi a substitué au contrat première embauche (CPE) un dispositif étendant et approfondissant deux instruments existants de la politique de l'emploi : le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (Seje) et le contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis). Il était donc logique que cette loi, tirant les conséquences de la forte mobilisation contre le CPE, reçoive rapidement ses textes d'application. »

La commission des affaires économiques souligne « une nette amélioration du taux d'application des dispositions législatives votées au cours de l'année parlementaire ».

Elle illustre ainsi son propos :

« Cinq des lois promulguées cette année parlementaire sont déjà partiellement applicables, ce qui confirme l'amélioration constatée l'an dernier. Toutefois, le taux d'application est compris, pour ces lois, entre 2 % (loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement) et 90 % (loi du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement), ce qui reflète des réalités très diverses.

Enfin, trois des textes promulgués cette année sont, à ce jour, inapplicables. Il s'agit, toutefois, pour deux des trois lois concernées, de textes promulgués au cours des quatre derniers mois. Ces lois sont les suivantes :

- loi du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs ;

- loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire ;

- loi du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme. »

La commission des affaires économiques cite, en exemple de bonnes pratiques, le cas de la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

Elle note :

« La loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux témoigne non seulement de la volonté politique de mettre en œuvre les dispositions votées, mais également d'une efficacité certaine dans l'élaboration normative.

Son taux d'application est de 33 %, six mois après. Si le nombre de mesures attendues est relativement modique (à savoir 6), leur complexité aurait pu donner lieu à de nombreux retards. **Or, aucun blocage significatif n'est apparu lors des diverses concertations.**

La raison de cette efficacité réglementaire réside dans un processus itératif d'échanges sur les mesures législatives et réglementaires à toutes les phases du procédé normatif. En effet, l'élaboration de cette loi, ainsi que de ses mesures d'application, **constitue une véritable illustration de l'impact rédactionnel des mesures législatives sur celles d'origine réglementaire.**

Les acteurs intéressés par cette loi avaient été associés, lors des auditions, aux vingt-cinq propositions issues du rapport « Les parcs nationaux : une référence pour la France, une chance pour ses territoires » du député Jean-Pierre Giran, en 2003, puis au projet de loi issu de ces travaux. Dès ces étapes d'élaboration législative, certaines mesures réglementaires étaient concrètement envisagées et soumises au consensus des différents acteurs.

Cette concertation devait se poursuivre dans le cadre du comité interministériel des parcs nationaux. Elle permit en conséquence une parution plus rapide des décrets. Le ministère s'est également félicité de la permanence des interlocuteurs au niveau du Conseil d'Etat. En effet, les rapporteurs qui avaient examiné les dispositions législatives ont eu à connaître également de leurs mesures d'application, entraînant ainsi un gain de temps considérable.

Cette loi apporte donc un enseignement particulier sur la mise en œuvre d'une élaboration législative non déconnectée de la perspective réglementaire par l'association des différents acteurs intéressés à la réforme. Leurs points de vue, exprimés au plus tôt de la rédaction du projet de loi, ont permis d'éviter un certain nombre de blocages au moment de leur application. »

La **commission des affaires économiques** souligne aussi, en ces termes, le bon travail en réseau réalisé par le ministère de l'écologie :

« Alors que la production réglementaire dans le secteur environnemental avait été irrégulière pendant les années précédentes, une nette amélioration se constate.

La multiplicité des sources productrices de normes a conduit le ministère à mettre en place, ces deux dernières années, une structure et des outils de suivi de l'application des lois. Il a su, en outre, promouvoir la culture de la concertation.

Ce ministère se heurte, en effet, à une double contrainte, externe et interne. D'un point de vue externe, le domaine environnemental est un secteur à forte concentration interministérielle. D'un point de vue interne, il fait participer cinq directions différentes à la production normative en raison de la technicité des compétences requises. Il s'agit de la Direction générale de l'administration, de la Direction de la prévention des pollutions et des risques, celle de l'eau, de la nature et des paysages et enfin celle des études économiques et de l'évaluation environnementale.

Plusieurs initiatives ont été prises afin de réduire les délais inhérents à cette structure. En premier lieu, le ministère a été choisi comme ministère-pilote dans la mise en œuvre du système d'organisation en ligne des normes, dénommé SOLON (Système d'Organisation en Ligne des Opérations Normatives). Ce système de dématérialisation doit permettre un gain de temps dans le chaînage des opérations. Ses effets induits ne doivent pas être négligés, car cette dématérialisation ouvrira la possibilité d'un meilleur archivage. Celle-ci permettra la consultation à tout moment des états antérieurs, ainsi que l'établissement de tableaux de bord et états de synthèse divers.

En outre, face à la multiplicité des sources normatives au sein du ministère de l'écologie, **une « task force » a été mise en place l'année dernière. Elle réunit des représentants des cinq directions.** Elle fait le point sur la publication des mesures réglementaires. **Cette cellule a notamment développé 45 indicateurs de suivi.** »

La **commission des affaires culturelles**, qui prend à son compte la **loi du 18 avril 2006** pour la recherche, soumise à une commission spéciale présidée par son président, estime que :

« L'année 2005 confirme la tendance, observée l'an dernier, à une amélioration sensible de l'application des lois les plus récentes.

Ainsi, sur le total des 6 lois adoptées depuis octobre 2005 dans le secteur de compétences de la commission des affaires culturelles, 2 sont déjà applicables et 3 le sont partiellement. En outre, la loi non applicable n'a été publiée qu'en août 2006, ce qui n'est pas significatif, compte tenu des délais réduits laissés au Gouvernement.

Il convient donc de saluer ces progrès incontestables. »

Pour la **loi de programme du 18 avril 2006** pour la recherche, elle précise :

« Il faut souligner que 2 décrets simples et 2 décrets en Conseil d'Etat sont déjà parus, et que 2 autres sont en cours d'examen.

Il est vrai que ces textes sont très attendus par les professionnels concernés, la loi constituant un volet essentiel du Pacte pour la recherche adopté par le Gouvernement voilà un an. Un certain nombre d'entre eux sont soumis à des consultations, certaines obligatoires (du Comité technique paritaire du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (CTPMESR) ou du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER)), d'autres facultatives (du Conseil Supérieur de la Recherche et de la Technologie (CSRT)). »

La **commission des lois** juge « **positif** » le bilan de l'application des lois récentes.

Elle note que parmi les 13 lois promulguées qu'elle a examinées au fond, 6 sont d'application directe, 1 est devenue applicable au cours de la session, 2 sont partiellement applicables et 4 n'ont encore fait l'objet d'aucune des mesures d'application prévues.

Elle remarque que les quatre lois promulguées en 2005-2006, qui n'ont reçu aucune mesure d'application à ce jour ont été promulguées à la fin de la session, ce qui tempère le constat que l'on pourrait faire sur le nombre élevé de lois encore inapplicables :

- **loi du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités ;**
- **loi du 1^{er} juillet 2006 portant dispositions statutaires applicables aux membres de la Cour des comptes ;**
- **loi du 5 juillet 2006 relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives ;**
- **loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration**

II. PERSISTANCE DE DIFFICULTÉS, CONCERNANT NOTAMMENT LES DÉLAIS DE PUBLICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES ÉDICTÉS

La **commission des affaires sociales** note que « **quelques motifs d’insatisfaction subsistent** ».

Il s’agit, d’abord, de la **longueur excessive des délais de publication des textes réglementaires d’application**.

La **commission des affaires sociales** relève ainsi :

« **La tendance à l’allongement des délais de publication, déjà observée lors de la session 2004-2005, se confirme malheureusement cette année. Seules, 4 % des mesures ont été publiées dans un délai inférieur à un mois, contre 1 % l’année dernière et 36 % en 2003-2004 – session qui avait été marquée par la mise en œuvre rapide de la prestation d’accueil du jeune enfant (Paje).**

Au total, 68 % des mesures publiées l’ont été dans un délai inférieur à six mois, contre 78 % en 2004-2005, 100 % en 2003-2004 et 86 % en 2002-2003. Sur ce point, la circulaire du 1er juillet 2004, qui réaffirmait le délai maximum de six mois pour l’intervention des textes d’application, n’a donc pas eu de véritable effet d’accélération. »

Elle constate aussi que...

« **Pour ce qui concerne le stock des lois adoptées antérieurement à la session 2005-2006, on observe également une légère dégradation des délais de publication après la nette amélioration constatée lors des deux sessions précédentes : ainsi, 45 % des textes parus l’ont été en moins d’un an (contre 60 % en 2004-2005 et 66 % en 2003-2004).** »

Il s’agit, ensuite, de l’insuffisance du taux d’application de 2 lois promulguées en 2005-2006, qui n’ont reçu qu’un peu plus du tiers de leur suivi réglementaire, à savoir la **loi du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006**, votée, de droit, en urgence, et la **loi du 31 mars 2006 pour l’égalité des chances**, votée après déclaration d’urgence par le gouvernement.

La **commission des affaires sociales** apprécie ainsi cette situation :

« **Ceci est d’autant plus dommageable que la loi pour l’égalité des chances se veut être une réponse aux graves émeutes des banlieues du mois de novembre 2005 et qu’elle traite de sujets aussi importants que la formation et l’emploi des jeunes, la lutte contre les discriminations et les actions en faveur de l’insertion, le développement économique des territoires en difficulté ou encore le renforcement de l’exercice de l’autorité parentale et du pouvoir des maires en matière de lutte contre les incivilités. Or, certaines**

de ses dispositions sont encore inapplicables : citons en particulier les conditions d'ouverture des classes préparatoires aux élèves provenant de zones d'éducation prioritaires, la mise en place du CV anonyme dans les entreprises de cinquante salariés et plus - deux dispositions issues d'initiatives sénatoriales, ce qui rend plus regrettable encore l'absence de texte d'application - ou encore certaines modalités relatives aux dispositifs d'exonération fiscale ou d'incitation fiscale à l'investissement pour les entreprises implantées en zones franches urbaines. »

Il s'agit, enfin, de l'existence de blocages administratifs, dus à la complexité de certaines lois, exigeant un nombre très important de textes réglementaires d'application ; il en va ainsi des **lois du 6 août 2004 relative à la bioéthique et 9 août 2004 relative à la politique de santé publique**, aux taux d'application respectifs de seulement 39 % et 48 %, et ce, malgré les initiatives prises par la commission des affaires sociales pour accélérer la publication des mesures.

On retrouve, dans les observations de la **commission des affaires économiques**, l'expression d'un regret sur l'absence d'améliorations significatives du nombre de mesures prévues et non prévues prises **dans un délai inférieur à 6 mois**.

« Cette évolution peut en partie être expliquée par la **multiplication par deux du nombre total des mesures prévues ou non, prises au cours de l'année parlementaire, soit 46 contre 20 l'année dernière. L'amélioration du taux d'application s'est corrélativement et mécaniquement accompagnée d'un fléchissement des délais.** »

La **commission des affaires économiques** reconnaît volontiers que :

« Les statistiques ne prennent pas en compte la complexité d'élaboration des décrets. En conséquence, les chiffres sont à interpréter avec une très grande prudence. S'agissant de la performance des ministères, **« un n'est pas égal à un en matière d'application des lois. »** La complexité technique et le contexte politique difficile affectent l'élaboration de certains décrets. Chaque décret ainsi publié n'a pas nécessité le même effort en termes de rédaction et concertation qu'un autre décret qui aura été publié plus rapidement.

En l'espèce, la stabilité des décrets pris dans le délai des 6 mois témoigne de la poursuite de l'effort entrepris il y a trois ans environ. **La commission des affaires économiques espère néanmoins assister à une véritable amélioration de ce délai grâce à la rationalisation des procédures entreprises par le Secrétariat général du Gouvernement et à l'action du Pôle de la qualité de la réglementation nouvellement créé.** »

La **commission des affaires économiques** évoque l'existence de **« difficultés récurrentes »**, en qualifiant l'élaboration réglementaire de **« parcours semé d'obstacles »**.

Comme à l'accoutumée, elle procède ainsi à une analyse approfondie des causes de retard, qui mérite de faire une large part à ses appréciations.

« 1. La loi relative au développement des territoires ruraux (« DTR ») : une synthèse des difficultés

La commission des affaires économiques est consciente des obstacles auxquels se heurtent les autorités réglementaires. La **loi sur le développement des territoires ruraux du 25 février 2005 (loi DTR)** en constitue une illustration.

L'amélioration importante du taux d'application ne saurait effacer néanmoins les interrogations soulevées lors de la question orale avec débat relative à l'application de cette loi, posée par M. Jean-Paul Emorine, président de la commission, quant au retard qui avait été accumulé lors de la première année suivant sa promulgation.

En effet, à la date anniversaire de sa promulgation, plus d'une soixantaine de décrets restaient à prendre. Le taux d'application atteignait à peine 20 %. Sur 240 articles, 67 articles nécessitaient l'édiction de 76 décrets d'application.

Ni la forte volonté politique qui avait présidé à la naissance de la loi, ni la mission conjointe des inspections générales de l'administration, des affaires sociales, des finances, de l'agriculture et de l'environnement pour le suivi de la mise en œuvre des mesures d'application, n'ont permis la première année de sa promulgation de surmonter les obstacles à la parution rapide des décrets d'application. L'objet de la loi, résolument pragmatique, ainsi que le relatif consensus sur certaines dispositions, n'ont pas été également un facteur d'accélération.

La remontée spectaculaire du taux d'application de 19 % en février 2006 à 59 % en septembre 2006 appelle, en conséquence, quelques explications. Cette loi est, en matière d'application des lois, la parfaite illustration d'un effet cumulatif des différents handicaps qui ralentissent l'élaboration réglementaire.

a) Les concertations interministérielles : des délais supplémentaires

En admettant que l'élaboration concomitante de certaines mesures réglementaires et législatives aux fins d'accélérer la publication des décrets d'application ait pu, en partie, être mise en échec par l'adoption de nouvelles mesures par voie d'amendements, il convient néanmoins de rechercher les causes du retard accumulé la première année.

Face à cette apparente inertie, la commission des affaires économiques constate que le cheminement réglementaire de la loi DTR a été semé d'obstacles de toutes natures, ce qui explique en partie le rattrapage partiel du retard accumulé dès juin 2005.

La concertation interministérielle demeure le principal handicap à une élaboration rapide des décrets dans les six mois requis.

Neuf ministères ont été une source normative majeure dans le cadre de l'application de la loi DTR.

Ce périmètre interministériel, sans cesse élargi, semble, à bien des égards, être la cause des retards constatés. A titre d'illustration, la commission reste perplexe sur le long cheminement du décret d'application de l'article 190 relatif aux unités touristiques nouvelles pour enfin être examiné par le Conseil d'Etat. Ainsi que l'a rappelé son président, lors de la discussion de la question orale avec débat précitée, le projet de ce décret avait pourtant été transmis aux parlementaires dès janvier 2005, soit bien avant l'adoption de la loi. Il semblerait que le temps de la concertation ait été allongé en raison d'avis contradictoires sur de nombreux points, tels que la définition d'un domaine skiable.

b) Le caractère hétérogène des dispositions législatives, source d'arbitrages interministériels

La forte interministérialité constatée dans le cadre de la DTR est une conséquence directe du second facteur dilatoire, à savoir la nature hétérogène et complexe des dispositions législatives en cause. En effet, la loi DTR traite à la fois de sujets aussi divers et techniques que l'encouragement à l'emploi, la relance du logement, l'amélioration des services au public, mais aussi la chasse ou la préservation et la mise en valeur d'espaces spécifiques : zones de montagne, forêts, zones humides, espaces périurbains. Ainsi, s'agissant des dispositions relatives aux zones humides, la commission des affaires économiques déplore que le décret prévu à l'article 235 de la loi, relatif à la construction le long des rus et des étiers, soit toujours en cours de consultation en raison de problèmes intervenant dans le cadre des arbitrages interministériels.

Au-delà des problèmes soulevés par le caractère interministériel de cette loi, la commission salue néanmoins la performance des deux ministères principalement concernés par l'application de cette loi. **En effet, la commission relève le bilan positif du ministère de l'agriculture et de la pêche. Le taux d'application de ce ministère s'élève à 81 % en septembre 2006. En outre, la commission souligne l'effort de rattrapage réalisé par le ministère de l'écologie, qui a notamment préparé cinq décrets et publié deux autres pendant l'été 2006.**

c) Les consultations obligatoires : une garantie de qualité au détriment de la célérité

L'apparition de délais dans la chaîne d'élaboration des décrets DTR ne saurait être imputable à la seule concertation interministérielle. Les procédés consultatifs participent à ces retards. Il convient de distinguer deux types de consultations et avis. Les examens et avis donnés par le Conseil d'Etat ou la Commission européenne, selon les cas, peuvent être qualifiés d'institutionnels. Ils font partie intégrante du processus d'élaboration et sont garants de la légalité des dispositifs ainsi élaborés.

En outre, s'ajoutent à ces avis ceux d'organismes tels que le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie,

dont le rôle est de veiller à assurer l'égalité d'accès à la formation au plus près des besoins exprimés par les branches. Si de tels avis participent à la qualité rédactionnelle des décrets, ils ralentissent la procédure d'élaboration des décrets.

Ces facteurs dilatoires s'avèrent jouer de manière cumulative. A titre d'illustration, la commission ne peut que regretter qu'un décret en Conseil d'Etat, comme celui prévu à l'article 166 I de la loi, qui est nécessaire à la création d'un fichier central à caractère national des permis délivrés et autorisation de chasse, n'en soit qu'au stade de la rédaction. Il doit, en effet, recueillir l'accord de trois ministères et de deux organismes consultatifs.

d) L'évolution parallèle du cadre législatif : un effet d'« opportunité dilatoire supplémentaire »

Une autre source de ralentissement réside dans l'évolution du cadre législatif. En effet, une autorité réglementaire peut être confrontée au dilemme d'avoir à attendre, pour raisons juridiques ou d'opportunité, la promulgation d'une autre loi, dont certaines dispositions peuvent éventuellement modifier le cadre juridique auquel elle est soumise.

A titre d'illustration, le ministère de l'écologie a été ainsi confronté à cet épineux problème lors de l'examen du projet de loi sur l'eau, dont certaines dispositions, notamment sur les zones humides, donnaient lieu à des textes d'application communs avec la loi DTR.

e) Une nécessaire poursuite des efforts

Si la commission des affaires économiques reconnaît les efforts qui ont été accomplis ces six derniers mois de production réglementaire en matière d'application de la loi DTR, **une trentaine de mesures restent encore à prendre d'ici à la fin de l'année.**

En effet, le ministre à l'aménagement du territoire a rappelé dans sa réponse à la question écrite de M. François Vendasi sur l'état d'avancement de l'application de la loi, que le Gouvernement mettait *« tout en œuvre pour que la totalité des textes d'application de la loi relative au développement des territoires (soit) publiée avant la fin de l'année 2006. »*¹

2. Des facteurs dilatoires récurrents

Les facteurs dilatoires ainsi identifiés dans le cadre de la mise en œuvre des mesures d'application de la loi DTR interviennent malheureusement de façon si récurrente que l'on peut les qualifier de structurels.

a) La loi pour la confiance dans l'économie numérique, marquée par un fort travail interministériel

La loi du 21 juin 2004 **pour la confiance dans l'économie numérique**, dont le taux d'application n'est que de 23 %, deux ans après sa promulgation, est toujours en attente de la publication de dix

¹ Question écrite de M. François Vendasi ; réponse du ministre délégué à l'aménagement du territoire (JO, Sénat, du 25 mai 2006, p. 1449).

décrets. Seuls, deux textes prévus pour l'application de la loi ont été pris depuis l'année dernière.

Une des raisons du retard pris dans la parution des mesures semble résider dans la participation de six entités différentes au processus d'élaboration réglementaire.

En conséquence, si le ministère de l'industrie paraît globalement, pour sa part, avoir été diligent dans sa production normative, cet effort devrait être identique pour les autres ministères.

b) Mise en œuvre de la loi relative aux communications électroniques, victime du procédé consultatif

Alors que la commission des affaires économiques salue l'effort entrepris par le Gouvernement relativement à la mise en œuvre des mesures d'application de la **loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle**, puisque son taux d'application est de 84 % en raison des 27 mesures prises sur les 32 attendues, elle déplore que parmi les cinq décrets restants, la publication de certains d'entre eux soit retardée en raison des nombreux et divers processus consultatifs. »

La **commission des affaires culturelles** évoque le « paradoxe » de l'application de la **loi du 1^{er} août 2006** relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information :

« La loi prévoit 14 mesures d'application et le dépôt de 3 rapports.

La loi n'a encore fait l'objet d'aucun texte d'application, mais le ministre s'est engagé lors de sa récente audition devant la commission à ce que tous les décrets paraissent d'ici au début de l'année 2007.

Un point mérite cependant d'être souligné quant à l'application de cette loi : le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution le nouveau dispositif de contraventions dont sont passibles les internautes pour les échanges illicites d'œuvres sur les réseaux de peer to peer, qui substituait des peines d'amendes à celles prévues dans la législation actuelle pour des actes assimilés à de la contrefaçon (soit des peines de prison et de lourdes amendes pouvant aller jusqu'à 300 000 euros).

S'agissant d'une disposition-phare du texte, qui tendait à alléger les sanctions contre les internautes habitués à la gratuité sur Internet, le ministre chargé de la communication a déclaré qu'il allait saisir le Garde des Sceaux pour que « les poursuites soient orientées vers les cas les plus graves ».

Encore un paradoxe dans cette loi très controversée ayant donné lieu à des débats houleux et qui laisse présager une non application d'une disposition pourtant d'application directe.... ».

La **commission des lois** insiste sur l'insuffisance du nombre de mesures prises pour appliquer les dispositions législatives, votées en 2005-2006, prescrivant un suivi réglementaire.

Elle indique :

« Du 1^{er} octobre 2005 au 30 septembre 2006, 9 mesures d'application, toutes expressément prévues (décret en Conseil d'Etat, décret), ont été prises concernant les lois votées au cours de cette même période, soit un taux d'application de 18 % par rapport aux 49 mesures attendues (21 % pour la session 2004-2005, 11,5 % pour la session 2003-2004, 12% pour la session 2002-2003, et 14% pour la session 2001-2002). »

Ce taux de 18 % reste inférieur à la moyenne, toutes commissions confondues, qui est de 30 %.

La **commission des lois** relève, ce qui est plutôt rare, que plus des trois quarts des 9 mesures d'application publiées cette année ont été prises à l'intérieur du délai de 6 mois imparti par le Premier ministre.

Cette **même commission** présente ainsi, par rapport aux autres commissions, un profil atypique : suivi réglementaire faible, mais délais de publication convenables.

III. STOCK : PRIORITÉ À L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SOUS LA XII^E LÉGISLATURE

La **commission des affaires sociales** relève que sur les 68 lois dont elle a été saisie de 1997-1998 à 2004-2005, 29 se trouvent désormais applicables, ce qui représente 43 % du total ; 37, sur les 68, sont partiellement applicables ; 2, votées en 1999, sont encore non applicables.

La **commission des affaires sociales** commente ainsi le cas de ces 2 lois encore non applicables :

« S'agissant de la loi du 26 mai 1999 créant le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération », il nous faut cependant préciser que l'absence du décret d'application attendu est logique et justifiée dans la mesure où cette loi n'entrera en vigueur que lorsque le Conseil de l'Ordre de la Libération ne pourra plus réunir quinze membres, personnes physiques¹. Un décret du Président de la République devra alors intervenir afin d'attribuer au Chancelier de l'Ordre en exercice le titre de « délégué national du Conseil national des communes "Compagnon de la Libération" ».

Quant à la loi du 12 juillet 1999 modifiant l'ordonnance du 26 mars 1982 portant création des chèques-vacances, elle attend toujours la parution d'un décret fixant les conditions dans lesquelles des prestataires d'Etats membres de la Communauté européenne signent des conventions avec l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV) afin que les chèques-vacances puissent également être remis en paiement des dépenses effectuées auprès de ceux-ci. En réponse à une question adressée par la commission sur cette situation, les services du ministère du tourisme nous ont indiqué que le décret portant création de l'ANCV est en cours de réécriture, mais qu'il n'inclurait sans doute pas davantage les dispositions attendues par la loi, qui demeure en l'état toujours inapplicable sur ce point particulier. »

La **commission des affaires sociales** indique aussi que certaines lois anciennes, au gré des alternances politiques, ne constituent plus une priorité aux yeux du Gouvernement, et risquent de ne jamais recevoir la totalité de leurs mesures réglementaires. Deux lois peuvent ici être citées pour illustrer son propos.

Il s'agit d'abord de la **loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale**, qui n'est encore que **très imparfaitement applicable**, avec un taux d'application de 49 %, pour 66 mesures en attente.

De la même façon, la **loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale** reste encore, quatre ans après sa publication, **largement inapplicable**. Alors que la circulaire du 10 janvier 2002, qui fixe les dates et

¹ Il compte encore actuellement dix-sept membres.

modalités d'application de la loi, en distinguant les dispositions selon leur degré d'urgence, avait prévu que l'intégralité du texte devrait être applicable avant la fin de l'année 2003, le taux d'application est de 52 %, pour 31 mesures en attente.

La **commission des affaires économiques** constate une amélioration beaucoup plus notable sur les lois votées depuis 2003 que sur les lois plus anciennes.

Elle commente ainsi cette évolution :

« Le stock des textes restant à prendre, depuis 1986, s'élève à 393, contre 592 l'année précédente, et 285 d'entre eux relèvent de la XII^e législature.

La commission des affaires économiques salue la diminution globale du stock. Cependant, cette appréciation varie selon les strates concernées.

La ligne de rupture constatée à compter de 2003 appelle quelques commentaires. **L'effet « boule de neige » observé par la commission l'an passé se trouve amorti par l'effort réglementaire entrepris depuis trois ans pour les lois promulguées après 2003. En revanche, cet effort s'est peu porté sur les lois promulguées antérieurement à 2003.**

Ainsi, seules deux lois promulguées antérieurement à 2003 ont vu leur taux d'application progresser depuis le 30 septembre 2005. Il s'agit de la **loi du 8 juin 1999 tendant à protéger les acquéreurs et propriétaires d'immeubles contre les termites et autres insectes xylophages** (qui est désormais totalement applicable) et de la **loi du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt** (pour laquelle un décret a été pris, mais dont seize mesures sont encore inapplicables). **Aucun texte d'application n'a été pris cette année pour les 22 autres lois antérieures à 2003, qui demeurent donc partiellement inapplicables.**

Sur les treize lois adoptées entre 2003 et 2005, onze ont vu leur taux d'application progresser, parfois de façon significative. Seules, les lois du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et l'habitat et du 21 avril 2004 portant transposition de la directive du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, n'ont reçu aucun nouveau texte d'application sur la période considérée. »

La **commission des affaires culturelles** observe peu de progrès :

« force est de constater que peu de progrès ont été enregistrés concernant le stock de lois plus anciennes. La seule loi devenue applicable depuis octobre 2005 est en effet une loi de 2003, ce qui correspond à la mobilisation renouvelée du Gouvernement pour obtenir de meilleurs résultats. Mais il est bien compréhensible que les ministres s'attachent à appliquer les lois qu'ils ont eux-mêmes proposées et défendues au Parlement et

déploient peu d'énergie à appliquer l'héritage de leurs prédécesseurs ! »

Elle précise :

- « Une seule loi est devenue applicable sur le stock de 16 lois relevant des compétences de la commission : la loi du 1^{er} août 2003 relative à l'organisation et à la promotion des activités sportives.

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

- 13 lois sont partiellement applicables.

- Une loi est toujours non applicable : la loi du 6 mars 2000 visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection de mauvais traitement à enfants. »

La **commission des affaires culturelles** note, dans le secteur de la communication :

« ...aucune loi n'a été promulguée dans ce secteur en 2005 et aucun décret d'application n'a été pris pour des lois antérieures (lois du 30 septembre 1986 et du 1^{er} août 2000 relatives à la liberté de communication). Les observations formulées l'an dernier restent donc valables : force est de constater que le stock de dispositions non applicables reste important, ce qui est d'autant plus regrettable que le Parlement s'apprête à légiférer dans ce secteur avec le dépôt d'un projet de loi relatif à la télévision du futur, qui modifie les dispositions de ces textes. »

Pour la **commission des affaires étrangères**, la loi du 18 avril 2006 modifiant la loi du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense n'est encore que très partiellement applicable, puisque, sur les quatre décrets, dont deux en Conseil d'Etat, auxquels elle renvoie, aucun n'a été pris. Le calendrier prévisionnel du ministère de la Défense envisage, pour les quatre textes, une adoption au quatrième trimestre 2006.

« La principale mesure d'application attendue est un décret relatif aux conditions de recrutement, d'exercice d'activités, d'avancement, d'accès à l'honorariat et de radiation du personnel militaire. Le ministère a choisi de rattacher à ce texte un des décrets simples. Les consultations nécessaires ont été réalisées par le ministère de la Défense, mais les consultations interministérielles se poursuivent ; la saisine du Conseil d'Etat n'est donc pas encore intervenue. L'objectif fixé du quatrième trimestre 2006 pour la parution du texte paraît difficile à atteindre. »

Par ailleurs, au cours de la précédente session (2004-2005), le Sénat avait adopté la **loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires**. Les **mesures d'application** de ce texte sont à ce jour encore incomplètes : en effet, sur les **34 décrets d'application** auxquels la loi renvoie, seuls **18 ont été publiés**.

A ces dispositions réglementaires d'application, auxquelles la loi renvoie, s'ajoutent les 34 décrets pour **statuts particuliers** prévus à l'article 2 de la loi : 2 sont publiés ; 9 ont été examinés par le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) en juin 2006 ; 13 seront examinés par le CSFM en décembre 2006 et les 10 derniers seront examinés par le CSFM au printemps de l'année 2007.

La **commission des finances** brosse le bilan de 17 lois dites « anciennes », sur une période de 11 années (1994-2005). Elle mentionne, en termes cumulés, un **taux d'application proche de 90 %**, en assimilant, toutefois, à des mesures prises, des mesures prévues devenues « sans objet » à la suite de décisions émanant de l'exécutif, concluant à l'inutilité de toute publication pour assurer, en pratique, l'entrée en vigueur de la disposition législative. En fait, la notion de « mesure prévue devenue sans objet » doit exclusivement correspondre à toute expression formelle de la volonté du Parlement de revenir, sous une forme ou sous une autre (modification ou abrogation) sur une prescription antérieure d'édiction de texte d'application. Mais l'influence de ce traitement des données, sur le résultat global, qui est bon, reste, somme toute, marginale (le taux d'application, net de **toutes** les mesures sans objet, revient de près de 90 % à plus de 80 %).

La **commission des finances** fournit aussi l'état de la répartition des 42 mesures restant à prendre, sur la période 1994-2005, selon le gouvernement en fonctions lors du vote de la loi.

Commission des finances : répartition des mesures restant à prendre selon les lois votées depuis 1994

Gouvernement	Mesures du texte initial	Mesures introduites par le Sénat	Mesures introduites par l'AN	Total
Balladur			1	1
Jospin	7	3	1	11
Raffarin	14	2	7	23
de Villepin	4	1	2	7
Total	25	6	11	42

La **commission des finances** en conclut :

« Cette répartition permet de montrer qu'en l'absence de publication rapide des textes d'application de mesures votées, les gouvernements suivants ne font pas forcément preuve de « zèle » pour qu'elles puissent être appliquées. C'est ainsi qu'un quart des mesures, toujours en souffrance, concernent des textes votés sous les gouvernements « Jospin » et la moitié sous les gouvernements « Raffarin ». »

La **commission des lois** note que 22 lois, dont certaines très anciennes, ne sont toujours pas applicables.

Il s'agit des textes suivants :

- loi du 21 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;
- loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales ;
- 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 6 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 de modernisation de la sécurité civile ;

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

Certaines de ces lois ont d'ailleurs fait l'objet d'une modification substantielle avant même d'avoir produit pleinement leurs effets.

IV. DÉCLARATION D'URGENCE : EFFETS ENCORE TROP LIMITÉS SUR LA CÉLÉRITÉ DU SUIVI RÉGLEMENTAIRE

La **commission des affaires sociales** estime « **difficile à mesurer** » l'influence de la déclaration d'urgence sur la célérité du suivi réglementaire.

Elle note :

« Pour la première fois de la législature, le recours à la procédure d'urgence semblait avoir eu, l'année dernière, un effet d'accélération positif sur les délais de parution des mesures réglementaires. Pour mémoire, le taux d'application des dispositions adoptées après déclaration d'urgence atteignait alors 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. Mais l'impact statistique de la seule loi de programmation pour la cohésion sociale (28 des 29 mesures parues à l'époque) nous avait conduits à une certaine circonspection avant de porter un jugement définitif sur la question.

Or, les chiffres de la session écoulée nous invitent de nouveau à la prudence : si l'application très satisfaisante (80 %) de la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux plaide en faveur d'un impact positif de la déclaration d'urgence, celui-ci est beaucoup moins net pour la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances (34 %). »

Selon la **commission des affaires sociales**, l'urgence de droit, pour les lois de financement de la sécurité sociale, n'exerce pas d'effet significatif, car le taux d'application reste, ici, en deçà du taux moyen de l'année (37 %, contre 43 % en 2005-2006 ; 15 %, contre 17 % en 2004-2005).

Commission des affaires sociales : application des dispositions législatives votées en 2005-2006 appelant un suivi réglementaire selon leur procédure d'adoption

	Lois votées après déclaration d'urgence	Lois votées, de droit, en urgence	Lois votées selon la procédure de droit commun	Total
Nombre de dispositions appelant un texte d'application, dont	44	70	6	120
<i>publiées</i>	22	26	4	52
<i>à publier</i>	22	44	2	68
Taux d'application	50 %	37 %	67 %	43 %
	42 %			

La **commission des affaires économiques** constate « **l'absence d'incidence significative de la déclaration d'urgence sur le taux d'application** ».

Elle raisonne sur la durée de la XII^e législature.

Elle note ainsi :

« La commission se félicite d'une nette amélioration du taux d'application des lois votées après déclaration d'urgence au cours de la XII^e législature, à savoir **50 %**, contre **38 % l'an dernier**.

Cependant, ce taux est à mesurer à l'aune, d'une part, du taux moyen de l'ensemble des commissions et, d'autre part, de celui des lois votées selon la procédure de droit commun. Or, le taux moyen général pour l'ensemble des commissions permanentes et spéciales est de 63 %. Celui relatif à la commission des affaires économiques lui est donc inférieur. En outre, force est de constater que **le taux de 50 % n'est guère supérieur à celui des lois votées selon la procédure de droit commun pour la même période, qui est de 49 %.** »

Le verdict tombe :

« **La déclaration d'urgence ne semble donc pas avoir de conséquence significative sur la phase d'application des lois.** »

Toutefois, la **commission des affaires économiques** relève, toujours lors de la XII^e législature, « **l'effet plus sensible de la déclaration d'urgence sur le délai de publication** », observant ici une « **légère amélioration** ».

La **commission des affaires culturelles** note :

« **L'urgence s'est accompagnée, dans la période récente, d'une célérité dans la parution des textes réglementaires : l'exemple de la loi sur la recherche est à cet égard éloquent, puisque deux tiers des décrets prévus ont déjà été pris ou sont en cours d'examen devant le Conseil d'Etat.** »

La **commission des finances** fournit les taux d'application suivants (lois votées de 1999 à 2005) :

- lois votées selon la procédure de droit commun : **82,95 %** ;
- lois votées après déclaration d'urgence : **81,35 %** ;
- lois votées, de droit, en urgence : **80,75 %**.

Pour la **commission des lois**, 2 lois ont été adoptées en urgence au cours de la session 2005-2006 : la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers et la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

Ce chiffre, qui représente un taux de 15,4 %, confirme l'usage modéré de cette procédure par le gouvernement, car, seules, 2 lois sur 14 avaient fait l'objet d'une déclaration d'urgence lors de la session 2004-2005, soit 14,3 %, contre des taux nettement plus élevés lors des sessions précédentes : sur l'année parlementaire 2003-2004, 5 lois sur 16 ont fait l'objet d'une déclaration d'urgence, soit 31,25% ; sur la session 2002-2003, 4 lois sur 18, soit 22,5 % ; et sur la session 2001-2002, 8 lois sur 17, ce qui représentait une part de 45 %.

Toutefois, **le taux d'application des dispositions législatives des lois votées après déclaration d'urgence n'est pas satisfaisant** : seules 7 mesures prévues ont été prises sur 41, **soit un taux de 17 %, inférieur au taux d'application des lois votées sans déclaration d'urgence**.

Sur les deux lois votées pendant la session après déclaration d'urgence, l'une n'est que partiellement applicable, à moins de 50 %, et l'autre n'est pas encore applicable. Il faut cependant nuancer cette deuxième information, compte tenu du caractère tardif de la promulgation de la loi (24 juillet).

V. SUIVI DES TEXTES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE : PROGRÈS CERTAINS, MAIS À AMPLIFIER

La **commission des affaires sociales** se félicite du « **bon suivi réglementaire des dispositions législatives issues d'initiatives sénatoriales** ».

Il faut d'ailleurs remarquer que sa performance, en ce domaine, la classe au second rang des 6 commissions permanentes, après la commission des finances, ex-aequo avec la commission spéciale constituée pour examiner la loi de programme pour la recherche.

La **commission des affaires sociales** précise :

« **Le taux d'application satisfaisant de ces mesures, déjà observé sur l'exercice précédent, se confirme cette année (33 %), pour se situer à un niveau voisin de celui des mesures introduites par voie d'amendements gouvernementaux (36 %), même si on observe toujours un décrochage par rapport aux mesures présentes dans le texte initial (51 %). Il nous faut aussi rappeler, pour souligner les progrès accomplis, qu'en 2003-2004, seules 2 % des mesures d'initiative sénatoriale étaient effectivement parues dans l'année.** »

Commission des affaires sociales : origine des mesures d'application prévues par les lois votées au cours de l'année parlementaire 2005-2006 (à l'exclusion des rapports)

Nombre de mesures prévues selon leur origine	Texte initial	Amendement du Gouvernement	Amendement d'origine sénatoriale	Amendement de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Total
Mesures prises	35	10	4	2	1	52
Mesures restant à prendre	34	18	8	7	1	68
Total	69	28	12	9	2	120
% du total général	58 %	23 %	10 %	8 %	2 %	100 %
Taux d'application des mesures prévues selon leur origine	51 %	36 %	33 %	22 %	50 %	43 %

La **commission des affaires économiques** note, sur la XII^e législature, que **l'évolution du taux d'application des mesures prévues par un amendement d'origine sénatoriale, sur les textes qui lui ont été soumis, semble relativement stable par rapport à l'année précédente.**

Si ce taux est légèrement supérieur à celui de l'année dernière (39 %, contre 35 %), celui relatif aux amendements de l'Assemblée nationale s'est considérablement amélioré, progressant à 46 %, contre 31 % l'année précédente.

Elle constate, en outre, « **une nette amélioration du taux d'application des propositions de loi** », qui passe de 29 % à 56 %, toujours sur la durée de la XII^e législature.

Elle note :

« Toutefois, si ce résultat est très satisfaisant, il reste, néanmoins, en retrait par rapport au taux d'application des propositions de loi, toutes commissions confondues, celui-ci s'élevant, en effet, à 71 %. »

La **commission des affaires économiques** fournit enfin le bilan de l'application des 9 lois issues de propositions sénatoriales, depuis 1988 : 4 étaient d'application directe, 5 ont reçu l'intégralité de leur suivi réglementaire.

Ces 5 dernières lois sont les suivantes :

- **loi du 30 mars 1999** relative à la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation ;

- **loi du 8 juin 1999** tendant à protéger les acquéreurs et propriétaires d'immeubles contre les termites et autres insectes xylophages ;

- **loi du 19 février 2001** tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer ;

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

- **loi du 23 février 2004** portant création des communautés aéroportuaires.

La **commission des finances** rappelle que la **loi du 20 avril 2005** tendant à créer un Conseil des prélèvements obligatoires, issue d'une proposition cosignée par son Président et par son Rapporteur général, qui a fait l'objet d'une attention particulière, n'a été rendue applicable qu'après un long délai de 11 mois.

La **commission des lois** constate « **des progrès dans le suivi réglementaire des textes d'origine parlementaire** », bien que ses appréciations ne confirment pas vraiment son optimisme.

Elle note :

« **Comme l'année précédente, quatre lois d'origine parlementaire examinées au fond par la commission des Lois ont été promulguées, soit un taux de 30,8 % sur le total des 13 lois (28,6 % l'année précédente).**

Pour mémoire, ce taux a oscillé au cours de la XIe législature de 25 % (1998-1999) à 38 % (1997-1998) pour remonter à 35 % (1999-2000) puis 50 % (2000-2001) et 53% (2001-2002). Il était de 38,9% en 2002-2003. Le taux de cette session confirme un niveau relativement bas.

Cette année, seule, une loi est d'origine sénatoriale, contre trois l'année précédente. Toutefois, cette proportion doit être nuancée, car certaines propositions de lois d'origine sénatoriale examinées par la commission des Lois demeurent en discussion. »

Parmi les 4 propositions de loi adoptées, 2 sont directement applicables, 1 n'est encore que partiellement applicable (**Loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales**) et 1 apparaît non applicable dans les statistiques (**Loi du 5 juillet 2006 relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives**), car l'unique mesure prévue, un décret en Conseil d'Etat, n'a pas encore été prise, mais la loi est en fait en grande partie applicable.

La **commission des lois** en vient à l'origine des mesures d'application à prendre, en précisant que 55 % sont issues du texte d'origine et 27 % d'origine sénatoriale (17 % en 2004-2005 et 13 % en 2003-2004).

Toutefois, le taux d'application est faible (8 % pour les mesures prévues provenant d'amendements d'origine sénatoriale), soit largement inférieur à la moyenne (18 %).

Le Gouvernement invoque souvent l'origine parlementaire de la prescription de certains décrets pour expliquer leur retard, les administrations n'ayant pu parfaitement anticiper sur 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 de l'Assemblée nationale (29 %) est bien plus élevé.

**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 d'origine sénatoriale	Amendement de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Total
Mesures prises	6	-	1	2	-	9
Mesures restant à prendre	21	2	12	5	-	40
Total des mesures à prendre	27	2	13	7	-	49
% du total général	55 %	4 %	27 %	14 %	-	100 %
Taux d'application selon origine	22 %	0 %	8 %	29 %	-	18 %

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

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

a) Au cours de l'année parlementaire 2005-2006, 23 rapports ont été demandés au gouvernement : deux seulement ont été remis.

Application au 30 septembre 2006 des dispositions législatives prévoyant le dépôt d'un rapport (lois votées en 2005-2006)

	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total
Nombre de dispositions législatives imposant le dépôt d'un rapport	4	-	-	4	7	1	7	23
dont :								
- rapports déposés	0	-	-	1	1	0	0	2
- rapports restant à déposer	4	-	-	3	6	1	7	21
Taux d'application	0 %	-	-	25 %	14 %	0 %	0 %	9 %

Sur l'année parlementaire 2005-2006, 5 autres rapports ont été remis, en application de demandes formulées par des lois antérieures à l'année parlementaire 2005-2006 ; pour 2 d'entre eux, il a fallu attendre plus d'un an, et pour 2 autres, plus de 2 ans !

Parmi les **23 demandes** formulées en 2005-2006, 6 ont eu, pour origine, **une initiative sénatoriale**, représentant 26 % du total des 23 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.

¹ Ces développements ne concernent pas les rapports sur l'application des lois en application de l'article 67 de la loi de simplification du droit du 9 décembre 2004, qui sont traités à la fin de la première partie, en VI, du présent rapport.

b) Si l'on étend ce bilan à la totalité de la XII^e législature (19 juin 2002 - 30 septembre 2006), le résultat est meilleur, bien évidemment ; mais il reste encore trop médiocre, avec un taux de suivi de 21 %.

Au moins :

- près de 60 % des rapports publiés l'ont été en moins d'un an, 9 % en plus de 2 ans ;

- les rapports résultant d'une initiative du Sénat ont été mieux considérés, un quart des demandes étant satisfaites au 30 septembre 2006 (contre un cinquième en 2004-2005 et 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	7	18	1	63	30	31	8	158
dont :								
- rapports déposés	1	1	-	11	8	12	0	33
- rapports restant à déposer	6	17	1	52	22	19	8	125
Taux d'application	14 %	6 %	0 %	17 %	27 %	39 %	0 %	21 %

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 sociales** regrette que trop de rapports demandés par le législateur soient toujours suivis de publication différée.

Elle note :

« Sur les 101 rapports attendus par les lois adoptées de 1997-1998 à 2004-2005, 34 ont effectivement été déposés, soit 33,7 %. Ce taux témoigne une nouvelle fois du relatif désintérêt, tant de la part du Gouvernement que des autres organismes producteurs, pour cette forme d'information du Parlement. »

**Commission des affaires sociales : dispositions législatives
prescrivant le dépôt d'un rapport
(lois antérieures à l'année parlementaire 2005-2006)**

	Nombre de dispositions législatives prescrivant 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	3	11 %
2004-2005	14	2	14 %
Total	101	34	33,7 %

Partant de ce constat, la **commission des affaires sociales** s'est employée, lors des deux dernières sessions, à limiter au strict minimum le renvoi à des rapports. Ainsi, alors que les quatorze rapports attendus en application des lois votées lors de la session 2004-2005 avaient déjà marqué une rupture nette avec l'inflation observée pendant les cinq exercices précédents (de sept rapports en 1999-2000, on était passé à 27 en 2003-2004), seuls **quatre rapports** ont été demandés par les lois votées cette année, dont l'un est d'ores et déjà paru : il s'agit du rapport du 25 juin 2006 remis au Parlement en application de l'article 27 de la **loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances**. Du reste, deux des quatorze rapports attendus en 2004-2005 ont été remis au cours de l'année.

La **commission des affaires économiques** confirme la teneur de ses appréciations traditionnelles sur « l'oubli » des publications de rapports prescrits par la loi.

Elle note :

« Le rapport, pris en tant que mesure d'application prescrite par une disposition législative, semble ne pas compter parmi les priorités des autorités réglementaires. **La commission des affaires économiques regrette qu'aucun changement significatif n'ait été observé en ce domaine.**

En effet, sur les 108 rapports attendus depuis 1988, seuls, 45 ont été effectivement déposés. En outre, la cadence des dépôts ne saurait résorber le stock, car un seul rapport a été déposé au cours de la XII^e législature : il s'agit du rapport sur l'application de la loi du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom, publié le 25 mai 2005. »

Pour la **commission des affaires culturelles** :

« Il convient de déplorer une fois encore le retard persistant concernant le dépôt de rapports, tout en admettant que le législateur ne se modère pas dans l'adoption de telles dispositions. Soulignons que ces rapports sont issus le plus souvent d'amendements de l'opposition que le Gouvernement accepte, compte tenu de leur faible portée, et qu'il fait peu d'efforts, en pratique, pour rédiger. »

Elle poursuit :

« Il semble toutefois que la fixation dans la loi d'un délai pour la publication de ces rapports soit un facteur d'accélération. Le même constat peut être établi pour les rapports dont la périodicité prévue est annuelle. »

Aussi bien note-t-elle un « **statu quo** » pour la publication des rapports au Parlement :

- **2 rapports à périodicité annuelle (sur l'emploi de la langue française et celui du Conseil de prévention de lutte contre le dopage) ont été déposés sur le bureau des assemblées.**

- **5 rapports sont toujours attendus, essentiellement dans le secteur de la communication.**

La **loi du 18 avril 2006** de programme pour la recherche prévoit 7 rapports à venir, dont 3 à périodicité annuelle. La **commission des affaires culturelles** fait part de sa volonté de suivre attentivement leur publication.

Sur la durée de la XII^e législature, 1 rapport relevant de la **commission des affaires culturelles** a été déposé, en application de la loi du 5 janvier 2005 relative à la situation des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat : ce rapport, évaluant les mesures restant à prendre pour parvenir à une situation de parité entre les maîtres du privé et leurs homologues du public, **a été transmis le 30 décembre 2005, dans le délai fixé par la loi.**

La **commission des lois** estime que la publication, par le gouvernement, des rapports prescrits par le Parlement, « **reste irrégulière et différée** ».

Aucun rapport n'a été transmis cette année, en application d'une disposition votée cette année.

La commission des lois répertorie, en 2005-2006, 11 rapports remis au Parlement, dont plusieurs à périodicité annuelle :

- **rapport annuel 2005 du Médiateur de la République** (*loi du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République*) ;

- **rapport annuel 2005 de la Défenseure des enfants** (*loi du 6 mars 2000 instituant un Défenseur des enfants*) ;

- **rapport annuel 2005 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 2004-2005 du Conseil supérieur de la magistrature** (*loi organique du 5 février 1994 relative au Conseil supérieur de la magistrature*) ;

- **rapport annuel 2005 de la Commission nationale du débat public** (*loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*) ;

- **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** faisant état de l'évolution de la situation démographique, sanitaire et sociale des personnes prostituées ainsi que des moyens dont disposent les associations et les organismes qui leur viennent en aide (*loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure*)

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

- **rapport sur l'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure** (*loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure*).

VII. LE RÔLE ET LES INITIATIVES DU SÉNAT : CONTRIBUTION VIGILANTE À LA CONSTRUCTION DU SUIVI RÉGLEMENTAIRE

Au cours de la session écoulée, la **commission des affaires sociales** a pris plusieurs initiatives relatives à l'application des lois qu'elle avait examinées, exerçant ainsi pleinement sa mission de contrôle de l'action gouvernementale.

A l'occasion d'un rapport d'information consacré à la mise en œuvre de la réforme de l'assurance maladie¹, la commission est revenue sur le suivi réglementaire de la loi du 13 août 2004 :

« 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 nationale².

Dès le mois de décembre 2004, les instances en charge de la nouvelle gouvernance de l'assurance maladie ont été installées, qu'il s'agisse du nouveau conseil de la caisse d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM), de la Haute autorité de santé, ou encore du comité économique des produits de santé. (...)

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

Au 30 septembre 2006, 81 % des mesures d'application de la loi relative à la réforme de l'assurance maladie étaient parus.

¹ *Rapport d'information n° 11 (2005-2006) de M. Alain Vasselle : « Réforme de l'assurance maladie : les nouveaux outils de la régulation ».*

² *Rapport d'information n° 2208 (AN – XII^e législature) de M. Jean-Michel Dubernard sur l'application de la loi relative à l'assurance maladie.*

La **commission des affaires sociales** a également procédé à une **matinée d'auditions** consacrées à l'application de la loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique et de la loi du 9 août 2004 de santé publique¹. Ces auditions ont notamment été l'occasion pour M. Alain Milon, rapporteur de la mission « Santé » du projet de loi de finances, de déplorer les retards de publication de certaines des mesures réglementaires attendues par ces deux lois :

« A M. Didier Houssin, directeur général de la santé, M. Alain Milon a fait observer que plusieurs dispositions essentielles de la loi relative à la bioéthique ne sont pas applicables à ce jour, en raison de l'absence de publication des mesures réglementaires nécessaires. Il s'agit, en particulier, des modifications du régime juridique des tests génétiques et des thérapies géniques et xénogéniques ainsi que de la plupart des décrets relatifs, d'une part, aux greffes et prélèvements d'organes, d'autre part, au régime des recherches scientifiques pouvant être menées sur l'embryon.

Il s'est interrogé sur les raisons d'un tel retard, alors même que ces textes sont attendus avec impatience par les chercheurs, les professionnels de santé et, plus encore, par les patients en demande d'une greffe et a demandé pour quand on peut raisonnablement espérer la publication de ces mesures réglementaires.

La même situation est déplorée pour la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, puisqu'au 1^{er} janvier 2006, seule une trentaine de mesures réglementaires sur les 108 prévues étaient publiées, pour l'essentiel d'ailleurs des mesures de second ordre. Il s'est demandé quelles sont les raisons expliquant, là encore, ce délai anormal : de toutes les réformes engagées ces dernières années dans le domaine de la santé, il s'agit incontestablement de celle qui enregistre le plus grand retard dans son application. Il a déploré les conséquences préjudiciables de cette situation pour les recherches biomédicales et pour l'évaluation des soins courants : aucune des mesures réglementaires prévues aux articles 88 à 97 de la loi n'est parue à ce jour, alors que ces textes étaient attendus pour le mois de novembre 2005. »

¹ Réunion du mercredi 8 février 2006, Bulletin des commissions du 11 février 2006, p.p. 3684 à 3706. Ont été entendus, au cours de deux tables rondes, MM. Pierre-Louis Fagniez, député, rapporteur de la loi relative à la bioéthique, Axel Kahn, directeur de l'Institut Cochin, Mme Marie-Hélène Mouneyrat, secrétaire générale du Comité consultatif national d'éthique (CCNE), MM. Bernard Loty, directeur médical et scientifique, François Thépot, adjoint à la direction médicale et scientifique, de l'Agence de la biomédecine (ABM), Didier Houssin, directeur général de la santé, Mme Catherine Lassale, directeur des affaires scientifiques et médicales du Leem (Les entreprises du médicament) et M. François Lemaire, chef du service de réanimation médicale à l'hôpital Henri Mondor.

Ce à quoi Didier Houssin, directeur général de la santé, a répondu par une présentation exhaustive de l'état d'applicabilité de ces deux lois¹ et un engagement ferme sur la parution rapide des textes réglementaires en attente :

« D'une façon générale, M. Didier Houssin a souligné qu'il a veillé, depuis sa prise de fonction, à ce que la direction générale de la santé réalise un effort important pour accélérer la rédaction des textes qui lui incombent et pour résorber le stock des décrets en retard. Celui ci a été ramené en un an, de 200 à 150 décrets en souffrance grâce au doublement de la production réglementaire de la direction entre 2004 et 2005, qui est passée de 19 à 45 décrets publiés. Cette action prioritaire sera poursuivie en 2006, avec un objectif de croissance de 10 % par rapport à 2005. »

En réponse à François Autain, qui l'interrogeait sur la diminution du stock de décrets en retard de publication et les moyens de la direction générale de la santé pour accomplir ce travail,

« M. Didier Houssin a confirmé l'importance qu'il accorde à la résolution de ce problème de décrets en retard. L'effort de rattrapage a été réalisé sans moyens supplémentaires, grâce à une mobilisation importante de ses collaborateurs, mais avec l'appui temporaire de deux membres de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). A l'intérieur de la DGS, plusieurs personnes ont été spécialement chargées de trouver les moyens d'accélérer la rédaction des décrets et d'identifier les blocages administratifs. »

La **commission des affaires sociales** a en outre consacré un rapport d'information spécifique à l'état d'application de la loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique². Après avoir fait état des nombreux retards pris dans la publication des textes d'application, elle s'est attachée à expliciter les raisons de ces insuffisances :

« 1. Des services débordés

La mise en œuvre de la loi du 6 août 2004, comme celle des lois de juillet 1994, s'est trouvée contrariée par plusieurs obstacles, et d'abord par l'engorgement des services chargés de la rédaction des textes réglementaires d'application.

En effet, avant de procéder à la publication de plusieurs de ces textes, les services du ministère chargé de la santé ont souhaité recueillir l'avis des acteurs concernés, jusqu'à une dizaine d'organismes différents pour la mise en place de l'ABM par exemple, et ont étroitement collaboré, sur certains points, avec les services du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Après la phase de consultation, le travail de rédaction des textes d'application est rendu complexe par la difficulté

¹ Cf. Bulletin précité, p. p. 3696 et suivantes.

² Rapport d'information n° 309 (2005-2006) de M. Alain Milon sur l'état d'application de la loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique.

technique de nombreuses dispositions et l'évolution de l'environnement juridique, notamment des normes fixées par les institutions européennes et par l'application de nouveaux textes législatifs intervenant dans le domaine sanitaire.

Or, les services du ministère en charge de la santé souffrent d'un manque certain de moyens en personnel, compte tenu des compétences à exercer et de leur extension croissante. »

La **commission des affaires sociales** cite ensuite le constat sévère dressé par la Cour des comptes¹ :

« Une part importante de l'activité de la DGS consiste en l'élaboration de règles de droit qu'elle prépare seule ou avec d'autres directions. La profusion de textes engorge la DGS et limite sa capacité à se mobiliser sur d'autres tâches. Début septembre 2004, pour les seuls textes dont la direction est chef de file et qui ne sont pas destinés à transposer des directives européennes, l'encours de décrets à produire représentait au moins quatre années de travail »

Outre l'engorgement des services, la **commission des affaires sociales** s'interroge enfin sur une autre cause possible des retards observés, en s'appuyant sur le rapport de M. Pierre-Louis Fagniez, député² :

« 2. D'autres textes prioritaires ou « La priorité accordée à d'autres lois ? »

En outre, il apparaît clairement qu'une priorité a été donnée à la rédaction et à la publication des textes d'application de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie et, subsidiairement, à ceux de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique. Les services de la direction de la sécurité sociale (DSS) et ceux de la DGS ont donc été principalement mobilisés par cette tâche.

A cet égard, votre commission approuve largement l'esprit des recommandations formulées par Pierre-Louis Fagniez dans son rapport précité : « Il serait très opportun, en amont, que le Gouvernement veille à mieux organiser le travail parlementaire, afin d'éviter, en aval, un effet d'engorgement au stade de la rédaction des décrets. Comment en effet s'étonner de ce retard dans la mise en application de la loi alors que trois textes majeurs dans le domaine de la santé, représentant au total plus de 400 pages au Recueil des lois, ont été promulgués pratiquement la même semaine au Journal officiel ? Dans le même sens, il serait également souhaitable que le travail de rédaction des textes réglementaires soit engagé avant même la promulgation de la loi, au moins pour les articles votés conformes par les deux assemblées. (...) »

¹ Cour des Comptes. Rapport public pour l'année 2004. Février 2005.

² Rapport d'information n° 2206 (AN - XII^e législature) de M. Pierre-Louis Fagniez sur l'application de la loi relative à la bioéthique.

« Il serait très opportun de définir des niveaux de priorités et des objectifs chiffrés de publication des principaux textes d'application et de suivre très régulièrement leur état d'avancement ou encore de proposer, par exemple sur le site Internet du ministère, une présentation didactique de la loi destinée au grand public et aux professionnels. Pour certains textes particulièrement complexes, la DGS pourrait par ailleurs utilement s'appuyer sur des missions d'expertise technique, par exemple de l'Igas. »

Votre commission souhaite donc que le Gouvernement, à l'occasion de la discussion et de la mise en œuvre des prochains textes relatifs au secteur sanitaire, prenne en compte les demandes du Parlement, afin d'assurer une application plus rapide des lois qu'il a votées. »

Il n'en reste pas moins que, malgré les efforts entrepris depuis en matière d'application des lois relatives à la bioéthique et à la santé publique, ces deux lois sont encore **loin d'être totalement applicables** - 39 % des textes d'application parus pour la loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique (29 % l'année dernière) et 48 % pour la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique (15 % au 30 septembre 2005).

La **commission des affaires économiques** a renforcé sa collaboration avec les administrations centrales. Elle rend notamment hommage au ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement (MECSL) qui, selon elle, « a fait preuve d'une maîtrise remarquable dans sa production normative ».

Bien entendu, elle commente la question orale avec débat sur l'état d'application de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

« Le 24 janvier dernier, a eu lieu un débat autour de la question orale posée par M. Jean-Paul Emorine, président de la commission, sur l'état d'avancement de l'application de la loi relative au développement des territoires ruraux. M. Jean-Paul Emorine avait, en effet, relevé le faible taux d'application, de l'ordre de 20 %. Ce taux était d'autant plus surprenant qu'un certain nombre de décrets avait été élaborés dès la phase législative afin d'en accélérer la parution. Il avait ainsi déclaré :

« Certes, je n'ignore pas les difficultés auxquelles vous êtes confronté, monsieur le ministre. La nécessaire concertation interministérielle ainsi que la prise en compte des contraintes du droit communautaire peuvent compliquer les procédures et engendrer bien des retards. Cependant, il serait souhaitable que la loi relative au développement des territoires ruraux puisse être un exemple de l'effort accompli par le Gouvernement en matière d'application des lois au cours des dernières années.

Légiférer, c'est bien, mais appliquer les décisions du législateur, c'est encore mieux ! »

Cette question donna lieu à un débat animé, auquel ont participé quatorze sénateurs. **Ce débat eut une double vertu. La première a été de permettre la réalisation d'un échange nourri sur l'état d'avancement** des mesures d'application. En effet, le ministre de l'agriculture et de la pêche, M. Dominique Bussereau, a apporté aux sénateurs de nombreuses réponses relatives aux retards de publication d'un certain nombre de décrets.

La seconde a essentiellement permis d'insister sur le caractère urgent de certains des décrets attendus au regard des problèmes politiques et économiques que pourrait poser leur publication tardive. Ce débat, à la grande satisfaction de tous, a également conduit le Gouvernement à s'engager sur l'accélération de la parution des textes encore attendus.

La commission des affaires économiques se félicite à ce jour d'avoir été entendue sur certains points. Le taux d'application s'élève désormais à 59 %, ce qui démontre une prise en compte de l'alerte du législateur. De surcroît, un certain nombre de mesures attendues mises en exergue par M. Jean-Paul Emorine ont été ainsi prises dans les mois qui suivirent le débat. Tel est le cas du décret de création de l'Agence française d'information et de communication agricole prévue à l'article 233 ou encore des mesures relatives à l'aménagement foncier prévues aux articles 85 et 90 de la loi. »

Deux sénateurs ont également posé des questions orales sans débat sur l'application de la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (M. André Trillard, séance du 25 octobre 2005 et M. Jean-Pierre Godefroy, séance du 18 janvier 2006).

La **commission des affaires économiques** signale aussi le dépôt, en 2005-2006, de vingt-deux questions écrites.

Les deux textes qui ont suscité le plus de questions écrites sont :

– la **loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole**, avec neuf questions écrites portant sur l'article 2 de la loi et, en particulier, d'une part, sur la hausse du prix du bail cessible et, d'autre part, sur la notion de fonds agricole et de bail rural cessible ;

– la **loi du 23 janvier 2005 relative au développement des territoires ruraux** qui a donné lieu à six questions écrites (dont deux sont restées sans réponse), outre la question orale avec débat de M. Jean-Paul Emorine.

Deux questions ont également été posées sur chacun des trois textes suivants :

- la **loi du 2 août 2005** en faveur des petites et moyennes entreprises ;
- la **loi du 2 août 1995** relative au renforcement de la protection de l'environnement ;
- la **loi du 26 février 1996** relative aux transports.

L'existence de questions sur des textes adoptés depuis plus de dix ans atteste de l'intérêt que les sénateurs portent à l'application des lois et, en outre, est significative des difficultés rencontrées pour l'application effective de certaines mesures législatives anciennes.

On peut se féliciter du délai dans lequel le Gouvernement a répondu, cette année, aux questions écrites posées. En effet, un tiers des questions a reçu une réponse dans les deux mois (et seulement un sixième dans un délai supérieur à quatre mois). Enfin, seules 3 questions, soit un huitième, étaient sans réponse au 30 septembre. C'est trop, mais il y a eu pire !

Au nombre des ministères diligents et exhaustifs, la **commission des affaires économiques** compte le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

Bien entendu, la **commission des affaires culturelles** insiste, en ces termes, sur son contrôle de l'application de la loi du 4 janvier 2002 relative aux établissements publics de coopération culturelle :

« Outre le suivi classique par le biais de questions écrites ou orales ou d'interrogation adressées aux ministres lors de leurs auditions, la commission des affaires culturelles a exercé l'an dernier son contrôle de l'application de manière particulière concernant la loi du 4 janvier 2002 relative aux établissements publics de coopération culturelle (EPCC). Cette nouvelle structure juridique permettant d'organiser, dans le cadre de la décentralisation, le partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales, ou entre elles seules, pour la gestion d'équipements culturels structurants, bien que connaissant un grand succès, rencontrait sur le terrain quelques difficultés d'application.

Cela a conduit la commission à confier à M. Ivan Renar - qui avait été l'auteur et le rapporteur de la proposition de loi à l'origine de la loi de 2002 - une mission de suivi. L'objectif consistait à cerner plus précisément ces obstacles et à étudier les moyens d'améliorer la loi et ses textes d'application, en vue de présenter ensuite à la commission une nouvelle proposition de loi tendant à corriger ces dispositions des imperfections que la pratique a permis d'identifier.

Outre les auditions du rapporteur, la commission a organisé deux tables rondes pour élargir la concertation aux acteurs de terrain et poursuivre un dialogue constructif.

A l'issue de ces travaux, qui ont donné lieu à un rapport d'information, une nouvelle proposition de loi a été élaborée et adoptée à l'unanimité par les deux assemblées au mois de juin 2006 lors de séances réservées.

Enfin, à l'occasion du festival d'Avignon, la commission a organisé une réunion-débat sur les nouvelles dispositions qui régiront désormais les EPCC, à laquelle ont participé de

nombreux responsables d'établissements culturels venus de toute la France. Il a même été demandé de poursuivre sa tâche en participant à la rédaction d'un guide pratique à destination des partenaires culturels concernés.

La commission des affaires culturelles a ainsi conjugué ses missions d'initiative législative et de contrôle, en veillant à l'application de la loi sur le terrain. »

La **commission des lois** rappelle que les **questions écrites** posées régulièrement aux ministres, mais également les **questions orales**, permettent aux parlementaires de contrôler le travail du gouvernement.

Cependant, pour les lois examinées au fond par la commission des Lois, peu de questions ont été posées quant à leur application.

M. Jean-Louis Masson a demandé à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, dans une question écrite du 13 octobre 2005, de lui indiquer quelle est la liste et la date des lois votées par le Parlement depuis plus d'un an et pour lesquelles son ministère n'a pas encore publié l'ensemble des décrets d'application nécessaires. La réponse du ministre fut publiée au *Journal Officiel* du 23 mars 2006. Le sénateur réitéra sa question le 26 janvier 2006, qui reçut une réponse le 23 mars 2006.

M. Jean-Louis Masson posa la même question à M. le garde des Sceaux, ministre de la justice, dans une autre question écrite le 13 octobre 2005, qui reçut une réponse dans le *Journal Officiel* du 12 janvier 2006.

LEXIQUE

LEXIQUE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mesure prévue devenue sans objet : disposition législative prescrivant un suivi réglementaire, explicitement abrogée par une disposition législative postérieure, avant même que n'ait été publié le texte prévu (décret ou arrêté) ; une telle définition exclut de regrouper, sous cette définition, a

priori, et sans examen critique, les mesures d'application simplement jugées inutiles, par l'exécutif, compte tenu des dispositifs existants.

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

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

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

Suivi réglementaire : décrets, arrêtés, voire circulaires (selon leur importance) pris en application du pouvoir réglementaire reconnu au Premier Ministre, prescrits, ou non, par une disposition législative ; le suivi réglementaire ne comporte pas **les ordonnances**, car le gouvernement dispose ici d'une **compétence discrétionnaire** pour les prendre (au contraire des décrets et des arrêtés, qui **doivent** être publiés, selon la jurisprudence administrative, « **dans un délai raisonnable** ») et car elles ont vocation à être suivies de leurs propres décrets d'application (le présent rapport les récapitule dans l'une de ses annexes) ; le suivi réglementaire ne comporte pas, non plus, les réponses du gouvernement aux demandes de **rapports** 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 2005-2006

(Extraits du « Bulletin des commissions »)

AFFAIRES CULTURELLES

Mercredi 25 octobre 2006

La commission a entendu une **communication** présentée par **M. Jacques Legendre, vice-président**, au nom de M. Jacques Valade, président de la commission, sur le **contrôle de l'application des lois pour la période du 1^{er} octobre 2005 au 30 septembre 2006**.

Rappelant que, conformément aux instructions du Bureau du Sénat, les commissions permanentes devaient présenter chaque année dans leurs domaines de compétence, un bilan de l'application des lois dont elles étaient saisies au fond, **M. Jacques Legendre** 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 sensiblement amélioré : en effet, sur les six lois relevant de la compétence de la commission votées au cours de la dernière session, deux sont d'ores et déjà applicables et trois le sont partiellement. En outre, la seule loi non applicable n'a été publiée que le 1^{er} août 2006, ce qui n'est pas significatif, compte tenu des délais réduits laissés au Gouvernement. Il convient donc de saluer ces progrès incontestables.

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

- qu'une seule loi était devenue applicable sur le « stock » de 16 lois relevant des secteurs de compétence de la commission ;

- que 13 lois étaient partiellement applicables ;

- qu'une loi demeurait 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.

M. Jacques Legendre a observé que la seule loi devenue applicable depuis octobre 2005 était une loi de 2003, ce qui correspond à la mobilisation renouvelée du Gouvernement pour obtenir de meilleurs résultats. Mais il n'est pas surprenant que les ministres s'attachent à appliquer les lois qu'ils ont eux-mêmes proposées et défendues au Parlement et déploient peu d'énergie à appliquer l'héritage de leurs prédécesseurs. Il en a conclu que la nécessité d'établir un bilan à la veille d'échéances électorales importantes expliquait sans doute les performances de l'année 2005.

Il a relevé que l'urgence s'était accompagnée, dans la période récente, d'une célérité dans la parution des textes réglementaires : l'exemple de la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche est à cet égard éloquent, puisque deux tiers des décrets prévus ont déjà été pris ou sont en cours d'examen devant le Conseil d'Etat. De même,

s'agissant de la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information promulguée le 1er août 2006, le ministre s'est engagé, lors de sa récente audition devant la commission, à ce que les décrets d'application soient publiés d'ici au début de l'année 2007.

M. Jacques Legendre a déploré, cette année encore, le retard persistant concernant le dépôt de rapports sur le bureau des assemblées, tout en admettant que le législateur ne se modérait pas dans l'adoption de telles dispositions. Il a noté, toutefois, que la fixation dans la loi d'un délai pour la publication de ces rapports était un facteur d'accélération, le même constat pouvant être établi pour les rapports dont la périodicité prévue est annuelle.

Puis il 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 des établissements d'enseignement privés sous contrat. Il a également souligné les bonnes performances du ministère de l'éducation nationale concernant l'application de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, pour laquelle sept textes réglementaires sont parus relatifs, notamment, au socle commun des connaissances, à la note de vie scolaire ou aux conditions d'attribution des bourses au mérite.

Il a déploré, en revanche, que la loi n° 2000-197 du 6 mars 2000 visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection des mauvais traitements à enfants demeure inapplicable.

Evoquant le secteur de la culture, **M. Jacques Legendre** a mentionné l'attention particulière portée par la commission au suivi de la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création des établissements publics de coopération culturelle (EPCC), qui instaure de nouvelles modalités de partenariats dans le secteur culturel. Le rapporteur, M. Ivan Renar, a présenté un rapport d'information, qui a débouché sur une nouvelle proposition de loi adoptée à l'unanimité par les deux assemblées en vue de clarifier l'application de ce nouveau dispositif sur le terrain.

M. Jacques Legendre a relevé, ensuite, que l'application des lois dans le secteur de la communication n'avait pas évolué au cours de l'année et constaté que le nombre de rapports non publiés restait constant (cinq rapports n'ont toujours pas été déposés sur le bureau des Assemblées), ce qu'il a regretté à la veille de l'examen par le Sénat du projet de loi relatif à la télévision du futur.

Abordant, enfin, le secteur de la jeunesse et des sports, il s'est félicité de la diligence manifestée par le ministère des sports en 2005. En effet, la loi n° 2003-708 du 1er août 2003 relative à l'organisation des activités physiques et sportives est devenue applicable avec la parution du décret du 28 décembre 2005 relatif à l'exercice des missions de conseillers techniques sportifs auprès des fédérations sportives. Quant à la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif, la plupart des décrets sont parus et elle devrait être applicable d'ici à la fin de l'année.

AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 31 octobre 2006

La commission a pris connaissance de la communication de **M. Jean-Paul Emorine, président**, sur l'application des lois du 1^{er} octobre 2005 au 30 septembre 2006.

A titre liminaire, **M. Jean-Paul Emorine, président**, s'est félicité que la vigilance de la commission des affaires économiques ait enfin porté ses fruits. Les taux d'application des lois relevant de sa compétence sont en effet en nette amélioration : 25 % pour la dernière année parlementaire, contre 10 % l'année précédente. Quant aux lois votées au cours de la XII^e législature, le taux d'application est passé de 47 % à 59 %.

Il a rappelé l'enjeu crucial que constituait la mise en application des lois, d'une part dans le contexte général d'inflation législative souligné par le Conseil d'Etat dans son rapport de mars 2006, ainsi que du point de vue de la commission, dont le stock des lois encore partiellement inapplicables a augmenté de 36, l'an dernier, à 41, en raison de sa forte activité législative au cours de la dernière session (12 lois promulguées).

En dépit de cette augmentation, **M. Jean-Paul Emorine, président**, a cependant relevé, avec satisfaction, que l'effet « boule de neige » d'accumulation des décrets restant à prendre, dénoncé l'an dernier, s'était trouvé en partie amorti. Il a ainsi souligné que le stock des mesures restant à prendre, non seulement ne s'était pas aggravé, mais commençait même à se résorber, s'agissant des lois promulguées après 2003.

Il s'est en outre félicité de la publication de cinq rapports sur la mise en application des lois relevant de la commission, ainsi que le prescrit l'article 67 de la loi de simplification du droit de décembre 2004, rappelant que cette obligation avait été jusqu'à présent méconnue.

Il a évoqué la question orale avec débat sur l'état d'avancement de l'application de la loi sur le développement des territoires ruraux (DTR), posée le 24 janvier 2006, lors de laquelle il avait souligné l'importance de la mise en application des textes législatifs. Notant avec satisfaction la considérable amélioration du taux d'application de la loi DTR ces deux derniers trimestres, il a précisé qu'il s'élevait au 30 septembre à 59 %, contre à peine 20 % en janvier.

Observant plus généralement que ces résultats étaient l'aboutissement d'une réelle prise de conscience par le Gouvernement remontant à un peu plus de trois ans et confirmé le 26 juillet dernier en Conseil des ministres par le Premier ministre, **M. Jean-Paul Emorine, président**, a mis l'accent, à titre d'illustration, d'une part, sur la création en avril dernier, d'un pôle de la qualité de la réglementation au sein du secrétariat général du Gouvernement, véritable cœur d'un dispositif en réseau et, d'autre part, sur la multiplication des outils de suivi tels que la veille informatique, les bilans trimestriels ou les indicateurs techniques. Il a également fait référence à l'expérimentation d'un nouveau système de mise en ligne des normes, dénommé SOLON, qui devrait permettre d'obtenir, en dématérialisant leurs procédures d'élaboration, un gain de temps significatif dans leur mise en oeuvre.

Abordant ensuite les marges d'amélioration en matière d'application des lois, **M. Jean-Paul Emorine, président**, a regretté que les progrès réalisés dans leur mise en oeuvre n'aient pas été suivis d'un raccourcissement des délais, observant que 24 %

seulement des mesures prises au cours de la XII^e législature l'avaient été dans un délai inférieur ou égal à 6 mois, contre 27 % l'an dernier. Il a attiré l'attention sur le fait que cette performance était peu satisfaisante au regard des recommandations du Guide légistique, qui conseillait de publier, dans la mesure du possible, les décrets d'application dans un délai de 6 mois. Il a cependant nuancé ce constat en ajoutant que le nombre de mesures réglementaires publiées pour la XII^e législature s'était accru de 82 % par rapport à l'an dernier, cette augmentation ayant conduit mécaniquement à un allongement des délais de parution.

Il a poursuivi sur le fléchissement des délais de publication des décrets en énumérant différents facteurs dilatoires, tels que les concertations interministérielles et les nombreuses procédures consultatives, et a fait référence, à titre d'illustration, à la loi DTR.

Abordant les autres marges d'amélioration envisageables, **M. Jean-Paul Emorine, président**, a regretté, d'une part, le faible impact de la déclaration d'urgence sur la production réglementaire et, d'autre part, le faible taux d'application des mesures prévues par amendement d'origine sénatoriale, qui s'élève à 39 %.

En conclusion, **M. Jean-Paul Emorine, président**, s'est félicité de la poursuite des efforts gouvernementaux pour améliorer les taux d'application des lois, tout en souhaitant vivement leur pérennisation.

Tentant de dégager des observations des années antérieures une dynamique dans la mise en application des lois, il a mis en lumière un effet à quadruple détente. La première phase, enclenchée il y a un peu plus de trois ans, a consisté en une prise de conscience du Gouvernement. La deuxième phase, qui est en cours, témoigne d'une augmentation significative des taux d'application non encore répercutée, cependant, sur les délais. **M. Jean-Paul Emorine, président**, a alors appelé de ses vœux, l'an prochain, la réalisation de la troisième phase de ce « moteur à quatre temps », qui consisterait en une augmentation substantielle des taux d'application, corrélativement, cette fois, avec une amélioration des délais, en projetant qu'un jour la quatrième phase serait atteinte quand le stock des mesures restant à prendre deviendrait négligeable.

Dans cette perspective, il a insisté sur la nécessité du maintien de la vigilance des commissaires, illustrée par la question orale avec débat posée par M. Gérard César sur l'application de la loi d'orientation agricole.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DÉFENSE

Mercredi 25 octobre 2006

M. Serge Vinçon, président, a présenté un **bilan du contrôle de l'application des lois au 30 septembre 2006**.

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 indiqué **M. Serge Vinçon, président**, le Sénat a ainsi adopté en séance publique une quarantaine d'accords internationaux relevant de la compétence de la commission.

Durant l'année parlementaire 2005-2006, 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 à l'organisation de la réserve militaire et celui portant diverses dispositions relatives à la défense. Ce dernier texte, ayant fait l'objet des deux mesures réglementaires nécessaires, est donc pleinement applicable.

S'agissant de la loi du 18 avril 2006 modifiant la loi du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense, **M. Serge Vinçon, président**, a signalé qu'elle n'était encore que très partiellement applicable puisque, sur les quatre décrets attendus, dont deux en Conseil d'Etat, auxquels elle renvoie, aucun n'avait été pris. Le calendrier prévisionnel du ministère de la défense envisageait, pour ces quatre textes, une adoption prochaine, au cours du dernier trimestre 2006.

M. Serge Vinçon, président, a par ailleurs indiqué que, lors de la précédente session, le Sénat avait adopté la loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires. Les mesures d'application de ce texte sont à ce jour encore partielles. En effet, sur les 34 décrets d'application auxquels la loi renvoie, seuls 18 ont été publiés. Les autres décrets attendus sont encore dans le réseau des consultations interministérielles ou en instance au Conseil d'Etat.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 25 octobre 2006

La commission a entendu **M. Nicolas About, président**, sur le **contrôle de l'application des lois** pour la période du **1er octobre 2005 au 30 septembre 2006**.

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 leurs travaux fait l'objet d'une communication du président du Sénat en conférence des présidents et est annexée au bulletin des commissions.

Cet exercice est fondamental pour apprécier la réalité de l'entrée en vigueur des lois et mesurer les difficultés pratiques d'application de la législation.

Au cours de l'année parlementaire, allant du 1er octobre 2005 au 30 septembre 2006, quarante-cinq lois ont été adoptées par le Parlement, dont six examinées au fond par la commission. Parmi ces textes, certains ont d'ailleurs suscité une très lourde charge, notamment la loi pour l'égalité des chances, qui a nécessité neuf jours de séance publique pour son adoption.

Le tableau complet de l'activité de la commission voudrait qu'on y ajoute les avis présentés pour la loi de finances et la loi « Engagement national pour le logement » et les trois textes encore en navette, notamment ceux relatifs à la protection de l'enfance et à la prévention de la délinquance, sans oublier les sept rapports d'information publiés cette année, dont deux élaborés par la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss).

Abordant les données chiffrées de l'application des lois, **M. Nicolas About, président**, a constaté que l'année écoulée est plutôt positive, qu'il s'agisse de textes récemment votés ou plus anciens. Sur les six lois votées cette année, seule, une n'est pas du tout applicable : il s'agit de celle relative à la retraite des personnes handicapées, issue d'une proposition de loi qu'il a déposée. Le fait qu'elle ait été très récemment promulguée explique sans doute cette situation.

Les cinq autres sont applicables, soit totalement, soit pour partie. Ainsi, la loi relative à l'accès des jeunes en entreprise, qui a remplacé le contrat première embauche (CPE), a reçu très vite les deux décrets d'application nécessaires. Le taux d'application des autres textes varie dans des proportions allant de 34 % (loi relative à l'égalité des chances) à 80 % (loi sur le retour à l'emploi des titulaires de minima sociaux).

Ces six lois ont appelé 120 mesures d'application, soit une moyenne de vingt mesures par loi, ce qui confirme la spécificité des textes à caractère sanitaire et social de requérir une grande partie des textes d'application : elles ont mobilisé, cette année encore, plus du quart de l'ensemble des mesures réglementaires requises par toutes les lois votées au cours de la session écoulée. Or, le taux de parution de ces textes réglementaires est en très forte hausse cette année : confirmant la tendance des trois sessions précédentes, il atteint désormais 43 %, soit la meilleure performance de la législature. On peut y voir la traduction concrète des nombreuses déclarations d'intention gouvernementales sur la publication rapide des décrets d'application.

Evoquant ensuite le cas des lois plus anciennes, **M. Nicolas About, président**, a souligné les progrès réalisés puisque, cette année, 241 mesures réglementaires ont été prises, contre 189 en 2004-2005 et 105 en 2003-2004. Cette progression s'explique

essentiellement par le grand nombre de mesures d'application requis par la loi « handicap » (132 mesures) et, dans une moindre mesure, par la loi de programmation pour la cohésion sociale (63 mesures). Ainsi, la situation est bien plus favorable qu'elle ne l'était l'an dernier pour ces deux lois ; pour la première, 83 mesures sont intervenues, faisant passer son taux de parution des mesures réglementaires de 8 % à 71 % ; pour la seconde, il est passé de 45 % à 63 %.

Le même satisfecit est à adresser pour deux lois votées en 2005, qui étaient totalement inapplicables au 30 septembre 2005 et qui ont enfin reçu une bonne partie de leurs mesures réglementaires : la loi « assistants maternels et familiaux », applicable désormais à 88 % et la loi sur l'adoption, applicable à 80 %.

Enfin, trois lois votées au cours de la session précédente sont devenues pleinement applicables, notamment celle relative à la fin de vie. En conséquence, le taux d'application moyen de la session 2004-2005 est de 70 %, contre 17 % un an plus tôt.

En ce qui concerne les deux lois emblématiques de la législature, la réforme des retraites de 2003 et celle de l'assurance maladie de 2004, elles ont reçu respectivement 86 % et 81 % de leurs textes d'application. Il faut d'ailleurs préciser que la formule utilisée ici de « taux d'application » est en réalité impropre, car le taux d'application effectif d'un texte ne se mesure pas au seul degré d'intervention des décrets. Il doit être bien sûr calculé en prenant en compte les articles d'application directe. Il en résulte naturellement un degré de performance bien supérieur : ainsi, la réforme des retraites est désormais applicable à 95 %.

M. Nicolas About, président, a ensuite évoqué quelques motifs d'insatisfaction et d'abord l'allongement des délais de parution des mesures réglementaires : cette année, 68 % des mesures ont été publiées en moins de six mois, contre 78 % en 2005 et 100 % en 2004. Sur ce point, la circulaire du 1er juillet 2004, qui réaffirmait le délai maximum de six mois pour l'intervention des textes d'application, n'a donc pas eu de véritable effet d'accélération.

Autre motif d'inquiétude, quelques lois sont encore insuffisamment applicables, et notamment deux des lois promulguées cette année qui n'avaient reçu, au 30 septembre 2006, qu'un peu plus du tiers de leurs décrets d'application : la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 et celle pour l'égalité des chances, alors même qu'elles avaient été toutes deux adoptées en urgence. Pour la loi égalité des chances, de nombreuses dispositions sont encore inapplicables : on mentionnera par exemple l'ouverture des classes préparatoires aux élèves provenant de zones d'éducation prioritaires ou l'instauration du curriculum vitae anonyme à laquelle le Gouvernement semble avoir renoncé au mépris du vote du Parlement. Cette situation est d'autant plus regrettable que ces deux dispositions sont issues d'initiatives sénatoriales, ce qui rend plus visible, voire choquante, l'absence de texte d'application.

Tout aussi critiquable est le fait que deux lois de 2004, relatives à la bioéthique et à la politique de santé publique, n'ont à ce jour reçu, respectivement, que 39 % et 48 % de leurs mesures d'application et ce, malgré les initiatives nombreuses prises par la commission pour en accélérer le processus.

M. Nicolas About, président, a ensuite rapidement évoqué la situation des textes votés entre 1997 et 2004 : sur les 68 lois adoptées, 25 lois seulement sont pleinement applicables, et 37 en partie. Or, pour les lois plus anciennes, on peut craindre qu'au gré des alternances politiques, elles ne constituent plus une priorité aux yeux du Gouvernement et ne reçoivent jamais la totalité de leurs mesures réglementaires. Par exemple, la loi de 2002 de modernisation sociale n'est encore que très imparfaitement

applicable, puisque, seule, la moitié des mesures d'application a été adoptée et que 66 mesures sont encore en attente.

Il a ensuite observé que, contrairement à l'an dernier, l'urgence n'a produit aucun effet d'accélération positif sur les délais de parution des mesures réglementaires, comme le montre le cas de la loi pour l'égalité des chances.

En revanche, un aspect semble plus favorable : le bon suivi réglementaire des dispositions législatives issues d'initiatives sénatoriales se confirme. Le taux de production approche les 33 %, assez proche de celui bénéficiant aux mesures introduites par voie d'amendements gouvernementaux (36 %), même s'il reste très inférieur à celui des mesures présentes dans le texte initial (51 %). En outre, il faut souligner qu'au cours de la session parlementaire écoulée, une proposition de loi d'initiative sénatoriale a été adoptée par le Parlement : celle relative à la pension de retraite des fonctionnaires handicapés.

Pour conclure, **M. Nicolas About, président**, a exposé les statistiques se rapportant aux rapports régulièrement demandés au Gouvernement par le législateur. Les statistiques en confirment le caractère peu opérant : sur les 101 rapports réclamés par les lois adoptées avant 2006, seuls 34 ont été effectivement déposés. Ce taux illustre de lui-même le peu d'efficacité de la méthode. Pour cette raison, la commission des affaires sociales n'a cessé de réduire ses exigences en la matière : de 27 rapports en 2004, sa demande a été ramenée à 14 en 2005 et à 4 seulement en 2006.

M. François Autain a dénoncé la situation particulièrement choquante de la loi de 2002 relative aux droits des malades qui n'est pas encore pleinement applicable. La légère baisse du nombre des décrets en attente sur ce texte résulte non pas d'un effort de parution de la part du Gouvernement mais de l'abrogation d'articles de cette loi par des textes ultérieurs et, partant, de la suppression mécanique des décrets qui y étaient liés.

M. Nicolas About, président, en est convenu et a indiqué sur ce point que les statistiques d'application des lois doivent être régulièrement tenues à jour pour vérifier que les textes réglementaires répertoriés lors du vote de la loi demeurent toujours nécessaires au fil des évolutions des textes.

M. Alain Vasselle s'est préoccupé de l'absence de sanction applicable lorsque le Gouvernement s'affranchit de son obligation de publication des mesures réglementaires. Il a réitéré ses propositions des années précédentes pour exiger du Gouvernement qu'il présente les projets de décrets en même temps qu'il dépose les projets de loi auxquels ils se rapportent. Il conviendrait à tout le moins d'expérimenter un temps cette procédure.

M. Nicolas About, président, a déclaré partager cette analyse. Toutefois, il semble difficile d'exiger du Gouvernement qu'il présente par avance des projets de décrets sur un texte appelé, par définition, à évoluer au fil de ses lectures dans chacune des assemblées. Pour cette raison, d'ailleurs, on observe que la parution des décrets est toujours plus rapide lorsqu'ils se rapportent aux dispositions du projet de loi initial que lorsqu'ils sont destinés à la mise en œuvre d'amendements d'initiative parlementaire.

FINANCES

Jeudi 26 octobre 2006

La commission a entendu une **communication** de **M. Jean Arthuis, président**, sur le **contrôle de l'application des lois du 1^{er} octobre 2005 au 30 septembre 2006**.

M. Jean Arthuis, président, a tout d'abord rappelé que, chaque année, le Sénat publie un rapport sur le contrôle de l'application des lois. Les commissions sont chargées d'établir un bilan de la publication des textes réglementaires d'application des mesures législatives votées par le Parlement dont elles ont été saisies au fond. Ce bilan fait l'objet traditionnellement d'une communication dans chaque commission.

Statistiquement, il a pu constater une légère diminution, en volume, du « stock global » des textes en attente (76 au lieu de 80 en 2005). Il a tempéré son propos en ajoutant que ce constat, en apparence favorable, résultait essentiellement d'un volume moins important de demandes de textes réglementaires dans le cadre des lois votées au cours de la dernière session.

Fondant son raisonnement sur les pourcentages, **M. Jean Arthuis, président**, a avancé que ceux-ci dégageaient une stabilité du taux d'application des lois votées avant le 1er octobre 2005 et une amélioration du taux portant sur les lois de la session.

Il a précisé qu'au cours de la période, deux lois étaient devenues entièrement applicables, d'une part, la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, d'autre part, la loi n° 2005-358 du 20 avril 2005 tendant à créer un Conseil des prélèvements obligatoires. Concernant cette dernière loi, **M. Jean Arthuis, président**, a relevé que 11 mois avaient été nécessaires, malgré tout, pour parvenir à son application effective, alors même que, d'origine sénatoriale, elle avait fait l'objet d'une attention toute particulière de la part de ses co-auteurs, à savoir le président et le rapporteur général de la commission.

Selon **M. Jean Arthuis, président**, concernant certaines des lois les plus anciennes, la progression du taux d'applicabilité résulte, dans certains cas, du constat qu'aucun texte n'est en définitive nécessaire : soit le dispositif envisagé a été modifié ou abrogé par un nouveau texte législatif, soit la mise en œuvre effective de la mesure « sur le terrain » a pu se faire, selon le pouvoir réglementaire, sans que le recours à un texte réglementaire soit utile.

M. Jean Arthuis, président, a remarqué, pour les lois promulguées à compter du 1er octobre 2005, même si cela ne peut être satisfaisant, que le taux d'application atteint à la fin de l'année parlementaire écoulée (43 %) correspond à la moyenne enregistrée ces dernières années.

Enfin, concernant les opérations de suivi de l'application des lois, **M. Jean Arthuis, président**, a précisé que si on pouvait se satisfaire de l'envoi au Parlement de rapports dits de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit sur l'application des lois (également en ligne sur le site Légifrance), on pouvait, par ailleurs, constater que l'utilité de publication d'un texte réglementaire du point de vue du gouvernement différait de l'appréciation législative. En effet, de nombreuses divergences apparaissent si l'on compare les listes des textes respectivement attendues par le Parlement et par l'exécutif.

Pour illustrer ces propos, **M. Yves Fréville** a fait remarquer que le décret - dont faisait état M. Michel Mercier, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », lors de la présentation des crédits le 25 octobre - concernant l'application de l'article 85 de la loi de finances pour 2006 (n° 2005-1719 du 31 décembre 2005) relatif à la réforme de la taxe professionnelle et à la part de dégrèvement à la charge de l'Etat, n'avait toujours pas été publié.

LOIS

Mercredi 25 octobre 2006

La commission a entendu la **communication** de **M. Jean-Jacques Hyest, président**, sur **l'application des lois au 30 septembre 2006**.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a tout d'abord rappelé que le bilan annuel de l'application des lois, conformément aux instructions du Bureau du Sénat, a pour objet de faire le point sur l'état d'application des lois votées au cours des sessions précédentes, et ce, pour chaque commission permanente, dans son domaine de compétence. Il s'agit, d'une part, de contrôler l'activité du Gouvernement dans sa production de normes réglementaires et les délais dans lesquels ces mesures sont publiées. D'autre part, il permet de suivre l'application des dispositions législatives d'origine parlementaire et plus particulièrement d'origine sénatoriale.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a annoncé que la commission des lois avait examiné 13 lois, soit 27 % du total des 45 lois votées au cours de la même session, et avait également rendu 3 avis sur des projets de loi examinés au fond par d'autres commissions. Parmi ces 13 lois, 4 sont d'origine parlementaire, mais une seule d'origine sénatoriale (contre trois l'année précédente). Il s'agit de la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs. **M. Jean-Jacques Hyest, président**, a rappelé que la commission avait également examiné la proposition de loi relative à la législation funéraire, actuellement en instance devant l'Assemblée nationale.

Il a ensuite détaillé le régime d'application des 13 lois votées au cours de la session :

- six lois sont d'application directe (garantie de conformité du bien au contrat due par le vendeur au consommateur et à la responsabilité du fait des produits défectueux ; prévention et répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs ; vente à la découpe ; loi organique modifiant les dates de renouvellement du Sénat et loi prorogeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007 ; enfin, loi organique relative à l'élection du Président de la République) ;

- une est devenue entièrement applicable au cours de la session (loi n° 2005-1425 du 18 novembre 2005 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955) ;

- deux lois sont partiellement applicables (récidive des infractions pénales et lutte contre le terrorisme)

- quatre n'ont pas encore fait l'objet d'une quelconque mesure d'application prévue (réforme des successions et des libéralités, membres de la Cour des comptes, violence dans les stades et immigration). Ce dernier constat s'explique par le fait que ces lois ont été adoptées en fin de session ordinaire.

Par ailleurs, **M. Jean-Jacques Hyest, président**, s'est félicité que, seules, deux lois aient fait l'objet d'une procédure d'urgence, confirmant une tendance à la baisse observée depuis quelques années.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a ensuite présenté le détail des mesures d'application prises au cours de la période. Du 1er octobre 2005 au 30 septembre 2006,

9 mesures d'application ont été prises concernant les lois votées au cours de cette même période, soit un taux d'application de 18 % par rapport aux 49 mesures attendues, correspondant à la moyenne des dernières années.

Il a également signalé que 138 mesures d'application prises entre le 1er octobre 2005 et le 30 septembre 2006 avaient eu des effets notables sur de nombreuses lois adoptées antérieurement à la présente session.

Ainsi, quatre lois dont la commission des lois était saisie au fond sont devenues applicables ou partiellement applicables :

- la loi organique n° 2005-821 du 20 juillet 2005 modifiant la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République ;

- la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement ;

- la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique ;

- la loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a également souligné que d'autres mesures d'application avaient permis de compléter l'application de certaines lois votées sous la XI^e législature. Tel est le cas de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui est devenue pleinement applicable au cours de la session.

Il a en revanche constaté que sur 64 lois examinées au fond par la commission des lois depuis le début de la XII^e législature, 16 demeurent partiellement applicables ou non applicables, et que 13 lois adoptées lors de la XI^e législature ne sont toujours pas entièrement applicables.

Faisant un bilan particulier des lois de simplification du droit adoptées lors des deux précédentes sessions, **M. Jean-Jacques Hyest, président**, a constaté que le Gouvernement avait largement utilisé les habilitations fournies par ces deux projets de loi avec :

- 37 ordonnances adoptées sur le fondement de la loi du 2 juillet 2003, la quasi-totalité d'entre elles ayant d'ores et déjà été ratifiées par le Parlement ;

- 64 ordonnances adoptées sur le fondement de la loi du 9 décembre 2004, parmi lesquelles 12 ordonnances ont été ratifiées et 34 autres pour lesquelles la ratification est prévue par le projet de loi de simplification du droit déposé au Sénat le 13 juillet 2006.

Il a mis l'accent sur l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 8 décembre 2004 de simplification du droit, qui prévoit que le Gouvernement présente 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 mentionne 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, s'est déclaré satisfait de la mise en place progressive de cette démarche ambitieuse -qui n'avait pas été suivie d'effet lors de la session précédente- relevant que vingt-trois rapports avaient été présentés au Parlement au cours de la session 2005-2006, sur l'application de lois souvent promulguées depuis plus d'un an.

Enfin, il a regretté que le Parlement n'ait toujours pas reçu, depuis 2004, les rapports que le Gouvernement doit lui adresser chaque année, avant le 1er mars, sur les mesures de simplification, y compris de nature réglementaire, prises au cours de l'année civile précédente. L'an dernier, le gouvernement avait indiqué qu'un rapport établissant le bilan des mesures de simplification pour les années 2004 et 2005 devrait être établi au cours de 2006. Or, d'après les informations qui ont pu être recueillies cette année, aucun rapport ne serait en cours de préparation.

M. Jean-Jacques Hiest, président, a ensuite présenté quelques exemples intéressants d'application apparus à l'occasion de ce suivi annuel.

Il a tout d'abord dressé un premier bilan de l'état d'application des lois votées cette année.

Evoquant la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, il s'est félicité que de nombreuses mesures d'application soient déjà parues. Il a attiré l'attention de la commission sur l'arrêté du 31 mars 2006, pris en application de l'article 33. Cet arrêté détermine la liste des services de police et de gendarmerie nationales spécialement chargés de la prévention et de la répression des actes de terrorisme au sens de la présente loi, et énumère l'ensemble des services concernés. **M. Jean-Jacques Hiest, président**, a rappelé que la loi du 23 janvier 2006 accorde aux agents individuellement désignés de ces services certaines prérogatives, comme par exemple la consultation de fichiers administratifs ou des données techniques de connexion. Il s'est étonné de ce que la liste de ces services soit assez large, certains d'entre eux étant d'ailleurs des services qui ne sont pas, au sens strict, spécialement chargés de la lutte contre le terrorisme, alors que les débats parlementaires laissaient supposer une liste un peu plus restreinte.

Il a ensuite évoqué l'expérimentation du bracelet électronique mobile, mesure-phare de la loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales. Après avoir détaillé ses trois phases successives, il a constaté que cette expérimentation ne concerne actuellement qu'un condamné bénéficiant d'une libération conditionnelle, au centre de semi-liberté de Haubourdin dans le Nord.

Il s'est interrogé sur le délai de généralisation de ce type de mesures, comparant cette expérimentation à celle du bracelet électronique fixe. Il a souligné que les marchés de fournitures étaient d'ores et déjà passés, et que le coût du placement sous surveillance électronique mobile devrait être de 30 euros par jour (contre 60 euros par jour en prison).

M. Jean-Jacques Hiest, président, a ensuite évoqué les deux dispositions de la loi du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités qui requièrent des mesures d'application :

- la « déjudiciarisation » du changement de régime matrimonial, qui ne requerra plus l'homologation du tribunal de grande instance en l'absence d'enfants mineurs ;

- les conditions de création et de fonctionnement d'un groupement d'intérêt public chargé de rassembler tous les éléments propres à reconstituer les titres de propriété pour les biens fonciers et immobiliers qui en sont dépourvus en Corse.

Il a espéré que la non-parution de ces mesures ne soit due qu'à la date encore récente de promulgation de la loi (fin juin 2006).

M. Jean-Jacques Hiest, président, a dressé dans un second temps un rapide bilan de l'état d'application des lois votées antérieurement à la session 2005-2006.

Il s'est félicité que certaines mesures importantes aient été prises, notamment concernant la loi du 9 mars 2004 portant application de la justice aux évolutions de la criminalité, dont l'application est très satisfaisante, puisque, près de deux ans et demi après son adoption, 25 textes réglementaires ont été publiés sur les 28 prévus.

Il a déploré néanmoins que fasse défaut notamment celle relative à la composition de la liste des personnes morales de droit public ou privé exerçant une activité culturelle, éducative, sportive ou sociale auprès des mineurs auxquelles peut être délivré le bulletin n° 2 du casier judiciaire pour les seules nécessités liées au recrutement d'une personne.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a ensuite évoqué le décret n° 2005-1309 du 20 octobre 2005 pris pour l'application de la loi n° 78-17 du 8 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée par la loi n° 2004-801 du 6 août 2004, intervenu quatorze mois après la publication de la loi. Ce décret permet l'entrée en vigueur de ses dispositions les plus novatrices, celles relatives aux nouveaux pouvoirs de sanction de la CNIL, et celles relatives aux correspondants à la protection des données.

Puis il a relevé une jurisprudence intéressante concernant la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure. Après avoir rappelé que l'article 50 de la loi a transformé en délit la contravention de racolage et en a modifié la définition afin d'y englober le racolage dit passif, il a mentionné un arrêt de la Cour de cassation du 25 mai 2005, qui a réduit la portée de cette nouvelle définition. La Cour de cassation a en effet estimé que ne commet pas le délit de racolage passif la personne qui se tient légèrement vêtue au bord du trottoir, dans un endroit connu pour la prostitution, dès lors que l'initiative de l'aborder a été prise par le client.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a ensuite présenté les dispositions de la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, devenues applicables lors de la session. Tel est notamment le cas des dispositions relatives au régime des armes à feu. Il s'est félicité de ce que le décret du 23 novembre 2005 soit enfin paru, quatre ans après l'adoption de la loi. De la même façon, le décret d'application de l'article 29 relatif à l'obligation pour les opérateurs de télécommunication de conserver certaines données pendant une période déterminée aux fins de recherche, de constatation et de poursuite des infractions pénales, régulièrement annoncé comme une priorité dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, est paru le 24 mars 2006. Il fixe notamment une durée de conservation des données des communications électroniques à un an.

Evoquant la loi de sauvegarde des entreprises, adoptée en juillet 2005, **M. Jean-Jacques Hyst, président**, s'est félicité de son applicabilité depuis le 1er janvier 2006, compte tenu de la parution de deux décrets en Conseil d'Etat adoptés en décembre 2005 : l'un fixant la liste et le ressort des juridictions spécialisées compétentes pour appliquer tout ou partie des procédures collectives prévues par le livre VI du code de commerce ; l'autre apportant les précisions nécessaires à l'application de plusieurs dispositions importantes de la loi, comme, en particulier :

- les seuils de chiffre d'affaires et d'effectifs en deçà desquels le tribunal n'est pas tenu de désigner un administrateur judiciaire, qui ont été fixés respectivement à 3 millions d'euros et à vingt salariés ;

- les conditions de fonctionnement des comités de créanciers. Ces comités doivent être réunis lorsque l'entreprise comporte plus de 150 salariés et suscite un chiffre d'affaires au moins égal à 20 millions d'euros.

M. Jean-Jacques Hyst, président, s'est réjoui de ce que 350 procédures de sauvegarde aient d'ores et déjà été ouvertes, malgré le scepticisme initial de certains

parlementaires. Certaines concernent des grandes entreprises, à l'instar d'Eurotunnel ou le quotidien Libération.

Il a toutefois déploré que les dispositions relatives aux remises de dettes susceptibles d'être consenties par les créanciers publics et aux modalités d'inscription et de radiation des créances des créanciers publics ne soient toujours pas applicables, alors qu'elles constituaient pourtant un point important de la réforme. Il a rappelé que la loi de finances rectificative pour 2005 avait d'ailleurs remis partiellement en cause les modalités d'inscription des créances des créanciers publics en prévoyant qu'à compter du 1er janvier 2007, un décret fixe un seuil en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise pour l'inscription des créances. Contrairement à ce qu'avait initialement prévu la loi de sauvegarde des entreprises, l'inscription ne sera donc pas obligatoire pour toutes les entreprises ayant contracté une dette auprès de l'Etat ou des organismes publics. Deux décrets en Conseil d'Etat devraient être adoptés dans les prochaines semaines pour mettre en œuvre les dispositions précitées.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a ensuite mentionné certaines mesures très attendues, prises lors de la session. Tel est le cas du décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage, mesure importante prise pour l'application de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui a consacré la pratique administrative reconnaissant aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale un droit de priorité pour l'attribution des concessions de plage. Le décret du 26 mai 2006 est venu préciser les modalités d'attribution de ces concessions. Les limitations assez fortes à la possibilité d'installer des équipements sur les plages apportées par le décret du 26 mai 2006 ont suscité de vives oppositions de la part de certains élus, ainsi que de professionnels du tourisme, qui expliquent sans doute le retard pris dans la publication de ce texte.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a ensuite mentionné le bilan dressé par M. Alain Gest, député, au mois de juin 2006, sur l'application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Il a relevé qu'avec la parution en décembre 2005 du décret fixant les modalités du transfert définitif aux départements et aux régions de services ou parties de services du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, les personnels TOS pouvaient exercer leur droit d'option jusqu'au 31 décembre 2007. Il a également communiqué les données fournies par le ministère délégué aux collectivités territoriales : 24 % des agents ont déjà fait leur choix entre l'intégration et le détachement de longue durée au 31 août 2006, et 79,5 % d'entre eux, soit près de 22.000 personnes, ont déjà souhaité devenir fonctionnaires territoriaux.

M. Jean-Jacques Hyest, président, s'est également réjoui de ce que la 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 ait fait l'objet d'un certain nombre de mesures, rendant applicables l'ensemble des dispositions relatives à diverses professions réglementées, à l'exception de celle consacrée aux conseils en propriété industrielle.

Il a néanmoins souligné que si le ministère de la justice avait pris tous les décrets d'application relevant de sa compétence, tel n'était pas le cas du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie chargé de prendre un décret pour déterminer le régime d'incompatibilité des conseils en propriété industrielle.

Il a signalé, pour s'en féliciter, la récente publication du décret du 26 juin 2006, qui achève, avec trois ans de retard, la transposition de la directive anti-blanchiment de décembre 2001 prévue par l'article 70 de la loi. La loi de 2004 a en effet soumis plusieurs professions réglementées (avocat, notaire, huissier de justice,

administrateur et mandataire judiciaires) à une obligation nouvelle de déclaration d'opération suspecte à leur ordre professionnel en vue de lutter contre le blanchiment de capitaux illicites. Le Conseil d'Etat devrait être rapidement amené à se prononcer sur la légalité du décret du 26 juin 2006, le Conseil national des barreaux ayant formé un recours contre ce texte.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a précisé qu'à peine entré en vigueur, le décret du 26 juin 2006 appelle déjà une actualisation avec la nouvelle directive « anti-blanchiment » - dont le délai de transposition a été fixé au 1er janvier 2007 - et qui renforce notablement les obligations des professions juridiques en matière de lutte contre le blanchiment. Une partie des mesures proposées par cette troisième directive a d'ailleurs déjà été transposée par la Commission européenne (définition des personnes exposées politiquement, extension des obligations simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle...).

M. Jean-Jacques Hyst, président, a jugé intéressant de relever un exemple récent de mise en oeuvre d'un dispositif adopté par le législateur en 2005, dont l'application soulève quelques questions à l'échelle communautaire : la loi du 4 juillet 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la justice comportait quatre séries de mesures dans des domaines très divers de la justice et du droit pénal. Tous ses volets sont entrés en vigueur immédiatement, celui relatif à l'aide juridictionnelle n'est effectif que depuis la publication du décret n° 2005-1470 du 29 novembre 2005 relatif à l'aide juridictionnelle accordée dans les litiges transfrontaliers en matière civile ou commerciale et modifiant le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991.

Il s'est félicité de la publication de ce décret, qui a permis au dispositif d'être pleinement opérationnel. Ainsi, au 15 août 2006, on dénombrait 78 demandes d'assistance judiciaire transfrontalière instruites par le bureau de l'entraide civile et commerciale internationale du ministère de la justice, autorité compétente pour l'expédition et la réception de ces demandes.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a précisé que compte tenu du caractère particulièrement récent de cette réforme, il était néanmoins trop tôt pour en évaluer la mise en oeuvre.

Il a par ailleurs estimé que l'on pouvait tirer quelques enseignements de l'application de la réforme de la justice de proximité, dont trois lois successives ont fixé l'organisation. Après avoir rappelé qu'il s'agissait de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, modifiée par la loi du 26 janvier 2005 relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance (ayant notablement élargi les compétences des juges de proximité) et complétée par la loi organique du 26 février 2003 relative aux juges de proximité, il a relevé quelques points particuliers de l'application de cette réforme :

- l'échevinage en matière correctionnelle fait l'objet d'une application sensiblement différente selon les juridictions ; ainsi, certaines juridictions appliquent ce volet de la loi du 26 janvier 2005 uniquement à titre expérimental, contrairement à l'intention du législateur, tandis que d'autres l'ont systématisé. Ce volet de la réforme est donc très diversement mis en oeuvre. Si de gros écarts d'application subsistaient entre les juridictions, cette situation pourrait susciter une rupture d'égalité de traitement entre les justiciables. Il paraît donc nécessaire que le ministère de la justice veille à une application plus uniforme de cette disposition ;

- la nouvelle répartition des compétences entre les juridictions de proximité, les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance entrée en vigueur rapidement

produit des effets conformes aux attentes du législateur ; les statistiques l'attestent : l'activité civile des juges de proximité s'est sensiblement accrue. Le nombre des affaires nouvelles soumises aux juridictions de proximité a quadruplé, passant de 18.500 à 77.500.

Enfin, il a évoqué un récent cas de suspension d'un juge de proximité qui ne satisfaisait pas aux critères de recrutement, et plus précisément au critère de « bonne moralité », du fait de son passé pénal découvert après son recrutement.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a ensuite évoqué les mesures urgentes restant à prendre, notamment pour l'application de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, plus de deux ans après son adoption. Deux dispositions essentielles doivent être absolument mises en œuvre : les décrets prévus aux articles 6 et 7 de la loi, respectivement relatifs à la définition des besoins prioritaires en cas de crise et à la sécurité des personnes hébergées dans des établissements de santé et médico-sociaux en cas de défaillance du réseau énergétique.

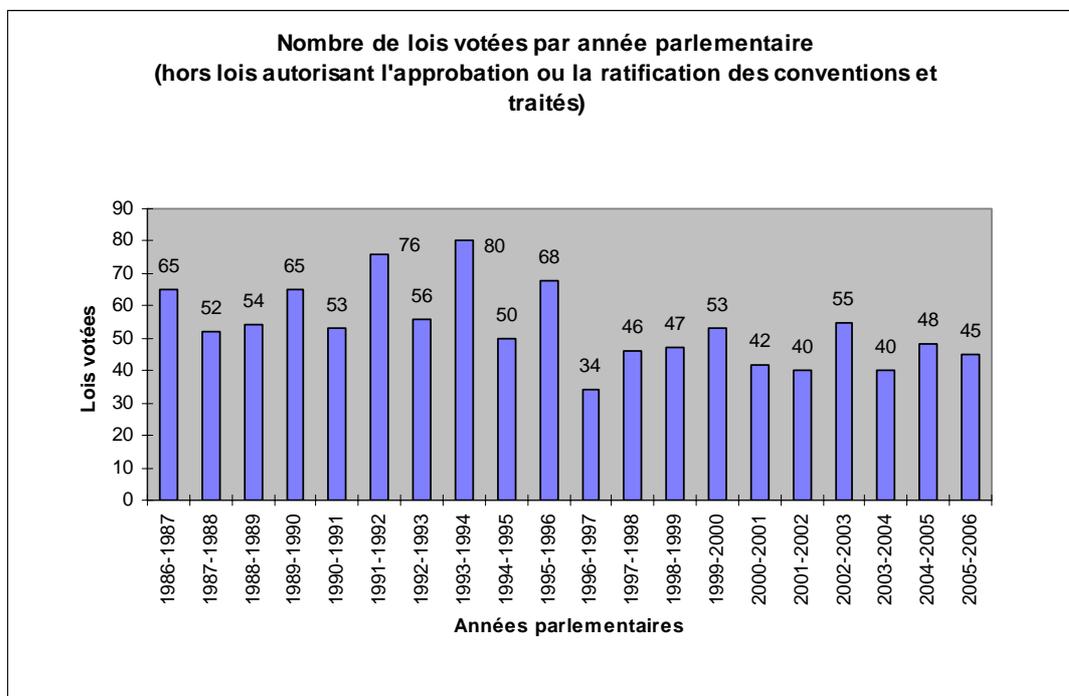
Il a également déploré que le volet pénitentiaire de la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation de la justice n'ait pas encore donné lieu à une application satisfaisante. En effet, trois dispositions importantes ne sont pas encore entrées en vigueur, qui concernent les conditions d'isolement complet des mineurs de 13 à 16 ans vis-à-vis des détenus majeurs en détention provisoire, les modalités d'attribution à des personnes de droit public ou privé habilitées de fonctions autres que celles de direction, de greffe et de surveillance dans les établissements pénitentiaires et, enfin, les conditions de garde, d'escorte et de transport des détenus hospitalisés en raison de troubles mentaux.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a conclu en rendant hommage au rôle précurseur du Sénat dans le contrôle de l'application des lois. Il s'est félicité de ce que la régularité et la pertinence de ses rapports aient conduit à une prise de conscience, par les autres acteurs, du processus législatif. Il a particulièrement insisté sur le rôle de l'article 67 de la loi de simplification du droit, qui constitue un signal fort, et a formulé le vœu que les progrès constatés dans son application conduisent à la rendre systématique.

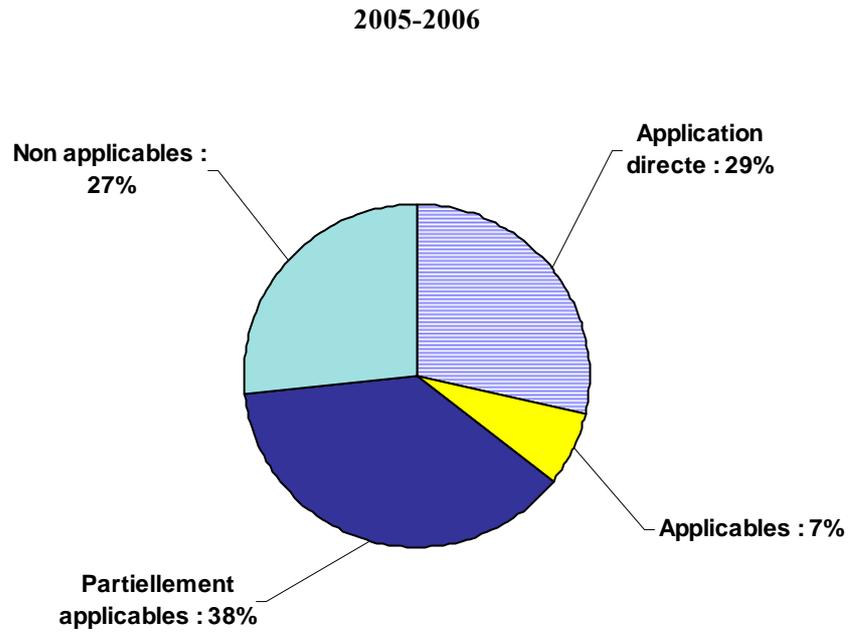
ANNEXE N° 2 :

STATISTIQUES SUR L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2005-2006 ET COMPARAISONS AVEC LES ANNÉES PRÉCÉDENTES

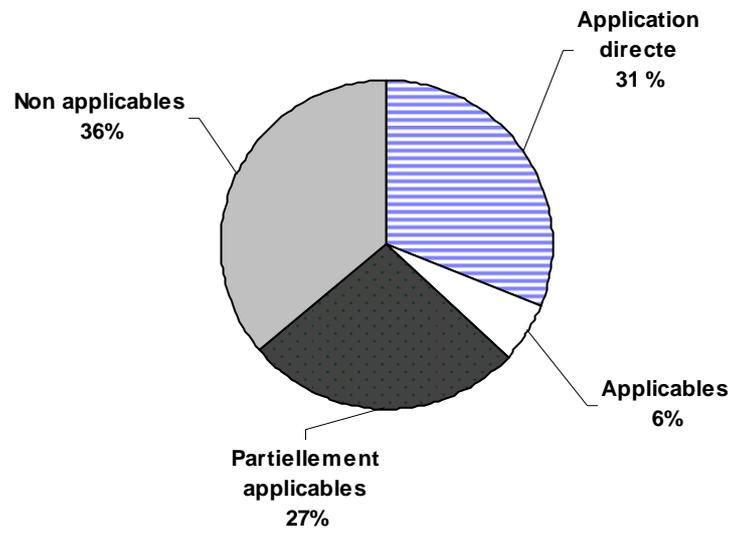
1. Lois votées, depuis 1986-1987, par année parlementaire (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification des conventions et traités)

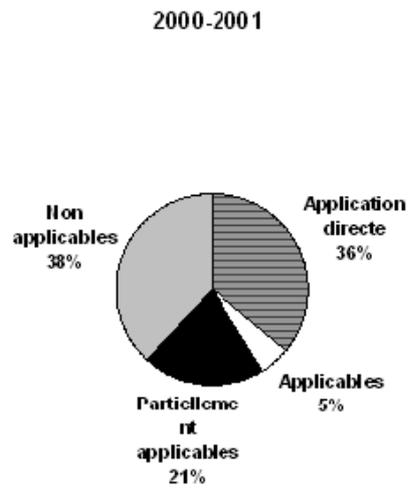
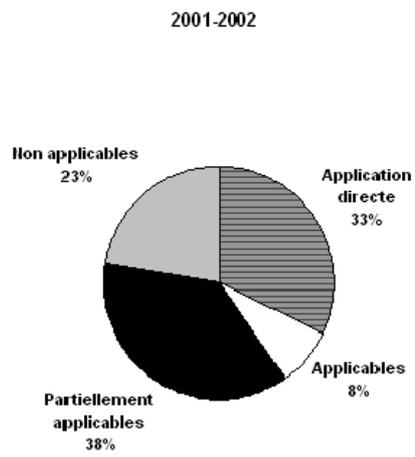
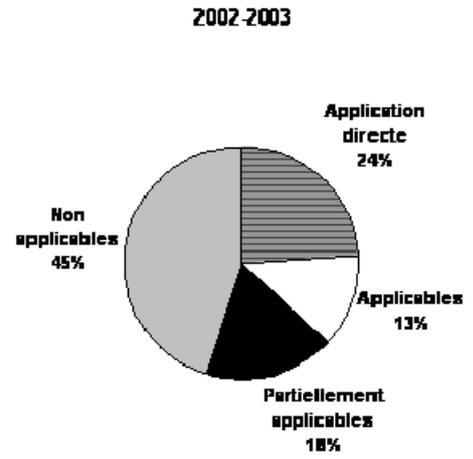
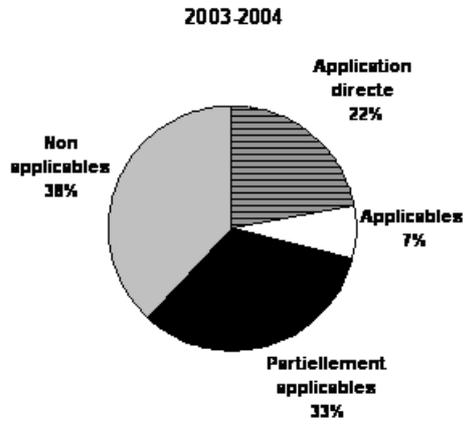


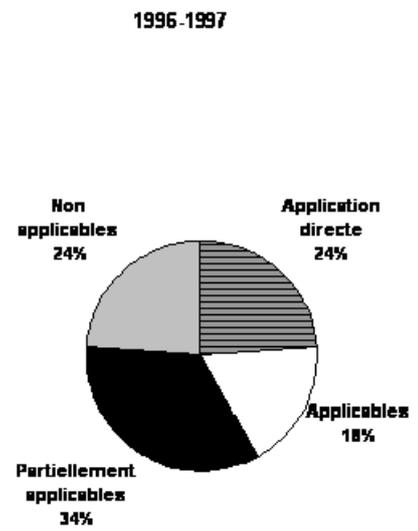
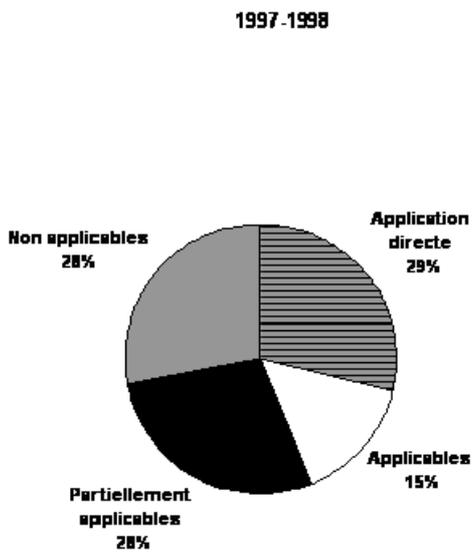
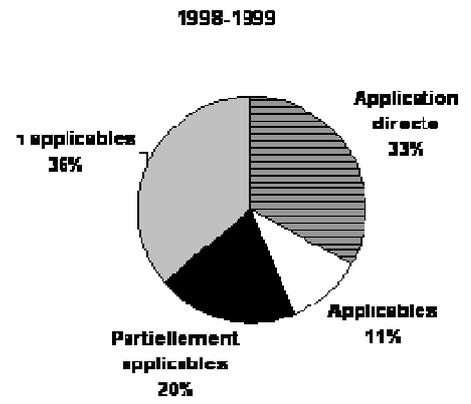
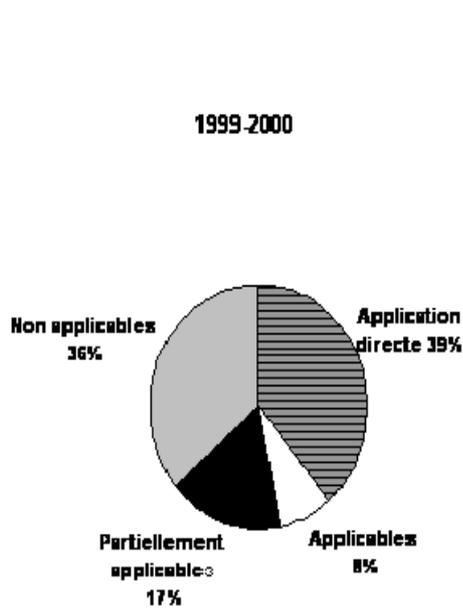
2. Application, en fin d'année parlementaire, des lois votées au cours de l'année écoulée (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification des conventions et traités), depuis l'instauration de la session unique



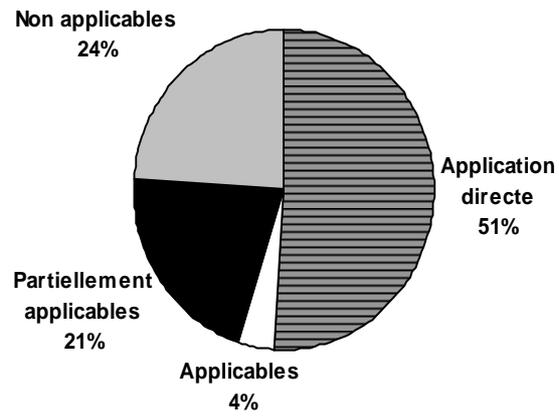
2004-2005







1995-1996



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

Répartition par commissions

2005-2006

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	4	-	-	2	6	-	13	29 %
<i>Applicables</i>	-	-	1	1	-	1	-	3	7 %
<i>Partiellement applicables</i>	2	5	-	4	3	2	1	17	38 %
<i>Non applicables</i>	2	3	1	1	1	4	-	12	27 %
<i>Devenues sans objet</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	5	12	2	6	6	13	1	45	100 %

2004-2005

Commissions au fond	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	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Total	%
Nombre de lois votées								
<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	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Total	%
Nombre de lois votées								
<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	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Total	%
Nombre de lois votées								
<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 (prévues, non prévues et total) prises au cours de l'année parlementaire sur les lois votées au cours de l'année parlementaire (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification des conventions et traités et à l'exclusion des rapports)

(du 1^{er} octobre 2005 au 30 septembre 2006)

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	-	1	-	-	-	3	2 %
De plus d'1 mois à 3 mois	3	3	2	11	8	4	1	32	23 %
De plus de 3 mois à 6 mois	5	17	-	23	8	4	3	60	44 %
De plus de 6 mois à 1 an	-	13	-	17	12	1	-	43	31 %
De plus de 1 an à 2 ans	-	-	-	-	-	-	-	-	-
De plus de 2 ans	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	9	34	2	52	28	9	4	138	100 %

Délai moyen : 4 mois et 22 jours (*Délai minimal : 0 jour ; Délai maximal : 8 mois et 16 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	-	-	-	2	-	-	-	2	6 %
De plus d'1 mois à 3 mois	-	2	-	1	-	-	-	3	9 %
De plus de 3 mois à 6 mois	1	5	-	9	-	1	-	16	49 %
De plus de 6 mois à 1 an	-	5	-	5	1	1	-	12	36 %
De plus de 1 an à 2 ans	-	-	-	-	-	-	-	-	-
De plus de 2 ans	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	1	12	-	17	1	2	-	33	100 %

Délai moyen : 4 mois et 26 jours (*Délai minimal : 3 jours ; Délai maximal : 8 mois et 15 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	-	3	-	-	-	5	3 %
De plus d'1 mois à 3 mois	3	5	2	12	8	4	1	35	21 %
De plus de 3 mois à 6 mois	6	22	-	32	8	5	3	76	44 %
De plus de 6 mois à 1 an	-	18	-	22	13	2	-	55	32 %
De plus de 1 an à 2 ans	-	-	-	-	-	-	-	-	-
De plus de 2 ans	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	10	46	2	69	29	11	4	171	100 %

Délai moyen : 4 mois et 23 jours (*Délai minimal : 0 jour ; Délai maximal : 8 mois et 16 jours*)

(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	Commissions spéciales	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	Commissions spéciales	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	Commissions spéciales	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	21	-	150	100 %

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

(du 1^{er} octobre 2003 au 30 septembre 2004)

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	-	3	-	21	6	-	-	30	30 %
De plus d'1 mois à 3 mois	1	0	-	3	3	1	-	8	8 %
De plus de 3 mois à 6 mois	-	0	-	25	11	2	-	38	37 %
De plus de 6 mois à 1 an	-	6	-	-	1	18	-	25	25 %
TOTAL	1	9	-	49	21	21	-	101	100 %

Délais moyen, minimal et maximal : non disponible

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	-	-	-	-	-	-	-	-	-
De plus d'1 mois à 3 mois	-	-	-	2	-	1	-	3	11 %
De plus de 3 mois à 6 mois	-	1	-	7	-	3	-	11	41 %
De plus de 6 mois à 1 an	-	12	-	-	-	1	-	13	48 %
TOTAL	-	13	-	9	-	5	-	27	100 %

Délai moyen : 6 mois (*Délai minimal : 1 mois et 4 jours ; Délai maximal : 9 mois*)

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	-	3	-	21	6	-	-	30	23 %
De plus d'1 mois à 3 mois	1	0	-	5	3	2	-	11	9 %
De plus de 3 mois à 6 mois	-	1	-	32	11	5	-	49	38 %
De plus de 6 mois à 1 an	-	18	-	-	1	19	-	38	30 %
TOTAL	1	22	-	58	21	26	-	128	100 %

Délais moyen, minimal et maximal : non disponible

(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	Commission spéciale	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 et 17 jours (*Délai minimal : 0 jour ; Délai maximal : 8 mois et 16 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	-	-	-	-	-	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 et 23 jours (*Délai minimal : 3 jours ; Délai maximal : 9 mois et 6 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	-	-	-	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 et 10 jours (*Délai minimal : 0 jour ; Délai maximal : 9 mois et 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	Commission spéciale	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 et 17 jours (*Délai minimal : 0 jour ; Délai maximal : 9 mois et 6 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 %
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 et 15 jours (*Délai minimal : 6 jours ; Délai maximal : 8 mois et 21 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	-	-	-	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 et 25 jours (*Délai minimal : 0 jour ; Délai maximal : 9 mois et 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 et 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 et 14 jours (*Délai minimal : 0 jour ; Délai maximal : 6 mois et 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 et 26 jours (*Délai minimal : 0 jour ; Délai maximal : 8 mois et 26 jours*)

ANNEXE N° 3 :

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES : COMMISSAIRES CHARGÉS DU SUIVI DE L'APPLICATION DES LOIS

MARDI 11 OCTOBRE 2005

– **M. Gérard Cornu (rapporteur)** sur la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises ;

– **M. Henri Revol (rapporteur)** sur la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique ;

– **M. Pierre Hérisson (rapporteur)** sur la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales ;

– **M. Charles Revet (rapporteur)** sur la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français ;

– **M. Jean François Le Grand (rapporteur)** sur la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports ;

– **MM. Jean Paul Emorine et Ladislas Poniatowski (rapporteurs)** sur la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux ;

– **M. Gérard Cornu (rapporteur)** sur la loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur ;

– **M. Jean Bizet (rapporteur)** sur la loi n° 2004-1338 du 8 décembre 2004 relative à la protection des inventions biotechnologiques ;

– **M. Ladislas Poniatowski (rapporteur)** sur la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières ;

– **MM. Pierre Hérisson et Bruno Sido (rapporteurs)** sur la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle ;

– **MM. Pierre Hérisson et Bruno Sido (rapporteurs)** sur la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ;

– **M. Bruno Sido (rapporteur)** sur la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ;

– **M. Philippe Leroy (rapporteur)** sur la loi n° 2004-105 du 3 février 2004 portant création de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs et diverses dispositions relatives aux mines ;

– **M. Francis Grignon (président de la commission spéciale, aucun des rapporteurs n'appartenant à la commission)** sur la loi n° 2003-721 du 1er août 2003 pour l'initiative économique ;

– **M. Jean Bizet (rapporteur pour avis)** sur la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages ;

– **M. Dominique Braye (rapporteur)** sur la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat ;

– **M. Ladislas Poniatowski (rapporteur)** sur la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie) ;

– **M. Jean-François Le Grand (rapporteur)** sur la loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport, aux enquêtes techniques après événement de mer, accident ou incident de transport terrestre ou aérien et au stockage souterrain de gaz naturel, d'hydrocarbures et de produits chimiques ;

– **M. Gérard Delfau (rapporteur pour avis)** sur la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt ;

– **M. Jean-François Le Grand (rapporteur)** sur la loi n° 2001-43 du 16 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports ;

– **M. Jean-Paul Emorine (rapporteur)** sur la loi n° 2001-6 du 4 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire en matière de santé des animaux et de qualité sanitaire des denrées d'origine animale et modifiant le code rural ;

– **M. Pierre André (rapporteur pour avis)** sur la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ;

– **M. Ladislas Poniatowski (rapporteur de la loi chasse de 2003)** sur la loi n° 2000-698 du 26 juillet 2000 relative à la chasse ;

– **M. Henri Revol (rapporteur)** sur la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité ;

– **M. Jean-François Le Grand (rapporteur)** sur la loi n° 99-588 du 12 juillet 1999 portant création de l'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires ;

– **M. Gérard César (rapporteur pour avis)** sur la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole ;

– **M. Gérard César (rapporteur)** sur la loi n° 99-471 du 8 juin 1999 tendant à protéger les acquéreurs et propriétaires d'immeubles contre les termites et autres insectes xylophages ;

– **M. Dominique Braye (rapporteur)** sur la loi n° 99-5 du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux ;

– **M. Francis Grignon (rapporteur)** sur la loi n° 98-467 du 17 juin 1998 relative à l'application de la convention du 13 janvier 1993 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction ;

– **M. Jean Marc Pastor (rapporteur pour avis)** sur la loi n° 97-1051 du 18 novembre 1997 d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines ;

– **MM. Jean Bizet et Henri Revol (rapporteurs pour avis)** sur la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie ;

– **M. Dominique Mortemousque (rapporteur pour avis)** sur la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ;

– **M. Jean-François Le Grand (rapporteur)** sur la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement ;

– **M. Gérard César (rapporteur pour avis)** sur la loi n° 95-95 du 1er février 1995 de modernisation de l'agriculture ;

– **M. Gérard César (rapporteur pour avis)** sur la loi n° 94-114 du 10 février 1994 portant diverses dispositions concernant l'agriculture ;

– **M. Gérard César (rapporteur pour avis)** sur la loi n° 92-650 du 13 juillet 1992 modifiant le chapitre III du titre II du livre V du code de la santé publique relatif à la pharmacie vétérinaire ;

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

– **M. Gérard César (rapporteur pour avis)** sur la loi n° 91-639 du 10 juillet 1991 relative à la lutte contre la fièvre aphteuse et portant modification du code rural et du code pénal ;

– **M. Gérard César (rapporteur pour avis)** sur la loi n° 89-412 du 22 juin 1989 modifiant et complétant certaines dispositions du livre deuxième du code rural ainsi que certains articles du code de la santé publique ;

– **M. Gérard César (rapporteur pour avis)** sur la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social ;

– **M. Gérard César (rapporteur pour avis)** sur la loi n° 86-1321 du 30 décembre 1986 relative à l'organisation économique en agriculture.

ANNEXE N° 4 :

ORDONNANCES

A) ORDONNANCES PUBLIÉES ENTRE LE 1^{ER} OCTOBRE 2005 ET LE 30 SEPTEMBRE 2006

- Ordonnance du 25 août 2006 relative aux sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accèsion à la propriété
- Ordonnance du 25 août 2006 rendant applicables à Mayotte certaines dispositions relatives au droit du travail de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises
- Ordonnance du 28 juillet 2006 portant actualisation et adaptation du droit économique et financier applicable à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna
- Ordonnance du 20 juillet 2006 relative à diverses mesures d'amélioration des régimes d'assurances contre les accidents du travail et les maladies professionnelles des salariés et des non-salariés agricoles
- Ordonnance du 13 juillet 2006 relative au statut du fermage et modifiant le code rural
- Ordonnance du 8 juin 2006 portant refonte du code de l'organisation judiciaire et modifiant le code de commerce, le code rural et le code de procédure pénale (partie Législative)
- Ordonnance du 1^{er} juin 2006 portant refonte du code de justice militaire (partie législative)
- Ordonnance du 1^{er} juin 2006 portant extension et adaptation outre-mer de dispositions réformant le statut des avocats, des notaires, des experts judiciaires, des conseils en propriété industrielle et des administrateurs judiciaires
- Ordonnance du 23 mai 2006 relative à la partie législative du code du sport
- Ordonnance du 23 mai 2006 portant adaptation de la législation relative aux céréales et modifiant le livre VI du code rural
- Ordonnance du 26 avril 2006 portant adaptation en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie de l'article 1609 quatervicies du code général des impôts
- Ordonnance du 21 avril 2006 réformant la saisie immobilière
- Ordonnance du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques
- Ordonnance du 13 avril 2006 relative à l'expérimentation du contrat de transition professionnelle
- Ordonnance du 6 avril 2006 modifiant le code minier
- Ordonnance du 23 mars 2006 relative aux sûretés
- Ordonnance du 23 mars 2006 relative aux retraites professionnelles supplémentaires
- Ordonnance du 15 février 2006 portant actualisation et adaptation du droit applicable en matière de sécurité civile en Polynésie française

- Ordonnance du 15 février 2006 portant actualisation et adaptation du droit applicable en matière de sécurité civile en Nouvelle-Calédonie
- Ordonnance du 15 février 2006 portant extension et adaptation de la loi n° 2005-5 du 5 janvier 2005 relative à la situation des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française
- Ordonnance du 19 janvier 2006 portant actualisation et adaptation du droit économique et financier applicable à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna
- Ordonnance du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux
- Ordonnance du 8 décembre 2005 instituant un interlocuteur social unique pour les indépendants
- Ordonnance du 8 décembre 2005 relative à la création du régime social des indépendants
- Ordonnance du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme
- Ordonnance du 8 décembre 2005 modifiant la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique
- Ordonnance du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives
- Ordonnance du 7 décembre 2005 relative à des mesures de simplification en matière fiscale et à l'harmonisation et l'aménagement du régime des pénalités
- Ordonnance du 1^{er} décembre 2005 de simplification du droit dans le domaine des élections aux institutions représentatives du personnel
- Ordonnance du 1^{er} décembre 2005 portant diverses dispositions relatives aux procédures d'admission à l'aide sociale et aux établissements et services sociaux et médico-sociaux
- Ordonnance du 13 octobre 2005 définissant le régime juridique des organismes de placement collectif immobilier et les modalités de transformation des sociétés civiles de placement immobilier en organismes de placement collectif immobilier

B) COMMISSION DES LOIS : BILAN COMMENTÉ DE LA PUBLICATION DES ORDONNANCES (lois de simplification du droit des 2 juillet 2003 et 9 décembre 2004)

• LOI DU 2 JUILLET 2003 HABILITANT LE GOUVERNEMENT À SIMPLIFIER LE DROIT

Cette loi habilite 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.

Poursuivant l'oeuvre de simplification législative engagée par le présent texte, la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit a depuis été adoptée et un nouveau projet de loi de simplification du droit a également été déposé au Sénat le 13 juillet 2006.

I. Une large utilisation des habilitations par le Gouvernement : l'adoption de 37 ordonnances

La quasi-totalité des habilitations prévues par la loi du 2 juillet 2003 a été utilisée par le Gouvernement, dans les délais et les conditions prévues. 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. Trois nouvelles ordonnances ont également été adoptées au cours de la session 2004-2005².

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 explicitement ratifiées par le Parlement**, sous réserve de certaines modifications pour plusieurs d'entre elles. Trente-trois ordonnances furent ainsi ratifiées à l'article 78 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit. La ratification de l'ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003³ a quant à elle été effectuée par la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, celle de l'ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense par la loi n° 2005-1550 du 13 décembre 2005 modifiant diverses dispositions relatives à la défense et celle de l'ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code du tourisme par la loi n° 2006-437 du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme.

Deux nouveaux décrets d'application ont également été pris au cours de la présente session en application de l'article 2 de la loi du 2 juillet 2003 :

- Décret n° 2006-662 du 7 juin 2006 relatif à la réorganisation, au retrait de magistrats et à la suppression de diverses commissions administratives ;

- Décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives.

Ces deux décrets poursuivent en particulier l'engagement du Gouvernement de supprimer plus de 350 commissions administratives jugées inutiles ou superflues. 147

¹ Voir le rapport annuel de l'application des lois pour la session 2003-2004.

² Voir le rapport annuel de l'application des lois pour la session 2004-2005.

³ 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.

commissions administratives ont effectivement été supprimées depuis 2004. Lors de sa communication en Conseil des Ministres le 7 juin 2006, M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte parole du Gouvernement, a indiqué qu'il poursuivait l'objectif de parvenir à retirer plus de 200 commissions en 2007.

En outre, ces deux décrets tendent à moderniser et réformer le fonctionnement de plusieurs commissions administratives.

II. Quelques habilitations non utilisées

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 **figuraient à nouveau dans d'autres lois**. Il s'agit de celles prévues :

- **au 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 autorisait de nouveau le Gouvernement, pour une durée de dix-huit mois, à procéder par ordonnance à la refonte du code de l'organisation judiciaire. Celle-ci a effectivement été assurée par l'ordonnance n° 2006-673 du 8 juin 2006 portant refonte du code de l'organisation judiciaire et modifiant le code de commerce, le code rural et le code de procédure pénale. Un projet de loi de ratification n° 474 (2005-2006) a été déposé au Sénat le 30 août 2006 ;

- **aux 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.

L'ordonnance n° 2005-429 du 6 mai 2005 modifiant le code monétaire et financier a effectivement été prise en vertu du II de l'article 90 de la loi du 9 décembre 2004.

En revanche, le code des propriétés publiques ne pouvant être adopté dans ce nouveau délai, le Parlement a 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). Cette habilitation a effectivement donné lieu à l'adoption de l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques et dont la ratification est prévue à l'article 31 (XXXVII) du nouveau projet de loi de simplification du droit déposé au Sénat le 13 juillet 2006.

De même, une nouvelle habilitation est prévue pour le code des métiers et de l'artisanat par le III de l'article 23 du projet de loi de simplification du droit précité. Le Gouvernement devrait alors disposer de neuf nouveaux mois pour prendre l'ordonnance idoine à compter de la publication de cette loi.

- **à 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 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 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. Une ratification de ces deux ordonnances est respectivement prévue aux VIII et X de l'article 31 du projet de loi précité de simplification du droit déposé au Sénat le 13 juillet 2006 ;

- à 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. Le Gouvernement n'ayant pu, de nouveau, adopter l'ordonnance dans le temps imparti, la réforme envisagée est désormais prévue, par la voie de mesures d'application directe, dans le projet de loi de simplification du droit précité, en cours d'examen au Sénat ;

- 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. Elle 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 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 –le projet de loi de ratification de cette ordonnance a été déposé le 22 juin 2005 au Sénat- et surtout de l'ordonnance n° 2005-1529 du 8 décembre 2005 instituant un interlocuteur social unique pour les indépendants –projet de loi de ratification déposé à l'Assemblée nationale le 8 février 2006. La ratification expresse de ces deux dispositions est par ailleurs prévue respectivement aux II et XXXV de l'article 31 du projet de loi précité de simplification du droit déposé au Sénat le 13 juillet 2006 ;

- 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. Ayant fait l'objet d'un projet de loi de ratification déposé à l'Assemblée nationale le 18 mai 2005, elle a été ratifiée par le I de l'article 20 de la loi n° 2006-437 du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme.

• Certaines habilitations n'ont pas été utilisées par le Gouvernement dans la mesure où **leurs dispositions ont été reprises dans d'autres 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 effectivement 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 devrait fait l'objet d'une ratification explicite du Parlement, les dernières devant l'être par le projet de loi précité de simplification du droit déposé le 13 juillet 2006 au Sénat.

Enfin, il peut être regretté que **le Parlement n'ait toujours pas reçu, depuis 2004, les rapports 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**. L'an dernier, le gouvernement avait indiqué qu'un rapport établissant le bilan des mesures de simplification pour les années 2004 et 2005 devrait être établi au cours de 2006. D'après les informations recueillies cette année, aucun rapport ne serait en cours de préparation.

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

La loi du 9 décembre 2004 prévoit à la fois de nombreuses **simplifications de la législation**, 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 initiée par la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit et poursuivie par les gouvernements successifs depuis 2003. Un nouveau projet de loi de simplification du droit a d'ailleurs été déposé au Sénat le 13 juillet 2006.

Le Gouvernement a utilisé une grand part des habilitations que la loi lui conférait, dans les délais et les conditions prévues. Cinquante et une ordonnances avaient déjà été publiées lors de la session 2004-2005¹.

Certaines mesures d'application directe prises dans la présente loi nécessitaient également des **décrets d'application**. Certains d'entre eux ont effectivement été publiés, d'autres sont encore attendus.

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

¹ Voir le rapport annuel de l'application des lois pour la session 2004-2005.

• **Onze articles de la loi du 9 décembre 2004 prévoyaient des habilitations qui continuaient de courir jusqu'au 9 décembre 2005. Les huit ordonnances adoptées** au cours de la session 2005-2006 en application de ces dispositions sont les suivantes :

- **Ordonnance n° 2005-1477 du 1^{er} décembre 2005** portant diverses dispositions relatives aux procédures d'admission à l'aide sociale et aux établissements et services sociaux et médico-sociaux (article 72). Un projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 8 février 2006 ;

- **Ordonnance n° 2005-1478 du 1^{er} décembre 2005** de simplification du droit dans le domaine des élections aux institutions représentatives du personnel (article 54). Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 8 février 2006 ;

- **Ordonnance n° 2005-1512 du 7 décembre 2005** relative à des mesures de simplification en matière fiscale et à l'harmonisation et l'aménagement du régime des pénalités (article 24). Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} mars 2006 ;

- **Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005** relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives (article 3). Un projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 22 février 2006 ;

- **Ordonnance n° 2005-1526 du 8 décembre 2005** modifiant la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique (article 6). Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 22 février 2006 ;

- **Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005** relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme (article 20). Un projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 2 mars 2006 ;

- **Ordonnance n° 2005-1528 du 8 décembre 2005** relative à la création du régime social des indépendants (12° de l'article 71). Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 8 février 2006 ;

- **Ordonnance n° 2005-1529 du 8 décembre 2005** instituant un interlocuteur social unique pour les indépendants (12° de l'article 71). Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 8 février 2006.

• **En outre, cinq ordonnances ont également été prises par le Gouvernement sur le fondement des articles pour lesquels il disposait d'un délai d'habilitation de dix-huit mois. Il s'agit des ordonnances suivantes :**

- **Ordonnance n° 2006-407 du 6 avril 2006** modifiant le code minier (article 87). Un projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 26 juin 2006 ;

- **Ordonnance n° 2006-594 du 23 mai 2006** portant adaptation de la législation relative aux céréales et modifiant le livre VI du code rural (article 85). Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 26 juillet 2006.

- **Ordonnance n° 2006-596 du 23 mai 2006** relative à la partie législative du code du sport (article 84). Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 23 juillet 2006 ;

- **Ordonnance n° 2006-637 du 1^{er} juin 2006** portant refonte du code de justice militaire (article 84). Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 30 août 2006 ;

- **Ordonnance n° 2006-673 du 8 juin 2006** portant refonte du code de l'organisation judiciaire et modifiant le code de commerce, le code rural et le code de procédure pénale (article 86). Un projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 30 août 2006 ;

Enfin, le Gouvernement a adopté l'ordonnance n° 2006-60 du 19 janvier 2006 portant actualisation et adaptation du droit économique et financier applicable à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna. Prise en vertu de l'article 74-1 de la Constitution, elle vise toutefois à étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de l'article 30 de la loi du 9 décembre 2004 à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française et dans les îles Wallis et Futuna.

II. Les habilitations non utilisées

• **Certaines habilitations prévues par la loi du 9 décembre 2004 n'ont pas été utilisées par le Gouvernement dans les délais impartis. Elles concernent :**

- l'harmonisation des règles de **retrait des actes administratifs** (article 2) ;
- l'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) ;
- la **substitution de régimes déclaratifs à certains régimes d'autorisation administrative préalable** auxquels sont soumises les entreprises (article 27) ;
- la **suppression des 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 (article 32) ;
- l'harmonisation du cadre législatif des **groupements d'intérêt public** (article 56) ;
- la possibilité pour les **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** (article 59) ;
- 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, des transports** ; 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** (article 85).

• **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. Cette habilitation était **déjà prévue à l'article 34 de la loi du 2 juillet 2003** habilitant le Gouvernement à simplifier le droit. Elle a été 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. Cette nouvelle

habilitation a effectivement permis l'adoption de l'**ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006** relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques et dont la ratification est prévue à l'article 31 (XXXVII) du projet de loi de simplification du droit déposé au Sénat le 13 juillet 2006 ;

- 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 OPC. 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. Elle a effectivement donné lieu à l'adoption de l'**ordonnance n° 2005-1278 du 13 octobre 2005** définissant le régime juridique des organismes de placement collectif immobilier et les modalités de transformation des sociétés civiles de placement immobilier en organismes de placement collectif immobilier. Un projet de loi de ratification de cette ordonnance a été déposé au Sénat le 21 décembre 2005.

III. La ratification expresse des ordonnances

Pour chaque ordonnance adoptée en application de l'**article 38 de la Constitution**, le Gouvernement doit déposer, dans le délai fixé par le projet de loi d'habilitation, 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.

En revanche, **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.¹

• **Au cours des sessions 2004-2005 et 2005-2006, douze des soixante-quatre ordonnances prises en vertu de la loi du 9 décembre 2004 ont fait l'objet d'une ratification expresse :**

- **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, adoptée en vertu de l'article 82 de la loi du 9 décembre 2004 et **ratifiée à l'article premier de la loi n° 2006-406 du 5 avril 2006 relative à la garantie de conformité du bien au contrat due par le vendeur au consommateur et à la responsabilité du fait des produits défectueux ;**

- **Ordonnance n° 2005-171 du 24 février 2005** simplifiant les procédures de constitution et de réalisation des contrats de garantie financière, adoptée en vertu de l'article 35 de la loi du 9 décembre 2004 et **ratifiée à l'article 31 de la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie ;**

¹ *Conseil constitutionnel, 25-26 juin 1986, décision n° 86-207 DC, Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social.*

- **Ordonnance n° 2005-174 du 24 février 2005** relative à l'organisation et à la vente de voyages et de séjours, adoptée en vertu de l'article 88 de la loi du 9 décembre 2004 et **ratifiée à l'article 20 de la loi n° 2006-437 du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme ;**

- **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, adoptée en vertu de l'article 34 de la loi du 9 décembre 2004 et **ratifiée à l'article 7 (II) de la loi n° 2005-811 du 20 juillet 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des marchés financiers ;**

- **Ordonnance n° 2005-429 du 6 mai 2005** modifiant le code monétaire et financier, adoptée en vertu du II de l'article 90 de la loi du 9 décembre 2004 et **ratifiée à l'article 26 de la loi précitée du 31 mars 2006 relative aux offres publiques d'acquisition ;**

- **Ordonnance n° 2005-648 du 6 juin 2005** relative à la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs, adoptée en vertu de l'article 36 de la loi du 9 décembre 2004 et **ratifiée à l'article 25 de la loi n° 2006-387 du 31 mars 2006 relative aux offres publiques d'acquisition ;**

- **Ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005** relative au logement et à la construction, adoptée en vertu des articles 19, 21, 41 et 42 de la loi du 9 décembre 2004 et **ratifiée à l'article 79 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement ;**

- **Ordonnance n° 2005-659 du 8 juin 2005** simplifiant la procédure de déclassement de biens du réseau ferré national, adoptée en vertu du 1° de l'article 61 et de l'article 45 de la loi du 9 décembre 2004 et **ratifiée au 1° de l'article 54 de la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports ;**

- **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 ;**

- **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° 2005-1039 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, adoptée en vertu de l'article 45 de la loi du 9 décembre 2004 et **ratifiée au 2° de l'article 54 de la loi précitée du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports ;**

- **Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005** relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, adoptée en vertu de l'article 6 de la loi du 9 décembre 2004 et **ratifiée à l'article 6 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.**

• **La ratification de trente-quatre ordonnances prises en vertu de la loi du 9 décembre 2004 est également prévue dans le projet de loi de simplification du droit déposé au Sénat le 13 juillet 2006. Il s'agit des ordonnances 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 ;

- **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 ;

- **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 ;

- **Ordonnance n° 2005-395 du 28 avril 2005** relative au service public du changement d'adresse ;

- **Ordonnance n° 2005-406 du 2 mai 2005** simplifiant le régime juridique des établissements de santé ;

- **Ordonnance n° 2005-428 du 6 mai 2005** relative aux incapacités en matière commerciale et à la publicité du régime matrimonial des commerçants ;

- **Ordonnance n° 2005-461 du 13 mai 2005** relative aux Français établis hors de France ;

- **Ordonnance n° 2005-645 du 6 juin 2005** relative aux procédures de passation des marchés publics des collectivités territoriales ;

- **Ordonnance n° 2005-647 du 6 juin 2005** modifiant le code des juridictions financières ;

- **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 ;

- **Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005** relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques ;

- **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 ;

- **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 ;

- **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 ;

- **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 ;

- **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 ;

- **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 ;

- **Ordonnance n° 2005-804 du 18 juillet 2005** relative à diverses mesures de simplification en matière de sécurité sociale ;

- **Ordonnance n° 2005-855 du 28 juillet 2005** relative aux opérations funéraires ;

- **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 ;

- **Ordonnance n° 2005-861 du 28 juillet 2005** relative à l'établissement des comptes consolidés des entreprises d'assurance et des établissements de crédit ;

- **Ordonnance n° 2005-864 du 28 juillet 2005** relative aux secteurs sauvegardés ;

- **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 ;

- **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 ;

- **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 ;

- **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 ;

- **Ordonnance n° 2005-1126 du 8 septembre 2005** relative au commissariat aux comptes ;

- **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 ;

- **Ordonnance n° 2005-1478 du 1er décembre 2005** de simplification du droit dans le domaine des élections aux institutions représentatives du personnel ;

- **Ordonnance n° 2005-1512 du 7 décembre 2005** relative à des mesures de simplification en matière fiscale et à l'harmonisation et l'aménagement du régime des pénalités ;

- **Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005** relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives ;

- **Ordonnance n° 2005-1526 du 8 décembre 2005** modifiant la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ;

- **Ordonnance n° 2005- 1528 du 8 décembre 2005** relative à la création du régime social des indépendants ;

- **Ordonnance n° 2005-1529 du 8 décembre 2005** instituant un interlocuteur social unique pour les indépendants.

Le projet de loi de simplification du droit précité prévoit également la **ratification des ordonnances précitées n° 2005-1278 du 13 octobre 2005 et n° 2006-460 du 21 avril 2006**, toutes deux prises par le Gouvernement, non pas en vertu des

habilitations prévues par la loi du 9 décembre 2004, les délais impartis étant épuisés, mais de celles de la loi précitée n° 2005-842 du 26 juillet 2005 qui les a reprises.

C) COMMENTAIRES SUR D'AUTRES ORDONNANCES (AUTRES LOIS)

COMMISSION DES LOIS

- **LOI DU 12 AVRIL 2000 RELATIVE AUX DROITS DES CITOYENS DANS LEURS RELATIONS AVEC LES ADMINISTRATIONS**

Seul l'article 16 de la loi, relatif aux modalités de transmission d'une demande à l'administration par voie électronique demeurerait inapplicable. Cet article a été modifié par l'article 5, II, de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

Les précisions apportées par cette ordonnance rendent le texte de l'article 16 complètement applicable et toute disposition réglementaire d'application inutile.

En effet, s'agissant des modalités par lesquelles une personne peut attester qu'elle a effectué auprès de l'administration une demande dans les délais impartis, lorsqu'elle a effectué cette demande par voie électronique, l'article 16 de la loi dispose désormais que fait foi la date figurant sur l'accusé de réception ou, le cas échéant, sur l'accusé d'enregistrement adressé à l'utilisateur par la même voie conformément aux dispositions du I de l'article 5 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

Le I de l'article 5 de l'ordonnance précise en outre que toute demande, déclaration ou production de documents adressée par un usager à une autorité administrative par voie électronique ainsi que tout paiement opéré dans le cadre d'un téléservice fait l'objet d'un accusé de réception électronique et, lorsque celui-ci n'est pas instantané, d'un accusé d'enregistrement électronique. Cet accusé de réception et cet accusé d'enregistrement sont émis selon un procédé conforme aux règles fixées par le référentiel général de sécurité.

- **LOI DU 11 JUILLET 2001 RELATIVE À MAYOTTE**

S'agissant des chambres consulaires, 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.

- **LOI DU 26 NOVEMBRE 2003 RELATIVE À LA MAÎTRISE DE L'IMMIGRATION, AU SÉJOUR DES ÉTRANGERS EN FRANCE ET À LA NATIONALITÉ (DITE « LOI MISEFEN »)**

Il faut enfin relever que la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a ratifié :

- **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** prise 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 ;

- **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** prise 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.

- **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**

Une ordonnance du 1^{er} juin 2006 prise sur le fondement de l'habilitation permanente en application de l'article 74-1 de la Constitution a été publiée récemment, permettant à la loi du 11 février 2004 d'entrer en vigueur outre-mer.

Le ministère de la justice a opportunément comblé son retard en la matière. En effet, en raison du temps pris par la consultation des professionnels des collectivités concernées, l'ordonnance prévue par l'article 75 de la loi de février 2004 n'avait pu être publiée dans le délai imparti (fixé au 11 février 2005).

Toutefois, il est impératif que le Gouvernement dépose un texte pour ratifier cette ordonnance avant l'expiration du délai prévu par la Constitution (dix-huit mois, soit avant 1^{er} décembre 2007), sous peine de caducité. Un amendement ratifiant l'ordonnance du 1^{er} juin 2006 pourrait opportunément être déposé dans le cadre de l'examen prochain du projet de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

• **LOI DU 13 AOÛT 2004 DE MODERNISATION DE LA SÉCURITÉ CIVILE**

La **loi du 13 août 2004** a en outre 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 et est en cours de ratification (article 11 du projet de loi n° 360 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer).**

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

- **LOI DU 23 MARS 2006 RELATIVE AU RETOUR À L'EMPLOI ET SUR LES DROITS ET LES DEVOIRS DES BÉNÉFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX**

L'**ordonnance n° 2006-433 du 13 avril 2006**, prise quant à elle sur la base de l'**article 32**, crée à titre expérimental un contrat de transition professionnelle (CTP), qui constitue un nouvel outil de sécurisation des parcours professionnels.

Le CTP est proposé aux salariés concernés par une procédure de licenciement économique, engagée entre le 15 avril 2006 et le 1^{er} avril 2007, et employés par une entreprise de moins de mille salariés, ou par une entreprise en liquidation ou en redressement judiciaire, située dans l'un des sept bassins d'emplois suivants : Charleville-Mézières, Montbéliard, Morlaix, Saint-Dié-des-Vosges, Toulon, Valenciennes et Vitré.

D'une durée maximale de douze mois, le CTP permet au salarié de bénéficier d'un parcours de transition professionnelle pouvant comprendre des mesures d'accompagnement, des périodes de formation et des périodes de travail au sein d'entreprises ou d'organismes publics.

Un rapport d'évaluation du dispositif sera présenté aux partenaires sociaux puis soumis au Parlement avant le 1^{er} juin 2008.

ANNEXE N° 5 :

**LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS
DE FINANCES (LOLF) :
QUELQUES EXEMPLES DU CONTRÔLE DE L'APPLICATION
DES LOIS DANS LES PROJETS ANNUELS DE
PERFORMANCES DES PROGRAMMES
(PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006)**

**LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF) :
QUELQUES EXEMPLES DU CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS DANS LES PROJETS ANNUELS DE PERFORMANCES
DES PROGRAMMES**

(Projet de loi de finances pour 2006)

Missions	Programme	Objectif	Commentaires	Indicateur																																										
Justice (ministérielle)	213 : conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	n° 1 (du point de vue du citoyen) : prendre rapidement les textes d'application nécessaires pour l'adaptation du droit à la société	L'objectif de performance s'applique pour les textes d'initiative Chancellerie relatifs aux droits public, civil, social, commercial et pénal. Pour chaque année de référence N, est calculé le pourcentage de décrets d'application des lois pilotées par la Chancellerie et publiées l'année N qui sont intervenus dans les 6 mois et dans les 12 mois suivant la date de publication de ces lois.	n° 1 : taux de publication des décrets d'application des lois (en %) <table border="1" data-bbox="1144 837 2038 1203"> <thead> <tr> <th></th> <th>2003</th> <th>2004</th> <th>2004</th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>2009</th> </tr> <tr> <th></th> <th>Réalisation</th> <th>Prévision</th> <th>Réalisation</th> <th>Prévision</th> <th>Prévision</th> <th>Cible</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Au civil, dans le délai de six mois</td> <td>33</td> <td>40</td> <td>44</td> <td>45</td> <td>50</td> <td>70</td> </tr> <tr> <td>Au civil, dans l'année</td> <td></td> <td>70</td> <td>81</td> <td>80</td> <td>90</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>Au pénal, dans le délai de six mois</td> <td></td> <td>30</td> <td>30</td> <td>40</td> <td>50</td> <td>60</td> </tr> <tr> <td>Au pénal, dans l'année</td> <td></td> <td>70</td> <td>75</td> <td>100</td> <td>100</td> <td>100</td> </tr> </tbody> </table>		2003	2004	2004	2005	2006	2009		Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	Cible	Au civil, dans le délai de six mois	33	40	44	45	50	70	Au civil, dans l'année		70	81	80	90	100	Au pénal, dans le délai de six mois		30	30	40	50	60	Au pénal, dans l'année		70	75	100	100	100
	2003	2004	2004	2005	2006	2009																																								
	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	Cible																																								
Au civil, dans le délai de six mois	33	40	44	45	50	70																																								
Au civil, dans l'année		70	81	80	90	100																																								
Au pénal, dans le délai de six mois		30	30	40	50	60																																								
Au pénal, dans l'année		70	75	100	100	100																																								

Missions	Programme	Objectif	Commentaires	Indicateur																					
<p>Relations avec les collectivités territoriales (ministérielle)</p>	<p>122 : concours spécifiques et administration</p>	<p>n° 2 (du point de vue du citoyen) : réduire les délais d'élaboration des textes d'application relevant de la responsabilité de la Direction générale des collectivités locales (DGCL)</p>	<p>La qualité du travail normatif conduit par la DGCL dépend notamment de sa capacité à réaliser, dans des délais raisonnables, les textes d'application rendus nécessaires par les dispositions législatives concernant les collectivités locales.</p> <p>En ce qui concerne les textes réglementaires dont elle est responsable en propre, l'objectif est de parvenir à réduire le délai de parution de ces dispositions à compter de la publication de la loi.</p> <p>Ce délai ne devra pas excéder 6 mois à compter de la publication de la loi.</p> <p>L'indicateur n° 1 est renseigné annuellement par élaboration de tableaux de suivi et de synthèse établis par la DGCL.</p> <p>Il sera fait mention de la proportion de textes dont la parution excède la cible fixée, soit 6 mois à compter de la publication de la loi.</p>	<p>n° 1 : délais réels de parution des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL</p> <table border="1" data-bbox="1144 491 2036 632"> <thead> <tr> <th></th> <th>2003</th> <th>2004</th> <th>2004</th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>2006</th> </tr> <tr> <th>Unités</th> <th>Réalisation</th> <th>Prévision</th> <th>Réalisation</th> <th>Prévision</th> <th>Prévision</th> <th>Cible</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Mois</td> <td>Non disponible</td> <td></td> <td>Non disponible</td> <td></td> <td>6</td> <td>6</td> </tr> </tbody> </table>		2003	2004	2004	2005	2006	2006	Unités	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	Cible	Mois	Non disponible		Non disponible		6	6
	2003	2004	2004	2005	2006	2006																			
Unités	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	Cible																			
Mois	Non disponible		Non disponible		6	6																			

Missions	Programme	Objectif	Commentaires	Indicateur
			<p>Cet objectif sera complété par un indicateur supplémentaire concernant la réduction des délais de publication des textes élaborés à l'initiative de la DGCL (hors champ législatif) avec mention des délais au contreseing ministériel ou devant le Conseil d'Etat (valeur cible 7 mois à partir de l'instruction de lancer les textes concernés).</p> <p>Il sera également fait mention de la proportion de textes dont la parution excède la cible fixée, soit 7 mois.</p>	

Missions	Programme	Objectif	Commentaires	Indicateur																					
<p>Travail et emploi (ministérielle)</p>	<p>111 : amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail</p>	<p>n° 5 (du point de vue du citoyen) : faciliter l'accès au droit du travail</p>	<p>Dans l'exercice de sa double mission d'élaboration du droit et d'information sur le droit, l'administration du travail contribue à améliorer la sécurité juridique et la qualité de la relation de travail en facilitant l'accès des usagers, salariés et employeurs, aux normes qui la régissent.</p> <p>Il s'agit de produire dans des délais appropriés des textes aussi clairs et simples que possible, et de délivrer à leur propos une information de qualité.</p>	<p>n° 1 : pourcentage des décrets modifiant la réglementation du travail élaborés dans un délai inférieur à 6 mois</p> <table border="1" data-bbox="1155 491 2024 632"> <thead> <tr> <th></th> <th>2003</th> <th>2004</th> <th>2004</th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>2009</th> </tr> <tr> <th>Unités</th> <th>Réalisation</th> <th>Prévision</th> <th>Réalisation</th> <th>Prévision</th> <th>Prévision</th> <th>Cible</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>%</td> <td>Non disponible</td> <td>Non disponible</td> <td>55</td> <td>60</td> <td>70</td> <td>80</td> </tr> </tbody> </table>		2003	2004	2004	2005	2006	2009	Unités	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	Cible	%	Non disponible	Non disponible	55	60	70	80
	2003	2004	2004	2005	2006	2009																			
Unités	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	Cible																			
%	Non disponible	Non disponible	55	60	70	80																			

Missions	Programme	Objectif	Commentaires	Indicateur
			<p>Il est préférable de ne pas retenir le délai d'élaboration des textes législatifs, trop dépendant du processus parlementaire. Le délai relatif à la réglementation est calculé pour la phase du processus d'élaboration incombant à la Direction des relations du travail (DRT) et correspond au temps écoulé entre la date de publication de la loi au Journal officiel et la date de publication au Journal officiel du décret en Conseil d'Etat.</p>	

Missions	Programme	Objectif	Commentaires	Indicateur																												
Santé (ministérielle)	204 : santé publique et prévention	n° 1 (du point de vue du citoyen) : rédiger et publier dans les meilleurs délais les textes d'application des lois et de transposition de directives européennes	Cet objectif porte sur la capacité de l'administration à préparer et diffuser les textes d'application des lois votées. Il apparaît illustratif du travail législatif et réglementaire assuré par ce programme en regard de la finalité 1 (fonction de pilotage de la politique de santé publique). L'objectif doit pouvoir être atteint grâce au suivi opéré au sein de la Direction générale de la santé (DGS) sur la production réglementaire (contrôle de gestion) et l'amélioration du fonctionnement en mode projet.	<p>n° 1 : nombre et pourcentage de textes d'application publiés rapporté au nombre total de textes à publier</p> <table border="1" data-bbox="1160 491 2020 715"> <thead> <tr> <th></th> <th>2003</th> <th>2004</th> <th>2004</th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>2006</th> </tr> <tr> <th></th> <th>Réalisation</th> <th>Prévision</th> <th>Réalisation</th> <th>Prévision</th> <th>Prévision</th> <th>Cible</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Nombre de textes publiés</td> <td>Non disponible</td> <td>Non disponible</td> <td>19</td> <td>30</td> <td>50</td> <td>50</td> </tr> <tr> <td>% de textes publiés</td> <td>Non disponible</td> <td>Non disponible</td> <td>10</td> <td>16</td> <td>30</td> <td>30</td> </tr> </tbody> </table>		2003	2004	2004	2005	2006	2006		Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	Cible	Nombre de textes publiés	Non disponible	Non disponible	19	30	50	50	% de textes publiés	Non disponible	Non disponible	10	16	30	30
	2003	2004	2004	2005	2006	2006																										
	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	Cible																										
Nombre de textes publiés	Non disponible	Non disponible	19	30	50	50																										
% de textes publiés	Non disponible	Non disponible	10	16	30	30																										

Missions	Programme	Objectif	Commentaires	Indicateur
			<p>En 2004, deux lois majeures ont augmenté la quantité de textes à produire de 90 unités. Chaque année de nouveaux textes, de complexités inégales, sont à rédiger rendant illusoire de fixer une cible à une échéance supérieure à l'année à venir.</p> <p>L'indicateur reflète la capacité d'adaptation de l'administration dans son travail normatif, travail majeur et en forte évolution.</p>	

Missions	Programme	Objectif	Commentaires	Indicateur																					
<p>Outre-mer (ministérielle)</p>	<p>160 : intégration et valorisation de l'outre-mer</p>	<p>n° 2 (du point de vue du citoyen) : optimiser la fonction juridique du ministère de l'outre-mer</p>	<p>Cet objectif est rattaché à l'action « Soutien et état- major ». L'objectif reconnaît le ministère de l'outre-mer dans son rôle stratégique pour définir et adapter le cadre institutionnel et juridique de l'outre-mer et de représentation de l'Etat outre-mer. L'indicateur de performance associé mesure la qualité des prestations du ministère de l'outre-mer et sa réactivité en matière juridique au regard notamment de son positionnement interministériel quant au contexte institutionnel et juridique des collectivités et territoires d'outre-mer.</p>	<p>n° 1 : taux de textes d'application des lois publiés dans les délais</p> <table border="1" data-bbox="1158 461 2024 601"> <thead> <tr> <th></th> <th>2003</th> <th>2004</th> <th>2004</th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Unités</td> <td>Réalisation</td> <td>Prévision</td> <td>Réalisation</td> <td>Prévision</td> <td>Prévision</td> <td>Cible</td> </tr> <tr> <td>%</td> <td>Non disponible</td> <td>Non disponible</td> <td>Non disponible</td> <td>Non disponible</td> <td></td> <td>100</td> </tr> </tbody> </table>		2003	2004	2004	2005	2006		Unités	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	Cible	%	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible		100
	2003	2004	2004	2005	2006																				
Unités	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	Cible																			
%	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible		100																			

Missions	Programme	Objectif	Commentaires	Indicateur
			<p>L'indicateur est en cours de construction. Les premières données relatives à l'année 2006 seront disponibles dans le Rapport annuel de Performance joint au projet de loi de finances pour 2007.</p> <p>L'indicateur consiste à calculer le rapport entre le nombre de lois ou de décrets « autonomes », le nombre d'ordonnances prises en vertu d'une habilitation législative et le nombre de décrets (numérateur) et le nombre de textes à prendre dans le délai considéré (dénominateur). Les délais dans lesquels doivent être publiés les textes législatifs ou réglementaires résultent :</p> <p>1) En ce qui concerne les textes délibérés en conseil des ministres, du programme de travail du Gouvernement (PTG), arrêté semestriellement par le secrétaire général du Gouvernement sur proposition des ministres. Dans ce cas, le délai découle de la décision d'inscrire le texte au PTG, qui entraîne l'obligation pour le ministre responsable de publier le</p>	

Missions	Programme	Objectif	Commentaires	Indicateur
			3) S'agissant des décrets d'application des lois ou ordonnances, le secrétaire général du Gouvernement considère qu'en règle générale, ils doivent être publiés dans les 6 mois de l'entrée en vigueur de la loi.	

Missions	Programme	Objectif	Commentaires	Indicateur																												
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	221 : stratégie économique et financière et réforme de l'Etat	n° 2 (du point de vue du citoyen) : contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et accélérer la production des textes d'application de la législation fiscale	<p>Les délais de codification et de production des textes d'application de la législation fiscale permettent de mesurer la qualité du service rendu par le programme dans ce domaine.</p> <p>Chaque année, la Direction de la législation fiscale met à jour le code général des impôts (CGI) en y intégrant les dispositions législatives et réglementaires en vigueur au 1^{er} janvier de l'année en cours. Cet effort de codification contribue de façon essentielle à la qualité et à la lisibilité de la norme fiscale et constitue donc un élément important de l'accessibilité au droit. Pour répondre pleinement à ces objectifs, la version actualisée du CGI doit être élaborée dans les meilleurs délais en début d'année. Il a donc été décidé de retenir la date d'achèvement du CGI applicable au 1^{er} janvier comme l'un des indicateurs de qualité de la norme fiscale.</p>	<p>n° 1 : délais de codification et de production des textes d'application</p> <table border="1" data-bbox="1160 464 2022 932"> <thead> <tr> <th></th> <th>2003</th> <th>2004</th> <th>2004</th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>2007</th> </tr> <tr> <th></th> <th>Réalisation</th> <th>Prévision</th> <th>Réalisation</th> <th>Prévision</th> <th>Prévision</th> <th>Cible</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Date d'achèvement du code applicable au 1^{er} janvier</td> <td>2 avril 2003</td> <td></td> <td>30 mars 2004</td> <td>8 avril 2005</td> <td>1^{er} avril 2006</td> <td>1^{er} avril 2007</td> </tr> <tr> <td>Pourcentage de textes d'application publiés dans le délai de 6 mois après l'entrée en vigueur du texte appliqué</td> <td>Non disponible</td> <td></td> <td>Non disponible</td> <td>45</td> <td>55</td> <td>55</td> </tr> </tbody> </table>		2003	2004	2004	2005	2006	2007		Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	Cible	Date d'achèvement du code applicable au 1 ^{er} janvier	2 avril 2003		30 mars 2004	8 avril 2005	1 ^{er} avril 2006	1 ^{er} avril 2007	Pourcentage de textes d'application publiés dans le délai de 6 mois après l'entrée en vigueur du texte appliqué	Non disponible		Non disponible	45	55	55
	2003	2004	2004	2005	2006	2007																										
	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	Cible																										
Date d'achèvement du code applicable au 1 ^{er} janvier	2 avril 2003		30 mars 2004	8 avril 2005	1 ^{er} avril 2006	1 ^{er} avril 2007																										
Pourcentage de textes d'application publiés dans le délai de 6 mois après l'entrée en vigueur du texte appliqué	Non disponible		Non disponible	45	55	55																										

Missions	Programme	Objectif	Commentaires	Indicateur
			<p>Cet indicateur retient la date de publication au Journal officiel des décret et arrêté de codification. Cette publication clôt en effet l'opération de codification. Par ailleurs, c'est sur la base de ces textes que sont mises à jour les bases de données de Légifrance, sans attendre la publication du CGI sous format papier.</p> <p>Le second indicateur retient le pourcentage de textes d'application publiés dans le délai de 6 mois après l'entrée en vigueur du texte appliqué. Il traduit ainsi les efforts réalisés par l'administration pour garantir, dans les meilleurs délais, l'applicabilité des dispositions fiscales adoptées par le Parlement.</p> <p>Pour le second indicateur, le délai est calculé à partir de la date d'entrée en vigueur des dispositions dont il est fait application par les textes réglementaires concernés. En conséquence, si une loi ou un règlement prévoient des dates d'entrée en vigueur différentes selon les dispositions, les délais seront déterminés à compter de l'entrée en</p>	

Missions	Programme	Objectif	Commentaires	Indicateur
			<p>Par ailleurs, les textes d'application des lois adoptées en novembre-décembre de l'année N seront rattachés pour le calcul de l'indicateur au projet annuel de performance (PAP) présenté avec le PLF pour l'année N+1. Les articles 46 et 54 de la LOLF disposent en effet que le projet de loi de règlement et les rapports annuels de performance (RAP) doivent être déposés à l'Assemblée nationale avant le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel ils se rapportent. Dès lors, le RAP pour l'année N doit être distribué avant le 1^{er} juin N+1. Dans l'hypothèse où l'on rattacherait les textes d'application des lois promulguées en novembre et décembre de l'année N au PAP de cette même année, le délai de 6 mois ne serait pas pleinement écoulé à la date de dépôt du projet de loi de règlement. La réalisation au titre de l'année 2005 a été calculée en prenant en compte la loi de finances pour 2005 et la loi de finances rectificative pour 2004.</p>	

ANNEXE N° 6 :

**ETAT DE PARUTION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR DES
DISPOSITIONS LÉGISLATIVES**

(IX^E, X^E, XI^E, XII^E LÉGISLATURES)

[Liste des rapports](#)