



Le bilan annuel de l'application des lois de la session 2024-2025 au 31 mars 2026

Présenté par Mme Sylvie VERMEILLET, vice-présidente du Sénat, présidente de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire et des conditions d'exercice du mandat de sénateur, le bilan annuel de l'application des lois porte sur les lois adoptées lors de la session 2024-2025.



I. Le Sénat, garant du service « après-vote »

A. D'un bilan ponctuel et quantitatif à une évaluation dynamique et qualitative

1. Un bilan ponctuel encadré dans le temps, à fort enjeu démocratique

Depuis 1972, le Sénat s'attache à contrôler la mise en application effective par le Gouvernement des mesures prévues (décrets et arrêtés) par les lois votées par le Parlement.

Il veille par ailleurs à contrôler que la publication des mesures intervienne dans un délai raisonnable. En effet, la jurisprudence du Conseil d'État a imposé au Gouvernement de prendre les mesures d'application des lois dans un délai raisonnable. Dans les circulaires du 29 février 2008 et du 27 décembre 2022, ce dernier s'est fixé **un délai de parution de six mois**.



Le bilan, établi au 31 mars 2026, porte sur les lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2024 et le 30 septembre 2025. Il est effectué par les commissions permanentes, les rapporteurs des lois, conformément aux articles 19 *bis* A et 19 *bis* B du règlement du Sénat ainsi que par la présidence de la délégation du Bureau en charge du travail parlementaire.

Ce bilan relève du « service après-vote » du Sénat, car l'adoption d'une loi ne signifie que très rarement son application pleine et immédiate. En 2024-2025, seules **22 des 56 lois promulguées étaient d'application directe**.

Sur les 34 lois prévoyant des mesures d'application, lors de la session 2024-2025 :

- 14 lois sont devenues entièrement applicables ;
- 12 lois sont demeurées partiellement applicables ;
- 8 lois n'ont fait l'objet d'aucune mesure d'application attendue.

Pourtant, la mise en application n'est pas optionnelle ! Elle répond à **une exigence démocratique** à l'égard de l'ensemble des citoyens, institutions et organismes désireux de bénéficier des effets de la mise en œuvre effective des évolutions législatives. **Toute carence est préjudiciable pour la démocratie et engendre des incompréhensions, voire du mécontentement**, d'autant plus grands que la médiatisation des textes aura été forte et que les comportements des acteurs de la société se seront adaptés aux mesures annoncées dès leur vote.

2. L'approche proactive du Sénat du contrôle de la mise en application

a. « Qui ne dit mot contredit »

Contrairement à l'adage du consentement tacite, **l'absence de publication des textes d'application prévus par les lois conduit** non seulement à factuellement ignorer la volonté du législateur mais également à **la contredire**, le plus souvent **en ne mettant pas en œuvre de nouvelles normes** substantiellement différentes des précédentes dispositions.

b. Un circuit normatif complexe

Les causes de **retards de publication des mesures réglementaires prévues par les lois adoptées**, voire même d'abandons, sont nombreuses. De l'élaboration interministérielle aux consultations obligatoires et aux notifications à l'Union européenne, chaque étape allonge les délais de publication. Ainsi, le principal décret d'application de la loi sur les « PFAS »¹ n'est intervenu que le 30 décembre 2025 en raison des nombreuses consultations nécessaire à sa finalisation².

Les décrets peuvent être également suspendus à la mise en œuvre d'une réglementation européenne ou **nécessiter des modifications législatives**. Tel est le cas de la mise en application de la loi de 2023 instaurant une majorité numérique³. Le dispositif

¹ Loi n° 2025-188 du 27 février 2025 visant à protéger la population des risques liés aux substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées (PFAS).

² Le décret n° 2025-1376 du 28 décembre 2025 relatif à la prévention des risques résultant de l'exposition aux substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées a été soumis à la consultation publique du 7 août au 5 septembre 2025 puis a été notifié à la Commission européenne portant le délai de statu quo durant lequel le texte ne peut pas être pris jusqu'au 10 novembre 2025.

³ Cf. Art 4 et 7 de la loi n° 2023-566 visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne.

étant jugé incompatible, une nouvelle proposition de loi¹ a été adoptée en première lecture par le Parlement afin de lever cette incompatibilité.

B. Le signalement des mesures prioritaires

1. Une alerte en amont sur le caractère prioritaire des mesures attendues

Face à la complexité de ce circuit normatif, la rapporteure a jugé que les **réprobations trop tardives** formulées en juin de chaque année sur des mesures prévues par des lois adoptées dix-huit mois plus tôt, avaient **montré leurs limites**. **Le suivi a posteriori** est donc désormais **complété par une approche a priori et qualitative insistant sur le caractère prioritaire de certaines mesures attendues**.

En effet, au-delà des taux et délais de publication, la rapporteure a souhaité renforcer ses échanges avec le ministre en charge des relations avec le Parlement, M. Laurent PANIFOUS et la secrétaire générale du Gouvernement, Mme Laurence MARION. Ces échanges réguliers ont notamment porté sur la caducité de certaines lois ainsi que sur **les mesures essentielles des textes les plus attendus ou importants devant être publiés dans les délais les plus brefs**, tels que ceux sur le narcotrafic ou le statut de l'élu local.



Le rôle du Sénat en matière d'application des lois ne saurait être réduit à celui d'un comptable censeur une fois par an.

Source : Rapport d'information n° 710 (2024-2025) du 6 juin sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2025, de Mme Sylvie VERMEILLET

Le présent bilan annuel d'application des lois a donc été nourri des échanges effectués dès décembre 2025 sur les mesures à prendre prioritairement dans **une démarche proactive et co-constructive**.

2. Le stock sous surveillance

En outre, le suivi de l'application des lois par le Sénat ne s'arrête pas à un bilan ponctuel en juin sur les lois de la session précédente. **Le Sénat exerce sa vigilance tout au long de l'année sur l'ensemble du stock des lois enregistrées dans sa base depuis 1981**.

En premier lieu, **les commissions permanentes dressent des bilans d'application des lois plus anciennes dans le cadre de missions d'information**. Ainsi le rapport d'information² sur la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC) a mis en exergue l'ensemble des difficultés de mise en application et a été force de propositions pour y remédier.

¹ Proposition de loi visant à protéger les mineurs des risques auxquels les expose l'utilisation des réseaux sociaux. Texte n° 2610 transmis à l'Assemblée nationale le 1^{er} avril 2026

² Rapport d'information n° 786 (2024-2025) fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur l'application de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (Agec), par Mme Marta de CIDRAC et M. Jacques FERNIQUE.

La vigilance des commissions porte sur la publication des décrets, mais aussi leur conformité à la loi. Le **contrôle de la commission des finances sur les modalités d'application** du dispositif de lutte contre la fraude aux montages d'arbitrage de dividendes (« **fraude CumCum** »¹) a conduit à une réécriture de l'instruction fiscale. En effet, la première rédaction de celle-ci réduisait la portée effective de la notion de « bénéficiaire effectif » du dividende, votée par le Sénat.

a. **Une accélération des mesures prises**

En second lieu, la rapporteure a identifié **841 mesures en attente de mise en application de lois adoptées depuis 2014**. En écartant les textes d'application déjà prises, hors compteur ou différées, **184 mesures essentielles ont été signalées** au secrétariat général du Gouvernement (SGG).

La rapporteure se félicite que le **Gouvernement ait publié prioritairement 69 de ces mesures signalées par le Sénat**, portant notamment sur :

- **La santé**

- la mise en place du **registre national des cancers**²;

- et la prise en charge de la « **maladie de Charcot** »³, texte à l'initiative de Gilbert BOUCHET. D'autres décrets suivront afin d'étendre le dispositif à d'autres maladies neuro évolutives graves visées par la loi.

- **Le renforcement de l'action publique**

- l'encadrement des délégations de compétences portant sur l'eau, **l'assainissement des eaux usées**, ainsi que sur la gestion des eaux pluviales urbaines, entre l'intercommunalité et l'une de ses communes membres ou un syndicat⁴ ;

- la mise en œuvre du **Fichier national des comptes signalés pour risque de fraude** afin de lutter contre la fraude bancaire⁵ ;

- l'organisation de la filière visant à endiguer la prolifération du **frelon asiatique**⁶ ;

- et les avancées en matière de **gestion des risques des PFAS** avec la publication de 83 % des mesures d'application, en particulier la définition des seuils et exemptions de leur interdiction progressive dans certains produits de consommation courante et le renforcement de la surveillance sanitaire. Selon le SGG, la liste des PFAS assujettis à la redevance « Pollueur-Payeur » devrait être publiée prochainement.

¹ Cette fraude consiste à transférer temporairement la détention de titres autour de la date de détachement du dividende, afin de faire échec à l'application de la retenue à la source normalement due en France.

² Cf. Décret n° 2025-1366 du 26 décembre 2025 portant création du traitement dénommé « registre national des cancers ».

³ Cf Arrêté du 5 février 2026 d'application de la loi n°2025-138 du 17 février 2025 pour améliorer la prise en charge de la sclérose latérale amyotrophique.

⁴ Cf. Décret n° 2026-81 du 12 février 2026 portant définition des modalités de mise en œuvre de la convention de délégation prévue à l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales,

⁵ Cf. Arrêtés d'application du 24 avril 2026 relatifs respectivement aux modalités techniques de fonctionnement du fichier mentionné à l'article L. 521-6-1 du code monétaire et financier et aux tarifs du fichier mentionné à l'article L. 521-6-1 du code monétaire et financier.

⁶ Cf. Décret n° 2025-1377 du 29 décembre 2025 d'application de la loi visant à endiguer la prolifération du frelon asiatique.

- **La valorisation des agents publics**

– la bonification des trimestres de retraite des **sapeurs-pompiers volontaires**¹.

b. **Le maintien des alertes**

Parmi les dispositions prioritaires de la session attendues au 31 mars 2026, la rapporteure a signalé au SGG les mesures portant notamment sur la **sécurité publique**, sous toutes ses formes ainsi que **l’attractivité** de la **vie démocratique**.

- **La sécurité publique**

– **Le narcotrafic**

Alors que le développement du **narcotrafic** relève de la « submersion »², **le taux d’application** de la loi « Narcotrafic »³ **n’est que de 30 %**. Le constat est alarmant car ces carences fragilisent les procédures et privent les enquêteurs de nouveaux outils. Si 47 des 64 articles de la loi sont d’application directe, 17 articles prévoient 27 mesures dont seulement 8 ont été prises. Les mesures sur **le renseignement et la coopération entre services** sont essentielles à la lutte contre le narcotrafic. Ainsi le dispositif d’anonymisation des enquêteurs est nécessaire pour éviter tout risque de représailles. Le retard pris dans la **sécurisation des zones portuaires** en attendant la publication des textes sur leur vidéosurveillance ou le contrôle de leurs personnels sont autant de failles dans le dispositif. Aux mêmes fins, on regrette l’absence de mise en œuvre de la **réserve opérationnelle douanière** instaurée par la loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023.

– **La cybersécurité**

S’agissant de la **cybersécurité**, on attend la mise en œuvre du **filtre contre les sites malveillants**, prévu par la loi **SREN**⁴.

N’est toujours pas paru le texte sur les seuils devant s’appliquer aux **obligations** de la loi de 2020 encadrant **l’exploitation commerciale de l’image d’enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne**⁵, ce qui rend inopérant l’essentiel du dispositif.

– **La fraude**

Seuls 61 % des textes d’application prévus par les dispositions de la loi de lutte contre les fraudes aux aides publiques⁶ **ont été publiés**. Sont particulièrement attendues les mesures de sécurisation des **Certificats d’économies d’énergie** (CEE) dont les détournements sont estimés par Tracfin à plusieurs centaines de millions d’euros chaque année. Le dispositif de lutte contre la **fraude liée à la labellisation dans le secteur de la rénovation thermique** ainsi que celui contre le **démarchage commercial frauduleux** visant à capter les CEE ou les primes énergétiques attendent leurs textes réglementaires.

¹ Cf. Décret n° 2026-18 du 20 janvier 2026 portant diverses mesures relatives aux **sapeurs-pompiers volontaires** et aux sapeurs-pompiers professionnels.

² Rapport n° 588 (2023-2024) du 7 mai 2024 fait au nom de la commission d’enquête sénatoriale.

³ Loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic.

⁴ Loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à réguler l’espace numérique.

⁵ Loi n° 2020-1266 du 19 octobre 2020 encadrant l’exploitation commerciale de l’image d’enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne.

⁶ Loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 de lutte contre les fraudes aux aides publiques.

– La sécurité alimentaire et la santé

Quant à la **sécurité alimentaire**, le taux d'application de la **loi du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire**¹ n'est que de 33 % alors que le Parlement examine un projet de loi sur l'urgence agricole. Aucune mesure d'application n'a été prise sur la désertification vétérinaire.

S'agissant de la **santé**, **aucune des cinq mesures** prévues de la loi du 5 février 2025 visant à améliorer la **prise en charge du traitement du cancer du sein**² n'ont été publiées. Les textes attendus doivent organiser le remboursement intégral de certains dispositifs comme le renouvellement des prothèses mammaires amovibles ainsi que la mise en place d'un forfait de financement des soins de support liés aux séances d'activité physique adaptée (APA), au suivi nutritionnel ou psychologique.

- **L'attractivité démocratique**

Alors que l'engagement des élus est mis à mal par les critiques portées à l'action publique, le soutien de la vie démocratique est crucial. Deux textes y contribuent :

– le statut de l'élu local³.

Publié le 15 mai 2026⁴, le décret portant création d'un statut de l'élu local respecte le délai des six mois auquel s'est astreint le gouvernement, Bien que n'appartenant pas à la session analysée dans le cadre du présent bilan annuel, il traduit le renforcement des relations entre le Sénat et le Gouvernement pour une publication des mesures jugées prioritaires. Ce décret doit cependant être suivi de la publication de quatre autres mesures très attendues, concernant la **bonification des trimestres de retraite** de l'élu local, **les modalités de mise en œuvre des autorisations d'absence** donnée par un employeur pour réalisation des missions locales de son employé, la création du **label « Employeur partenaire de la démocratie locale »** ainsi que **la revalorisation et l'allongement de l'allocation (ADFM)**. L'ensemble de ces textes d'application tendent à encourager l'engagement dans la vie locale des territoires.

– La couverture assurantielle des permanences électorales des candidats

Signalée par le Président du Sénat, M. Gérard LARCHER et votre rapporteure, la disposition de la loi du 21 mars 2024 sur la **protection des élus locaux**⁵ visant à **pallier les refus d'assurer la permanence électorale d'un candidat**⁶ ne sera pas mise en application. La fixation de la prime par le bureau central de tarification (BCT), après deux refus d'entreprises d'assurance constituerait une atteinte à la liberté tarifaire et d'entreprendre des assureurs, prévues par la directive « Solvabilité II »⁷. Eu égard à la protection de l'intérêt général promue par cette mesure, la commission des lois du Sénat n'a toutefois pas jugée cette atteinte disproportionnée. Saisie par votre rapporteure, le ministre chargé des relations avec le Parlement a indiqué, toutefois, réfléchir à des solutions alternatives pour faciliter l'assurabilité des permanences d'élus.

¹ Loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations.

² Loi n° 2025-106 du 5 février 2025 visant à améliorer la prise en charge des soins et dispositifs spécifiques au traitement du cancer du sein par l'assurance maladie.

³ Loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local.

⁴ Cf. Décret n° 2026-380 du 15 mai 2026 pris pour l'application des articles 3, 9 et 40 de la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local

⁵ Cf. Article 11 de loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux.

⁶ En cas de deux refus, le candidat peut saisir le bureau central de tarification (BCT) pour fixer le montant de la prime.

⁷ Directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice.

II. Les taux et délais de publication s'améliorent mais demeurent inférieurs à ceux de la période d'avant Covid

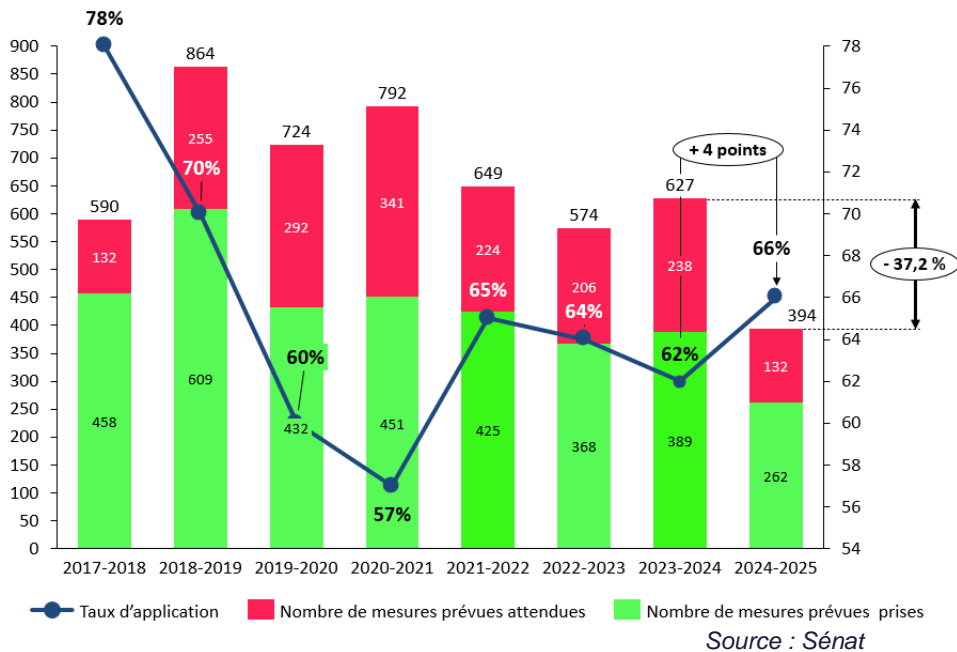
A. Un taux d'application global en hausse de 4 points



En 2024-2025, 20 des 56 textes adoptés ont prévu 394 mesures réglementaires d'application. 262 d'entre elles ont été publiées au 31 mars 2026 (179 décrets et 83 arrêtés), soit un **taux d'application de 66 %¹**, supérieur de 4 points à celui de la période précédente.

Ce taux demeure toutefois bien en dessous des mises en application observées dans les années 2012 à 2019 avec des taux de plus de 75 %.

Évolution des taux d'application et du nombre de mesures prévues prises et attendues



Cette augmentation du taux global doit être appréciée à l'aune de l'évolution du nombre de mesures prévues. En effet, outre la complexité opérationnelle et juridique du circuit normatif, la mise en application d'une loi est affectée par un effet de volume.

En l'espèce, la session 2024-2025 affiche une **chute du nombre de mesures prévues de 37 % par rapport à la précédente session.**

Si l'**effet corrélatif** entre augmentation du taux d'application et réduction du nombre de mesures à prendre a joué, son impact **demeure cependant modeste.**

- 37 %

Réduction du nombre de mesures prévues par les lois de la session 2024-2025

Source : Sénat

¹ Ce taux ne prend pas en compte les mesures différées au-delà du 31 mars 2026 et les mesures non prévues.

La mise en application peut avoir été impactée par l'origine parlementaire des mesures qui sont, par nature, peu nombreuses et non anticipées par les services ministériels.

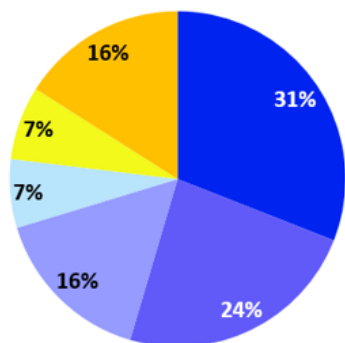
Plus de 80 % des textes adoptés entre le 1^{er} octobre 2024 et le 30 septembre 2025 étaient en effet d'origine parlementaire.

80 %

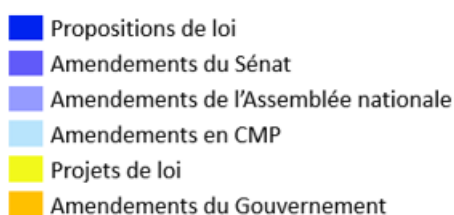
Proportion des textes d'initiative parlementaire.

Source : Sénat

Répartition du nombre de mesures prévues selon leur origine



Au total, la mise en application en 2024-2025 a porté sur 303 mesures d'origine parlementaire, prévues dans le texte initial d'une proposition de loi ou introduites par voie d'amendement d'un parlementaire, soit plus des trois quarts de l'ensemble des mesures prévues.



Source : Sénat

B. Un effort global en faveur des mesures d'origine parlementaire

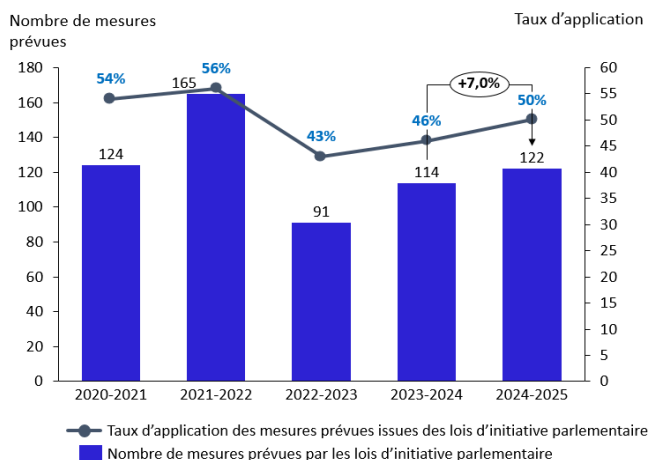
1. Une progression du taux d'application des lois d'initiative parlementaire



Après un constat alarmant sur la session 2022-2023, le taux de mise en application des textes d'initiative parlementaire tend à se redresser. En 2024-2025, il progresse de 4 points pour s'établir à 50 %.

Cette augmentation de taux s'inscrit dans un contexte d'augmentation du nombre de mesures prévues par les textes d'initiative parlementaire, depuis la session 2022-2023.

Évolution du taux d'application et du nombre de mesures d'application des lois d'initiative parlementaire



Source : Sénat

2. Plus de la moitié des mesures réglementaires prévues dans des dispositions issues d'amendements parlementaires mises en application

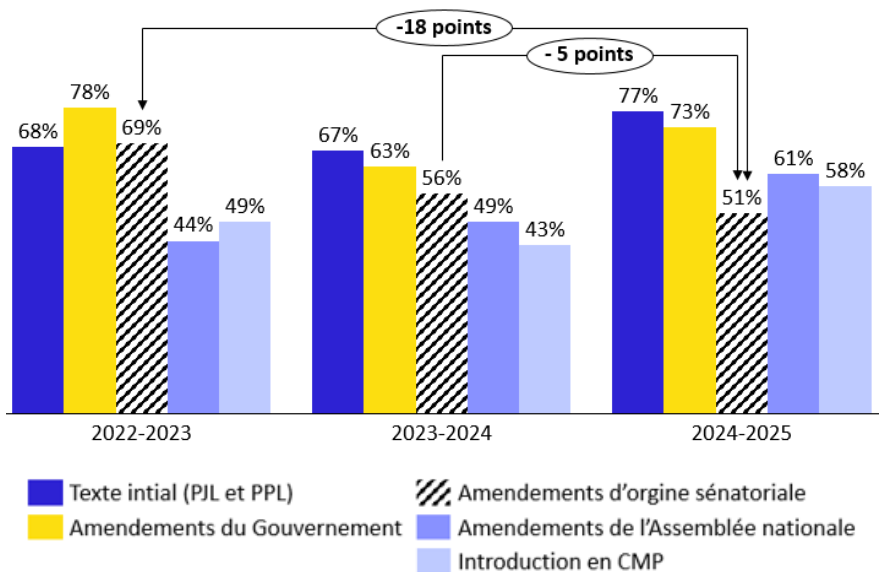


Le taux d'application des mesures issues d'amendements parlementaires adoptés au Sénat, à l'Assemblée nationale ou de propositions de rédaction adoptées en CMP **augmente de 5 points** en 2024-2025 par rapport à la période précédente pour s'établir à **55 %**.

Moins visibles que la mise en application des textes issus de propositions de loi, l'enjeu de leur mise en application est tout aussi crucial. Ils représentaient 47 % de l'ensemble des mesures d'application prévues en 2024-2025.

La rapporteure déplore d'une part que les amendements sénatoriaux n'aient reçu une mise en application qu'à hauteur de 51 % en 2024-2025, et d'autre part, que cette carence s'inscrive dans une tendance depuis 2022.

Évolution des taux d'application des mesures selon leur origine



Source : Sénat

C. Un léger redressement du taux d'application des lois « urgentes »



Après une alerte lancée l'an dernier sur le faible taux de mise en application des textes examinés après engagement de la procédure accélérée, **celui-ci a augmenté de 1 point** par rapport à la session précédente.

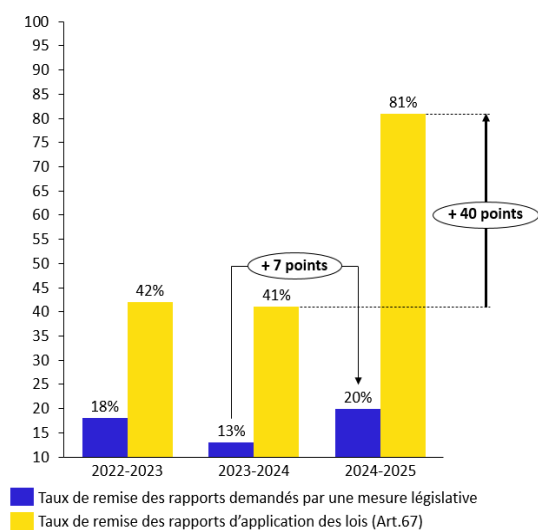
Hors loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale, le **taux de mise en application de ces textes** sur la session 2024-2025 s'établit à **56 %**.

La rapporteure se félicite d'un moindre recours à la procédure accélérée en 2024-2025, celle-ci étant particulièrement contraignante pour les assemblées. On observe, en effet, une **contraction de 10 % du nombre de lois** examinées après engagement de la procédure accélérée (36 contre 40, la session précédente).

Quant au taux d'application de la loi de finances pour 2025 et celui de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, ils sont respectivement de 94 % et 70 %, soit une augmentation de 9 et 4 points par rapport à la précédente session.

D. Une transmission des rapports perfectible

Taux de remise des rapports



• Les rapports demandés

Après une session inquiétante, la diminution du taux de remise des rapports demandés au Gouvernement cesse en 2024-2025 pour **se fixer à 20 %** contre 13 % en 2023-2024. Seuls 7 rapports demandés sur 35 ont ainsi été transmis au Parlement. Cette carence nuit au débat démocratique.

• Les rapports d'application

En revanche, le taux de transmission des **rapports d'application des lois** de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 de simplification du droit effectue un bond de 40 points pour se fixer à 81 %.

E. Une contraction des délais de publication des mesures réglementaires d'application

Délai global
(- 30 jours)



Délai « lois en procédure
accélérée » (- 72 jours)



Délai « loi d'initiative
parlementaire » (- 4 jours)



POUR EN SAVOIR PLUS

Le présent document et le rapport complet n° XXX (2025-2026) sont consultables sur le site du Sénat.



Sylvie VERMEILLET

Vice-présidente du Sénat
Présidente de la délégation chargée du travail parlementaire
et des conditions d'exercice du mandat de sénateur
Sénatrice du Jura
Union Centriste