

# LE BILAN ANNUEL DE L'APPLICATION DES LOIS AU 31 MARS 2025

Présenté par Mme Sylvie VERMEILLET, Vice-présidente du Sénat, Présidente de la délégation du Bureau en charge du travail parlementaire et des conditions d'exercice du mandat de sénateur, le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2025 porte sur les lois adoptées lors de la session 2023-2024. Il s'appuie sur le suivi, par les commissions permanentes et les commissions spéciales, des textes pris en application des lois relevant de leur compétence.

## Chiffres clés de la session 2023-2024

Nombre de lois promulguées  
(Hors conventions internationales)



Taux global d'application des lois<sup>1</sup>



Délai moyen de parution des mesures d'application  
(Toutes lois confondues)



Nombre de lois adoptées en  
procédure accélérée



Taux d'application hors  
mesures différées (Cf. *infra*)



Délai moyen de parution des  
mesures des lois adoptées en  
procédure accélérée

## 1. LES MODALITÉS DU CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES LORS DE LA SESSION 2023-2024

### A. UN EXERCICE À ENJEU DÉMOCRATIQUE, ENCADRÉ DANS LE TEMPS

Depuis cinquante ans, le Sénat s'attache à contrôler la publication effective, par le gouvernement, des mesures d'application prévues par les lois votées par le Parlement. Il veille par ailleurs à contrôler que cette publication intervienne dans un délai raisonnable.

Le vote d'une loi ne signifie, en effet, que très rarement son application complète et immédiate. En 2023-2024, seules **21 des 51 lois promulguées par le Président de la République<sup>2</sup> s'avéraient d'application directe** et n'avaient donc besoin d'aucune mesure d'application pour entrer en vigueur.

Sur les 30 lois nécessitant des mesures d'application :

<sup>1</sup> Le taux global d'application des lois correspond au nombre total de mesures réglementaires (décrets et autres mesures), différées ou non, prévues dans les dispositions de l'ensemble des lois promulguées lors de la session 2023-2024 sur le nombre total de mesures réglementaires (décrets et autres mesures), différées ou non, prévues et publiées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2023 et le 31 mars 2025.

<sup>2</sup> Ce chiffre ne tient pas compte des ratifications des conventions internationales.

- 4 lois sont devenues entièrement applicables lors de la session 2023-2024 suite à la publication de l'ensemble des mesures réglementaires attendues ;
- 17 lois sont demeurées partiellement applicables, faute pour le gouvernement d'avoir publié l'ensemble des mesures réglementaires prévues ;
- 9 lois n'ont enregistré aucune mesure. Leur taux d'application s'avère donc nul.

L'enjeu de l'application des lois est donc crucial et répond à une exigence démocratique tant à l'égard du législateur dont les textes doivent entrer en vigueur qu'à l'égard des citoyens désireux de constater les effets de la mise en œuvre effective des évolutions législatives. **Toute carence est préjudiciable pour la démocratie et engendre des incompréhensions** d'autant plus grandes que la médiatisation des textes aura été forte.

Certaines personnes ne peuvent ainsi exercer leurs droits dans l'attente d'une application complète des lois en vigueur, à l'image de l'impossibilité pour les sapeurs-pompiers volontaires de valider les trimestres de cotisations leur permettant de compléter leur carrière professionnelle, en l'absence de publication des décrets attendus.

La jurisprudence du Conseil d'Etat a d'ailleurs imposé au gouvernement de prendre les mesures d'application des lois dans un délai raisonnable. Dans la circulaire du 29 février 2008 et, plus récemment, celle du 27 décembre 2022, le gouvernement s'est fixé **un délai de six mois pour publier les textes d'application** prévus par chacune des lois. En conséquence, le décompte des mesures de suivi de l'application des lois de la session allant du 1<sup>er</sup> octobre de l'année N-1 au 30 septembre de l'année N, s'interrompt chaque année au 31 mars de l'année N+1. Le présent bilan est donc établi à la date du 31 mars 2025 et porte sur les lois adoptées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2023 et le 30 septembre 2024. Il est principalement assuré par les commissions permanentes et les rapporteurs des lois, conformément aux article 19 *bis* A et 19 *bis* B du règlement du Sénat.

## B. LE SÉNAT, GARANT DU « SERVICE APRÈS VOTE »

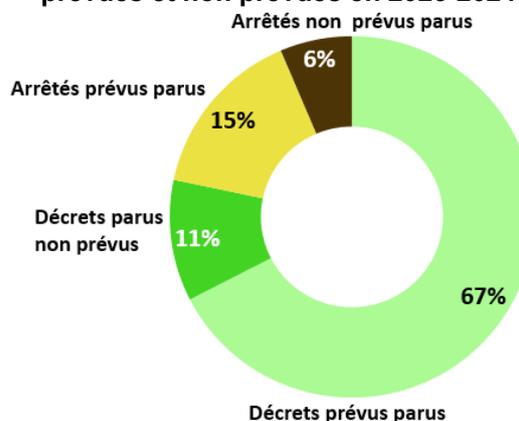
Si le contrôle du Sénat porte sur les mesures réglementaires prévues dans la loi (décrets comme arrêtés), ce contrôle porte également sur les **mesures non prévues par les textes** mais nécessaires à leur application, ainsi que celles dont l'entrée en vigueur est **différée**, c'est-à-dire les dispositions qui peuvent être prises à une date ultérieure à la date d'entrée en vigueur du texte. **Le Sénat vérifie également la publication des rapports** préparés par le Gouvernement et nécessaires à sa bonne information.

**A cet égard, le Sénat se félicite de la convergence bienvenue entre les méthodes de recensement des mesures prises qu'il utilise et celles employées par le secrétariat général du gouvernement (SGG).** Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024 et à la suite des demandes récurrentes du Sénat, le SGG a accepté de recenser à son tour les arrêtés d'application des lois jusqu'alors exclus de son périmètre de contrôle.

En conséquence, **la session 2023-2024 constitue le premier exercice de transmission par le SGG des taux de parution consolidés des arrêtés.**

**Des divergences de comptabilisation demeurent, toutefois, entre le Sénat et le SGG.** Contrairement au Sénat, le SGG ne prend pas en compte les arrêtés et décrets non prévus par une disposition législative mais nécessaires à son application. Ces deux catégories représentaient 17 % du total des mesures réglementaires prises en 2023-2024. Enfin, le SGG ne calcule qu'un taux d'application hors mesures différées tandis que le Sénat établit un taux avec et sans mesures différées.

Proportion des mesures réglementaires prévues et non prévues en 2023-2024



Source : Sénat, direction de la législation et du contrôle

## 2. UN BILAN 2023-2024 DÉGRADÉ EN RAISON DES « PÉRIODES DE GESTION DES AFFAIRES COURANTES »

### A. DES TAUX D'APPLICATION FAIBLES ET DES DÉLAIS GLOBAUX ALLONGÉS<sup>1</sup>

Taux moyen : 59 % (- 5 pts)



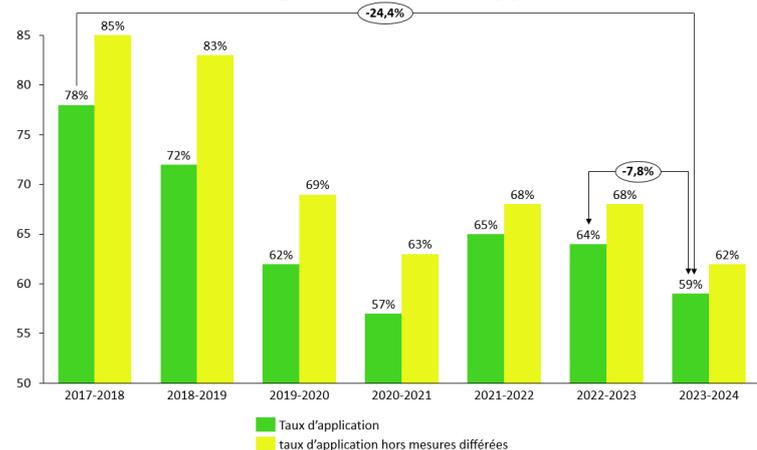
Délai moyen : 7 mois 24 jours (+ 64 jours)



**Le taux d'application des lois sur la session 2023-2024** qui prend en compte les mesures prévues (décrets comme arrêtés, différées ou non) **se contracte de cinq points** par rapport à la session précédente, **pour atteindre 59 %**, proche de son plus bas niveau historique.

Il augmente légèrement pour se fixer à 62 % si l'on exclut du décompte les mesures différées.

#### Évolution du taux global moyen d'application des lois



Source : Sénat, direction de la législation et du contrôle

**L'application des lois est une victime collatérale de l'instabilité politique constatée en 2024.** La dissolution de l'Assemblée nationale, le 9 juin 2024, ainsi que l'adoption d'une motion de censure du gouvernement le 4 décembre 2024 dans le cadre de l'examen du PLSS pour 2025 et les périodes « d'expédition des affaires courantes » qui s'en sont suivies, ont eu un impact certain sur le taux d'application des lois. Durant ces périodes de transition, **les circuits de validation des mesures d'application par les ministères et les cabinets ministériels ont, en effet, été significativement perturbés.**

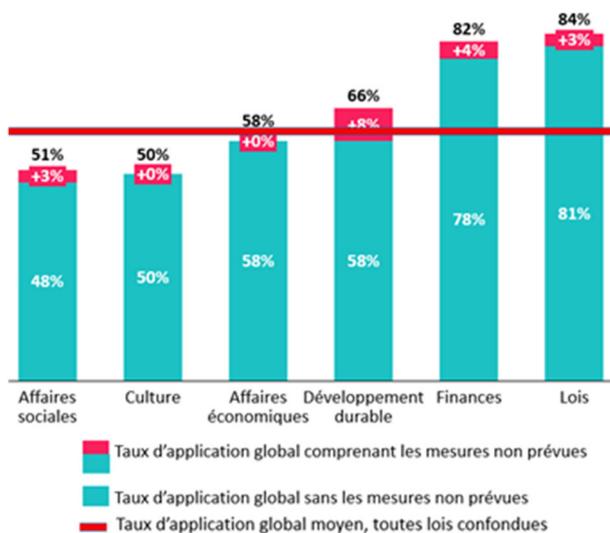
Toutefois, **ce facteur conjoncturel ne saurait à lui seul expliquer la faiblesse du taux d'application des lois** constatée par rapport aux taux des dernières années, en particulier de 2017 à 2019. La Présidente de la commission des lois faisait d'ailleurs remarquer que « *quatre cinquièmes des mesures réglementaires en attente concernaient des lois promulguées plus de six mois avant la démission du gouvernement en juillet 2024*<sup>2</sup> ». L'inflation législative et le caractère interministériel de certaines lois concourent à allonger considérablement les circuits de validation, retardant la parution des mesures d'application. Le nombre de lois promulguées sur 2023-2024 a ainsi augmenté de 16 % par rapport à la session précédente.

**Le bilan d'application est également contrasté en fonction des commission permanentes.** Alors que la commission des affaires sociales concentre 42 % des mesures réglementaires attendues, le taux d'application des lois relevant de sa compétence n'est que de 48 %, soit 11 points de moins que le taux global d'application des lois de la session 2023-2024. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 n'échappe pas à une mise en application au « compte goutte », avec un taux de 49 % au 31 mars 2025.

<sup>1</sup> \_\_\_\_\_ 6 mois ou \_\_\_\_\_ 25%, selon le cas.

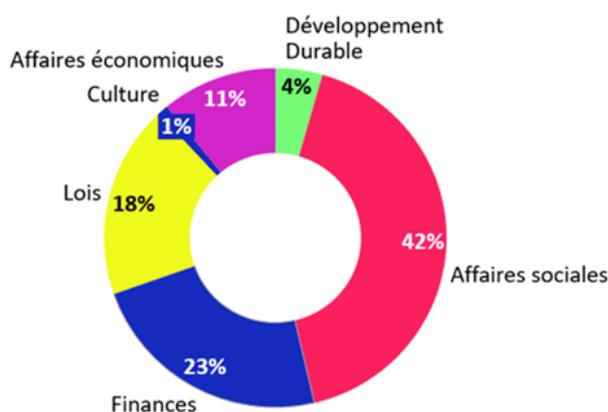
<sup>2</sup> Communication de Mme Muriel JOURDA, Présidente de la commission des lois, sur le bilan de l'application des lois, le 14 mai 2025.

### Taux d'application des commissions en 2023-2024



Source : Sénat, direction de la législation et du contrôle

### Répartition des mesures attendues par les commissions permanentes en 2023-2024



Source : Sénat, direction de la législation et du contrôle

**Le bilan de l'application des lois peut également être hétérogène au sein d'une même commission.** La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, dont le taux d'application global a plus que doublé par rapport à la session précédente (58 % contre 28 %), salue la mise en application de la loi sur « l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP<sup>1</sup> » en moins de six mois. Elle déplore, en revanche, la non parution de l'unique décret prévu par la loi sur le réemploi des véhicules<sup>2</sup>.

### Évolution du délai moyen de parution



Source : Sénat, direction de la législation et du contrôle

Après une sensible amélioration au cours des deux précédentes sessions et l'affichage de délais de publication inférieurs à la limite de six mois, **le délai moyen global** de publication des mesures réglementaires d'application prévues **a augmenté de plus de deux mois durant la session 2023-2024, pour s'établir à sept mois et 24 jours.**

**Comme évoqué, l'instabilité ministérielle consécutive à la dissolution de l'Assemblée nationale puis à l'adoption d'une motion de censure ont conduit à un large dépassement du délai de six mois, plus élevé que celui observé pendant la pandémie de Covid-19.**

<sup>1</sup> Loi n° 2023-1270 du 27 décembre 2023 relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP.

<sup>2</sup> Loi n° 2024-310 du 5 avril 2024 visant à favoriser le réemploi des véhicules, au service des mobilités durables et solidaires sur les territoires.

## B. LES LOIS ADOPTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE : PLUS NOMBREUSES ET MOINS RAPIDEMENT APPLIQUÉES

Taux moyen : 55 % (+ 5 pts)



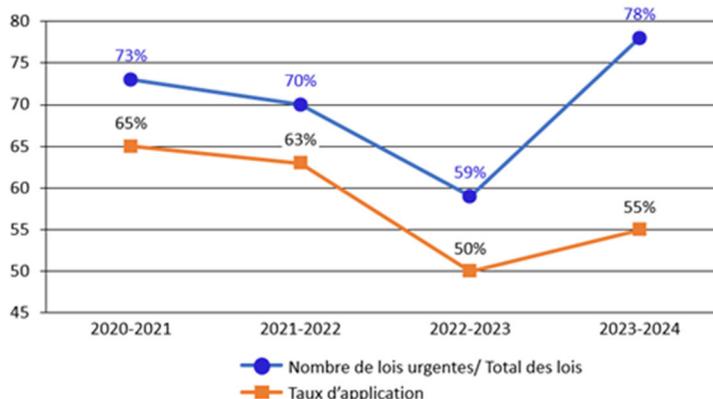
Délai moyen : 8 mois 8 jours (+ 48 jours)



Les sessions se suivent et se ressemblent concernant les conditions d'application des 40 lois (sur 51) adoptées après engagement de la procédure accélérée, dont le taux moyen d'application n'est que de 55 %, en progression par rapport à la session précédente et néanmoins quatre points inférieur au taux global.

Si le taux moyen d'application des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée demeure plus faible que celui constaté pour l'ensemble des lois promulguées, le **délai moyen** de prise des mesures d'application de ces lois s'établit à **huit mois et huit jours**, en **augmentation de près de deux mois** par rapport à la session précédente.

Évolution du nombre et du taux d'application des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée



Source : Sénat, direction de la législation et du contrôle

## C. LES MESURES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE : LE PARENT PAUVRE DE L'APPLICATION DES LOIS

Taux moyen : 46 % (+ 3 pts)

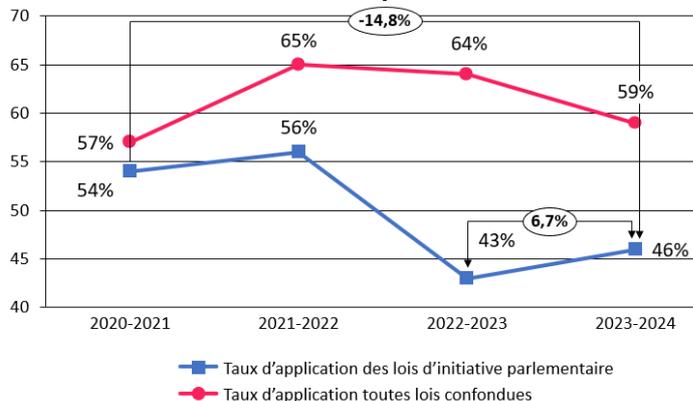


Délai moyen : 6 mois 30 jours (- 9 jours)



Les 30 lois d'origine parlementaire promulguées durant la session 2023-2024 représentent près de 59 % du total des lois adoptées en 2023-2024. Leur **taux d'application s'établit** néanmoins à seulement **46 % contre 59 % pour le taux global**.

Évolution du taux de mise en application des mesures des lois d'initiative parlementaire

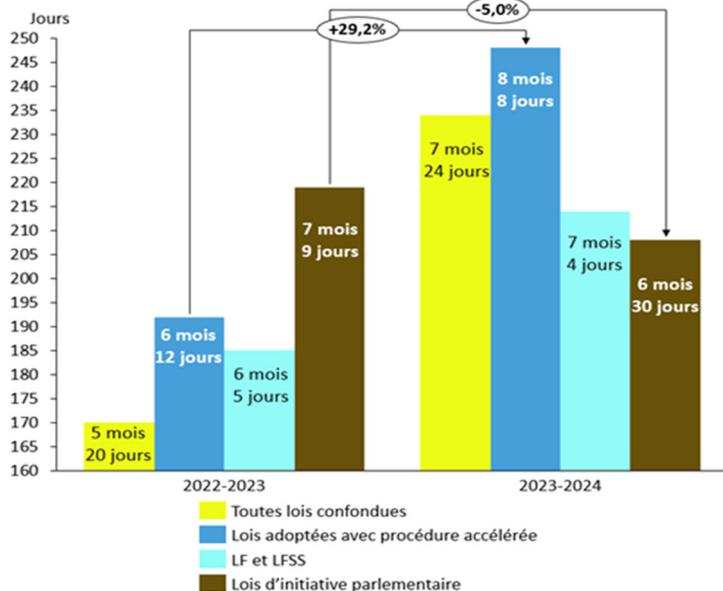


Si les mesures réglementaires contenues dans les propositions de lois sont par définition plus difficiles à anticiper pour le gouvernement, cet écart de 13 points en matière de taux d'application interroge.

**Cette application des lois à deux vitesses est d'autant plus incompréhensible que ces lois n'ont concentré que 17 % du total des mesures attendues.**

Source : Sénat, direction de la législation et du contrôle

### Délai moyen selon le type de lois



En revanche, le délai moyen de publication des mesures réglementaires prévues par les lois issues de propositions de lois est source de satisfaction. **Il s'établit à six mois et 30 jours** en 2023-2024, en réduction par rapport à la session précédente, contre 7 mois et 24 jours pour l'ensemble des lois promulguées sur la session.

### Exemples d'application de lois de la session 2023-2024 au 31 mars 2025

D'initiative parlementaire, la loi visant à **améliorer l'accès aux soins** par l'engagement territorial des professionnels, dite « **loi Valletoux**<sup>1</sup> » illustre l'impasse réglementaire dans laquelle sont plongés praticiens et étudiants. Priorité affirmée du gouvernement, son taux d'application n'est que de 42 %.

D'initiative parlementaire, la loi de 2024<sup>2</sup> visant à **prévenir les ingérences étrangères en France** n'est **pas encore appliquée, faute de la parution** de deux décrets en Conseil d'État relatifs aux compétences de la HATVP en matière de contrôle et de publication des données relatives aux activités d'influence pour le compte de mandants étrangers.

D'initiative parlementaire, la loi « **Bâtir la société du bien-vieillir et de l'autonomie** »<sup>3</sup> **enregistre un taux d'application très faible (36 %)**. 23 mesures d'application sont toujours attendues.

D'origine gouvernementale, la **loi pour le plein emploi**<sup>4</sup>, texte emblématique du présent quinquennat, n'affiche un taux d'application que de **46 %**, en l'absence de parution de 20 mesures réglementaires. Plus de la moitié concernent l'important volet relatif aux modalités d'inspection et de contrôle des établissements d'accueil du jeune enfant.

Bien que d'origine gouvernementale, la loi n° 2024 322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la **rénovation de l'habitat dégradé** et des grandes opérations d'aménagement, n'est pourtant applicable qu'à hauteur de 27 %. Les deux tiers des mesures attendues devraient néanmoins être prises d'ici l'été 2025.

<sup>1</sup> Loi n° 2023-1268 du 27 décembre 2023 visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels.

<sup>2</sup> Loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France.

<sup>3</sup> Loi n° 2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir et de l'autonomie.

<sup>4</sup> Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

## D. UN RECUIL PRÉOCCUPANT DU TAUX DE REMISE DES RAPPORTS

Taux moyen : 13 % (- 5 pts)



Taux moyen : 41 % (- 1 pt)

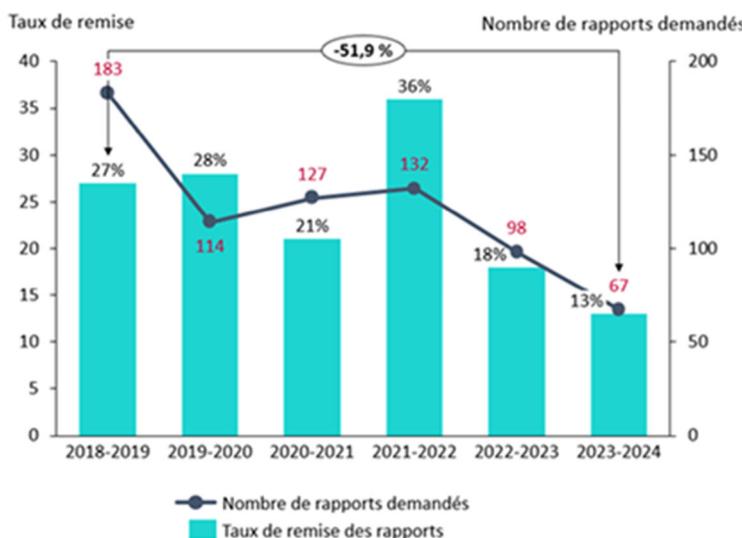


Deux catégories de rapports élaborés par le gouvernement sont transmises au Parlement : les rapports demandés dans le cadre d'une mesure législative, d'une part, et les rapports d'application des lois, d'autre part. Ces derniers sont prévus par la loi de 2004 de simplification du droit<sup>1</sup> et doivent être remis dans les six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi.

Le taux de remise des rapports demandés continue de se dégrader fortement, atteignant son plus bas niveau historique à 13,43 %, contre 18 % pour la session précédente, alors que le nombre de demandes de rapports par les assemblées ne cesse de diminuer. Concernant les 12 rapports demandés par le Sénat dans les lois adoptées à l'occasion de la session 2023-2024, un seul a effectivement été transmis.

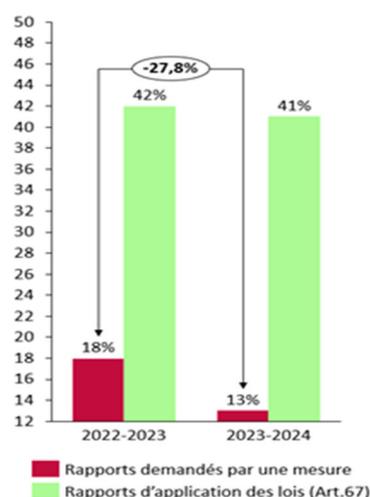
S'agissant des rapports d'application des lois, leur taux de remise est stable par rapport à la précédente session mais il se révèle encore faible pour s'élever à 41%. Outre la carence constatée en termes de transmission, la qualité des rapports remis est elle aussi inégale.

Taux de remise des rapports demandés



Source : Sénat, direction de la législation et du contrôle

Évolution des taux de remise des rapports au Parlement



Source : Sénat, direction de la législation et du contrôle

## 3. LE SUIVI DE L'APPLICATION DES LOIS ANTÉRIEURES, SOUS LE CONTRÔLE AIGUISÉ ET CONSTANT DES COMMISSIONS PERMANENTES

Au-delà du bilan annuel d'application des lois promulguées lors de la session, les commissions sont pleinement engagées dans le suivi quantitatif et qualitatif de la mise en application des lois antérieures à la session. Leurs rapports d'information permettent, dans le cadre d'un examen approfondi d'une thématique particulière, d'analyser qualitativement l'application des lois votées par le législateur dans le passé, et, le cas échéant, d'en proposer des évolutions.

<sup>1</sup> Cf. Article 67 de la loi n° 2004 1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

**Cet aspect qualitatif du contrôle de l'application des lois a été renforcé en 2022.** Conformément à l'une des propositions de la mission de réflexion sur le contrôle parlementaire, le programme annuel de contrôle de chaque commission doit désormais comporter l'évaluation de la mise en œuvre d'une loi emblématique promulguée au cours des dix dernières années.

Les sujets sont nombreux comme en témoignent notamment les « serpents de mer » naviguant dans la zone grise d'application partielle des lois relevant de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, tels que la loi « *Montagne*<sup>1</sup> » de 2016, *DDADUE*<sup>2</sup> de 2021, « *Climat et résilience*<sup>3</sup> » de 2021, « *Réduire l'empreinte environnementale du numérique en France*<sup>4</sup> » de 2021 et « *APER* »<sup>5</sup> de 2023.

Certains ont fait l'objet de missions d'informations à l'image du dispositif de la loi « **Climat et résilience** » concernant les zones à **faibles émissions mobilité (ZFE-m)**. La commission d'aménagement du territoire et du développement durable ayant alerté sur les risques d'un déploiement trop brutal du dispositif, dans le rapport d'information « *ZFE- m : sortir de l'impasse*<sup>6</sup>», a non seulement anticipé le débat législatif en cours d'examen mais y a contribué.

La commission des affaires sociales a décidé de commander à la Cour des comptes un rapport portant sur les missions de l'Agence de la biomédecine (ABM) après la **loi du 2 août 2021 relative à la bioéthique**. Cette loi avait en effet introduit d'importantes évolutions en matière d'assistance médicale à la procréation (AMP) et sensiblement élargi les compétences de l'Agence.

La commission des lois a quant à elle dressé un constat sévère de la mise en œuvre des différentes dispositions de la **loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République**. Alors que l'objectif affiché de ce texte était de donner les moyens au pays d'assurer le respect effectif des principes de la République et de réformer le régime des cultes, les rapporteuses ont jugé les résultats atteints peu probants.

	<p style="text-align: center;"><b>Sylvie Vermeillet</b></p> <p style="text-align: center;">Vice-présidente du Sénat, présidente de la délégation en charge du travail parlementaire et des conditions d'exercice du mandat de sénateur</p> <p style="text-align: center;">Sénatrice (Union centriste) du Jura</p>	<p style="text-align: center;">Le présent document et le rapport complet n° 710 (2024-2025) sont présents sur le site du Sénat</p>
---	---	--

<sup>1</sup> Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne. Taux d'application de 80 % au 31 mars 2025.

<sup>2</sup> Loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances. Taux d'application de 78 % au 31 mars 2025.

<sup>3</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Taux d'application de 74 % au 31 mars 2025.

<sup>4</sup> Loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France. Taux d'application de 75 % au 31 mars 2025.

<sup>5</sup> Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. Taux d'application de 58 % au 31 mars 2025.

<sup>6</sup> Rapport d'information n° 738 (2022-2023), déposé le 14 juin 2023, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable relatif aux zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m).