

N° 323

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1er février 2012

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois
(1) sur l'application des lois au 31 décembre 2011,

Par M. David ASSOULINE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. David Assouline, *Président* ; M. Philippe Bas, Mmes Nicole Borvo Cohen-Seat, Claire-Lise Campion, Isabelle Debré, M. Claude Dilain, Mme Muguette Dini, M. Ambroise Dupont, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Gaëtan Gorce et Louis Nègre, *Vice-Présidents* ; Mme Corinne Bouchoux, MM. Luc Carvounas et Yann Gaillard, *secrétaires* ; MM. Philippe Darniche, Robert del Picchia, Mme Catherine Deroche, MM. Félix Desplan, Yves Detraigne, Pierre Frogier, Patrice Gélard, Mme Dominique Gillot, MM. Pierre Hérisson, Jean-Jacques Hyst, Claude Jeannerot, Philippe Kaltenbach, Marc Laménie, Jacques Legendre, Jean-Claude Lenoir, Jacques-Bernard Magner, Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, Mme Isabelle Pasquet, MM. Jean-Claude Peyronnet, Gérard Roche, Yves Rome, Mme Laurence Rossignol, MM. François Trucy et René Vandierendonck

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
XIII^{ÈME} LÉGISLATURE (2007-2012) - ANNÉE PARLEMENTAIRE 2010-2011	11
PREMIÈRE PARTIE : LA MISE EN APPLICATION DES LOIS EN CHIFFRES	19
I. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ PENDANT LA XIII^{ÈME} LÉGISLATURE, DES LOIS PROMULGUÉES DURANT CETTE LÉGISLATURE	23
A. 202 LOIS DÉFINITIVEMENT ADOPTÉES PAR LE PARLEMENT ONT ÉTÉ PROMULGUÉES AU COURS DE LA XIII ^{ÈME} LÉGISLATURE.....	23
B. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE LA XIII ^{ÈME} LÉGISLATURE	23
C. SUR LES 131 LOIS APPELANT DES MESURES RÉGLEMENTAIRES, 77 (58 %) ÉTAIENT TOTALEMENT MISES EN APPLICATION AU 31 DÉCEMBRE 2011, 49 (37 %) ÉTAIENT PARTIELLEMENT MISES EN APPLICATION	25
D. LOIS EXAMINÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE	28
E. DÉLAIS DE PUBLICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES PRÉVUS ET NON PRÉVUS	35
F. PUBLICATION, SELON LEUR ORIGINE, DES MESURES D'APPLICATION PRÉVUES PAR LES LOIS PROMULGUÉES DE 2007 A 2011 : LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES AMENDEMENTS DU SÉNAT SE SITUE DANS UNE MOYENNE ÉLEVÉE	36
G. UN TAUX ALARMANT D'ABSENCE DE DÉPÔTS DE RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT	37
II. MISE EN APPLICATION, AU 31 DÉCEMBRE 2011, DES LOIS ADOPTÉES DÉFINITIVEMENT AU COURS DE LA SESSION ORDINAIRE DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2010-2011 (1^{ER} OCTOBRE 2010-30 JUIN 2011)	37
A. SUR 48 LOIS, 15 NE PRESCRIVENT AUCUN TEXTE D'APPLICATION.....	37
B. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS ADOPTÉES DÉFINITIVEMENT AU COURS DE LA SESSION ORDINAIRE DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2010-2011	40
C. AU 31 DÉCEMBRE 2011, SUR LES 33 LOIS APPELANT DES MESURES RÉGLEMENTAIRES, 8 (24 %) ÉTAIENT TOTALEMENT MISES EN APPLICATION, 21 (64 %) L'ÉTAIENT PARTIELLEMENT	43
D. DIMINUTION DU NOMBRE DE MESURES RÉGLEMENTAIRES PRESCRITES PAR LE LÉGISLATEUR ET PROGRESSION DE LEUR TAUX DE PUBLICATION	49
E. ALLONGEMENT DES DÉLAIS DE PUBLICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES PRÉVUS ET PARUS.....	55

F. LOIS EXAMINÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE : QUELLE INCIDENCE SUR LEUR MISE EN APPLICATION ?	59
G. PUBLICATION, SELON LEUR ORIGINE, DES MESURES D'APPLICATION PRÉVUES PAR LES LOIS PROMULGUÉES EN 2010-2011 : SENSIBLE AMÉLIORATION DU SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES AMENDEMENTS DU SÉNAT	63
III. MISE EN APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES DEPUIS 1981 : LES LOIS RÉCENTES PRIVILÉGIÉES	64
A. SUR LES 1 677 LOIS PROMULGUÉES DEPUIS JUIN 1981, 261 SONT EN ATTENTE DE SUIVI RÉGLEMENTAIRE	65
B. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ EN 2010-2011, DES LOIS ANTÉRIEURES À CETTE ANNÉE PARLEMENTAIRE	68
C. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE OPÉRÉ PENDANT LA XIII ^{ÈME} LÉGISLATURE DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DES LÉGISLATURES PRÉCÉDENTES	74
SECONDE PARTIE : OBSERVATIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES.....	75
I. UN BILAN NETTEMENT POSITIF	76
II. UN SUIVI RÉGLEMENTAIRE ENCORE PERFECTIBLE	79
III. UNE TROP LENTE RÉSORPTION DU NOMBRE DE LOIS EN ATTENTE DE MESURES RÉGLEMENTAIRES.....	82
IV. LE SUIVI DE LA PUBLICATION DE MESURES PRESCRITES PAR DES INITIATIVES PARLEMENTAIRES	89
V. L'IMPACT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE	92
VI. LE CONTRÔLE DES COMMISSIONS PERMANENTES SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS	93
VII. LA LENTE ÉLABORATION DES RAPPORTS DEMANDÉS AU GOUVERNEMENT PAR LE LÉGISLATEUR.....	95
VIII. LES PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION DE LA COMMISSION POUR LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS	98
A. LES SUGGESTIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES.....	98
B. LES PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION DE LA COMMISSION SÉNATORIALE POUR LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS	99
LEXIQUE	103
ANNEXE N° 1 - INSTRUCTION GÉNÉRALE DU BUREAU INSTITUANT LA COMMISSION SÉNATORIALE POUR LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS.....	105

ANNEXE N° 2 - OBSERVATIONS DES PRÉSIDENTS DE COMMISSION SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2010-2011 Extraits des « <i>Comptes rendus des commissions</i> »	107
ANNEXE N° 3 - AUDITION DE M. SERGE LASVIGNES, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT Extrait des « <i>Comptes rendus des commissions</i> »	130
ANNEXE N° 4 - COMMISSION SÉNATORIALE POUR LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS EXAMEN DU RAPPORT ANNUEL SUR LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS Extrait des « <i>Comptes rendus des commissions</i> »	140
ANNEXE N° 5 - TEXTES RÉGLEMENTAIRES RELATIFS À LA MISE EN APPLICATION DES LOIS	147
I. CIRCULAIRE DU 29 FÉVRIER 2008 RELATIVE À L'APPLICATION DES LOIS	147
II. CIRCULAIRE DU 7 JUILLET 2011 RELATIVE À LA QUALITÉ DU DROIT	149
ANNEXE N° 6 - XIII^{ÈME} LÉGISLATURE - BILAN GOUVERNEMENTAL DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS AU 31 DÉCEMBRE 2011 (TAUX DE MISE EN APPLICATION DES LOIS PUBLIÉES ENTRE LE 1^{ER} JUILLET 2007 ET LE 31 DÉCEMBRE 2011)	156
ANNEXE N° 7 - STATISTIQUES SUR L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2010-2011 ET COMPARAISONS AVEC LES ANNÉES PRÉCÉDENTES	160
1. <i>Lois promulguées, depuis 1986-1987, par année parlementaire (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification des conventions et traités)</i>	160
2. <i>Mise en application, en fin d'année parlementaire, des lois promulguées au cours de l'année écoulée (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification des conventions et traités), depuis 2003-2003</i>	160
3. <i>Mise en application, en fin d'année parlementaire, des lois promulguées au cours de l'année écoulée (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification des conventions et traités) : répartition par commissions (% arrondis) depuis 2002-2003</i>	161
ANNEXE N° 8 - RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS	165
I. XIII^{ÈME} LÉGISLATURE (2007-2011)	165
II. XIII^{ÈME} LÉGISLATURE 2007-2011 RAPPORTS RESTANT DUS AU TITRE DE L'ARTICLE 67 DE LA LOI N° 2004-1343 DU 9 DÉCEMBRE 2004 DE SIMPLIFICATION DU DROIT	178
ANNEXE N° 9 - ORDONNANCES PUBLIÉES ENTRE LE 1^{ER} OCTOBRE 2010 ET LE 30 SEPTEMBRE 2011	180
ANNEXE N° 10 - RAPPORTS PUBLIÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN 2010-2011 SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS	183
ANNEXE N° 11 - CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS EN EUROPE	185

AVANT-PROPOS

En vertu de l'article 24 de la Constitution, « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement* ». Il ne saurait rester indifférent à la mise en œuvre concrète des dispositions législatives. Assurer l'application de la loi, c'est aussi renforcer la légitimité et la crédibilité de l'institution parlementaire. Au delà de la question de l'application des lois, il y a donc celle de la sécurité juridique, et plus encore celle du bon fonctionnement de notre démocratie.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a consacré la fonction de contrôle de l'action du Gouvernement dévolue au Parlement. Le contrôle de l'application des lois, parce qu'il prolonge l'activité législative du Parlement et qu'il l'articule avec sa fonction de contrôle, est au cœur de cette évolution.

En la matière, le Sénat dispose d'une expertise bien établie. Dès 1971, la Haute Assemblée a pris l'initiative de mettre en place un dispositif de contrôle de la mise en application des lois. Ce dernier prévoit que chaque commission permanente assure le suivi de l'application des lois qu'elle a examinées. Le recensement technique et l'éventuelle appréciation politique auxquels ce suivi donne lieu sont retracés dans un bilan annuel qui est présenté à chaque commission et débattu en son sein. Chaque année, un rapport annuel global, pour l'ensemble des lois adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire précédente, est publié et présenté à la Conférence des présidents.

Par ailleurs, le Sénat utilise les instruments classiques de contrôle de l'action du Gouvernement mis à sa disposition. Chaque année, des questions orales et écrites sont posées par les Sénateurs sur la publication – ou les retards de publication – de textes réglementaires d'application. Les travaux des commissions permanentes, et notamment les rapports d'information, ont fréquemment pour objet l'évaluation d'une législation et de ses effets.

Cependant, **l'année 2011 marque une étape fondamentale dans cette évolution en raison de la décision du Sénat d'institutionnaliser le contrôle de l'application des lois**. En effet, le 16 novembre 2011, pour la première fois dans l'histoire parlementaire française, **le Bureau du Sénat a décidé la création d'une commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois**, composée de 39 membres.

Comme l'indique une étude comparative (annexe n° 11), cette innovation constitue une démarche originale en Europe et témoigne de la spécificité du Sénat en la matière.

Cette nouvelle commission sénatoriale s'est vu fixer **une double mission** : d'une part, assurer une **veille normative sur la publication des textes réglementaires nécessaires à l'application des lois** et, d'autre part, **informer le Sénat sur la mise en œuvre des lois**.

S'agissant de la veille normative, la commission sénatoriale contrôle la publication des textes réglementaires. Le présent rapport synthétise et analyse le

relevé effectué par chacune des commissions en la matière ; il dresse ainsi un bilan de la mise en application des lois adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire 2010-2011.

Depuis deux ans, le Gouvernement a manifesté son intention d'assurer un suivi plus rigoureux de la mise en application des lois. Déjà, la circulaire du Premier ministre en date du 29 février 2008 relative à l'application des lois avait défini une méthode et des règles communes tendant à améliorer l'état d'application des lois. Le 10 mars 2011, le Ministre chargé des relations avec le Parlement a annoncé **la création d'un Comité de suivi de l'application des lois**.

Ainsi que le Secrétaire général du Gouvernement, M. Serge Lasvignes, l'a exposé à la commission sénatoriale, lors de son audition du 10 janvier 2012, le Secrétariat général du Gouvernement assure le suivi quotidien de l'application, la coordination et, éventuellement, la relance des administrations pour la rédaction des mesures réglementaires d'application.

La commission sénatoriale, à travers son travail de veille, et tout particulièrement à l'occasion de la publication de son **rapport annuel**, apporte sur le travail réalisé par le Gouvernement un éclairage objectif et indépendant de manière à contrôler que chacune des dispositions adoptées par le législateur trouve son entière application.

Au-delà des aspects strictement quantitatifs du contrôle de la publication des textes réglementaires dans les meilleurs délais, la commission sénatoriale a également la mission, plus qualitative, d'informer le Sénat sur la mise en œuvre effective et concrète des lois.

En effet, pour qu'une loi puisse être appliquée, il ne suffit pas que soient parus les décrets d'application, il faut aussi dégager les moyens humains, institutionnels et financiers, etc. **L'application des lois ne doit pas seulement se mesurer à l'aune du respect des échéanciers de publication des décrets d'application, elle doit au surplus s'évaluer au regard de la manière dont les lois modifient le fonctionnement de l'administration, l'organisation de la société et, surtout, la vie des citoyens.**

Cette approche qualitative est une dimension essentielle de la fonction de la commission sénatoriale.

Dans ce cadre, en lien avec les commissions permanentes de la Haute Assemblée, elle a prévu d'établir **des rapports ciblés sur la mise en application des lois** qu'elle aura retenues.

Chacun de ces rapports sera l'occasion d'un travail d'évaluation approfondi qui doit permettre de confronter les objectifs initiaux de la loi avec ses effets réels, directs et indirects.

Pour l'exercice de cette mission, la commission sénatoriale peut demander à être investie des prérogatives d'une commission d'enquête¹ : c'est dire l'étendue de l'évaluation envisagée et la portée du contrôle qu'elle peut exercer.

Le présent rapport sur le contrôle de la mise en application des lois au 31 décembre 2011 constitue le socle et le tremplin pour le travail que la commission sénatoriale souhaite engager.

Forte de l'expérience acquise par le Sénat depuis quatre décennies, la commission pour le contrôle de l'application des lois entend répondre ainsi au défi démocratique de sa mission.

¹ *Ces prérogatives sont attribuées par l'article 5 ter II et 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires applicable aux instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires pour contrôler l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques dont le champ dépasse les compétences d'une seule commission permanente.*

« Les rapporteurs des commissions d'enquête exercent leur **mission sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service**, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs. » (*extrait de l'article 6*)

XIII^{ÈME} LÉGISLATURE (2007-2012) - ANNÉE PARLEMENTAIRE 2010-2011

Au moment où s'achève la XIII^{ème} législature (2007-2012), trois mois après la fin de l'année parlementaire 2010-2011, il importe d'établir un constat objectif du rattrapage opéré dans le but de publier nombre des mesures d'application trop longtemps attendues.

Au cours de la XIII^{ème} législature, à la date du 31 décembre 2011, **202 lois ont été promulguées** (hors celles portant approbation de conventions et accords internationaux et hors lois constitutionnelles). Parmi celles-ci figurent **71 lois d'application directe** et 131 lois prescrivant un suivi réglementaire.

Sur ces 131 lois, 77 lois (59 %) ont été totalement mises en application, **49 lois (37 %) n'ont été que partiellement mises en application**, tandis que **4 lois (3 %) n'étaient pas du tout mises en application** et qu'une loi a vu son application différée.

Au cours de la session ordinaire de l'année parlementaire 2010-2011 (1^{er} octobre 2010-30 juin 2011), **48 lois ont été adoptées définitivement** (hors celles portant approbation de conventions et accords internationaux), soit 11 textes législatifs de moins qu'en 2009-2010 (59 lois). Sur ce total, on dénombre 15 lois d'application directe et **33 lois prescrivant un suivi réglementaire**, moins dense que les deux années précédentes : **540 mesures réglementaires** prévues, contre 670 en 2009-2010, 615 en 2008-2009, 395 en 2007-2008 et 548 en 2006-2007 (699 en 2003-2004).

Au 31 décembre 2011 :

- seulement **8 lois (24 %) avaient reçu l'intégralité de leurs textes d'application**, peu nombreux il est vrai (de une à six mesures), **21 lois (64 %) étaient partiellement mises en application** ; sur **4 lois (12 %) encore non mises en application**, c'est-à-dire n'ayant reçu aucun des textes réglementaires sur la petite vingtaine qu'elles prévoient, une seule a été adoptée définitivement pendant la session extraordinaire de juillet 2011 ;

- **346 mesures réglementaires sur les 540 prévues avaient été publiées**, soit **64 %**, taux beaucoup plus élevé que l'année précédente (20 %).

En réalité, l'importance de **l'écart entre ces deux taux n'est pas aussi positif qu'il paraît** car il doit être apprécié en prenant en considération, d'une part, le faible volume de suivi requis par les lois adoptées définitivement du 1^{er} avril au 30 juin 2011 (170 mesures), soit 31% du total de l'année et, d'autre part, surtout, le fait que, **cette année, pour la première fois, afin de ne mesurer le nombre de mesures réglementaires prises qu'à l'expiration du délai de six mois que s'impose à lui-même le Gouvernement, la période retenue comprend trois mois de moins pour les lois promulguées retenues et trois mois de plus pour les mesures réglementaires prises.**

A noter que ce sont seulement **71 mesures réglementaires qui sont prévues par les 9 lois adoptées définitivement au cours des deux derniers mois de la session ordinaire** ; ces mesures représentent **13 % du total des mesures réglementaires attendues pour l'ensemble de cette session.**

Par rapport à l'année précédente, on constate une très **nette progression du taux de publication des mesures réglementaires pour les lois examinées selon la procédure accélérée (de droit ou non) avec 69 % (201 mesures sur 293)** contre 12,5 % en 2009-2010 et 21 % en 2008-2009.

Ce taux atteint **81 % (121 mesures sur 149) pour les lois examinées selon la procédure accélérée**, (à l'exclusion des textes soumis de droit à cette procédure).

Il faut souligner que, pour mettre un terme à des retards importants et dommageables, **21 lois antérieures à l'année parlementaire 2010-2011 ont été pleinement mises en application.** Il s'agit des lois : (n° 2009-971) relative à la *gendarmerie nationale*, (n° 2010-819) tendant à l'élimination des *armes à sous-munitions*, (n° 2010-209) visant à créer une allocation journalière *d'accompagnement d'une personne en fin de vie*, (n° 2008-1258) en faveur des *revenus du travail*, (n° 2005-706) relative aux *assistants maternels et aux assistants familiaux*, (n° 2004-1) relative à *l'accueil et à la protection de l'enfance*, (n° 2010-1149) relative à *l'équipement numérique des établissements de spectacles cinématographiques*, (n° 2010-1127) visant à lutter contre *l'absentéisme scolaire*, (n° 2010-626) visant à encadrer *la profession d'agent sportif*, (n° 2010-501) visant à autoriser la *restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande* et relative à la gestion des collections, (n° 2009-1312) tendant à garantir la *parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association* lorsqu'elles accueillent les élèves scolarisés hors de leur commune de résidence, (n° 2009-669) favorisant la diffusion et la protection de *la création sur Internet*, (n° 2010-238) visant à rendre obligatoire l'installation de *détecteurs de fumée* dans tous les lieux d'habitation, (n° 2001-1276) de *finances rectificative pour 2001**, (n° 2002-1576) de *finances rectificative pour 2002**, (n° 2004-804) pour le *soutien à la consommation et à l'investissement**, (n° 2005-1564) portant diverses dispositions *d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'assurance**, (n° 2005-1719) de *finances pour 2006**, (n° 2007-1822) de *finances pour 2008*, (n° 2010-201) renforçant la *lutte contre les violences de groupe* et la protection des personnes chargées d'une mission de service public, (n° 2010-658) relative à *l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée*.

Certaines lois importantes ont reçu cette année de nouveaux textes d'application. Par exemple, les taux de mise en application ont augmenté de 28 points, atteignant 87 %, pour la loi n° 2009-1437 relative à l'orientation de la *formation professionnelle tout au long de la vie* et de 54 points, atteignant 76 %, pour la loi n° 2009-1646 de *financement de la sécurité sociale pour 2010*.

Fidèle à sa tradition, le Sénat a pris, en 2010-2011, des initiatives pour contrôler les conditions de mise en application des lois, selon des modalités diverses.

Les sénateurs ont questionné le Gouvernement et des débats ont été organisés sur ce thème, dont celui du 12 janvier 2011.

Les commissions ont publié des rapports d'information ou inauguré de nouvelles pratiques de contrôle pour étudier, au-delà de la parution des textes réglementaires, **la réalité de l'entrée en vigueur de la législation « sur le terrain »**.

Au-delà de ces actions traditionnelles, l'année 2011 a surtout été marquée, en mars, pour le Gouvernement, par la **création du comité de suivi de l'application des lois** et, en novembre, pour le Sénat, par la **création de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois**.

** A noter que ces cinq lois ont été mises en application par défaut, c'est-à-dire du fait de l'obsolescence des mesures attendues et non par la mise en œuvre de celles-ci.*

Le présent rapport analyse les mesures réglementaires prises par l'exécutif pour la mise en application des lois :

- depuis le début de **la XIII^{ème} législature** ;
- durant **l'année parlementaire 2010-2011**, quatrième année pleine de la XIII^{ème} législature ;
- **depuis 1981** (année de la création de la base sénatoriale Apleg).

Au cours de la XII^{ème} législature, puis de la XIII^{ème} législature, le Gouvernement a pris de nouvelles mesures pour accélérer la publication des textes réglementaires d'application des lois. L'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit fait obligation au Gouvernement de publier des **rapports sur la mise en application de chaque loi six mois après son entrée en vigueur** (voir en annexe n° 8 les rapports du Gouvernement au Parlement sur la mise en application des lois pour l'année parlementaire 2010-2011). De leur côté, le Sénat et l'Assemblée nationale ont exercé toute leur influence, selon leurs propres procédures, pour stimuler le suivi réglementaire.

➤ Il faut rappeler que, au début de l'année 2008, le Premier ministre a appelé son gouvernement à veiller à la mise en application des lois. Il a présenté une communication sur ce sujet au Conseil des ministres du 13 février, puis publié la circulaire du 29 février 2008¹ (annexe n° 5-I du présent rapport) qui traduit la volonté de poursuivre dans la voie de l'amélioration. Le Premier ministre a confirmé qu'**une obligation de résultat pèse sur le Gouvernement et sur chacun des ministres.**

La circulaire impose une méthode précise consistant :

- à **créer, au sein de chaque ministère, une structure responsable de la coordination du travail de mise en application des lois**, chargée d'assurer un suivi centralisé de la mise en application des lois et des éventuelles difficultés, afin d'en rendre compte au cabinet du Premier ministre et au Secrétariat général du Gouvernement ;
- à organiser, après l'adoption d'une loi, une réunion interministérielle, pour **déterminer le ministère responsable de la préparation de chaque décret** et pour **arrêter un échéancier prévisionnel** ;
- à prévoir que **ces échéanciers sont transmis par le Premier ministre aux deux assemblées**² ;
- à demander à chaque ministre concerné de répondre rapidement après saisine d'un projet de décret par le ministre rapporteur ;

¹ Journal officiel du 7 mars 2008. Cette circulaire est également consultable sur Legifrance.

² Ainsi en a-t-il été pour les échéanciers de nombreuses lois promulguées depuis le 1^{er} janvier 2008.

– à établir **tous les six mois, au 30 juin et au 31 décembre, un bilan de la mise en application des lois auquel la plus large publicité est donnée** ; adressé au Parlement, remis à la presse, ce bilan est également mis en ligne sur Internet.

En 2011, l'objectif du Gouvernement a été de parvenir à **prendre toutes les mesures réglementaires requises dans un délai de six mois suivant la publication de la loi.**

Le bilan semestriel, établi au 31 décembre 2011 en application de la circulaire précitée, peut être consulté sur **Legifrance**¹. Il fait apparaître « *le taux d'exécution de l'ensemble des lois qui, parmi celles publiées entre le début de la XIII^{ème} législature (juin 2007) et le 31 décembre 2011, appellent des décrets d'application* » (annexe n° 6 du présent rapport).

A cet égard, **il serait à la fois souhaitable et plus pertinent que, désormais, les deux bilans gouvernementaux soient plutôt établis au 30 septembre, soit à la fin de l'année parlementaire, et au 31 mars, soit six mois après la fin de l'année parlementaire précédente, et non au 31 décembre et au 30 juin – pour correspondre à la fin des deux semestres de l'année parlementaire** plutôt qu'à la fin des semestres de l'année civile.

De même, il serait également plus opérationnel de **faire coïncider l'élaboration du présent rapport sénatorial sur la mise en application des lois avec la parution du bilan gouvernemental de la fin mars** pour apprécier l'élaboration des mesures réglementaires des lois adoptées définitivement lors de l'année parlementaire précédente au terme du délai de six mois que le Gouvernement s'est donné comme norme et non au milieu de ce délai.

De la sorte, l'appréciation portée par le Sénat correspondrait au terme du délai fixé, par la circulaire du Premier ministre en date du 29 février 2008, pour prendre l'intégralité des mesures de mise en application des lois.

➤ **L'Assemblée nationale et le Sénat ont également incité les ministres à une diligence accrue.**

Pendant l'année parlementaire 2010-2011, les commissions de l'Assemblée nationale ont réalisé douze rapports sur l'application de lois particulières, dont la liste figure en annexe (n° 10) au présent rapport.

Le Sénat a fait preuve de vigilance pour contrôler la mise en application des lois. La procédure des **questions au Gouvernement, orales ou écrites**, a été utilisée, soit pour obtenir des informations sur l'état d'avancement de publication des décrets, soit pour s'assurer de la conformité à la loi des textes réglementaires déjà parus ou à paraître. L'organisation de **débats** au cours des semaines sénatoriales de contrôle a été aussi mise à profit, ainsi que les séances de questions cibles thématiques.

¹ Accès par les rubriques « Droit français », « lois et règlements », « l'application des lois », « les bilans semestriels », « Bilan semestriel au 31 décembre 2011 ».

De plus, le 12 janvier 2011, à l'initiative du groupe R.D.S.E, un débat a été organisé en séance plénière du Sénat sur « *l'édiction des mesures réglementaires d'application des lois* ».

Comme le Gouvernement s'y était engagé à l'occasion de ce débat, un comité de suivi de l'application des lois a été créé en mars 2011. Composé de 60 membres, dont le Secrétaire général du Gouvernement et les directeurs de cabinet de tous les ministères, ce comité a pour mission de **suivre, au jour le jour et de manière permanente tout au long de l'année, l'élaboration de mesures d'application des lois.**

De plus le ministre chargé des relations avec le Parlement réunit très régulièrement les directeurs de tous les cabinets ministériels pour obtenir des résultats en très nette progression avant la fin de la législature puisqu'il s'est fixé comme **objectif un taux de mise en application des lois atteignant 100 % pour toutes les lois adoptées définitivement jusqu'au 30 juin 2011.**

Enfin, le 16 novembre 2011, **le Bureau du Sénat a décidé de créer la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.** Constituée le 6 décembre 2011, cette commission, composée de 39 sénateurs appartenant à toutes les commissions permanentes (voir la composition de la commission en troisième de couverture), a **une double mission : informer le Sénat sur la mise en œuvre des lois et effectuer une veille normative concernant la publication des textes réglementaires nécessaires à la mise en application des lois.**

Pour mener à bien ses missions, **la commission a été dotée de larges pouvoirs** lui permettant même de bénéficier des **prérogatives des commissions d'enquête** et des règles financières applicables aux commissions permanentes (annexe n° 1 : Instruction Générale du Bureau du Sénat relative à la commission pour le contrôle de l'application des lois).

Lors de la réunion constitutive de cette nouvelle commission, son président, le sénateur David Assouline, a défini ainsi l'état d'esprit présidant aux travaux de cette nouvelle instance : « *La création de notre commission est un acte parlementaire fort. Elle répond à **une conception ambitieuse du rôle des assemblées législatives** qui n'est pas seulement de voter les lois ou d'évaluer les politiques publiques, mais d'agir concrètement sur la vie de nos concitoyens* ».

Outre le travail mené par la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, soit seule soit en liaison et en synergie avec une ou plusieurs des six commissions permanentes, chacune de celles-ci continuera à veiller à sa manière au contrôle de l'application des lois dans son champ de compétences, souvent au-delà du suivi de la seule parution des textes réglementaires.

En outre, désormais, **la commission pour le contrôle de l'application des lois désignera des rapporteurs à la fois en son sein et au sein des commissions permanentes pour constituer des binômes en charge du contrôle de l'application de telle ou telle loi.**

C'est ainsi que, **dès le début du mois de janvier 2012, ont été désignés quatorze rapporteurs pour contrôler l'application de 7 lois :**

- pour la commission des affaires étrangères et de la défense, contrôle de la loi du 5 janvier 2011 relative à la **lutte contre la piraterie** et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer par MM. Jean-Claude Peyronnet et François Trucy ;

- pour la commission des affaires sociales, contrôle de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, de la participation et de la citoyenneté des **personnes handicapées** par Mmes Claire-Lise Campion et Isabelle Debré ;

- pour la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, contrôle de la loi du 5 mars 2009 relative à la **communication audiovisuelle** et au nouveau service public de la télévision par MM. David Assouline et Jacques Legendre ;

- pour la commission du développement durable, contrôle de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du **Grenelle de l'environnement** et de la loi du 12 juillet 2010 portant **engagement national sur l'environnement** par Mme Laurence Rossignol et M. Louis Nègre ;

- pour la commission de l'économie, contrôle de la loi du 5 mars 2007 instituant le **droit au logement opposable** et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale par MM. Claude Dilain et Gérard Roche ;

- pour la commission des finances, contrôle de la loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du **crédit à la consommation** par Mmes Anne-Marie Escoffier et Muguette Dini ;

- pour la commission des lois, contrôle de la **loi pénitentiaire** du 24 novembre 2009 par Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et M. Jean-René Lecerf.

Dans l'esprit du développement d'un contrôle de la meilleure qualité possible, la commission pour le contrôle de l'application des lois a souhaité, pour sa **première audition**, d'ailleurs **ouverte à l'ensemble des sénateurs**, entendre, le 10 janvier 2012, le **Secrétaire général du Gouvernement**, M. Serge Lasvignes (annexe n° 3).

Le présent rapport comporte deux parties, complétées par des annexes.

La première partie dresse, au 31 décembre, un **bilan** de la mise en application des lois promulguées au cours de la XIII^{ème} législature (2007-2011), de celles adoptées définitivement au cours de la session ordinaire de l'année parlementaire 2010-2011 (du 1^{er} octobre 2010 au 13 juillet 2011), et, enfin, de celle des lois antérieures à 2007.

La seconde partie, établie sur la base des **analyses** et des observations auxquelles ont procédé les commissions permanentes, chacune pour les lois promulguées dans son domaine de compétence, met en évidence des exemples qui illustrent les tendances observées.

Si, cette année, par rapport à l'an dernier, **l'appréciation semble, de prime abord et dans l'ensemble, nettement plus favorable**, en particulier pour la mise en application des lois récentes, cela est d'abord dû à **un double changement de la période de référence très favorable au Gouvernement**, mais **cela ne saurait masquer les retards inexplicables ou d'autres motifs d'insatisfaction récurrents et significatifs qui subsistent**.

Figurent en annexe notamment les textes fondateurs du contrôle de la mise en application des lois, des compléments statistiques, les extraits des « *Comptes rendus des commissions* » de janvier 2012 rassemblant les observations sur le contrôle de la mise en application des lois présentées par les présidents de commission ainsi que le compte rendu de l'audition du Secrétaire général du Gouvernement par la commission sénatoriale de contrôle pour l'application des lois et un aperçu sur les caractéristiques de ce contrôle dans d'autres démocraties européennes (annexe n° 11).

Enfin, **pour la troisième fois, l'intégralité des bilans annuels établis par chaque commission permanente, en fin d'année parlementaire, peuvent être consultés sur le site Internet du Sénat**, à la suite du présent rapport.

PREMIÈRE PARTIE :

LA MISE EN APPLICATION DES LOIS EN CHIFFRES

CONTRÔLE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS : MODE D'EMPLOI

Le contrôle de la parution des textes d'application des lois est exercé à partir d'une **base de données propre au Sénat (base Apleg)**, tenue à jour par les commissions permanentes, chacune pour les lois qu'elle a examinées au fond. Les commissions recensent, loi par loi, les dispositions législatives appelant des mesures réglementaires et suivent la parution au Journal Officiel des textes attendus.

En outre, le **Gouvernement pouvant prendre des mesures d'exécution des lois indépendamment de toute prescription législative**, en vertu de son pouvoir réglementaire autonome, la publication des textes réglementaires non prévus par la loi est également mentionnée dans la base Apleg.

Les lois sont réparties, selon leur état de mise en application, en quatre catégories :

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

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

– **les lois « partiellement mises en application »**, qui ont reçu **au moins une** des mesures réglementaires prescrites par le législateur. Au sein de cette catégorie, le degré de mise en application de chaque loi est très variable ;

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

Il est important de noter qu'une loi peut contenir une majorité de dispositions d'application directe et être néanmoins répertoriée parmi les lois non mises en application, dès lors qu'elle n'a reçu aucun des textes réglementaires exigés, en au moins un de ses articles, par le législateur. Dans ce cas, la loi, bien que dite « non mise en application », peut être largement entrée en vigueur.

Les documents d'ordre purement informatif, à savoir les rappports requis par le Parlement dans le texte des lois, dits rapports du Gouvernement au Parlement, figurent dans la base Apleg, mais ne sont pas pris en compte directement dans le bilan de mise en application des lois. Il en est de même des ordonnances prévues par une loi d'habilitation, dont la publication par le Gouvernement est facultative.

Depuis 2005, il est possible de consulter, sur le site Internet du Sénat, l'état de mise en application de chaque loi, dans le **dossier législatif** qui la concerne¹, l'indication de la date de la dernière mise à jour de la base étant mentionnée.

Le bilan annuel dressé dans le présent rapport du Sénat est arrêté au **31 décembre 2011, prenant en compte les lois promulguées jusqu'au 13 juillet 2011 (inclus) pour la session ordinaire de l'année parlementaire 2010-2011.**

¹ Pour accéder à la rubrique « État d'application de la loi », cliquer sur le pavé rouge « Travaux parlementaires » (en haut à gauche de la page d'accueil « Bienvenue au Sénat »), puis sur « Projets/propositions de loi », puis sélectionner la loi recherchée.

A la fin de la dernière rubrique intitulée « Loi promulguée » figure l'accès à l'« Etat d'application de la loi ».

La rubrique « État d'application de la loi » recense les mesures réglementaires prévues par cette loi et prises par le Gouvernement, les mesures réglementaires prévues par la loi et non encore prises par le Gouvernement, les mesures réglementaires prises par le Gouvernement en vertu de son pouvoir réglementaire autonome, dites mesures non prévues, ainsi que les mesures non réglementaires (rapports du Gouvernement au Parlement, ordonnances, lois).

I. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ PENDANT LA XIII^{ÈME} LÉGISLATURE, DES LOIS PROMULGUÉES DURANT CETTE LÉGISLATURE

A. 202 LOIS DÉFINITIVEMENT ADOPTÉES PAR LE PARLEMENT ONT ÉTÉ PROMULGUÉES AU COURS DE LA XIII^{ÈME} LÉGISLATURE¹

Ce nombre de 202 lois ne comprend ni les lois constitutionnelles ni les lois autorisant l'approbation ou la ratification de traités, conventions ou accords internationaux.

Sur ces 202 lois, 71 ne prescrivent aucun texte d'application.

B. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE LA XIII^{ÈME} LÉGISLATURE

Selon les statistiques gouvernementales relatives à la XIII^{ème} législature (« XIII^{ème} législature. Lois promulguée entre le 1^{er} juillet 2007 et le 30 juin 2011. Bilan semestriel de l'application des lois au 31 décembre 2011 Secrétariat général du Gouvernement »), **1 957 mesures d'application ont été prises sur les 2 324 prévues**, pour appliquer des dispositions de 131 lois (101 projets et 30 propositions) sur les 202 lois promulguées (hors lois de ratification et lois constitutionnelles) depuis le début de cette législature et qui appellent des mesures réglementaires d'application.

Pour les 2 134 mesures prévues par des projets de loi, **1807 dispositions d'application** ont été prises d'où un taux de mise en application de plus de **84 %**.

Pour les 190 mesures prévues par des propositions de loi, **150 dispositions d'application** ont été prises d'où un taux de mise en application de plus de **78 %**.

4 lois n'ont encore reçu aucun texte d'application.

¹ Il est à noter que **des différences statistiques existent entre le site Legifrance et la base Apleg du Sénat** provenant notamment :

- des périodes prises en compte (à savoir les lois promulguées jusqu'au 16 juin 2011 dans le bilan semestriel au 31 décembre 2011 de Legifrance alors que, dans la base Apleg, ce sont les lois adoptées définitivement jusqu'au 30 juin 2011 et donc promulguées jusqu'au 13 juillet 2011);

- du périmètre des lois prises en compte diffère également puisque les lois constitutionnelles sont exclues des statistiques gouvernementales mais incluses dans celles du Sénat ;

- du fait que **le Sénat prend systématiquement en compte toutes les dispositions appelant une mesure réglementaire d'application**, y compris celles dont l'application a été expressément différée mais également celles que le Gouvernement choisit finalement de regrouper ou qu'il renonce à élaborer estimant qu'elles ne sont pas ou plus nécessaires ou qu'elles demeurent valides nonobstant l'entrée en vigueur d'une loi nouvelle.

Lois promulguées au cours de la XIII^{ème} législature

(du 20 juin 2007 au 30 septembre 2011)

Mise en application des dispositions législatives prescrivant un texte réglementaire

(du 20 juin 2007 au 31 décembre 2011)

	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Économie	Finances	Lois	Commission spéciale	Total
Dispositions législatives prescrivant un texte réglementaire	112	688	79	545	382	439	184	2 429
- mises en application	96	531	72	365	300	253	161	1 778
- à mettre en application	16	157	7	180	82	186	23	651
Taux de mise en application (arrondi)	86 %	77 %	91 %	67 %	79 %	58 %	88 %	73 %

Source : Sénat, base Apleg, M.1, 1^o, page 6.

Sur l'ensemble de la législature, **le taux de mise en application des dispositions législatives prescrivant un texte réglementaire a atteint 73 % à la fin du mois de décembre 2011.**

Le nombre de mesures réglementaires qui auraient dû être prises avant la fin du mois de janvier 2012 dépasse le nombre de mesures réglementaires attendues pour l'ensemble des lois promulguées lors de la session ordinaire de l'année parlementaire 2010-2011 (540).

Force est de constater que, **sur les quatre années et demie de la législature, le Gouvernement a pris l'équivalent en volume d'une année de retard dans la mise en application des lois qu'il a promulguées.**

Au 31 décembre 2011 (bilan semestriel, au 31 décembre 2011, publié sur Legifrance et figurant en annexe n° 6 au présent rapport), **plus de 84 % des décrets attendus avaient été pris** contre plus de 81 % l'an dernier à la même date et plus de 84 % il y a deux ans.

Nombre total de mesures réglementaires prises (prévues et non prévues)

(du 20 juin 2007 au 31 décembre 2011)

(lois promulguées au cours de la XIII^{ème} législature, hors lois d'application directe, du 20 juin 2007 au 30 juin 2011)

	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Économie	Finances	Lois	Commission spéciale	Total
- mesures réglementaires prévues par la loi et prises	96	531	72	365	300	253	161	1 778
- mesures réglementaires prises mais non prévues par la loi	-	99	11	85	2	55	31	283
TOTAL	96	630	83	450	302	308	192	2 061

Source : Sénat, base APLEG, M.1, 2°, page 6.

C. SUR LES 131 LOIS APPELANT DES MESURES RÉGLEMENTAIRES, 77 (58 %) ÉTAIENT TOTALEMENT MISES EN APPLICATION AU 31 DÉCEMBRE 2011, 49 (37 %) ÉTAIENT PARTIELLEMENT MISES EN APPLICATION

Outre les 77 lois totalement mises en application, **49 lois ne sont que partiellement mises en application, 4 lois ne le sont pas du tout et une loi a vu son application différée.**

Dans ses statistiques établies au 31 décembre 2011, le **Gouvernement communique la liste des 53 lois (49 + 4) encore en attente de décrets d'application** (annexe n° 6).

1 loi date de 2007, 6 de 2008 dont une à la mise en application « différée », 16 de 2009, 21 de 2010 et 10 de 2011.

Pendant, **des lois importantes dont certaines antérieures à 2007 attendent encore d'être mises totalement en application** comme celle de février **2005** relatives aux droits des *personnes handicapées* ou, plus récemment, celle de juillet **2010** relative au *crédit à la consommation*.

Futur rapport de la commission sénatoriale pour le contrôle de
l'application des lois

Champ de compétence de la commission des **affaires sociales** :
l'exemple 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*.

12 mesures encore non prises

154 mesures prises

2 rapports encore non déposés

2 rapports déposés

Par cette loi, le législateur a souhaité définir une nouvelle politique du handicap, trente ans après la loi fondatrice de 1975. Or, que ce soit dans le domaine de l'éducation, de l'emploi ou autres, les acteurs locaux sont en prise directe avec des écarts :

- **l'effectivité du droit à compensation est insuffisante : la réforme de l'AAH**, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011 par voie réglementaire, en restreint drastiquement les conditions d'octroi ;

- **l'objectif d'accessibilité universelle en 2015 ne sera vraisemblablement pas atteint** car un retard d'aménagement très important a été pris dans la mise en œuvre ;

- **la scolarisation du plus grand nombre d'enfants handicapés est loin d'être une réalité** : or, selon les chiffres de l'Éducation nationale, sur les 20 000 enfants de 6 à 16 ans non scolarisés, 5 000 restent à domicile sans aucune solution alternative et les emplois de vie scolaire, recrutés sans condition de qualification sur des contrats aidés de très courte durée, ne permettent pas une prise en charge satisfaisante de ces enfants ;

- **les difficultés des personnes handicapées en matière d'emploi demeurent nombreuses**, et la qualification des personnes handicapées reste faible : 80 % ont un niveau égal ou inférieur au CAP/BEP (contre 60 % pour l'ensemble de la population)...

Futur rapport de la commission sénatoriale pour le contrôle de
l'application des lois

Champ de compétence de la **commission des finances** : l'exemple de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet **2010** portant *réforme du crédit à la consommation*.

9 mesures encore non prises

25 mesures prises

3 rapports encore non déposés sur les 3 prévus

La loi portant réforme du crédit à la consommation avait pour ambition de transposer la directive européenne n°2008-48/CE du 23 avril 2008 mais aussi d'opérer, à cette occasion, une réforme plus large du crédit à la consommation en reprenant certaines des dispositions contenues dans 4 propositions de loi qui avaient vu le jour entre 2005 et 2009 sur ce sujet. **La mise en œuvre concrète de certaines mesures demeure problématique.** C'est notamment le cas pour **les crédits renouvelables**, dont l'encadrement était l'un des axes majeurs de la loi Lagarde. En la matière, diverses difficultés d'application peuvent être soulignées concernant notamment :

- obligation faite aux établissements de crédit de proposer aux consommateurs une **offre de crédit amortissable alternative à l'offre de crédit renouvelable**

L'objectif du législateur était d'éclairer le consommateur sur le coût du crédit renouvelable, et si possible de l'orienter vers le crédit amortissable. Or, cette obligation perd de son efficacité dès lors que : 1) la réforme des taux d'usure n'étant pas encore entrée en vigueur, **les prêts amortissables** (dont les taux d'intérêt sont plus faibles) **sont inaccessibles à certains consommateurs considérés comme à risque** ; 2) **les prêteurs peuvent continuer à présenter une offre alternative de crédit amortissable** dont les échéances, peu nombreuses et élevées, sont **inadaptées aux besoins du consommateur** ; 3) **le respect de l'obligation de proposition d'une offre alternative est difficile à vérifier.**

La règle du remboursement minimal du capital

Cette mesure était considérée comme l'une des dispositions majeures de la loi : il s'agissait de mettre un terme aux « *crédits qui ne se remboursent jamais* », en prévoyant que chaque échéance comprenne un remboursement minimal du capital, et en prévoyant une limitation à trois ou cinq ans de la durée de remboursement. Or, le **décret n° 2011-304 du 22 mars 2011** ne vient pas appliquer la règle du remboursement minimal par tirage, mais pour le solde restant dû après la dernière utilisation.

Ainsi, chaque réutilisation du crédit fait repartir le compteur à zéro et permet donc d'allonger à nouveau la durée, et donc le coût, du tirage ou des tirages qui ont été antérieurement utilisés et non encore amortis. Pour respecter l'idée d'une « *série de crédits amortissables* », il aurait sans doute fallu que le calcul du remboursement minimal de capital défini par le décret s'applique **non pas au montant restant dû après le dernier tirage, mais à chacun des tirages, indépendamment les uns des autres...**

D. LOIS EXAMINÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE

Selon Legifrance, pour les **47 lois** examinées après déclaration d'urgence ou selon la procédure accélérée et appelant des décrets d'application, 977 mesures ont été prises sur les 1 170 attendues, soit un taux de mise en application de **83,5 %**.

25 de ces lois sont intégralement mises en application. 22 ne le sont donc que partiellement.

Pour les lois examinées selon la procédure de droit commun, 980 mesures ont été prises sur les 1 154 attendues, soit un taux de mise en application de près de **85 % (84,92 %)**.

Il est à noter que, pour ces deux catégories de lois, le nombre de mesures attendues comme celui de mesures prises sont très proches.

Degré de mise en application des lois examinées après engagement de la procédure accélérée promulguées au cours de la XIII^{ème} législature

	Culture	Economie	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	TOTAL	%
Loi d'application directe	5	-	-	2	5	16	-	28	32 %
Loi mise en application	3	4	2	9	3	6	1	28	32 %
Loi partiellement mise en application	1	8	1	4	1	9	3	27	31 %
Loi non mise en application	-	-	-	-	-	4	-	4	5 %
Loi devenue sans objet	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	9	12	3	15	9	35	4	87	100 %

Source : Sénat, base APLEG, L1, page 38.

Mise en application des dispositions pour lesquelles un texte réglementaire est prévu par la loi

	Culture	Economie	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	TOTAL
Nombre de dispositions prévoyant un texte réglementaire dont :								
- mises en application	40	411	61	383	39	186	150	1 270
- à mettre en application	38	258	58	310	35	98	136	933
TOTAL	95 %	63 %	95 %	81 %	90 %	53 %	91 %	73 %

Source : Sénat, base APLEG, M.1, page 41.

Nombre total de dispositions ayant fait l'objet d'un texte d'application

	Culture	Economie	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	TOTAL
Texte réglementaire prévu par la loi	38	258	58	310	35	98	136	933
Texte réglementaire non prévu par la loi	4	67	-	61	-	18	31	181
TOTAL	42	325	58	371	35	116	167	1 114

Source : Sénat, base APLEG, M.1, page 41.

Somme des dispositions ayant fait l'objet d'un texte d'application et de celles restant à appliquer

	Culture	Economie	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	TOTAL
I. Textes pris	42	325	58	371	35	116	167	1 114
II. Textes restant à prendre	2	153	3	73	4	88	14	337
III. TOTAL	44	478	61	444	39	204	181	1 451
IV* = I/III	95 %	68 %	95 %	84 %	90 %	57 %	92 %	77 %

Source : Sénat, base APLEG, M.1, page 41.

* Taux de mise en application incluant les textes réglementaires pris non expressément prévus par la loi.

Mise en application, par commission, des dispositions pour lesquelles un texte réglementaire est prévu par la loi

	Culture	Economie	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	TOTAL
Nombre de dispositions prévoyant un texte réglementaire	40	411	61	383	39	186	150	1 270
- décrets	38	372	55	303	34	183	125	1 110
- autres mesures	2	39	6	80	5	3	25	160
dont :								
mises en application	38	258	58	310	35	98	136	933
- décrets	36	237	52	250	30	95	116	816
- autres mesures	2	21	6	60	5	3	20	117
à mettre en application	2	153	3	73	4	88	14	337
- décrets	2	135	3	53	4	88	9	294
- autres mesures	-	18	-	20	-	-	5	43
Taux de mise en application	95 %	63 %	95 %	81 %	90 %	53 %	91 %	73 %
- décrets	95 %	64 %	95 %	83 %	88 %	52 %	93 %	74 %
- autres mesures	100 %	54 %	100 %	75 %	100 %	100 %	80 %	73 %

Source : Sénat, base APLEG, D.1, page 44.

**Nombre total de dispositions ayant fait l'objet d'un texte d'application
(par commission)**

	Culture	Économie	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	TOTAL
Texte réglementaire prévu par la loi	38	258	58	310	35	98	136	933
- décrets	36	237	52	250	30	95	116	816
- autres mesures	2	21	6	60	5	3	20	117
Texte réglementaire non prévu par la loi	4	67	-	61	-	18	31	181
- décrets	4	36	-	44	-	16	29	129
- autres mesures	-	31	-	17	-	2	2	52
Total	42	325	58	371	35	116	167	1 114
- décrets	40	273	52	294	30	111	145	945
- autres mesures	2	52	6	77	5	5	-	169

Source : Sénat, base APLEG, D.1, page 44.

**Somme des dispositions ayant fait l'objet d'un texte d'application
et de celles restant à appliquer (par commission)**

	Culture	Economie	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	TOTAL
I. Texte pris	42	325	58	371	35	116	167	1 114
- décrets	40	273	52	294	30	111	145	945
- autres mesures	2	52	6	77	5	5	22	169
II. Textes restant à prendre	2	153	3	73	4	88	14	337
- décrets	2	135	3	53	4	88	9	294
- autres mesures	-	18	-	20	-	-	5	43
Total	44	478	61	444	39	204	181	1 451
- décrets	42	408	55	347	34	199	154	1 239
- autres mesures	2	70	6	97	5	5	27	212
IV* = I/III	95 %	68 %	95 %	84 %	90 %	57 %	92 %	77 %
- décrets	95 %	67 %	95 %	85 %	88 %	56 %	94 %	76 %
- autres mesures	100 %	74 %	100 %	79 %	100 %	100 %	81 %	80 %

* Taux de mise en application incluant les textes réglementaires pris non expressément prévus par la loi.

Source : Sénat, base APLEG, D.1, page 44.

Au-delà des statistiques, **des lois datant de plusieurs années examinées selon la procédure accélérée (dite d'urgence à l'époque) méritent un examen approfondi de la commission sénatoriale.**

Encore une fois, il est hors de question de passer sous silence car étant antérieure à la XIII^{ème} législature, la loi instituant le ***droit au logement opposable*** de **2007** ou, plus récemment, celle de **2009** relative à la ***communication audiovisuelle***.

Futur rapport de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

Champ de compétence de la commission des **affaires économiques** : l'exemple de la loi n° 2007-290 du 5 mars **2007** *instituant le **droit au logement opposable** (DALO)*

5 mesures encore non prises

28 mesures prises

2 rapports encore non déposés

3 rapports déposés

Après un examen selon la procédure accélérée

Sa mise en œuvre effective suscite de nombreuses difficultés, parmi lesquelles on peut citer :

L'insuffisance de l'offre dans le parc locatif social : dans les régions où le parc locatif social est notoirement insuffisant, le nombre de personnes considérées comme prioritaires par les commissions de médiation excède le nombre de relogements possibles.

Le Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO estime ainsi à **18 718 (dont 16 214 pour l'Île-de-France)**, l'écart entre le nombre de ménages qui auraient dû recevoir une offre de logements et le nombre de ménages ayant effectivement reçu une offre au 31 décembre 2010.

L'existence de divergences d'appréciation selon les commissions de médiation : la loi fait obligation aux commissions de médiation d'apprécier les demandes au regard de **critères objectifs**. Cependant, les commissions ne font pas toujours abstraction de la situation générale du logement social ou de l'hébergement dans le département relevant de leur périmètre.

Les taux des décisions favorables émises par les commissions de médiation des départements d'Île-de-France variaient, au premier semestre 2011, de 19 % pour le Val d'Oise à 61 % pour la Seine-et-Marne.

Le nombre élevé de refus opposés par les demandeurs aux propositions qui leur sont faites : au 31 décembre 2010, le taux des refus opposés par les demandeurs aux offres avoisinait **20 %**, notamment en raison du caractère inadapté du logement proposé.

Futur rapport de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois :

Champ de compétence de la commission de la culture : l'exemple de la loi n° 2009-258 du 5 mars **2009** *relative à la **communication audiovisuelle et au nouveau service public de télévision.***

1 mesure encore non prise

11 mesures prises

9 rapports encore non déposés

2 rapports déposés

Après un examen selon la procédure accélérée

L'application de cette réforme n'a pas produit tous les effets attendus notamment :

- **au niveau de la réforme du service public de télévision** : la transformation du service public de télévision visait la suppression de la publicité sur France Télévisions en deux étapes et le financement budgétaire du groupe via la création de deux nouvelles taxes. Or, la **suppression de la publicité n'a finalement été que partielle** (en soirée), avec des hésitations sur le maintien de la régie et la nature réelle des interdictions. Par ailleurs, **le nouveau financement s'est révélé fragile**. La taxe sur la publicité des chaînes de télévision a été remise en cause quelques mois plus tard. La taxe sur le chiffre d'affaires des opérateurs de télécommunication a été contestée par la Commission européenne ;

- **sur le régime des « brefs extraits »** : le Sénat avait pris l'initiative d'introduire l'article 45 de la loi qui prévoyait un décret visant à préciser les modalités d'application de l'article L. 333-7 du code du sport, relatif au régime dit des « brefs extraits ». Le décret du 11 janvier 2011 ne précise pas les modalités concrètes d'application de cette disposition légale. C'est dans ce contexte que le Sénat a adopté, à l'article 22 de la future loi visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs, une disposition confiant au Conseil supérieur de l'audiovisuel le soin de fixer les conditions de diffusion des « brefs extraits ».

Futur rapport de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

Champ de compétence de la commission du **développement durable** : les lois n° 2009-967 du 3 août **2009** de programmation relative à la *mise en œuvre du Grenelle de l'environnement* (Grenelle I) et n° 2010-788 du 12 juillet **2010** portant *engagement national pour l'environnement* (Grenelle II)

Grenelle I :

2 mesures encore non prises

2 mesures prises

1 rapport encore non déposé

10 rapports déposés

Après un examen selon la procédure accélérée

Grenelle II :

100 mesures encore non prises

100 mesures prises

Ces lois apportent des modifications dans tous les secteurs participant à la dégradation de l'environnement ou contribuant aux changements climatiques. Mais on constate :

Une **grande hétérogénéité dans les modalités de territorialisation** : la circulaire du 23 mars 2009 indique que, pour organiser la concertation et coordonner les actions, les préfets peuvent choisir entre trois modalités. Une majorité de régions (14 au total) a opté pour la réunion périodique d'un comité de suivi de la territorialisation du Grenelle, sur le modèle du comité national. Mais ces comités peuvent prendre, à leur tour, différentes formes : conférence annuelle, extension des compétences de l'ancien comité Agenda 21, comité des maîtres d'ouvrage et comité des utilisateurs, comité spécifique s'appuyant sur des groupes thématiques...

Les circulaires successives du Gouvernement (23 mars 2009, 21 juin 2010 et 23 mars 2011), traduisent d'ores et déjà **une certaine difficulté à faire vivre le dispositif** ou tout au moins à l'appliquer de façon égale sur les territoires. Il en ressort que **la mise en place d'une gouvernance partagée sur la territorialisation du Grenelle en est à un stade d'avancement très variable en fonction des régions.**

Une instabilité législative : alors même que moins de la moitié des mesures d'application de la loi Grenelle II sont prises (45% de mesures publiées selon Apleg au 2 janvier 2012), **certaines dispositions sont déjà en voie d'être abrogées ou modifiées.**

La proposition de loi Warsmann relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, que le Sénat a rejeté le 10 janvier 2012, contient un certain nombre de dispositions revenant sur des éléments de la loi «Grenelle II » : l'article 10 qui vise à exonérer les filiales ou les sociétés contrôlées de l'obligation de publier des **informations relatives à la responsabilité sociale et environnementale des entreprises** ; l'article 55 prévoyant le passage de deux à six ans du **déla i de mise en conformité, en matière d'économies d'énergie, des publicités, enseignes et pré-enseignes** ; ou encore l'article 72 bis qui a pour objet d'élever la définition du **poids maximal autorisé pour les poids lourds**, actuellement de 44 tonnes pour 5 essieux, sauf exceptions prévues par voie réglementaire (sans tenir compte du rapport demandé au Gouvernement par la loi Grenelle I suite à un amendement déposé par le rapporteur du texte au Sénat, M. Bruno Sido).

E. DÉLAIS DE PUBLICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES PRÉVUS ET NON PRÉVUS

Délais de publication des mesures d'application prévues et non prévues prises au cours de la période du 20 juin 2007 au 31 décembre 2011 pour les lois promulguées au cours de la XIII^{ème} législature (du 20 juin 2007 au 31 décembre 2011)

Mesures prévues et non prévues prises dans un délai	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Économie	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
≤ 6 mois	52	233	35	170	169	105	100	864	42 %
> 6 mois-1 an	26	252	19	159	91	132	52	731	36 %
> 1 an	17	128	28	116	32	66	35	422	21 %
> 2 ans	1	15	-	3	10	4	3	36	2 %
TOTAL	96	628	82	448	302	307	190	2 053	100 %

Source : Sénat, base Apleg, M2, page 8.

Déla i moyen : 8 mois et 9 jours Déla i minimal : 0 jour Déla i maximal : 3 ans 8 mois et 17 jours

Seulement 42 % des mesures, prévues et non prévues, ont été prises dans un délai inférieur à six mois ; 78 % dans un délai inférieur à un an.

F. PUBLICATION, SELON LEUR ORIGINE, DES MESURES D'APPLICATION PRÉVUES PAR LES LOIS PROMULGUÉES DE 2007 A 2011 : LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES AMENDEMENTS DU SÉNAT SE SITUE DANS UNE MOYENNE ÉLEVÉE

Les statistiques gouvernementales font apparaître que, pour les 101 lois issues de projets de loi appelant des décrets d'application, 1 957 mesures ont été prises sur les 2 134 attendues, soit un taux de mise en application de près de **79 %** (78,95 %).

Pour les 30 lois issues de propositions de loi appelant des décrets d'application, 150 mesures ont été prises sur les 190 attendues, soit un taux de mise en application de près de **85 %** (84,68 %).

Face à ces statistiques, les statistiques sénatoriales présentent une différence d'une centaine de mesures attendues en plus et des taux de mise en application oscillant entre 68 et 78 % selon l'origine des mesures réglementaires d'application prévues.

Quelle que soit la source statistique retenue, il est important de rappeler que **l'objectif du Gouvernement consiste à prendre 100 % des mesures d'application dans un délai de six mois après la promulgation de la loi, ce pourcentage ne variant pas considérablement en fonction de l'origine des mesures réglementaires prévues.**

Origines des mesures réglementaires d'application prévues par les lois promulguées au cours de la XIII^{ème} législature
(du 20 juin 2007 au 30 septembre 2011)

Mesures prises du 20 juin 2007 au 31 décembre 2011

Origine des mesures prévues	Texte initial	Amendements du Gouvernement	Amendements du Sénat	Amendements de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Origine non renseignée	Total
Total	1 231	167	469	506	32	24	2 429
% du total général	51 %	7 %	19 %	21 %	1 %	1 %	100 %
dont :							
prises	931	114	339	354	25	15	1 778
restant à prendre	300	53	130	152	7	9	651
Taux de mise en application (arrondi)	76 %	68 %	72 %	70 %	78 %	62 %	100 %

Source : Sénat, base APLEG, M.3, page 9.

Les amendements d'origine sénatoriale ont représenté 19 % de l'ensemble des amendements et ont atteint un taux de mise en application de 72 %, soit un taux supérieur à celui des amendements introduits par les députés et même à celui des amendements du Gouvernement.

G. UN TAUX ALARMANT D'ABSENCE DE DÉPÔTS DE RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT

Lois promulguées au cours de la XIII^{ème} législature

(du 20 juin 2007 au 30 septembre 2011)

Mise en application des dispositions prescrivant le dépôt d'un rapport

(du 20 juin 2007 au 31 décembre 2011)

	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Économie	Finances	Lois	Commission spéciale	Total
Dispositions législatives prescrivant le dépôt d'un rapport	4	101	18	52	92	10	34	311
- rapports déposés	-	22	5	19	13	-	8	67
- rapports restant à déposer	4	79	13	33	79	10	26	244
Taux de mise en application	0 %	22 %	28 %	37 %	14 %	0 %	24 %	22 %

Source : Sénat, base Apleg, R.1, 2°, page 20.

Sur l'ensemble de la XIII^{ème} législature, **seulement 67 des 311 rapports dont le dépôt était prescrit par une disposition législative ont été déposés, soit un taux de publication de 22 %.** Seul un rapport sur 5 est déposé !

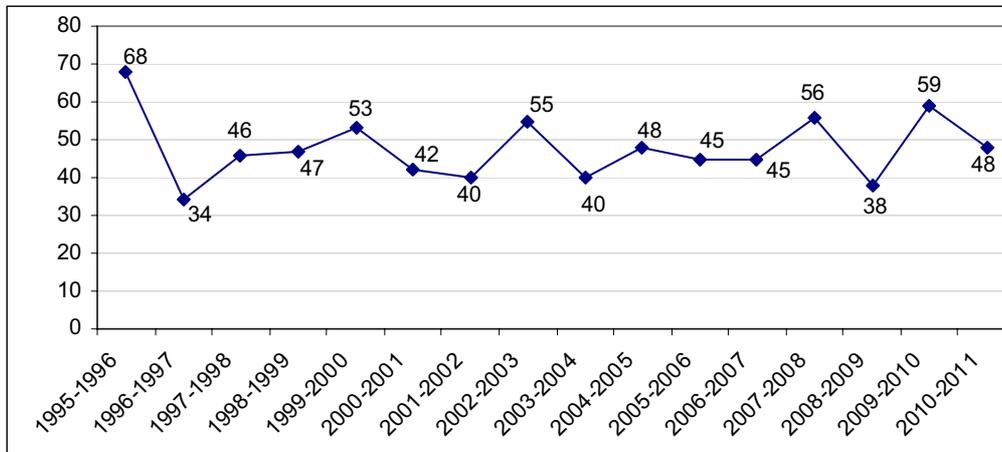
244 rapports restent à élaborer, ce qui pose à la fois la question du respect de la loi par le Gouvernement mais aussi celle du respect du Parlement lui-même.

II. MISE EN APPLICATION, AU 31 DÉCEMBRE 2011, DES LOIS ADOPTÉES DÉFINITIVEMENT AU COURS DE LA SESSION ORDINAIRE DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2010-2011 (1^{ER} OCTOBRE 2010-30 JUIN 2011)

A. SUR 48 LOIS, 15 NE PRESCRIVENT AUCUN TEXTE D'APPLICATION

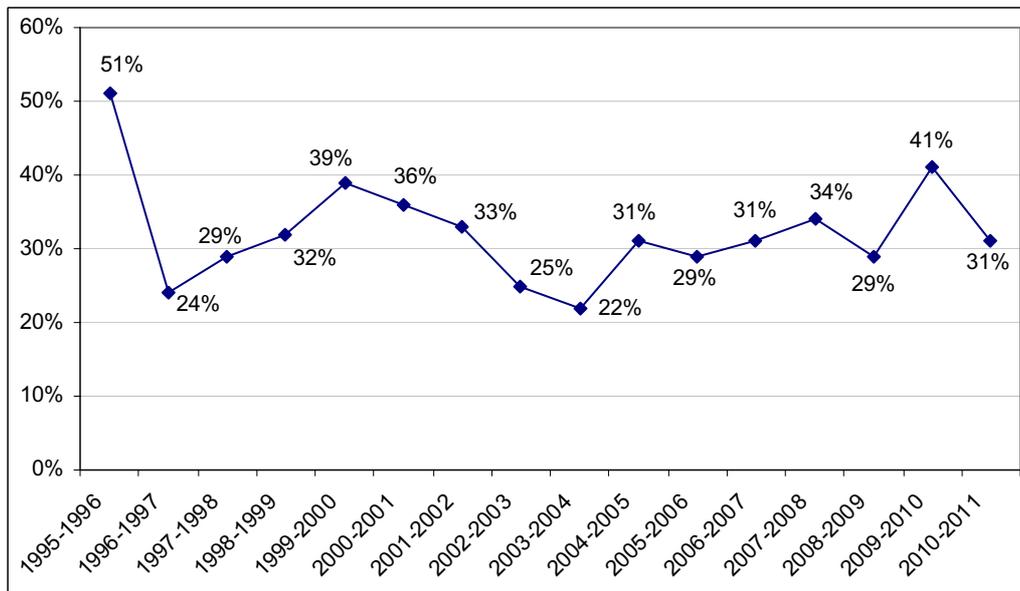
48 lois définitivement adoptées par le Parlement ont été promulguées au cours des dix premiers mois de l'année parlementaire 2010-2011 (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification de traités, conventions ou accords internationaux).

**Nombre de lois promulguées par année parlementaire
(de 1995-1996 à 2010-2011)**



15 de ces 48 lois sont des lois d'application directe, ne prescrivant l'intervention d'aucune mesure d'application réglementaire. Leur part relative, dans le total des textes promulgués, soit 31 %, diminue sensiblement par rapport à l'année précédente.

**Part relative des lois d'application directe
dans le total des lois promulguées (en % arrondis)
(de 1995-1996 à 2010-2011)**



Parmi les 15 lois d'application directe promulguées en 2010-2011, 1 loi organique relève de la commission des affaires sociales, 2 de la commission de la culture, 1 de la commission de l'économie, 1 loi organique de la commission des finances et 10 relèvent de la commission des lois, dont 3 lois organiques.

**Les 15 lois d'application directe adoptées définitivement
au cours de la session ordinaire de l'année parlementaire 2010-2011**

Commission des affaires sociales (1)

- Loi organique n° 2010-1380 du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la *dette sociale*.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication (2)

- Loi n° 2010-1536 du 13 décembre 2010 relative aux *activités immobilières des établissements d'enseignement supérieur*, aux structures interuniversitaires de coopération et aux conditions de recrutement et d'emploi du personnel enseignant et universitaire ;

- Loi n° 2011-617 du 1^{er} juin 2011 relative à l'organisation du *championnat d'Europe de football* de l'UEFA en 2016.

Commission de l'économie (1)

- Loi n° 2010-156 du 7 février 2011 relative à la *solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement*.

Commission des finances (1) :

- Loi organique n° 2011-416 du 19 avril 2011 tendant à l'approbation d'accords entre l'État et les collectivités territoriales de *Saint-Martin, Saint-Barthélemy* et de *Polynésie française*.

Commission des lois (10) :

- Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la *dissimulation du visage* dans l'espace public ;

- Loi organique n° 2010-1341 du 10 novembre 2010 relative à la *limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire* ;

- Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au *département de Mayotte* ;

- Loi n° 2011-103 du 27 janvier 2011 relatif à la *représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration* et de surveillance et à l'égalité professionnelle ;

- Loi n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les *moyens du Parlement* en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques ;

- Loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à *l'élection des députés et sénateurs* ;

- Loi n° 2011-575 du 26 mai 2011 relative à *l'élection des représentants au Parlement européen* ;

- Loi n° 2011-606 du 31 mai 2011 relative au maintien en fonctions au-delà de la *limite d'âge de fonctionnaires* nommés dans des emplois à la décision du Gouvernement ;

- Loi n° 2011-663 du 15 juin 2011 prorogeant le mandat des *conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger* ;

- Loi n° 2011-664 du 15 juin 2011 actualisant l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant *statut général des fonctionnaires des communes* et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs.

**B. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS ADOPTÉES DÉFINITIVEMENT
AU COURS DE LA SESSION ORDINAIRE DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE
2010-2011**

Le taux de mise en application des lois est évidemment fonction de la date de promulgation des textes au cours de l'année parlementaire écoulée.

Pour tenir compte du délai de six mois fixé par les instructions du Premier ministre pour prendre 100% des mesures réglementaires d'application d'une loi à dater de sa promulgation, il faut donc considérer, au 31 décembre 2011, la mise en application des lois adoptées définitivement avant le 30 juin 2011, dont les mesures réglementaires auraient dû être intégralement publiées à la fin de l'année civile 2011.

Il s'agit, cette année de 33 lois dont 8 lois ont été pleinement mises en application, 21 lois ne le sont encore que partiellement et 4 lois ne l'ont pas été du tout.

Sur les 540 mesures réglementaires attendues pour les lois adoptées définitivement au 30 juin 2011, 346 avaient été prises au 31 décembre 2011 soit 64 %. **194 mesures restent à prendre, soit 36 %.**

Les nouveaux efforts entrepris par le Gouvernement pour la publication de la totalité des textes réglementaires d'application des lois dans le délai de six mois exigé par le Premier ministre commencent à porter leurs fruits mais demeurent toutefois insuffisants par rapport à l'objectif ambitieux de 100 % que le Gouvernement s'est fixé à lui-même.

Certes, il est possible de faire valoir que l'effort important engagé par le Gouvernement n'a réellement débuté qu'en mars 2011, c'est-à-dire au début du second semestre de l'année parlementaire, avec la création du Comité de suivi. A l'inverse, encore une fois, **la période de référence choisie cette année pour l'analyse du rapport sénatorial – février 2012, avec les statistiques arrêtées au 31 décembre 2011, au lieu, les années précédentes, de décembre 2011, avec des statistiques arrêtées au 30 septembre 2011 – est objectivement très favorable au Gouvernement.**

**Les 33 lois prescrivant un suivi réglementaire,
adoptées définitivement avant le 30 juin 2011**

(2010-2011)

	<i>Mesures attendues (prévues et non prévues)</i>	<i>Mesures prises (prévues et non prévues)</i>	<i>Mesures encore à prendre</i>
Commission des affaires étrangères (4)			
- Loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice du pouvoir de police de l'État en mer	1	1	0
- Loi n° 2011-14 du 5 janvier 2011 relative à la reconversion des militaires	5	0	5
- Loi n° 2011-266 du 14 mars 2011 relative à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs	1	0	1
- Loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériel de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité	20	19	1
Commission des affaires sociales (6)			
- Loi n° 2010-1215 du 15 octobre 2010 complétant les dispositions relatives à la démocratie sociale issues de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008	6	6	0
- Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites	89 dont 6 non prévues	75	14
- Loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011	44 dont 4 non prévues	34	10
- Loi n° 2011-302 du 22 mars 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques	12	8	4
- Loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge	19	17	2
- Loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique	8	0	8
Commission de la culture (1)			
- Loi n° 2011-590 du 26 mai 2011 relative au prix du livre numérique	3	2	1
Commission de l'économie (5)			
- Loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité	24 dont 6 non prévues	18	6
- Loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne	15 dont 2 non prévues	13	2
- Loi n° 2011-665 du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Île-de-France	1	1	0

	Mesures attendues (prévues et non prévues)	Mesures prises (prévues et non prévues)	Mesures encore à prendre
- Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer	5	0	5
- Loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique	2	1	1
Commission des finances (4)			
- Loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière	31	20	11
- Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014	2	2	0
- Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011	68 dont 1 non prévue	52	16
- Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010	54	29	25
Commission des lois (13)			
- Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte	4	3	1
- Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales	6	2	4
- Loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires	20 dont 3 non prévues	15	5
- Loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel	8	6	2
- Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure	29 dont 1 non prévue	13	16
- Loi n° 2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées	16	4	12
- Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits	5	5	0
- Loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits	1	1	0
- Loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue	1	1	0
- Loi n° 2011-411 du 14 avril 2011 ratifiant l'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France	1	1	0
- Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique	2	2	0

	Mesures attendues (prévues et non prévues)	Mesures prises (prévues et non prévues)	Mesures encore à prendre
- Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit	43	7	36
- Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité	16	12	4
TOTAL	563 dont 23 non prévues	369 dont 23 non prévues	194

C. AU 31 DÉCEMBRE 2011, SUR LES 33 LOIS APPELANT DES MESURES RÉGLEMENTAIRES, 8 (24 %) ÉTAIENT TOTALEMENT MISES EN APPLICATION, 21 (64 %) L'ÉTAIENT PARTIELLEMENT

Si l'on déduit des 48 lois promulguées (hors celles portant approbation de conventions, traités ou accords internationaux) les 15 lois d'application directe, il reste **33 lois prescrivant des mesures réglementaires** (35 en 2009-2010).

Sur ces 33 lois, on comptait au 31 décembre 2011 :

- **4 lois non mises en application (12 %)**, aucun texte réglementaire prévu n'étant paru ;
- **21 lois partiellement mises en application (64 %)**, une partie seulement des textes réglementaires d'application étant parue ;
- **8 lois mises en application (24 %)**, tous les textes réglementaires prévus étant parus.

Le tableau qui suit montre que la proportion de lois encore non mises en application en fin d'année parlementaire (12 %) n'a jamais été aussi basse depuis 2002, tandis que la proportion des lois mises en application (24 %) double.

État de mise en application des lois promulguées au cours de l'année parlementaire (de 2001-2002 à 2010-2011)

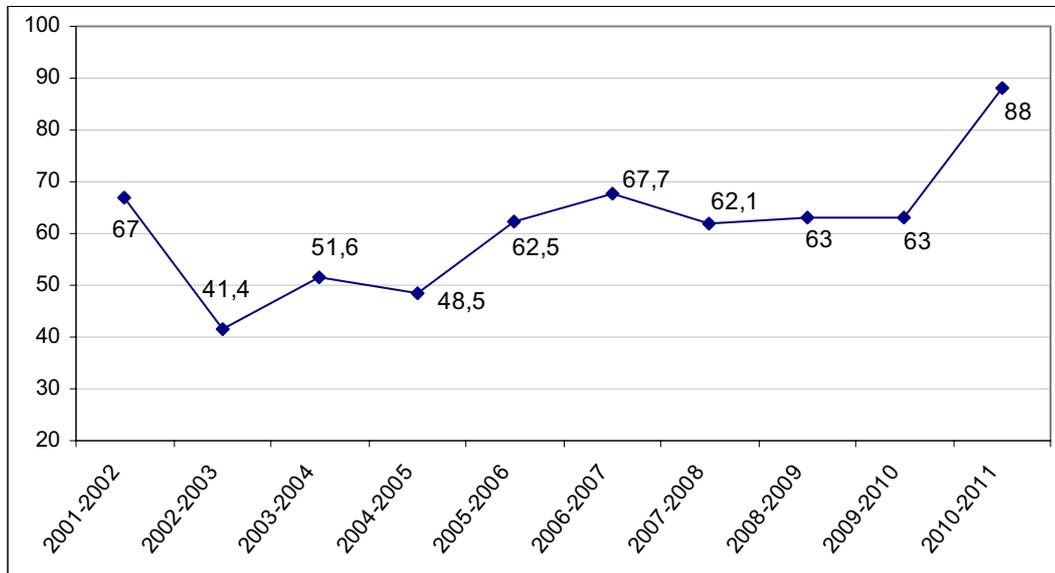
(en % arrondi des lois appelant des mesures réglementaires d'application ; au 30 septembre de chaque année parlementaire et au 31 décembre pour l'année 2010-2011)

Années	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Degré de mise en application										
Lois non mises en application	≈ 30 %	≈ 60 %	≈ 50 %	> 50 %	> 30 %	> 30 %	≈ 40 %	37 %	37 %	12 %
Lois partiellement mises en application	≈ 60 %	≈ 20 %	> 40 %	≈ 40 %	≈ 60 %	≈ 60 %	> 40 %	48 %	54 %	64 %
Lois mises en application	> 10 %	≈ 20 %	≈ 10 %	≈ 10 %	≈ 10 %	≈ 10 %	≈ 20 %	15 %	9 %	24 %

Au total, **l'ensemble des lois partiellement mises en application et des lois totalement mises en application représente 88 % du total des lois appelant des mesures réglementaires d'application.** Cette proportion, dépasse nettement en apparence celles des meilleures années antérieures (70 % pour les années 2006-2007, 2005-2006 et 2001-2002) – mais ne les surclasse pas néanmoins autant qu'il semble à première vue puisque la période de référence est allongée de trois mois cette année.

Évolution, depuis 2001-2002, de la part respective de l'ensemble des lois partiellement ou totalement mises en application dans le total des lois promulguées au cours de l'année parlementaire et appelant des mesures réglementaires d'application

(en % et au 30 septembre de chaque année de 2001-2002 à 2009-2010 ; au 31 décembre pour l'année 2010-2011)



1) Parmi les **8 lois ayant reçu toutes leurs mesures d'application**, 1 relève de la commission des affaires étrangères, 1 de la commission des affaires sociales, 1 de la commission de l'économie, 1 de la commission des finances et 4 de la commission des lois.

Les 8 lois mises en application promulguées au cours de l'année parlementaire 2010-2011

	<i>Mesures prévues (hors rapports)</i>	<i>Mesures prises</i>
Commission des affaires étrangères (1) : - Loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer.	1	1
Commission des affaires sociales (1) : - Loi n° 2010-1215 du 15 octobre 2010 complétant les dispositions relatives à la démocratie sociale issues de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008.	6	6
Commission de l'économie (1) : - Loi n° 2011-665 du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Île-de-France.	1	1
Commission des finances (1) : - Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.	2	2
Commission des lois (4) : - Loi organique n° 2011-233 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ; - Loi n° 2011-234 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ; - Loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue ; - Loi n° 2011-411 du 14 avril 2011 ratifiant l'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France.	5 1 1 2	5 1 1 2
TOTAL	19	19

Ces 8 lois ont pour caractéristique commune une faible densité de suivi réglementaire puisqu'elles prescrivaient au total 19 mesures d'application, soit à peine plus de 2 mesures en moyenne par loi.

2) Les **21 lois partiellement mises en application au 31 décembre 2011** le sont dans des conditions très inégales.

15 de ces textes appellent un suivi réglementaire peu important (1 à 30 mesures prévues).

A noter que **le faible nombre de mesures réglementaires attendues n'est pas forcément le gage d'une mise en application rapide** comme en témoignent quatre lois promulguées à la fin de l'année 2010 ou au début de l'année 2011 : la loi n° 2011-266 du 14 mars 2011 relative à la *lutte contre la*

prolifération des armes de destruction massive (0 mesure prise sur 1 mesure attendue depuis dix mois), la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer (0 mesure prise sur 5 mesures attendues depuis sept mois), la loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique (0 mesure prise sur 8 mesures attendues depuis plus de six mois) et la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique (1 mesure prise sur 2 mesures attendues depuis plus de six mois).

Seules trois lois nécessitent plus de 50 mesures réglementaires d'application.

**Les 21 lois partiellement mises en application, adoptées définitivement
pendant la session ordinaire de l'année parlementaire 2010-2011
(du 1^{er} octobre 2010 au 13 juillet 2011)**

	<i>État de mise en application au 31 décembre 2011</i>		
	<i>Mesures prévues (hors rapports)</i>	<i>Mesures prises</i>	<i>Mesures à prendre</i>
Commission des affaires étrangères (1) :			
- Loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériel de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité	20	19	1
Commission des affaires sociales (4) :			
- Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites	83	69	14
- Loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011	40	30	10
- Loi n° 2011-302 du 22 mars 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques	12	8	4
- Loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge	19	17	2
Commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) :			
- Loi n° 2011-590 du 26 mai 2011 relative au prix du livre numérique	3	2	1
Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (3) :			
- Loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité	18	12	6
- Loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne	13	11	2
- Loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique	2	1	1
Commission des finances (3) :			
- Loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière	31	20	11
- Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011	67	51	16
- Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010	54	29	25
Commission des lois (9) :			
- Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relatif au département de Mayotte	4	3	1
- Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales	6	2	4
- Loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires	17	12	5
- Loi n° 2011- 94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel	8	6	2

	<i>État de mise en application au 31 décembre 2011</i>		
	<i>Mesures prévues (hors rapports)</i>	<i>Mesures prises</i>	<i>Mesures à prendre</i>
- Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure	28	12	16
- Loi n° 2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées	16	4	12
- Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique	2	2	0
- Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit	43	7	36
- Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité	16	12	4
TOTAL	502	329	173

3) Parmi les **4 lois non mises en application** figurent 1 loi, promulguée pendant la session extraordinaire de juillet 2011, prescrivant un suivi réglementaire et **3 textes promulgués plus de six mois avant l'échéance du 31 décembre 2011.**

**Les 4 lois non mises en application adoptées définitivement
lors de la session ordinaire de l'année parlementaire 2010-2011**

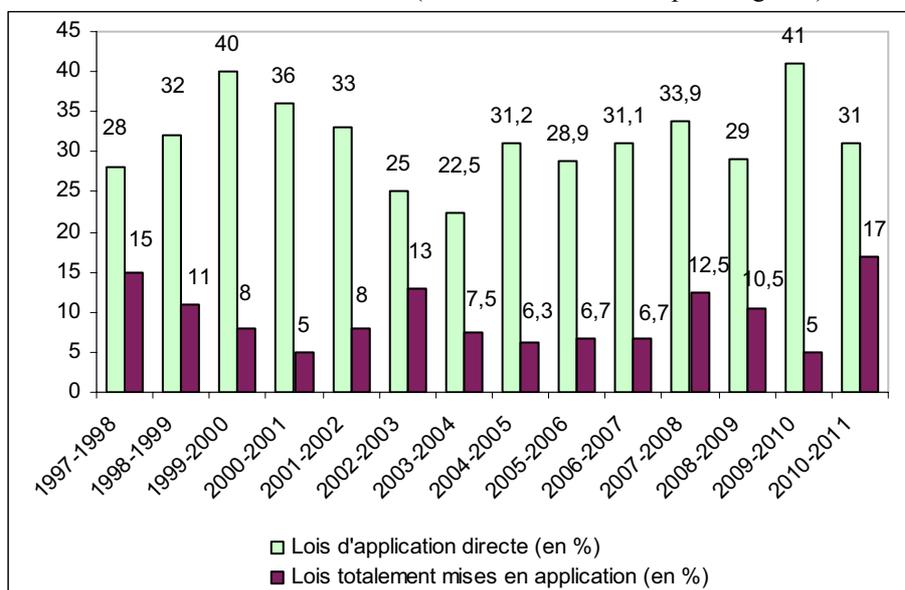
	<i>Nombre de mesures prévues encore à prendre (hors rapports)</i>
Commission des affaires étrangères et de la défense (2) :	
- Loi n° 2011-14 du 5 janvier 2011 relative à la reconversion des militaires	5
- Loi n° 2011-266 du 14 mars 2011 relative à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs	1
Commission des affaires sociales (1) :	
- Loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique	8
Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) :	
- Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer	5
TOTAL	19

Ainsi, au 31 décembre 2011, les 48 lois promulguées au cours de l'année parlementaire écoulée (hors lois portant approbation de traités, accords et conventions) se répartissaient entre deux catégories :

– les lois qui n’attendaient pas ou plus de textes réglementaires d’application, parce qu’elles sont d’application directe (15, soit 31 %), ou parce qu’elles ont été totalement mises en application (8, soit 17 %), soit **48 %** du total ;

– les lois qui n’étaient encore pas du tout mises en application (4, soit 8 %) et celles qui étaient partiellement mises en application (21, soit 44 %), soit **52 %** du total des lois adoptées définitivement au cours de la session ordinaire de 2001-2011.

Évolution des proportions de lois d’application directe et de lois mises en application au cours de l’année parlementaire de leur publication de 1997-1998 à 2010-2011 (en % du total des lois promulguées)



D. DIMINUTION DU NOMBRE DE MESURES RÉGLEMENTAIRES PRESCRITES PAR LE LÉGISLATEUR ET PROGRESSION DE LEUR TAUX DE PUBLICATION

La publication d’un texte d’application d’une loi peut être réalisée :

– soit en exécution d’une prescription expressément formulée par la loi (« *Un décret fixera les conditions...* ») ;

– soit à l’initiative du Gouvernement, en l’absence de toute prescription législative explicite.

Dans le premier cas, il s’agit de « *mesures prévues* », dans le second cas, de « *mesures non prévues* ».

1) L'année parlementaire 2010-2011 est caractérisée par une double évolution :

– une **légère diminution du nombre des lois promulguées appelant des mesures d'application**, à savoir **33** (contre 31 à 37 lois de ce type chaque année depuis 2003-2004 dont 35 en 2009-2010) ;

– une **diminution, dans ces lois, du nombre de dispositions prescrivant un suivi réglementaire**, à savoir **540** (670 en 2009-2010, 615 en 2008-2009, 395 en 2007-2008) retrouvant ainsi un seuil voisin de celui de l'année 2006-2007 (548).

Il s'ensuit que le **nombre moyen, par loi, de dispositions prescrivant un suivi réglementaire** qui était passé de 11, en 2007-2008, à 24, en 2008-2009 puis redescendu à 19 en 2009-2010, a continué à décroître jusqu'à **16** en 2010-2011.

**Nombre moyen (arrondi), par loi
de dispositions prescrivant un texte réglementaire
(évolution de 2000-2001 à 2010-2011)**

	<i>Affaires étrangères</i>	<i>Affaires sociales</i>	<i>Culture</i>	<i>Économie</i>	<i>Finances</i>	<i>Lois</i>	<i>Commissions spéciales</i>	<i>Moyenne</i>
2000-2001	-	18	11	22	13	12	-	16
2001-2002	-	45	6	18	25	12	8	23
2002-2003	1	25	5	10	21	10	22	14
2003-2004	-	44	1	11	26	17	-	23
2004-2005	23	27	9	29	23	6	-	20
2005-2006	3	20	8	21	16	7	12	14
2006-2007	0	24	6	29	22	14	1	18
2007-2008	5	10	2	7	20	6	105	11
2008-2009	24	68	8	22	11	11	-	24
2009-2010	5	20	4	48	16	9	28	19
2010-2011	5 (4 lois)	28 (6 lois)	3 (1 loi)	8 (5 lois)	38 (4 lois)	12 (13 lois)	-	16 (33 lois)

2) **Pour l'année parlementaire 2010-2011**, comme déjà souligné, **il n'est pas possible d'opérer une stricte comparaison avec les années antérieures** où était pris en considération le taux de publication au 30 septembre des mesures réglementaires prescrites, taux qui s'était nettement dégradé l'an dernier pour atteindre 20,1 % (après des taux oscillant entre 24,6 % et 32,1 % au cours des quatre années précédentes), puisque la période considérée s'étend jusqu'au 31 décembre 2011 et présente **un taux de publication des mesures réglementaires atteignant 64 %**.

**État de mise en application des dispositions législatives
prescrivant un texte réglementaire de 1997-1998 à 2010-2011**

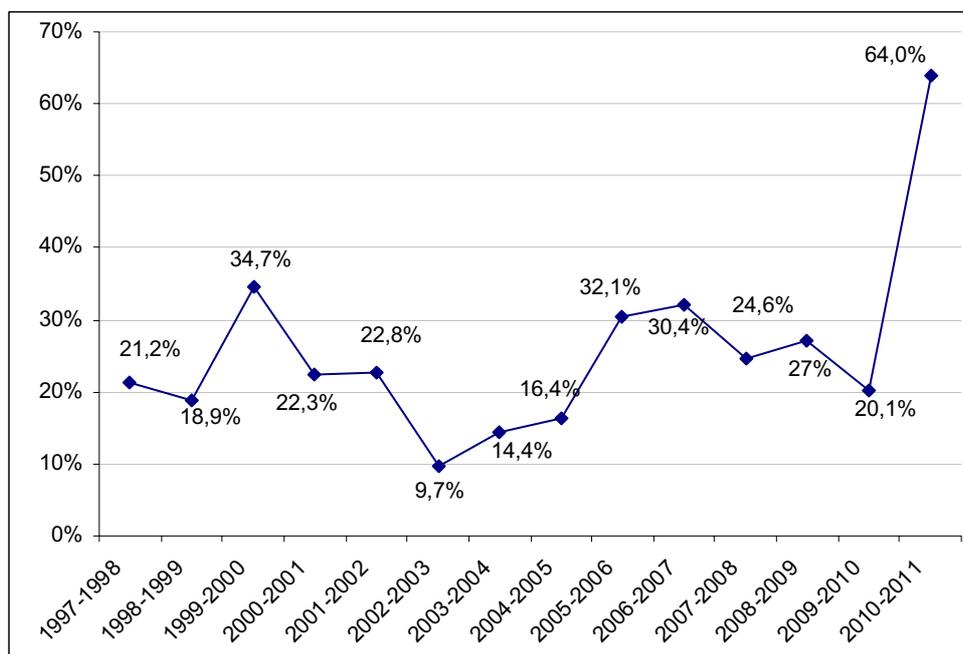
(au 30 septembre de chaque année parlementaire et au 31 décembre pour l'année 2011)

	Nombre de lois prescrivant un suivi réglementaire	Nombre de mesures réglementaires prévues	Nombre de mesures réglementaires prises		Nombre de mesures réglementaires encore à prendre	
1997-1998	33	358	76	21,2 %	282	78,8 %
1998-1999	32	392	74	18,9 %	318	81,1 %
1999-2000	32	331	115	34,7 %	216	65,3 %
2000-2001	27	425	95	22,4 %	330	77,6 %
2001-2002	27	617	141	22,9 %	476	77,1 %
2002-2003	41	559	54	9,7 %	505	90,3 %
2003-2004	31	699	101	14,4 %	598	85,6 %
2004-2005	33	670	110	16,4 %	560	83,6 %
2005-2006	32	454	138	30,4 %	316	69,6 %
2006-2007	31	548	176	32,1 %	372	67,9 %
2007-2008	37	395	97	24,6 %	298	75,4 %
2008-2009	27	615	165	27 %	450	73 %
2009-2010	35	670	135	20,1 %	535	79,8 %
2010-2011	33	540	346	64 %	194	36 %

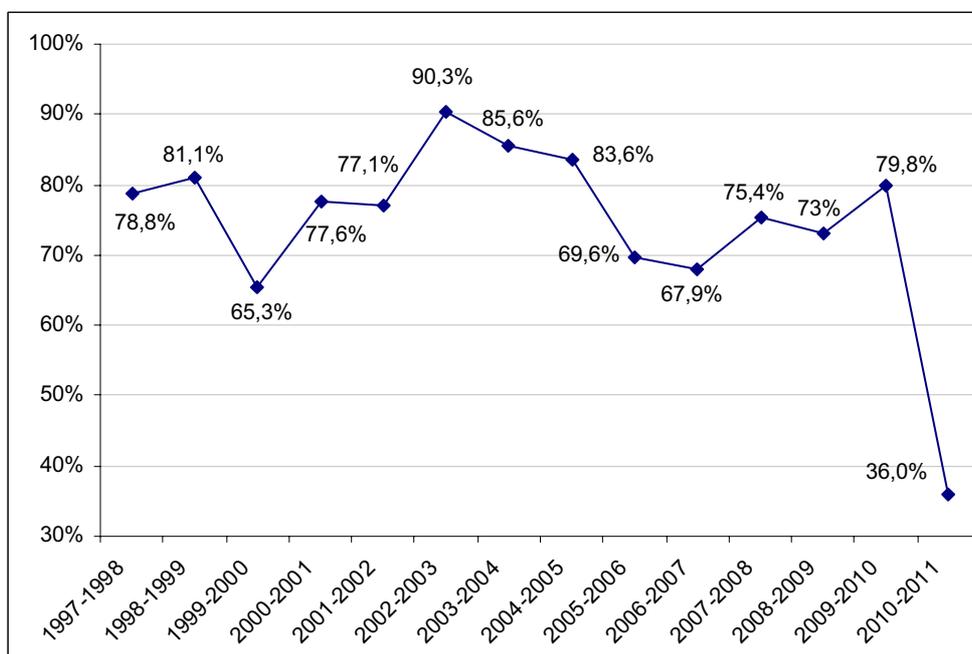
Comme déjà observé, la forte progression constatée en 2010-2011 intervient dans **un contexte de réduction du nombre des dispositions réglementaires prévues** (540 cette année contre 670 l'an passé, 615 en 2008-2009 et 395 en 2007-2008) et, surtout, d'**un délai supplémentaire de trois mois** (octobre, novembre et décembre 2011) pris en compte dans les statistiques pour la première fois.

Visualisations graphiques du tableau précédent

1. Mesures réglementaires prises par rapport aux mesures prévues



2. Mesures réglementaires encore à prendre par rapport aux mesures prévues



3) Le **taux de mise en application de 64 %** des dispositions législatives prescrivant un texte réglementaire recouvre, **selon la commission considérée, des performances contrastées allant de 45 %, pour la commission des lois, à 78 %, pour la commission des affaires sociales.**

Lois promulguées en 2010-2011
Mise en application des dispositions législatives prescrivant un texte réglementaire
 (au 31 décembre 2011)

	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Économie	Finances	Lois	Commission spéciale	Total
Dispositions législatives prescrivant un texte réglementaire	27	168	3	39	154	149	-	540
- entrées en application	20	130	2	25	102	67	-	346
- restant à appliquer	7	38	1	14	52	82	-	194
Taux de mise en application (arrondi)	74%	78 %	67 %	64 %	66%	45%	-	64 %

Source : Sénat, base Apleg, M.1, 1°, page 6.

En général, une des principales causes des fortes différences constatées entre les commissions, très variables d'une année sur l'autre, tient à la fois à l'échelonnement dans le temps de la promulgation des lois entrant dans leur champ de compétence respectif et à quelques lois nécessitant de très nombreuses mesures d'application. Cependant, cette année, aucune de ces deux explications ne suffit à justifier le **faible degré de publication des mesures attendues pour les lois relevant de la commission des lois**. En réalité, c'est la lenteur de la mise en application de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la *qualité du droit* qui est largement à l'origine de ce faible taux.

Désormais, avec la publication du présent rapport annuel au-delà des six mois suivant la promulgation de la dernière loi prise en compte, ces différences entre commissions devraient encore s'atténuer.

4) La promulgation, durant la session extraordinaire de juillet 2011, de 3 lois adoptées définitivement à la fin de la session ordinaire, qui ne demandent qu'un suivi réglementaire limité (29 mesures attendues, soit seulement 5 % du total requis pour toute l'année parlementaire) et sont presque totalement mises en application au 31 décembre 2011 (18 mesures prises), n'est pas de nature à fausser l'observation statistique.

**Session extraordinaire du 1^{er} au 13 juillet 2011 :
3 lois promulguées**

<i>Lois</i>	<i>État de mise en application</i>
- Loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge	17 mesures prises sur 19 mesures prévues
- Loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique	0 mesure prise sur 8 mesures prévues
- Loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherche comportant des projets ayant recours à cette technique	1 mesure prise sur 2 mesures prévues

Cette année, la **progression du niveau de publication des mesures réglementaires, passé, en apparence, de 20 % à 64 %, résulte à la fois de l'effort réalisé par le Gouvernement et du délai supplémentaire de trois mois résultant de la modification de la date de présentation du présent rapport sénatorial.**

Que l'on retienne ou non les 18 mesures prises sur les 29 mesures d'application résultant des 3 lois adoptées définitivement à la fin de la session ordinaire de 2010-2011 et promulguées en juillet, le taux moyen de publication des mesures réglementaires prévues pour l'année parlementaire 2010-2011 demeure inchangé à 64 %.

5) En outre, **23 mesures réglementaires d'application non explicitement prévues** par le législateur ont été prises par le Gouvernement.

Nombre total de mesures réglementaires prises (prévues et non prévues)
(lois adoptées définitivement pendant la session ordinaire de l'année parlementaire 2010-2011, hors lois d'application directe)

	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Économie	Finances	Lois	Commission spéciale	Total
- mesures réglementaires prévues par la loi et prises	20	130	2	25	102	67	-	346
- mesures réglementaires prises mais non prévues par la loi	-	10	-	8	1	4	-	23
TOTAL	20	140	2	33	103	71	-	369

Source : Sénat, base APLEG, M.1, 2°, page 6.

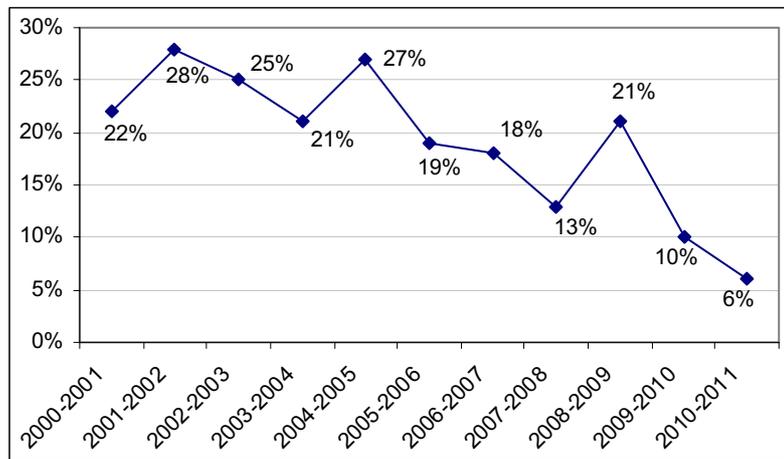
Dans le total des mesures d'application prises, **la proportion de mesures réglementaires qui n'étaient pas prévues par la loi n'est que de 6 % en 2010-2011** (contre 10 % en 2009-2010, 21 % en 2008-2009, 13 % en 2007-2008, 18 % en 2006-2007, 19 % en 2005-2006, 27 % en 2004-2005), ce qui vient poursuivre la tendance à la diminution de cette proportion constatée depuis 2005-2006.

Proportion des mesures réglementaires publiées, non prévues par la loi, dans le total des mesures réglementaires publiées, non prévues et prévues

Évolution de 2000-2001 à 2010-2011

(au 30 septembre de chaque année et au 31 décembre pour 2010-2011)

(% arrondis)



Si l'on prend en compte les mesures non prévues prises par le Gouvernement, **le taux de mise en application des lois promulguées en 2010-2011 passe de 64 % (346 mesures sur 540) à 66 % (369 mesures sur 563).**

194 mesures restent à prendre.

E. ALLONGEMENT DES DÉLAIS DE PUBLICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES PRÉVUS ET PARUS

Depuis plusieurs années, une année sur deux, les délais de publication s'allongeaient puis raccourcissaient.

1) Cette évolution en dents de scie n'est plus observée cette année puisque **le nombre de mesures réglementaires parues dans les six mois de la promulgation de la loi diminue pour la deuxième année consécutive.**

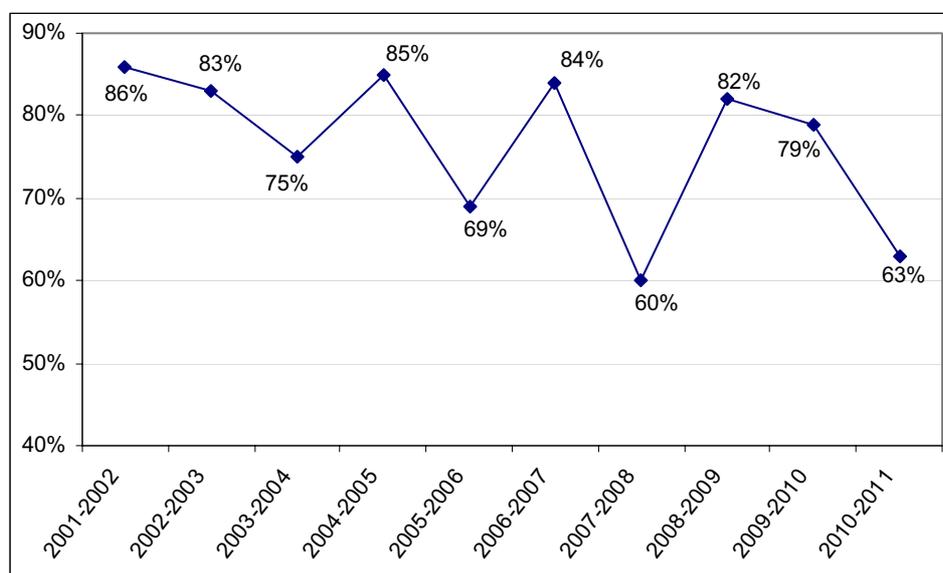
Pour les **346 textes réglementaires explicitement prévus et parus, pour les 33 lois promulguées en 2010-2011** prévoyant des mesures

d'application, les délais de publication ont été plus longs que l'année précédente :

– **63 % ont été publiés en moins de six mois** (délai requis par les instructions du Premier ministre), **contre 79 % en 2009-2010** ;

– **37 % ont été publiés en plus de six mois**, (contre 21% en 2009-2010, 18 % en 2008-2009, 41 % en 2007-2008, 16 % en 2006-2007, 31 % en 2005-2006, 15 % en 2004-2005, 25 % en 2003-2004, 17 % en 2002-2003 et 14 % en 2001-2002).

Part des mesures réglementaires publiées en moins de six mois dans le total des mesures publiées (de 2001-2002 à 2010-2011)



Le tableau qui suit précise les délais observés pour chaque commission permanente.

**Délais de publication des mesures d'application prévues
prises au cours l'année parlementaire pour les lois adoptées définitivement
au cours de la session ordinaire de l'année parlementaire 2010 2011**
(du 1^{er} octobre 2010 au 30 juin 2011)

Mesures prévues prises dans un délai	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Économie	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
≤6 mois	19	78	2	20	65	35	-	219	63 %
>6 mois-1 an	1	46	-	5	37	32	-	121	35 %
>1 an	-	6	-	-	-	-	-	6	2 %
TOTAL	20	130	2	25	102	67	-	346	100 %

Source : Sénat, base Apleg, M2, page 8.

Délai moyen : 5 mois et 3 jours Délai minimal : 1 jour Délai maximal : 1 an 1 mois et 20 jours

2) Pour les **23** autres textes réglementaires publiés mais qui n'étaient **pas prévus** par le législateur, le délai moyen de publication est inférieur à celui des six années précédentes avec **57 % publiés en moins de six mois** (contre 64 % en 2009-2010, 63 % en 2008-2009, 79 % en 2007-2008, 75 % en 2006-2007, 64 % en 2005-2006 et 85 % en 2004-2005) et un **délai moyen de cinq mois et demi**.

**Délais de publication des mesures d'application non prévues prises pour les lois adoptées
définitivement au cours de la session ordinaire de l'année parlementaire 2010 2011**
(du 1^{er} octobre 2010 au 13 juillet 2011)

Mesures non prévues prises dans un délai	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Économie	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
≤6 mois	-	5	-	7	1	-	-	13	57 %
>6 mois-1 an	-	5	-	-	-	4	-	9	39 %
>1 an	-	-	-	1	-	-	-	1	4%
TOTAL	-	10	-	8	1	4	-	23	100 %

Source : Sénat, base Apleg, M2, page 8.

Délai moyen : 5 mois et 14 jours Délai minimal : 1 jour Délai maximal : 1 an et 20 jours

Évidemment, le très faible nombre de 23 mesures publiées non prévues par le législateur n'influe pas sur le rythme de publication de l'ensemble des mesures réglementaires, prévues et non prévues.

La statistique cumulée (346 textes d'application prévus et publiés et 23 non prévus et publiés) est la suivante :

Délais de publication des mesures d'application, prévues et non prévues, prises pour les lois adoptées définitivement au cours de la session ordinaire de l'année parlementaire (du 1^{er} octobre 2010 au 30 juin 2011), à l'exclusion des rapports

Nombre de mesures prises dans un délai	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Économie	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
<6 mois	19	83	2	27	66	36	-	233	63 %
>6 mois-1 an	1	51	-	5	37	35	-	129	35 %
>1 an	-	6	-	1	-	-	-	7	2%
TOTAL	20	140	2	33	103	71	-	369	100 %

Source : Base Apleg, Sénat, M2, page 8.

Délai moyen : 5 mois et 4 jours Délai minimal : 1 jour Délai maximal : 1 an 1 mois et 20 jours

Les délais de publication, en termes cumulés (mesures prévues et non prévues), sont plus longs que ceux des deux dernières années :

– **moins de six mois : 63 % des textes, (contre 77 % en 2009-2010, 78 % en 2008-2009, 61 % en 2007-2008, 82 % en 2006-2007, 68 % en 1000 2005-2006, 85 % en 2004-2005 et 70 % en 2003-2004) ;**

– **plus de six mois : 37 % des textes, (22 % en 2009-2010, 22 % en 2008-2009, contre 38 % en 2007-2008, 18 % en 2006-2007, 32 % en 2005-2006, 15 % en 2004-2005 et 30 % en 2003-2004).**

L'année parlementaire 2010-2011 se caractérise donc par un allongement d'un mois et demi des délais moyens de publication des mesures d'application des lois, prévues et non prévues par le législateur, passant de trois mois et demi à cinq mois.

Délais moyens comparés de publication des mesures d'application des lois (quatre dernières années parlementaires)

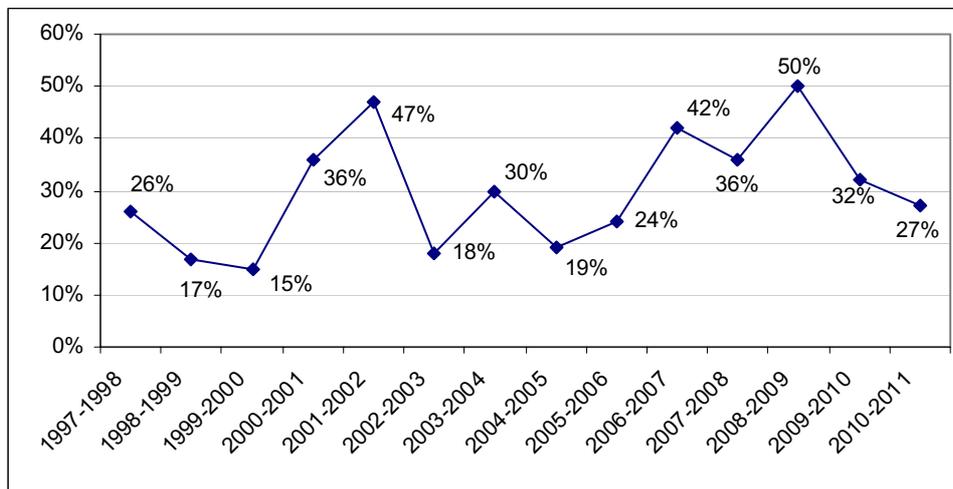
	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
<i>Textes prévus par le législateur (1)</i>	<i>5 mois</i>	<i>3 mois et 19 jours</i>	<i>3 mois et 12 jours</i>	<i>5 mois et 3 jours</i>
<i>Textes non prévus par le législateur (2)</i>	<i>3 mois et demi</i>	<i>4 mois et 9 jours</i>	<i>5 mois</i>	<i>5 mois et 14 jours</i>
<i>Cumul (1) + (2)</i>	<i>4 mois et demi</i>	<i>3 mois et 24 jours</i>	<i>3 mois et 17 jours</i>	<i>5 mois et 4 jours</i>

F. LOIS EXAMINÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE : QUELLE INCIDENCE SUR LEUR MISE EN APPLICATION ?

En 2010-2011, **13** textes législatifs (dont 6 lois d'application directe, et 7 prescrivant un suivi réglementaire) ont été promulgués après **examen selon la procédure accélérée**, les textes soumis de droit à cette procédure (3) étant exclus.

Cela représente **27 %** des 48 lois promulguées, pourcentage **en recul** par rapport aux deux années précédentes (19 lois sur 59 en 2009-2010, soit 32 % et 19 lois sur 38 soit 50 % en 2008-2009).

Part relative, dans le total des lois promulguées, des lois examinées après déclaration d'urgence ou selon la procédure accélérée (de 1997-1998 à 2010-2011) (textes en procédure accélérée de droit exclus)



Parmi les autres lois promulguées en 2010-2011, **le nombre de lois examinées selon la procédure accélérée de droit est revenu dans la norme après deux années exceptionnelles consécutives** : loi de *financement de la sécurité sociale pour 2011*, loi de *finances pour 2011*, loi de *finances rectificative pour 2010*, soit **3 lois examinées selon la procédure accélérée de droit**.

Ainsi **32 lois sur 48, soit 67 %**, ont été examinées selon la **procédure de droit commun** (contre 58 % en 2009-2010), soit une **nette décreue du recours à la procédure accélérée**.

Le tableau ci-après donne le degré de mise en application des 7 lois examinées selon la procédure accélérée et appelant des mesures réglementaires. Sur ces 7 lois, 1 a été promulguée pendant la session extraordinaire de juillet 2011.

**Les 7 lois examinées selon la procédure accélérée en 2010-2011,
prescrivant un suivi réglementaire (hors textes soumis de droit à la procédure accélérée)**

<i>Degré de mise en application des lois</i>	<i>État de mise en application au 31 décembre 2011</i>
1) Lois mises en application (2)	
- Loi n° 2010-1215 du 15 octobre 2010 complétant les dispositions relatives à la démocratie sociale issues de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008	6 mesures prises sur 6 mesures prévues
- Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2010 à 2014	2 mesures prises sur 2 mesures prévues
2) Lois partiellement mises en application (5)	
- Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites	75 mesures prises sur 83 mesures prévues et 6 non prévues
- Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte	3 mesures prises sur 4 mesures prévues
- Loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne	13 mesures prises sur 13 mesures prévues et 2 non prévues
- Loi n° 2011-302 du 22 mars 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques	8 mesures prises sur 12 mesures prévues
- Loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique	1 mesure prise sur 2 mesures prévues

Dans quelle mesure le choix du recours à la procédure accélérée a-t-il emporté une célérité accrue pour la mise en application des lois examinées selon cette procédure en 2010-2011 ?

1) La réponse à cette question résulte d'abord de l'**état de mise en application des lois promulguées en 2010-2011, selon les modalités de leur adoption** :

- 7 lois pour lesquelles le Gouvernement a engagé la procédure accélérée en 2010-2011 et 3 lois examinées en procédure accélérée de droit appellent des mesures réglementaires ;

- parmi les 32 lois examinées selon la procédure de droit commun, 23 prévoient des mesures réglementaires.

État de mise en application des lois selon leurs modalités d'examen (2010-2011)

	Lois examinées selon la procédure accélérée	Lois examinées, de droit, selon la procédure accélérée (1)	Lois examinées selon la procédure de droit commun	Ensemble des lois
Mises en application	2	-	6	8
Partiellement mises en application	5	3	13	21
Non mises en application	-	-	4	4
Total	7	3	23	33
Application directe (pour mémoire)	(6)	(0)	(9)	(15)

Source : Sénat, base APLEG, LI, pages 24, 38 et 50.

(1) Loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, loi de finances pour 2011, loi de finances rectificative pour 2010.

Le tableau ci-dessus montre que, pour les lois requérant un suivi réglementaire, **l'état de mise en application des lois examinées selon la procédure accélérée de droit est plus avancé que celui des lois examinées selon la procédure accélérée, lui-même plus avancé que celui des lois examinées selon la procédure de droit commun :**

– 3 lois examinées, de droit, selon la procédure accélérée et requérant un suivi règlementaire, sont toutes partiellement mises en application ;

– 2 lois sont totalement mises en application (soit 29 %) sur les 7 lois examinées selon la procédure accélérée et requérant des mesures d'application, contre 6 sur 23 (soit 26 %) parmi les lois examinées selon la procédure de droit commun ;

– 5 lois sont partiellement mises en application (soit 71 %) sur les 7 lois examinées selon la procédure accélérée, contre 13 sur 23 (soit 57 %) parmi les lois examinées selon la procédure de droit commun ;

– aucune loi n'est pas mise en application sur les 7 lois examinées selon la procédure accélérée, contre 4 sur 23 (soit 17 %) parmi les lois examinées selon la procédure de droit commun.

Ainsi, la totalité des 7 lois examinées selon la procédure accélérée et requérant des mesures réglementaires étaient totalement ou partiellement mises en application au 31 décembre 2011, contre 83 % (19 sur 23) des lois examinées selon la procédure de droit commun.

2) Il faut aussi comparer **le nombre et la proportion de mesures mises en application**, selon la procédure mise en œuvre.

A cet égard, **la procédure accélérée**, en principe favorable pour le degré de mise en application des lois concernées, **a eu rarement une influence positive sur le taux de publication des mesures réglementaires prescrites** (hors lois soumises de droit à la procédure accélérée).

C'est ainsi qu'avait pu être déploré, en 2002-2003, **le niveau dérisoire du taux de mise en application des dispositions, insérées dans les lois examinées après déclaration d'urgence, appelant un suivi réglementaire** : moins de **3 %** ! Mais les trois années parlementaires suivantes avaient été caractérisées par un progrès très sensible, à un rythme rapidement croissant : **5,3 %**, puis **14 %** et enfin **25 %**.

Puis les années 2006-2007 et 2007-2008 avaient traduit un recul préoccupant avec des taux respectifs de **16%** puis de **10 %**.

La situation s'était redressée nettement en 2008-2009, avec un taux de publication de **21 %**, les dispositions de ces seules lois représentant d'ailleurs près des deux tiers du total prévu pour l'ensemble des lois promulguées (soit **63,2 %**, en 2009-2010 contre **51,6 %** en 2007-2008).

Cependant, le bilan était meilleur pour les lois examinées selon la procédure de droit commun : **26 %** des mesures d'application prévues avaient été publiées tandis que ce bilan était excellent pour les lois examinées en urgence de droit, mises en application à **68 %**, taux supérieur à celui de l'année précédente (**50 %**).

Pour l'année parlementaire 2009-2010, avaient été publiées, au 30 septembre 2010, **12,5 %** des mesures réglementaires à prendre pour les lois examinées selon la **procédure accélérée**, **36,2 %** pour les lois de finances et la loi de financement de la sécurité sociale, examinées selon la **procédure accélérée de droit** ; enfin, **35,7 %** pour les lois examinées selon le **droit commun**.

Pour l'année parlementaire 2010-2011 :

– sur 161 mesures réglementaires prévues par les lois de finances et la loi de financement de la sécurité sociale, examinées selon la **procédure accélérée de droit**, 110 étaient prises, soit **68 %** ;

– sur 122 mesures réglementaires à prendre pour les lois examinées selon la **procédure accélérée**, 100 étaient publiées au 31 décembre 2011, soit **82 %** ;

– enfin, sur 257 mesures prévues par les lois examinées selon le **droit commun**, 136 étaient publiées, soit **53 %**.

En 2010-2011, à l'inverse de toutes les années précédentes, la mise en application des lois examinées selon la procédure accélérée, de droit ou non, est la plus performante, alors même que le nombre de mesures réglementaires à prendre pour ces lois, soit 283, représente 52 % (60 % en 2009-2010) du suivi réglementaire prescrit par l'ensemble des lois promulguées.

G. PUBLICATION, SELON LEUR ORIGINE, DES MESURES D'APPLICATION PRÉVUES PAR LES LOIS PROMULGUÉES EN 2010-2011 : SENSIBLE AMÉLIORATION DU SUIVI RÉGLEMENTAIRE DES AMENDEMENTS DU SÉNAT

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, disposition introduite en commission mixte paritaire. Ces distinctions permettent d'apprécier, au moins partiellement, la propension du pouvoir réglementaire à donner suite aux initiatives des parlementaires.

Comme à l'accoutumée, la priorité du Gouvernement a été accordée cette année encore au suivi réglementaire des dispositions figurant dans le texte initial des projets ou propositions de loi.

60 % des mesures réglementaires publiées, soit 208 sur 346, étaient prévues par le texte initial.

Origines des mesures réglementaires d'application prévues par les lois adoptées définitivement au cours de la session ordinaire de l'année parlementaire 2010-2011 (du 1^{er} octobre 2010 au 30 juin 2011)

Origine des mesures prévues	Texte initial	Amendements du Gouvernement	Amendements du Sénat	Amendements de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Total
Total	308	55	76	101	-	540
% du total général	57 %	10 %	14 %	19 %	-	100 %
dont :						
prises	208	28	50	60	-	346
restant à prendre	100	27	26	41	-	194
Taux de publication (arrondi)	68 %	51 %	66 %	60 %	-	64 %

Source : Sénat, base APLEG, M.3, page 9.

Par rapport à 2009-2010, le **taux de publication des 76 mesures réglementaires prévues par les amendements émanant des sénateurs s'améliore considérablement en atteignant 66 % en 2010-2011** (16 % en 2009-2010, 19 % en 2008-2009) avec 50 mesures prises.

A noter que le **nombre de dispositions législatives résultant d'amendements sénatoriaux et prescrivant un suivi réglementaire, représente, par rapport à l'année précédente, une part moins importante (14 %, contre 25% en 2009-2010, 19 % en 2008-2009, 27 % en 2007-2008, 20 % en 2006-2007 et 24 % en 2005-2006).**

Quant au suivi réglementaire des dispositions introduites à l'initiative des députés, son évolution est également très positive avec un gain de 41 points, passant de 19 % l'an passé à 60 %.

Pour le suivi des amendements du Gouvernement, le taux de publication s'améliore de 32 points cette année, atteignant 51 % contre 19 %, alors même que le nombre de mesures à prendre a augmenté de 28 % (55 mesures prévues en 2010-2011 contre 43 en 2009-2010 et 56 en 2008-2009).

Taux de publication, par commission, des mesures réglementaires dans les lois adoptées définitivement au cours de la session ordinaire de l'année parlementaire 2010-2011

	<i>Affaires étrangères</i>	<i>Affaires sociales</i>	<i>Culture</i>	<i>Économie</i>	<i>Finances</i>	<i>Lois</i>	<i>Commission spéciale</i>
<i>Mesures prévues (540)</i>	27	168	3	39	154	149	-
<i>Mesures prises (346)</i>	20	130	2	25	102	67	-
<i>Taux de publication arrondi</i>	74%	78 %	67 %	64 %	66 %	45 %	-

Source : Sénat, base Apleg, M.3, pages 10 à 16.

Taux de publication, par commission, des mesures réglementaires issues des amendements introduits par le Sénat dans les lois adoptées définitivement au cours de la session ordinaire de l'année parlementaire 2010-2011

	<i>Affaires étrangères</i>	<i>Affaires sociales</i>	<i>Culture</i>	<i>Économie</i>	<i>Finances</i>	<i>Lois</i>	<i>Commission spéciale</i>
<i>Mesures prévues (76)</i>	4	32	1	3	17	19	-
<i>Mesures prises (50)</i>	4	23	1	1	11	10	-
<i>Taux de publication arrondi</i>	100%	72 %	100 %	33 %	65 %	53 %	-

Source : Sénat, base Apleg, M.3, pages 10 à 16.

III. MISE EN APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES DEPUIS 1981 : LES LOIS RÉCENTES PRIVILÉGIÉES

Il s'agit :

- de l'évolution du nombre de lois en attente de suivi réglementaire ;
- des mesures réglementaires prises en 2010-2011 pour la mise en application des lois promulguées antérieurement à cette année parlementaire ;
- des mesures réglementaires prises, depuis le début de la XIII^{ème} législature, pour la mise en application des lois promulguées pendant cette même législature ;

– du suivi réglementaire opéré pendant la XIII^{ème} législature de la mise en application des lois promulguées au cours des législatures précédentes.

A. SUR LES 1 677 LOIS PROMULGUÉES DEPUIS JUIN 1981, 261 SONT EN ATTENTE DE SUIVI RÉGLEMENTAIRE

Parmi les 1 677 lois promulguées de juin 1981 à fin décembre 2011, on dénombre 261 lois en attente de suivi réglementaire, la plus ancienne, relative aux établissements de crédit, datant de 1984 :

– **28 lois n’ont encore reçu aucun des textes réglementaires requis**, (dont 4 lois promulguées en 2010-2011), ce qui ne signifie pas pour autant que leur absence d’entrée en application ait été totale, certaines comportant des dispositions d’application directe ; 12 relèvent de la commission des lois ; **la plus ancienne remonte toujours à 1997 ;**

– **233 lois restent partiellement mises en application**, (dont 21 promulguées en 2010-2011), surtout examinées au fond par les commissions des lois (71), des affaires sociales (56), des finances (38) et de l’économie (46) ; **la plus ancienne remonte toujours à 1984.**

Ces 261 lois (28 + 233) représentent 16 % des 1677 lois promulguées depuis juin 1981, pourcentage proche de celui de l’année parlementaire précédente (15,1 % en 2009-2010 pour 1 605 lois, 15,1 % en 2008-2009 pour 1 543, 16,3 % en 2007-2008 pour 1 505 lois, 16,3 % en 2006-2007 pour 1 450 lois, 16,1 % en 2005-2006, pour 1 405 lois ; 16,3 % en 2004-2005, pour 1 360 lois).

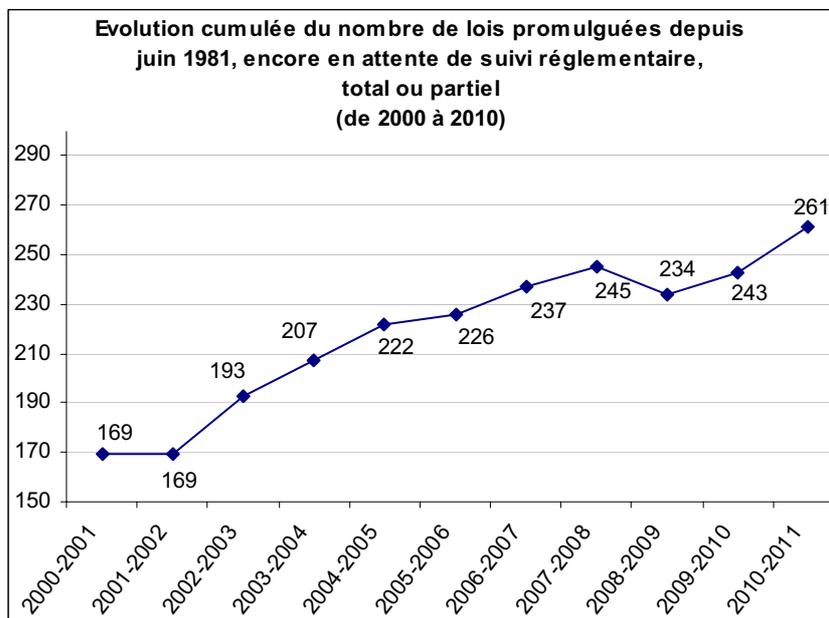
De 2009-2010 à 2010-2011, on note :

- 2 lois de plus non mises en application ;
- 16 lois de plus partiellement mises en application.

Le nombre de lois promulguées depuis 1981 en attente de suivi réglementaire a donc augmenté, d’une année à l’autre, de 18 unités (9 l’année dernière).

La diminution de ce nombre constatée en 2008-2009, et pour la première fois depuis 2000-2001, n’a donc constitué qu’un fait isolé.

**Nombre de lois promulguées, depuis juin 1981, encore en attente de mise en application, totale ou partielle
(Évolution cumulée de 2000-2001 à 2010-2011)**



De nouveau s'éloigne la perspective, fugitivement entrevue il y a deux ans, d'une diminution du nombre de lois en attente de mesures d'application.

D'ailleurs, une telle perspective paraissait d'autant plus illusoire que la baisse constatée en 2008-2009 résultait de la mise en application de lois récentes, à laquelle va la priorité de tout gouvernement.

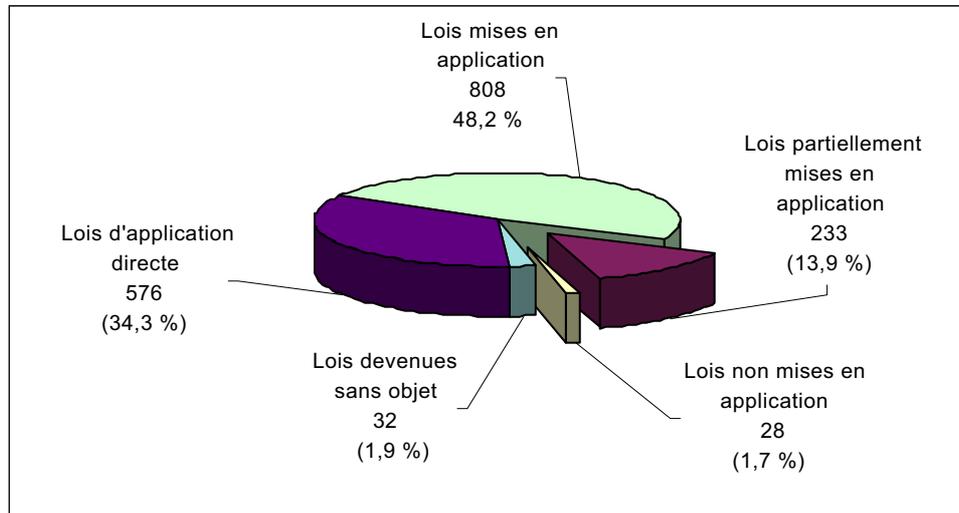
La mise en application des lois anciennes ne progresse guère. Au demeurant, on peut s'interroger sur la portée éventuelle de mesures réglementaires dont la publication a été différée depuis de nombreuses années et dont on peut penser que certaines sont probablement devenues aujourd'hui sans objet quand ce ne sont pas les lois elles-mêmes qui sont dans ce cas.

Le tableau ci-après fournit la répartition, par commission, des lois les plus anciennes attendant encore des textes réglementaires d'application. Il révèle que **les retards les plus manifestes demeurent, à une exception près, les mêmes qu'en 2009-2010**. La commission des affaires étrangères et de la défense fait exception, du moins pour les lois en attente de la totalité de leur suivi réglementaire, car aucune n'est antérieure à l'année parlementaire 2010-2011.

**Répartition, par commission, des lois les plus anciennes – et non devenues sans objet –
partiellement ou pas du tout
mises en application entre sept ans et vingt-sept ans après leur promulgation**

<i>Commissions</i>	<i>Lois non mises en application</i>	<i>Lois partiellement mises en application</i>
<i>Affaires étrangères et défense</i>	-	12 ans : 5 mesures attendues Loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de <i>la réserve militaire et du service de défense</i> (8 mesures prévues, 3 prises, encore 5 mesures attendues depuis 2004)
<i>Affaires sociales</i>	12 ans : 1 mesure attendue Loi n° 99-584 du 12 juillet 1999 modifiant l'ordonnance n° 82-283 du 26 mars 1982 portant création des <i>chèques vacances</i> (1 seule mesure prévue, 0 prise)	25 ans : 27 mesures attendues Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la <i>fonction publique hospitalière</i> (185 mesures prévues et non prévues dont 18 devenues sans objet, 158 prises, encore 27 attendues depuis 2006)
<i>Culture, éducation et communication</i>	11 ans : 1 mesure attendue Loi n° 2000-197 du 6 mars 2000 visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection des faits de <i>mauvais traitements à enfants</i> (1 seule mesure prévue, 0 prise)	27 ans : 11 mesures attendues Loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l' <i>enseignement supérieur</i> (157 mesures prévues et non prévues, 146 prises, encore 11 mesures attendues depuis 2004)
<i>Économie, développement durable et aménagement du territoire</i>	-	25 ans (urgence déclarée) : 1 mesure attendue Loi n° 86-1321 du 30 décembre 1986 relative à l'organisation économique en <i>agriculture</i> (6 mesures prévues et non prévues, 5 prises, encore 1 mesure attendue depuis 2004)
<i>Finances</i>	7 ans : 1 mesure attendue et <u>prise en 2010-2011</u> Loi n° 2004-1487 du 30 décembre 2004 relative à l'ouverture du <i>capital de DCN</i> et à la création par celle-ci de filiales (1 seule mesure prévue, 1 prise)	27 ans (urgence déclarée) : 3 mesures attendues Loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des <i>établissements de crédit</i> (117 mesures prévues et non prévues, 114 prises, encore 3 mesures attendues depuis 2006)
<i>Lois</i>	-	27 ans : 1 mesure attendue Loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des <i>régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion</i> (27 mesures prévues et non prévues, 26 prises, encore 1 mesure attendue depuis 2004)

**État, au 31 décembre 2011, de la mise en application
des 1 677 lois promulguées depuis juin 1981**



Au total, les **lois d'application directe, les lois totalement mises en application et les lois devenues sans objet constituent 84 % des lois promulguées depuis 1981, soit 1 416 lois sur 1 677.**

Comme déjà indiqué, **les 261 lois qui attendent encore tout ou partie des textes réglementaires qu'elles prévoient représentent 16 % des 1 677 lois promulguées depuis 1981.**

Les mesures réglementaires non encore prises sont au nombre de 3 246 (Sénat, base Apleg).

***B. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE, OPÉRÉ EN 2010-2011, DES LOIS
ANTÉRIEURES À CETTE ANNÉE PARLEMENTAIRE***

Pour appliquer des lois promulguées avant l'année parlementaire 2010-2011, **386 mesures réglementaires, prévues et non prévues, ont été prises, en 2010-2011, soit un nombre inférieur de 15 % à celui des mesures prises à cette fin en 2009-2010 (452).**

L'examen des délais de publication montre que **les nouvelles mesures prises ont principalement concerné des lois relativement récentes :**

– **221 mesures, soit 57 % des mesures prises l'ont été pour des lois de moins d'un an** (contre 60 % en 2009-2010, 45 % en 2008-2009, 34 % en 2007-2008, 29 % en 2006-2007, 39 % en 2005-2006, 46 % en 2004-2005, 54 % en 2003-2004 et 28 % en 2002-2003) ;

– **36 mesures, soit 16 % pour des lois de plus de deux ans** (16 % en 2009-2010, 45 % en 2008-2009, 27 % en 2007-2008, 38 % en 2006-2007, 31 % en 2005-2006, 24 % en 2004-2005, 19 % en 2003-2004 et 30 % en 2002-2003).

Autrement dit :

– plus de la moitié des mesures d’application prises ont porté sur des lois promulguées depuis moins d’une année ;

– **plus des quatre cinquièmes des mesures d’application sur des lois promulguées depuis moins de deux ans ;**

– moins d’un cinquième sur les lois les moins récentes, la plus ancienne remontant à plus de vingt-sept ans.

Délais de publication des mesures réglementaires d’application (prévues et non prévues) prises, au cours de l’année parlementaire 2010-2011, pour les lois promulguées antérieurement à cette année

(à l’exclusion des rapports au Parlement)

Nombre de mesures (prévues et non prévues) prises dans un délai	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Économie	Finances	Lois	Commissions spéciales	Total	% arrondi
< 6 mois	2	-	2	49	2	5	15	75	19%
6 mois à 1 an	4	22	2	88	3	19	8	146	38%
1 an à 2 ans	6	45	14	22	10	26	6	129	33%
> 2 ans	-	6	-	20	4	4	2	36	9%
TOTAL	12	73	18	179	19	54	31	386	100 %

Source : Sénat, base APLEG, M2, 1^o, page 7.

Délai moyen : 1 an 4 mois 13 jours Délai minimal : 3 mois Délai maximal : **21 ans 4 mois 25 jours**

Le Gouvernement s’est d’autant plus préoccupé de mettre en œuvre les lois promulguées au début de la XIII^{ème} législature et celles promulguées au cours de la législature précédente que les élections législatives de 2007 n’ont pas entraîné d’alternance politique.

En 2010-2011, 21 lois promulguées avant le 1^{er} octobre 2010 ont été totalement mises en application. La plus ancienne date de 2001.

**21 lois, promulguées avant le 1^{er} octobre 2010,
ont été totalement mises en application en 2010-2011**

Commission des affaires étrangères (2) :

- Loi n° 2009-971 relative à la *gendarmerie nationale* ;
- Loi n° 2010-819 tendant à l'élimination des *armes à sous-munitions*.

Commission des affaires sociales (4) :

- Loi n° 2004-1 relative à *l'accueil et à la protection de l'enfance* ;
- Loi n° 2005-706 relative aux *assistants maternels et aux assistants familiaux* ;
- Loi n° 2008-1258 en faveur des *revenus du travail* ;
- Loi n° 2010-209 visant à créer une *allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie*.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication (6) :

- Loi n° 2009-669 favorisant la diffusion et la protection de *la création sur Internet* ;
- Loi n° 2009-1312 tendant à garantir la *parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association* lorsqu'elles accueillent les élèves scolarisés hors de leur commune de résidence ;
- Loi n° 2010-501 visant à autoriser la *restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande* et relative à la gestion des collections ;
- Loi n° 2010-626 visant à encadrer *la profession d'agent sportif* ;
- Loi n° 2010-1127 visant à lutter contre *l'absentéisme scolaire* ;
- Loi n° 2010-1149 relative à *l'équipement numérique des établissements de spectacles cinématographiques*.

Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) :

- Loi n° 2010-238 visant à rendre obligatoire l'installation de *détecteurs de fumée* dans tous les lieux d'habitation.

Commission des finances (6) :

- Loi n° 2001-1276 de *finances rectificative pour 2001* * ;
- Loi n° 2002-1576 de *finances rectificative pour 2002** ;
- Loi n° 2004-804 pour le *soutien à la consommation et à l'investissement** ;
- Loi n° 2005-1564 portant diverses dispositions d'*adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'assurance* ;
- Loi n° 2005-1719 de *finances pour 2006** ;
- Loi n° 2007-1822 de *finances pour 2008**.

* lois examinées en urgence ou selon la procédure accélérée

Commission des lois (2) :

- Loi n° 2010-201 renforçant la *lutte contre les violences de groupe* et la protection des personnes chargées d'une mission de service public ;
- Loi n° 2010-658 relative à *l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée*.

Les taux de publication des mesures réglementaires d'application de plusieurs lois importantes, promulguées sous la XII^{ème} législature et seulement encore partiellement mises en application, ont enfin progressé par rapport à leur état au 30 septembre 2010 :

<i>Intitulé de la loi</i>	<i>Progression</i>	<i>Mesures encore attendues</i>
<i>Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.</i>	<i>à 96 % (+1 point)</i>	<i>5 <u>mesures</u> encore attendues 185 prises 4 <u>rappports</u> prévus et 3 non encore déposés</i>
<i>Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.</i>	<i>89 % (+3 points)</i>	<i>5 mesures encore attendues et 28 prises</i>
<i>Loi n° 2007-1631 du 21 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.</i>	<i>100 % (+11 points)</i>	<i>0 <u>mesure</u> encore attendue 8 prises 1 <u>rappport</u> prévu et 1 non encore déposé</i>
<i>Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.</i>	<i>92 % (+50 points)</i>	<i>1 mesure encore attendue et 11 prises</i>
<i>Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.</i>	<i>91 % (+9 points)</i>	<i>12 mesures encore attendues et 76 prises.</i>
<i>Loi n° 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet.</i>	<i>100 % (+33 points)</i>	<i>0 mesure encore attendue et 12 prises</i>

A noter que la loi n° 2007-1631 du 21 novembre **2007** relative à la *maîtrise de l'immigration*, à l'intégration et à l'asile ainsi que la loi n° 2009-669 du 12 juin **2009** favorisant la diffusion et la protection de la *création sur Internet* sont enfin entrées pleinement en application en 2011.

En revanche, comme l'an passé, **la mise en application de nombre de lois et le dépôt de multiples rapports du Gouvernement au Parlement n'ont pas progressé :**

<i>Intitulé de la loi</i>	<i>Stagnation</i>	<i>Mesures et rapports encore attendus</i>
<i>Loi n° 2000-627 du 6 juillet 2000 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.</i>	<i>à 91 %</i>	<i>5 <u>mesures</u> encore attendues 39 prises</i>
<i>Loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.</i>	<i>à 95 %</i>	<i>7 <u>mesures</u> encore attendues 43 prises 7 <u>rappports</u> prévus et 4 non encore déposés</i>

<i>Intitulé de la loi</i>	<i>Stagnation</i>	<i>Mesures et rapports encore attendus</i>
<i>Loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt.</i>	à 85 %	<i>7 <u>mesures</u> encore attendues 40 prises (dont 1 en 2010-2011) 5 rapports prévus et 5 non encore déposés</i>
<i>Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.</i>	à 96 %	<i>3 <u>mesures</u> encore attendues 75 prises</i>
<i>Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.</i>	à 93 %	<i>2 <u>mesures</u> encore attendues (annoncées pour 2012) 38 prises (dont 3 en 2010-2011)</i>
<i>Loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique.</i>	à 83 %	<i>8 <u>mesures</u> encore attendues 46 prises 7 rapports prévus et 5 non encore déposés</i>
<i>Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique</i>	à 78 %	<i>24 <u>mesures</u> encore attendues 103 prises 5 rapports prévus et 3 non encore déposés</i>
<i>Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.</i>	à 92 %	<i>6 <u>mesures</u> encore attendues 111 prises 9 rapports prévus et 8 non encore déposés</i>
<i>Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.</i>	à 94 %	<i>5 <u>mesures</u> encore attendues 88 prises 3 rapports prévus et 3 non encore déposés</i>
<i>Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.</i>	à 95 %	<i>9 <u>mesures</u> encore attendues 88 prises</i>
<i>Loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école.</i>	à 60 %	<i>4 <u>mesures</u> encore attendues 21 prises</i>
<i>Loi n° 2006-961 du 1^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information.</i>	à 56 %	<i>7 <u>mesures</u> encore attendues 12 prises 3 <u>rapports</u> prévus et 1 non encore déposé</i>
<i>Loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur.</i>	à 88 %	<i>3 <u>mesures</u> encore attendues et 8 prises</i>

Deux lois antérieures à l'année parlementaire 2010-2011 n'ont toujours reçu **aucune mesure d'application** :

- la loi n° 2009-1291 du 26 octobre **2009** relative au transfert aux départements des *parcs de l'équipement* et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers (**5 mesures attendues**) ;

- la loi n° 2010-625 du 9 juin **2010** relative à la création des *maisons d'assistants maternels* et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels (**3 mesures attendues**).

A noter toutefois que, en 2010-2011, la loi n° 2001-602 du 9 juillet **2001** d'orientation sur *la forêt* et la loi n° 2003-699 du 30 juillet **2003** relative à la *prévention des risques technologiques et naturels* et à la réparation des dommages ont progressé respectivement de une et de trois mesures d'application....

Quand au nombre de rapports prévus et non déposés sur des lois particulièrement importantes, il fait douter, non seulement de la valeur des engagements gouvernementaux pris devant le Parlement, mais du respect même de la loi par l'exécutif.

Un cas particulier : les limites des analyses statistiques

Une circulaire peut-elle cacher une loi ?

Le cas de la circulaire du 31 mai 2011 relative au *séjour des étudiants étrangers diplômés*.

La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à *l'immigration et à l'intégration* permet aux étudiants étrangers titulaires d'un diplôme équivalent master et d'une promesse d'embauche, de séjourner en France dans le cadre d'une première expérience professionnelle. L'article L. 311-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que, « à l'issue de cette période de six mois [correspondant à la durée de l'autorisation provisoire de séjour], l'intéressé pourvu d'un emploi ou titulaire d'une promesse d'embauche, satisfaisant aux conditions énoncées ci-dessus, est autorisé à séjourner en France pour l'exercice de l'activité professionnelle correspondant à l'emploi considéré ». Cet article précise en outre que l'étudiant est autorisé à séjourner en France « **sans que lui soit opposable la situation de l'emploi** ». **La circulaire du 31 mars 2011 contredit cette disposition.**

C. LE SUIVI RÉGLEMENTAIRE OPÉRÉ PENDANT LA XIII^{ÈME} LÉGISLATURE DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DES LÉGISLATURES PRÉCÉDENTES

Depuis le début de la XIII^{ème} législature (20 juin 2007), le pouvoir réglementaire a publié 722 mesures réglementaires d'application prévues par des lois promulguées antérieurement. A compter de la promulgation des lois à appliquer, ces textes ont été pris dans le **délai moyen de 2 ans, 9 mois et 30 jours (délai minimum : 3 mois et 20 jours ; délai maximum : 26 ans, 9 mois et 10 jours).**

Ces données peuvent être rapprochées des chiffres correspondants sous la XII^{ème} législature, à savoir 697 mesures réglementaires, dans le délai moyen de 3 ans et demi (délai minimum : 4 mois et 21 jours ; délai maximum : 22 ans et 10 mois).

Il est à noter que le pouvoir exécutif a pris depuis le début de la XIII^{ème} législature, soit en quatre ans et demi, davantage de textes réglementaires résultant des lois promulguées lors de la précédente législature qu'en ont été publiés, au cours des cinq années de la XII^{ème} législature, pour la mise en application des lois promulguées au cours des législatures antérieures.

Cette observation ne fait que souligner que les lois promulguées au cours d'une précédente législature font l'objet d'un meilleur suivi réglementaire lorsqu'il n'y a pas d'alternance politique à l'Assemblée nationale.

SECONDE PARTIE :

OBSERVATIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES

Comme en chaque fin d'année parlementaire, les six commissions permanentes du Sénat ont établi un bilan de la mise en application des lois relevant de leur champ respectif de compétences. Ce constat était traditionnellement établi au 30 septembre ; cette année, il l'est au 31 décembre 2011. Les observations que ces bilans permettent donnent lieu à une communication synthétique du président de chaque commission, dont le compte rendu figure en annexe n° 2 du présent rapport.

Pour 2010-2011, les observations positives formulées par les différentes commissions convergent tandis que des exemples précis illustrent les retards ou les anomalies constatées, relatives notamment à **l'insuffisante diminution du nombre de lois en attente de leur totale mise en application, au caractère excessif des délais de remise des rapports demandés au Gouvernement** par le législateur, voire à **l'absence de dépôt de nombre de ces rapports**.

Les bilans complets et très détaillés établis par les commissions permanentes sont publiés, depuis l'an dernier, sur le site Internet du Sénat (www.senat.fr), en complément du présent rapport.

I. UN BILAN NETTEMENT POSITIF¹

1) Les commissions constatent que l'année parlementaire 2010-2011 est caractérisée par une nette amélioration du taux de mise en application des lois les plus récentes.

À ce stade, il convient de rappeler que, **cette année**, comme cela a déjà été noté plus haut, il a été décidé de retenir comme période de référence **la seule session ordinaire, soit de début octobre 2010 à fin juin 2011** pour arrêter le nombre de lois adoptées définitivement à examiner, ce qui représente seulement **neuf mois au lieu des douze mois d'une année parlementaire complète, soit trois mois de moins**.

Parallèlement, la période d'observation retenue pour comptabiliser les mesures réglementaires prises est plus longue que précédemment puisque sont comptabilisés les mesures publiées jusqu'au 31 décembre 2011, au lieu du 30 septembre, soit **trois mois de plus**.

Trois mois de moins d'un côté et trois mois de plus de l'autre, cela signifie que le constat de très importantes améliorations d'une année parlementaire sur l'autre dans la mise en application des lois est inéluctable.

♦ La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées se félicite de la mise en application totale de la loi relative à la *lutte contre la piraterie* et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer (n° 2011-13 du 5 janvier 2011).

¹ Pour chaque commission, les statistiques citées ne portent que sur les lois pour lesquelles la commission était saisie au fond.

Elle note avec satisfaction que la loi relative au *contrôle des importations et des exportations de matériel de guerre* de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité (n° 2011-702 du 22 juin 2011) a vu 95 % de ses textes d'application, soit 19 sur 20, pris dans un délai inférieur à quatre mois. Les quatre mesures résultant d'amendements sénatoriaux ont toutes été prises.

♦ La commission des affaires sociales exprime un **satisfecit** constatant une reprise du rythme de la mise en application des lois puisque **78 % des 168 mesures prévues par les lois examinées au fond par la commission en 2010-2011 avaient été prises au 31 décembre 2011.**

La commission relève que « *même en tenant compte des paramètres de l'allongement de la durée étudiée, la mise en application des lois s'est nettement améliorée cette année* ».

Cela est dû en grande partie au bon rythme de parution des nombreux textes réglementaires nécessités par la loi portant *réforme des retraites* (n° 2010-1330 du 9 novembre 2010) et par la loi *de financement de la sécurité sociale pour 2011* (n° 2010-1594 du 20 décembre 2010).

La commission des affaires sociales relève que, **en dépit d'un nombre de mesures d'application bien plus élevé que l'an dernier, les délais de parution des mesures attendues pour les lois de l'année se raccourcissent avec 62 % des mesures publiées dans les six mois** suivant la promulgation de la loi (contre 50 % en 2009-2010).

Elle note aussi la poursuite du **très bon suivi réglementaire de la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST)** (n° 2009-879 du 21 juillet 2009), son taux de mise en application étant passé de 55 % à 77 % au cours de l'année. Il en est de même pour la *loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie* (n° 2009-1437 du 24 novembre 2009) dont le taux de mise en application est passé cette année de 59 % à 97 %.

Enfin, la commission observe que, cette année, **le taux de mise en application des lois examinées après engagement de procédure accélérée (83 %) dépasse de manière significative celui des lois examinées selon la procédure de droit commun (63 %)**. Elle apprécie que cela soit également le cas pour l'examen des lois de financement de la sécurité sociale, examinées de droit selon la procédure accélérée, dont le taux de mise en application atteint 75 %.

♦ La commission de la culture, de l'éducation et de la communication note que le bilan de l'année parlementaire 2010-2011 confirme la tendance, observée depuis le début de la XIII^{ème} législature, du **raccourcissement du**

délai moyen de mise en application des lois ; 80 % des lois étant mises en application dans un délai de moins de douze mois.

♦ La commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire constate que, pour l'année parlementaire 2010-2011, 25 des 30 mesures réglementaires d'application prévues par les lois de l'année ont été prises soit **un taux de 64 %**, considéré comme satisfaisant.

80 % des mesures réglementaires (prévues et non prévues) sont parues dans les six mois suivant la promulgation des lois qu'elles mettent en application (contre 70 % en 2009-2010).

♦ La commission des finances exprime une double satisfaction résultant d'abord de l'augmentation du **taux de mise en application des lois promulguées lors de l'année parlementaire, en légère augmentation** (68 % contre 65 % de 2009-2010), et de la **résorption importante du stock de mesures anciennes** (41 mesures sur 69 prises ou devenues sans objet au cours de l'année).

Parmi les éléments positifs, la commission relève également que la **totalité des lois partiellement mises en application le sont à plus de 75 %** et que le **taux global de mise en application augmente légèrement** en passant de 87 % à **92 %** en 2010-2011.

♦ La commission des lois note que **14 lois sur les 23 promulguées sont entièrement mises en application, ce chiffre comprenant les 10 lois d'application directe tandis que 9 appellent encore des mesures d'application.**

2) D'une manière générale, les commissions sont globalement satisfaites des éléments d'information communiqués par le Gouvernement sur la mise en application des lois, avec des réserves toutefois.

♦ La commission des affaires sociales salue le fait que **le suivi de la mise en œuvre réglementaire est facilité par le développement de l'inscription, en tête du décret, du public concerné par la mesure, de son objet résumé**, de sa date d'entrée en vigueur et d'une notice explicative précisant son contenu et sa base juridique. Elle apprécie également la **transmission régulière de fiches** établies par le secrétariat général du Gouvernement expliquant les écarts observés entre les tableaux mis en ligne sur Legifrance et ceux élaborés par le Sénat pour sa base Apleg.

Cependant, une nouvelle fois, la commission déplore que, **sur le site Legifrance, les échéanciers de parution des textes réglementaires ne reflètent qu'imparfaitement l'état de mise en application réelle des lois**

considérées. En effet, seuls les décrets en Conseil d'État ou les décrets simples y sont comptabilisés et non les arrêtés. De plus, **une certaine surestimation de la bonne mise en application de la loi s'y manifeste** en raison de l'interprétation parfois extensive du lien entre la prescription du législateur et l'exigence de textes réglementaires.

La commission relève que **les échéanciers ne mentionnent pas systématiquement les dates prévisionnelles de publication des textes ou encore que ces dates ne sont pas toujours respectées**, d'autant que ces décalages ne sont pas explicités.

Enfin, **les textes d'application eux-mêmes ne comportent pas toujours, comme il serait souhaitable, les visas permettant d'identifier les textes qu'ils mettent en œuvre.**

Parfois, ce n'est pas l'absence de textes réglementaires mais l'importance considérable de leur volume qui peut entraver tant le contrôle parlementaire que la compréhension de la norme par le citoyen.

♦ La commission de la culture, une fois encore, déplore que **le nombre de rapports en souffrance – 22 rapports depuis 2000 – demeure élevé, notamment dans le domaine de la communication audiovisuelle.**

♦ La commission des finances regrette le caractère incomplet des échéanciers figurant sur le site Legifrance dans la mesure où **les arrêtés n'y sont pas comptabilisés et où les dates prévisionnelles de publication des textes n'y sont pas systématiquement mises à jour** lorsque l'échéance prévisionnelle de publication a été dépassée sans que le texte ait été pris.

La commission souhaiterait **une amélioration des visas des décrets ou des arrêtés** qui ne devraient plus omettre de citer l'article du code qu'ils mettent en application.

II. UN SUIVI RÉGLEMENTAIRE ENCORE PERFECTIBLE

♦ La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées déplore **l'absence de la prise de toute mesure d'application** de la loi n° 2011-14 du 5 janvier 2011 relative à la *reconversion des militaires*, qui nécessite cinq décrets et de la loi n° 2011-266 du 14 mars 2011 relative à la *lutte contre la prolifération des armes de destruction massive* et de leurs vecteurs pour laquelle une mesure réglementaire est attendue.

Pour ce second texte, l'échéancier de mise en application de la loi, adressé très rapidement à la fin mai, prévoyait une publication en octobre 2011.

♦ La commission des affaires sociales déplore la **nette dégradation des délais moyens de publication des mesures réglementaires, 30 % seulement étant publiées moins d'un an après la promulgation des lois qu'elles appliquent** contre 58 % en 2009-2010.

La commission relève que **certaines lois récentes demeurent insuffisamment mises en application :**

- la loi n° 2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création de *maisons d'assistants maternels* même si les maisons d'assistants maternels sont en mesure de fonctionner sans les trois décrets manquants ;

- la loi n° 2010-209 du 2 mars 2010 visant à créer une allocation journalière *d'accompagnement d'une personne en fin de vie* qui malgré son entière mise en application apparente pâtit du fait que le décret du 11 janvier 2011 exclut du champ d'application de la loi les fonctionnaires et contractuels de droit public dans l'attente de deux autres décrets ;

- chacune des *lois de financement de la sécurité sociale* (pour 2007, 2008 et 2009) pour lesquels un ralentissement de leur mise en application est constaté.

- de toute évidence, **la mise en application de lois très anciennes adoptées par une autre majorité politique ne constitue pas la priorité des services ministériels.**

♦ La commission de la culture, de l'éducation et de la communication regrette que, pour la loi n° 2009-258 du 5 mars **2009** relative à la *communication audiovisuelle*, le décret fixant le cahier des charges de la société en charge de l'audiovisuel de la France n'ait toujours pas été publié alors qu'il doit déterminer les **obligations de service public applicables à cette société ainsi qu'à Radio France internationale et à France 24.**

Pour cette même loi, la commission souhaiterait que le décret relatif au **comité chargé d'évaluer l'application de ce texte** soit maintenant publié dans les meilleurs délais.

♦ La commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire insiste sur plusieurs **motifs d'insatisfaction.**

Elle constate, en effet, que **3 des 6 lois de l'année sont issues de propositions de loi d'origine sénatoriale mais leur taux de mise en application n'est pas satisfaisant.** En effet, un amendement déposé en commission au Sénat sur la proposition de loi relative à *l'exploitation des gaz de schiste*¹ et créant une commission nationale d'orientation, de suivi et

¹ *Loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique.*

d'évaluation des techniques d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures liquides et gazeux n'a pas reçu de texte d'application.

Si 8 % seulement des mesures d'application attendues ont été prévues par des amendements d'origine sénatoriale, une seule de ces trois mesures réglementaires a été prise au 31 décembre 2011, soit **un taux de mise en application de 33 % contre 45 % pour les amendements émanant de l'Assemblée nationale.**

La commission de l'économie regrette que la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux *quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer* n'ait fait l'objet d'**aucune mesure réglementaire d'application.** Sur les quatre articles de cette loi qui prévoient des mesures réglementaires, aucun ne peut être mis en application.

En outre, **le rapport sur la mise en application de cette loi n'a pas été remis au Parlement dans les six mois** de la promulgation de celle-ci.

Cette omission n'est pas sans rappeler le sort réservé à d'autres dispositions relatives au logement :

- le seul article demeuré en attente de mesure d'application de la loi n° 2006-862 du 13 juillet 2006 portant *engagement national pour le logement* (ENL), qui prévoit l'intervention d'un décret en Conseil d'État portant sur **l'observatoire des logements indignes**, au sujet duquel il est indiqué qu'une réflexion est en cours ;

- sont également attendus, pour la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de *mobilisation pour le logement* et de lutte contre l'exclusion (MOLLE), les décrets en conseil d'État relatif au **fonds local de requalification des quartiers anciens dégradés** et à la création des **fonds locaux de réhabilitation de l'habitat privé.**

Parmi les 36 lois partiellement mises en application, la commission de l'économie déplore que **13 lois n'aient fait l'objet d'aucune nouvelle mesure réglementaire au cours de l'année, dont la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie** (LME).

La commission insiste également sur **l'absence de parution des décrets ou arrêtés** attendus pour mettre en œuvre plusieurs **dispositions importantes de la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité** (loi NOME).

♦ La commission des finances relève que les améliorations constatées dans la mise en application des lois ne suffisent pas à faire diminuer **le stock global des textes réglementaires en instance de parution dont le nombre est passé de 67 à 80 au cours de l'année** du fait de nouvelles lois nécessitant un grand nombre de mesures d'application.

Ce nombre a aussi un effet sur les délais de parution des mesures réglementaires attendues pour les lois de l'année, qui augmentent par rapport à l'an dernier : **64 % des mesures prévues ont été prises dans un délai de moins de six mois contre 77 % en 2009-2010.**

♦ La commission des lois estime que **le changement de période de référence pour l'appréciation de la mise en application des lois aurait pu permettre au Gouvernement d'atteindre le but qu'il s'était fixé** dans un courrier adressé, le 22 juillet 2011, au président de la commission, à savoir parvenir, **à la fin du mois de janvier 2012**, à un taux de mise en application de **100 %** pour les lois adoptées définitivement jusqu'au 30 juin 2011.

La commission relève que **cet objectif n'a pas été atteint** puisque **moins d'une mesure réglementaire sur deux avait été prise** au 31 décembre 2011.

3 lois concentrent à elles seules 64 des 81 mesures encore en attente, soit 79 % de celles-ci.

36 mesures concernent la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de *la qualité du droit*, 16 mesures la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la *sécurité intérieure* (LOPSI) et, enfin, 12 mesures la loi n° 2011-331 du 28 mars 2011 de *modernisation des professions judiciaires* ou juridiques et certaines professions réglementées.

Ces lois ayant été promulguées entre la mi-mars et la mi-mai 2011, le Gouvernement a pourtant disposé des six mois qu'il s'était fixé pour prendre toutes les mesures d'application attendues.

III. UNE TROP LENTE RÉSORPTION DU NOMBRE DE LOIS EN ATTENTE DE MESURES RÉGLEMENTAIRES

La plupart des commissions déplorent la stagnation ou la trop lente diminution du nombre des lois les plus anciennes non totalement mises en application. En revanche, la commission des lois constate une amélioration, surtout pour les lois les plus anciennes.

♦ La commission des affaires sociales fait observer que, sur les 109 lois promulguées au cours des années parlementaires **1997-1998 à 2009-2010**, **63 lois sont désormais pleinement mises en application** et 46 ne le sont encore que partiellement. **Sur 2 645 mesures attendues, 2 106 mesures ont été prises et 539 sont encore à prendre.**

Sur les 35 lois promulguées au cours des années parlementaires **2006-2007 à 2009-2010**, **19 lois sont désormais pleinement mises en application,**

15 lois ne le sont encore que partiellement et 1 pas du tout. **Sur 687 mesures attendues, 548 mesures ont été prises, 139 mesures réglementaires sont encore à prendre.**

Commission des affaires sociales

Mesures réglementaires relatives aux lois promulguées depuis l'année parlementaire 2006-2007

Année parlementaire	Nombre de mesures prévues (sauf rapports) ⁽¹⁾	Nombre de mesures prises (sauf rapports)
2006-2007	181	122
2007-2008	78	74
2008-2009	336	278
2009-2010	92	74
Total	687	548

⁽¹⁾ Sont exclues les mesures attendues par des dispositions devenues sans objet (de même que pour le calcul du taux de mise en application de chaque loi).

La commission des affaires sociales note que, **par rapport à l'ensemble des lois promulguées depuis juin 1981** (et hors lois d'application directe), dans les secteurs relevant au fond de sa compétence, **78 % de ces textes ont été pleinement mis en application**, soit 217 lois tandis que 54 lois n'étaient encore que partiellement mises en application, 5 pas du tout et 3 devenues sans objet.

♦ La commission de l'économie précise qu'il n'y a plus lieu d'attendre la mise en application de **14 lois dont les mesures sont désormais considérées comme étant devenues sans objet**. En effet, soit les dispositions qui restaient en attente de décrets d'application ont été mises en œuvre par d'autres textes, soit le Gouvernement a annoncé avoir définitivement renoncé à adopter les textes d'exécution correspondants.

Elle signale également le cas de la loi n° 2000-698 du 26 juillet **2000** relative à *la chasse* pour laquelle ne manque plus qu'un décret prévoyant la mise en place d'**un fichier national des permis de chasser**. Un groupe de travail a été mis en place en 2006...

♦ La commission des finances note que **6 lois anciennes, remontant à 2001, ont été entièrement mises en application dans l'année**, mais il est vrai que cela a souvent résulté de la renonciation à élaborer des **décrets devenus sans objet**, suite à l'adoption, plusieurs années plus tard, de mesures législatives ou réglementaires sur le même thème.

La commission regrette que **2 lois n'aient connu aucune évolution de leur mise en application** depuis un an et qu'ainsi, par exemple, le dispositif relatif à *l'allégement de la taxation des jeux automatiques installés dans les lieux publics* soit toujours inopérant depuis plus de cinq ans.

La commission des finances relève également que les quatre mesures relatives aux *droits d'accises* encore attendues pour l'application de la loi de finances rectificative pour 1999 et annoncées comme imminentes à la fin de l'année 2010 semblent ne plus devoir être prises.

À ce propos **la commission émet le souhait d'être informée des motifs des situations de blocage portant sur les textes les plus anciens ou qu'une initiative gouvernementale en prévoit l'abrogation.**

♦ La commission des lois considère que les lois promulguées sous la XII^{ème} législature et sous la XIII^{ème} législature antérieurement à l'année parlementaire 2010-2011, présentent globalement **des taux de mise en application satisfaisant** mais que **certains retards** doivent être soulignés.

2 lois partiellement non mises en application le sont à présent **totalement** :

- loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la *lutte contre la violence de groupe* et la protection des personnes chargées d'une mission de service public ;

- loi n° 2010-658 du 15 juin 2010 relative à *l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée* dont le dernier décret (n° 2011-1481) date du 8 novembre 2011.

Cependant la commission relève également que **quelques lois anciennes ne sont que partiellement mises en application** :

- loi n° 2007-308 du 5 mars **2007** portant réforme de la *protection juridique des majeurs* ;

- loi n° 2008-1350 du 19 décembre **2008** relative à la *législation funéraire* ;

- loi n° 2009-972 du 3 août **2009** relative à la mobilité aux *parcours professionnels dans la fonction publique* ;

- loi n° 2010-768 du 9 juillet **2010** visant à faciliter *la saisie et la confiscation en matière pénale*.

Enfin la commission déplore que ne soit **toujours pas mise en application** la loi n° 2009-1291 du 26 octobre **2010** relative au *transfert aux départements des parcs de l'équipement* et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers.

Pour l'ensemble des commissions, le détail, loi par loi, des mesures d'application prises permet de relever quelques **cas emblématiques de retard dans la mise en application des lois** énumérés ci-dessous, par ordre chronologique.

12 ans de retard

- Mise en application de la loi n° 99-584 du 12 juillet **1999** modifiant l'ordonnance n° 82-283 du 26 mars 1982 portant création des chèques vacances (commission des affaires sociales), la seule mesure attendue n'ayant toujours pas été prise.

11 ans de retard

- Mise en application de la loi n° 2000-197 du 6 mars **2000** visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection des faits de mauvais traitements à enfants (commission de la culture).

Un décret d'application devait fixer les modalités d'organisation des *visites médicales de détection des enfants maltraités* ainsi que celles de *séances annuelles d'information et de sensibilisation*. **Près de douze années plus tard, ce décret, pourtant indispensable à la mise en œuvre de la loi, n'est toujours pas publié.**

- Mise en application de la loi n° 2000-627 du 6 juillet **2000** modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives (commission de la culture).

Un décret est toujours attendu pour définir les **droits et obligations des sportifs** de haut niveau, des sportifs espoirs et des partenaires d'entraînement. Un décret en conseil d'État doit fixer les **conditions d'emploi dans les administrations publiques des sportifs de haut niveau** mais le ministère chargé des sports et celui chargé de la fonction publique ne sont toujours pas parvenus à s'entendre sur un projet. Enfin, un décret en Conseil d'État doit préciser les conditions d'application des mesures d'accompagnement compensatoires ou correctrices en cas d'**atteinte aux espaces, sites, ou itinéraires des sports de nature**.

Ce retard de 11 années a été dommageable tant pour les sportifs que pour l'environnement que la loi avait prévu de protéger.

9 ans de retard

- Mise en application de la loi n° 2002-2 du 2 janvier **2002** rénovant l'action sociale et médico-sociale (commission des affaires sociales) avec un taux de mise en application stagnant depuis plusieurs années à **56 %** pour **28 mesures encore attendues**.

- Mise en application de la loi n° 2002-73 du 17 janvier **2002** de modernisation sociale (commission des affaires sociales) avec un taux de mise

en application stagnant également depuis plusieurs années à **51 %** pour **62 mesures encore attendues**.

- Mise en application de la loi n° 2002-303 du 4 mars **2002** relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé (commission des affaires sociales) avec le même taux que l'an dernier de **47 %** pour **46 mesures encore attendues**.

7 ans de retard

- Mise en application de la loi n° 2004-575 du 21 juin **2004** pour la confiance dans l'économie numérique (commission de l'économie).

Cinq décrets étaient attendus depuis six ans : deux ont été pris en 2010-2011. Il manque encore le texte concernant la *fermeture d'un site* pour atteinte ou risque d'atteinte au maintien de l'ordre et de la sécurité publique, tandis que le décret en Conseil d'État qui devait fixer le régime des sanctions a été abandonné.

- Mise en application de la loi n° 2004-669 du 9 juillet **2004** relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle (commission de l'économie).

Trois décrets sont attendus depuis sept ans Ces textes concernent l'autorisation par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) des *décrochages locaux* – le projet de décret a recueilli un avis défavorable du CSA et rencontré l'hostilité des opérateurs –, la procédure d'autorisation par le CSA de *l'usage des fréquences de diffusion radio-télévision par satellite*, et les conditions d'obligation de *service minimal en langue française*.

La publication de ce dernier décret ne semble plus du tout envisagée, les craintes qui avaient poussé le législateur à intervenir en 1986 n'étant plus considérées comme étant d'actualité.

- Mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août **2004** relative aux libertés et responsabilités locales (commission des lois).

Cinq décrets ne sont toujours pas publiés sept ans après la promulgation de la loi. Il s'agit de textes relatifs à la politique de lutte contre *l'insalubrité et le saturnisme dans l'habitat*, à *la création d'établissements publics d'enseignement primaire expérimentaux*, aux *écoles de la marine marchande*, à *la dotation générale de décentralisation*.

Aucun nouveau texte d'application n'a été pris depuis le mois d'octobre 2010.

6 ans de retard

- Mise en application de la loi n° 2005-157 du 23 février **2005** relative au développement des territoires ruraux (commission de l'économie).

Trois mesures d'application sont encore attendues, près de sept années après la publication de la loi, relatives à l'institution d'un *fichier central à caractère national des permis délivrés*, des validations et des *autorisations de chasser, aux dates de chasse aux oiseaux d'élevage*.

Alors que **la rédaction de ces trois textes, déjà fort avancée au printemps de 2006**, laissait prévoir leur publication avant la fin de l'année 2006, **aucun changement n'est intervenu depuis 2010**.

- Mise en application de la loi n° 2005-380 du 23 avril **2005** d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école (commission de la culture).

Depuis plus de six ans, l'application de cette loi attend toujours trois décrets en Conseil d'État relatifs aux *fonctions spécifiques des directeurs d'école maternelle et élémentaire*, à *l'indemnisation de la formation continue des enseignants* et à *l'application du code de l'éducation dans les établissements français d'enseignement à l'étranger*.

- Mise en application de la loi n° 2005-516 du 20 mai **2005** relative à la régulation des activités postales (commission de l'économie).

Un décret est attendu depuis six ans pour fixer les modalités de la *représentation des agents de La Poste et l'adaptation à cette dernière des dispositions du code du travail relatives à l'hygiène, la sécurité et la santé au travail*.

5 ans de retard

- Mise en application de la loi n° 2006-11 du 5 janvier **2006** d'orientation agricole (commission de l'économie).

Quatre mesures d'application sont encore attendues, depuis plus de cinq années, relatives à l'interdiction de *lubrifiants non éco labellisés* dans les zones écologiquement sensibles, à l'interdiction de la distribution aux consommateurs de *sacs de caisse à usage unique en plastique non biodégradable*, à *la détermination des usages du plastique pour lesquels l'incorporation de matières d'origine végétale est obligatoire* et aux modalités de certification du matériel génétique support de la voie mâle – qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

Il est à noter que les deux décrets relatifs aux sacs en plastique et aux usages du plastique ont suscité des **réserves quant à leur euro-compatibilité** de la part de la commission européenne.

- Mise en application de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre **2006** sur l'eau et les milieux aquatiques (commission de l'économie).

Plus de cinq années après la publication de la loi, une mesure d'application est encore attendue relative aux modalités de mise en œuvre de la taxe pour la collecte, le transport, le stockage et le traitement des *eaux pluviales*.

Quant aux supports techniques relatifs aux *ouvrages des services publics de distribution d'eau et d'assainissement* et aux *redevances perçues par l'État en raison de l'occupation de son domaine public par les ouvrages des services d'eau potable et d'assainissement* exploités par les collectivités territoriales, les décrets attendus sont intervenus mais ils nécessitent eux-mêmes encore la publication de certaines dispositions réglementaires.

4 ans de retard

- Mise en application de la loi n° 2007-308 du 5 mars **2007**, portant réforme de la protection juridique des majeurs (commission des lois).

Près de cinq ans après la promulgation de la loi, une seule des trois mesures réglementaires d'application attendues a été prise cette année (la fixation du *barème national pour le calcul de l'indemnité versée au mandataire judiciaire* à la protection des majeurs).

Sont donc encore attendues :

- les mesures réglementaires d'application relatives aux conditions de versement des *capitaux revenant à la personne protégée* sur un compte spécifique ; **ce texte était déjà annoncé en cours de finalisation l'an passé** ;

- la désignation de personnes pour assister le greffier dans son *contrôle des comptes de tutelle* ; la désignation d'un agent du Trésor ayant achoppé pour des raisons exclusivement budgétaires, il est maintenant envisagé de donner cette nouvelle compétence aux huissiers de justice.

Il est évident que ces retards peuvent avoir des conséquences directes sur des situations humaines déjà difficiles et risque de laisser des marges de manœuvre excessive aux mandataires judiciaires.

2 ans de retard

- Mise en application de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique (commission des lois).

Pour la commission, il y a eu là longtemps, surtout au regard de la priorité que le Gouvernement semblait attacher à cette loi, « *Un calendrier réglementaire à la peine* » marqué par un récent rattrapage.

Quant aux retards concernant plus particulièrement les lois ou les amendements d'origine sénatoriale, ils sont évoqués ci-après.

IV. LE SUIVI DE LA PUBLICATION DE MESURES PRESCRITES PAR DES INITIATIVES PARLEMENTAIRES

♦ La commission des affaires sociales estime que le suivi des dispositions législatives issues d'initiatives sénatoriales (soit 19 % du total) est en léger retrait en 2010-2011 avec un **taux de mise en application de 72 %**, contre 79 % pour les amendements issus de l'Assemblée nationale, 76 % pour les amendements du Gouvernement et 81 % pour les dispositions figurant dans le texte initial.

♦ La commission de la culture déplore vivement, une nouvelle fois, qu'un décret d'application de la loi n°2006-723 du 22 juin 2006 relative à *la création d'établissements publics de coopération culturelle (EPCC)*, **d'origine sénatoriale**, soit toujours en attente « *compte tenu de la célérité avec laquelle le Sénat, puis l'Assemblée nationale avaient adopté cette loi, de plus à l'unanimité* ».

En effet, ce décret est attendu pour organiser l'enseignement supérieur des arts plastiques dans les établissements sous tutelle ou sous contrôle pédagogique de l'État et sa publication conditionne celle de plusieurs arrêtés.

Estimant qu'**un tel retard est préjudiciable aux écoles d'art**, la commission a demandé, en avril 2009, des explications au ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur. Il est à noter que **cela fait trois ans que ce texte est indiqué comme étant en cours d'élaboration par la direction des arts plastiques du ministère de la culture**.

♦ La commission de l'économie fait état de **divergences d'appréciation, ponctuelles mais importantes, entre la commission et le Gouvernement, sur l'opportunité de mesures d'exécution résultant d'initiatives sénatoriales**, qui se traduisent par **l'abstention voire le refus du Gouvernement de prendre les mesures d'application réglementaires**

nécessaires à l'entrée en vigueur des dispositions législatives. Cela est d'autant plus critiquable quand lesdites dispositions ont été adoptées malgré les réserves du Gouvernement exprimées en séance plénière.

La commission relève que **la mise en application de dispositions d'initiative sénatoriale est parfois paralysée par l'abstention gouvernementale.**

Tel est le cas, en particulier, pour la mise en application de l'article 146 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre **2000** relative à *la solidarité et au renouvellement urbain* (loi S.R.U), le bureau en charge de ce dossier au ministère de l'écologie ayant indiqué que le décret attendu n'a pas été pris faute de « *volonté politique pour rendre opérationnelle cette compétence qui est aux frontières du « cœur de métier »* des offices publics d'aménagement concerté (OPAC) et des offices publics d'HLM (OPHLM). Cela est d'autant plus regrettable que la disposition d'origine sénatoriale a été adoptée avec l'avis favorable du Gouvernement.

La commission souligne que la mise en application de la loi n° 2005-882 du 2 août **2005** en faveur des *petites et moyennes entreprises* requiert des **décrets qui ne seront vraisemblablement jamais pris.**

En effet, la prise en compte des périodes d'activité des *conjoints collaborateurs* pour le calcul de leur pension de vieillesse, **introduite au Sénat avec avis favorable du Gouvernement**, est jugée trop coûteuse par le Gouvernement, qui estime également, à propos de la mise en œuvre du *travail à temps partagé*, **introduite à l'Assemblée nationale contre l'avis du Gouvernement**, que l'intérêt économique de cette formule, à la fois complexe et coûteuse, est limité. Dans les deux cas, **la volonté du Parlement est bafouée.**

Pour la mise en application de la loi n° 2006-10 du 5 janvier **2006** relative à la sécurité et au développement des transports, **huit décrets, dont cinq issus d'initiatives sénatoriales***, **sont encore attendus depuis six ans** concernant les droits des personnels assurant des prestations de services de *remorquage sur des navires français*, les *femmes exerçant la profession de marins*, la répartition des compétences entre les *contrôleurs du travail*, les inspecteurs du travail et les directeurs départementaux et régionaux, le *service de santé des gens de mer**, les conditions de *placement des marins**, le *service européen de télépéage**** (trois décrets). Aucun décret n'a été pris depuis 2010.

♦ La commission des finances souligne avec satisfaction que **la mise en application des mesures issues d'amendements du Sénat se maintient à 70 %.**

Cela est d'autant plus remarquable que ce taux est de 66 % pour les mesures résultant d'initiatives gouvernementales et de 72 % pour les mesures issues des amendements de l'Assemblée nationale.

♦ La commission des lois relève que sur **7 lois d'origine parlementaire** adoptées définitivement au cours de l'année 2010-2011, trois sont **d'origine sénatoriale**.

Il s'agit des lois n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires, n° 2011-663 du 15 juin 2011 prorogeant le mandat des conseillers à l'assemblée des Français de l'étranger, n° 2011-664 du 15 juin 2011 actualisant l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs.

S'agissant de la mise en application des lois ou des dispositions législatives d'origine sénatoriale, la commission note que la loi n° **2007-209** du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale attend encore **un décret résultant d'un amendement parlementaire** relatif à la prise en charge financière des *interventions exercées par les centres de gestion des régimes de retraite*.

Quant à la loi n° **2008-1350** du 19 décembre 2008, d'origine sénatoriale, relative à la législation funéraire, la commission relève que le retard pris par le Gouvernement pour l'adoption des quatre seules mesures réglementaires prévues a été largement comblé en 2010 et 2011 mais **un décret est encore attendu** relatif aux *diplômes nationaux de certains agents des opérateurs funéraires*

En outre, deux **difficultés d'application** demeurent :

- **le taux légal garanti pour le capital versé sur le contrat d'assurance obsèques** qui constitue un dispositif de revalorisation ne paraît pas être appliqué par les sociétés commercialisant les contrats d'assurance-obsèques ;

- **le fichier national destiné à centraliser les contrats prévoyant des prestations d'obsèques à l'avance** souscrit par les particuliers auprès des sociétés d'assurances mutuelles semble devoir être fondu avec d'autres fichiers, ce qui pourrait nécessiter une modification législative.

La commission des lois est d'autant plus attentive à la non-parution de ces textes que **la loi de 2008 n'a fait que traduire les recommandations de la mission d'information de la commission des lois sur le bilan et les perspectives de la législation funéraire adoptées en 2006**.

Cinq années après cette initiative parlementaire, les modifications qui s'imposaient ne sont toujours pas complètement mises en œuvre.

Pour autant, la commission relève que **le Gouvernement n'est pas enclin à adopter plus vite les mesures réglementaires qu'il a lui-même prévues.**

V. L'IMPACT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE¹

♦ La commission des affaires étrangères relève que la procédure accélérée a concerné deux des trois textes examinés par elle et que toutes les mesures de mise en application du premier de ces textes, à savoir la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des *victimes des essais nucléaires français* ont été prises dans les sept mois de sa promulgation.

♦ La commission des affaires sociales relève, année après année, que l'influence de la déclaration d'urgence et, désormais, du recours à la procédure accélérée, sur la publication des textes réglementaires d'application, est presque toujours malaisée à évaluer en raison de **biais statistiques** importants comme, par exemple, l'adoption tardive de certaines lois dans l'année parlementaire ou encore le nombre limité de mesures d'application attendues pour des textes adoptés selon la procédure accélérée.

Pour ces raisons, la commission des affaires sociales estime « *impossible d'établir une corrélation directe entre recours à la procédure d'urgence et célérité réglementaire* ».

Cependant, en 2010-2011, la commission relève que **le taux de mise en application des lois examinées selon la procédure accélérée dépasse de manière significative celui de lois examinées selon la procédure de droit commun (83 % contre 63 %).**

La même observation vaut pour les lois soumises de droit à la procédure accélérée dont le taux de mise en application atteint 75 % contre, encore une fois, 63 % pour les lois examinées selon la procédure de droit commun.

♦ La commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire n'estime **pas tout à fait satisfaisante la mise en application de deux lois examinées selon la procédure accélérée en 2010-2011 :**

- la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions *d'adaptation de la législation au droit de l'Union* a vu 11 de ses 13 mesures réglementaires prises dans les six mois de la promulgation de la loi, ce qui est

¹ Sont traitées également sous cet intitulé les lois pour lesquelles l'urgence avait été déclarée selon la procédure en vigueur jusqu'au 1^{er} mars 2009.

très satisfaisant, en revanche **plusieurs habilitations à transposer par ordonnances des textes européens n'ont toujours pas été suivies de la promulgation des ordonnances correspondantes alors que le Gouvernement avait insisté sur l'urgence** d'obtenir lesdites habilitations ;

- la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire *l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures* liquides ou gazeux par fracturation hydraulique attend encore sa seconde mesure d'application, comme déjà signalé.

Pour la commission des lois, 4 lois sur 23 ont été examinées selon la procédure accélérée. Ces lois ne nécessitent que peu de mesures réglementaires. Le recours à la procédure accélérée a été cantonné à des textes précis, voire techniques

VI. LE CONTRÔLE DES COMMISSIONS PERMANENTES SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

♦ La commission de la culture, de l'éducation et de la communication s'est associée de longue date au contrôle de la mise en application des lois par le biais de comités de suivi mis en place par les ministères, **composés de députés et de sénateurs** pour les lois relatives au *service civique*, à *l'équipement numérique des établissements de spectacles cinématographiques* – ce comité a été créé en mars 2011 – et à la lutte contre *l'absentéisme scolaire*.

En 2010-2011, la commission a organisé un cycle d'audition sur le bilan de l'application de la loi n° 2006-723 du 22 juin 2006 modifiant le code général des collectivités territoriales et sur la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle. Elle a également entendu la secrétaire d'État à la jeunesse et à la vie associative présenter un **bilan de la mise en œuvre du service civique** ainsi que le président du comité de suivi de la loi relative aux **libertés et responsabilités des universités**.

♦ Depuis plusieurs années, la commission de l'économie désignait en son sein, **pour chaque loi, un sénateur chargé d'en suivre l'exécution** (la liste des commissaires chargés du suivi de la mise en application des lois figurait dans la note sur la mise en application des lois établie par la commission de l'économie, consultable sur le site Internet du Sénat à la suite du présent rapport à l'intérieur du tome II).

Mais, cette année, du fait de la création d'une commission du développement durable et de la modification de la composition de la commission de l'économie qui en résulte, la liste des commissaires chargés de

la mise en application des lois relevant de la commission de l'économie ne sera établie que postérieurement à la publication du présent rapport.

♦ La commission des lois a pu interroger le Gouvernement, dans le cadre de la l'examen de la loi de finances pour 2012, à l'occasion de l'examen des crédits affectés au programme fonction publique pour 2012, sur le **bilan du recours à l'intérim dans la fonction publique** autorisé par la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et au parcours professionnel dans la fonction publique.

Il est alors apparu que **le Gouvernement n'était toujours pas en état de dresser le bilan du recours à l'intérim dans la fonction publique autorisé depuis août 2009.**

Par ailleurs, en ce qui concerne la commission des lois, un texte a particulièrement focalisé l'attention des sénateurs qui ont posé **16 questions écrites** au Gouvernement depuis le 1^{er} octobre 2010 sur la mise en application de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 dite *loi pénitentiaire*.

Il n'est donc pas étonnant que cette loi ait été retenue parmi les premières pour faire l'objet d'**un rapport commun à la commission des lois et à la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.**

♦ La commission des lois déplore que **5 lois** promulguées avant le 1^{er} octobre 2010 et **3 lois** adoptées définitivement entre le 1^{er} octobre 2010 et le 30 juin 2011 n'aient toujours **pas fait l'objet des rapports sur leur mise en application plus de six mois après leur promulgation.**

Il s'agit des lois suivantes :

- n° 2009-1291 du 26 octobre **2009** relative au *transfert aux départements des parcs de l'équipement*,

- n° 2009-1436 du 24 novembre **2009**, *pénitentiaire*,

- n° 2010-751 du 5 juillet **2010** relative à la rénovation du *dialogue social*,

- n° 2010-768 du 9 juillet **2010** visant à faciliter *la saisie et la confiscation en matière pénale*,

- n° 2010-1487 du 7 décembre **2010**, relative au *département de Mayotte*,

- n° 2011-331 du 28 **mars 2011** de *modernisation des professions judiciaires*,

- n° 2011-334 du 29 **mars 2011** relative à la *garde à vue*,

- n° 2011-525 du 17 **mai 2011** de simplification et d'amélioration de la *qualité du droit*.

VII. LA LENTE ÉLABORATION DES RAPPORTS DEMANDÉS AU GOUVERNEMENT PAR LE LÉGISLATEUR

Sur les **22 rapports demandés** au Gouvernement pour l'information du Parlement par les lois adoptées définitivement au cours de la session ordinaire de l'année parlementaire 2010-2011, **5 ont été remis**.

Mise en application au 31 décembre 2011 des dispositions des lois examinées sans engagement de la procédure accélérée et promulguées en 2010-2011 prescrivant le dépôt d'un rapport

	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Économie	Finances	Lois	Commission spéciale	Total
Nombre de dispositions législatives imposant le dépôt d'un rapport	-	11	-	3	7	1	-	22
dont :								
- rapports déposés	-	0		1	4	-	-	5
- rapports restant à déposer	-	11	-	2	3	1	-	17
Taux de mise en application	-	0 %	-	33 %	57 %	0 %	-	23 %

Source : Sénat, base APLEG, R1, page 58.

Le faible taux de remise des rapports montre que le Parlement ne reçoit pas du Gouvernement les informations nécessaires à l'exercice de sa fonction de contrôle (voir, en annexe n° 8 la liste des rapports du Gouvernement au Parlement déposés sur le bureau des assemblées depuis le début de la XIII^{ème} législature).

Cette inertie du Gouvernement est d'autant plus critiquable qu'il s'agit d'une carence traditionnelle.

C'est pourquoi, comme chaque année, lorsqu'elles évoquent la remise des rapports du Gouvernement au Parlement, **les observations des commissions permanentes sont toutes critiques.**

Elles déplorent de manière quasi unanime les difficultés constatées dans la remise des rapports du Gouvernement au Parlement (commissions des affaires étrangères, des affaires sociales, de la culture, de l'économie et des lois).

Cela est d'autant plus regrettable que les dispositions législatives qui prévoient des remises de rapports résultent le plus souvent d'initiatives parlementaires.

♦ La commission des affaires étrangères relève que **la plupart des rapports du Gouvernement au Parlement ne lui ont pas été transmis**. Tel est le cas, par exemple, pour les lois de programmation militaire antérieures, notamment celle pour la période 2003-2008. Si ces trois rapports d'exécution ont bien été rédigés, un seul, celui de 2006, a été solennellement transmis au Sénat.

D'une manière générale, **la commission déplore que le rapport au Parlement soit souvent le seul engagement non respecté.**

♦ La commission des affaires sociales note que, depuis 1997, seuls **69 rapports ont été remis sur 167 attendus (41 %)** ce qui, relève la commission, est presque deux fois inférieur au taux de mise en application des mesures réglementaires prévues par les lois (78 %) au cours de la même période.

La commission déplore le **nombre record de rapports demandés cette année**, soit 38 contre 8 l'an dernier, ainsi que la **forte proportion de demandes d'origine sénatoriale** (15 des 38 rapports).

Au cours de l'année parlementaire 2010-2011, la commission des affaires sociales a bénéficié du **dépôt de six rapports** pour les lois promulguées cette année : trois rapports demandés par la loi portant *réforme des retraites* ; trois rapports requis par la loi de *financement de la sécurité sociale pour 2011*.

♦ La commission de la culture, de l'éducation et de la communication, relève que **22 rapports demandés, depuis l'année 2000, sont encore attendus** ; ils concernent pour l'essentiel le secteur de l'audiovisuel.

♦ La commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire signale simplement qu'un seul rapport d'information sur les quatre demandés au Gouvernement en 2010-2011 a été déposé.

La commission déplore une nouvelle fois le **retard excessif des dépôts de rapports, voire l'absence totale de dépôt** de nombre de ceux-ci.

Elle relève que **seul 1 rapport sur les 12 prévues par la loi « Grenelle 2 » a été remis au Parlement** tandis que **9 rapports de la loi de modernisation de l'économie (LME) sont encore à paraître** dont 5 qui auraient dû être remis avant le 31 décembre 2011

La commission appelle de ses vœux un réel rattrapage, en cette matière, de la part du Gouvernement

♦ La commission des finances regrette que **seuls 24 des 149 rapports attendus pour les lois promulguées depuis 2001 aient été effectivement remis au Parlement, soit à peine plus de 16 %**.

À noter que, sur les 34 rapports résultant des lois de l'année parlementaire 2008-2009, **aucun des 24 rapports concernant la seule loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 n'a été déposé**.

De plus, **un très grand nombre de rapports non déposés à la date prévue devient de ce fait – et donc souvent uniquement formellement – sans objet**. Tel est le cas pour 41 des 149 rapports attendus, soit **28 %**.

Quelques exemples d'absence de remise de rapports sur des lois importantes, plusieurs années après les dates prévues, illustrent l'acuité du problème.

10 ans de retard

Le Parlement attend depuis **dix ans** la transmission d'un rapport sur **l'incidence des insecticides systémiques sur les abeilles**, en application de la loi n° 2001-6 du 4 janvier **2001** portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire en matière de *santé des animaux* (commission de l'économie).

De 7 ans à 2 ans de retard

La loi n° 2004-809 du 13 août **2004** relative aux libertés et responsabilités locales (commission des lois) : **sept des huit rapports prévus n'ont toujours pas été transmis au Sénat**. Les retards de leur publication sont d'importance inégale, des dates de remise différentes (mentionnées ci-dessous entre parenthèses) ayant été prévues par la loi. Il s'agit de rapports sur l'expérimentation de la gestion des *fonds structurels européens* par les régions volontaires (2006), l'évaluation de l'expérimentation de l'extension des compétences du département en matière de *protection judiciaire de la jeunesse* (2009), l'évaluation de l'expérimentation en matière de réalisation d'*équipements sanitaires* (2009), l'évaluation de l'expérimentation en matière de *résorption de l'habitat insalubre* (2009), l'évaluation des effets de l'exercice des compétences décentralisées sur le fonctionnement du *système éducatif* et sur la qualité du service rendu aux usagers (2006, 2008, 2010...), les effectifs des *personnels techniciens ouvriers et de service*, l'évaluation de l'expérimentation en matière d'entretien et de *restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers classés ou inscrits* (2009).

VIII. LES PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION DE LA COMMISSION POUR LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS

A. LES SUGGESTIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES

Dans leurs observations générales ou dans les communications de leur président sur la mise en application des lois (annexe n° 2), les six commissions permanentes ont émis des suggestions tendant à améliorer tant la mise en application des lois que le contrôle de celles-ci.

Ces propositions d'amélioration s'inscrivant dans des moments différents de la chronologie législative sont rappelées ci-dessous.

Au moment du dépôt d'un projet de loi...

- **transmission par le Gouvernement des projets de décrets** correspondants (proposition de la commission des affaires sociales et de la commission des finances) ;

- **transmission des échéanciers prévisionnels de publication des mesures réglementaires comportant toujours les dates envisagées** (proposition de la commission des finances) ;

Juste après la publication de la loi...

- **mobilisation par le Gouvernement de moyens de mise en œuvre à la hauteur de la difficulté et de l'ampleur de la tâche** résultant de la multiplication des mesures d'application prévues par les lois « fleuves » (proposition de la commission de l'économie) ;

- **transmission des échéanciers prévisionnels de publication des mesures réglementaires comportant toujours les dates envisagées** (proposition de la commission des lois) ;

- **information immédiate et spontanée des motifs de retard de la transmission des échéanciers prévisionnels de publication des mesures réglementaires** attendues (proposition de la commission des affaires étrangères et de la commission des finances) ; cette information serait communiquée à la commission saisie au fond.

Tout au long de la mise en application de la loi...

- **mention explicite dans l'intitulé et dans les visas des décrets d'application des références précises des dispositions législatives mises en application** (proposition de la commission de l'économie et de la commission des finances) ;

- **mention au Journal officiel pour tous les décrets de la signification, de la portée et de l'impact de la mesure réglementaire prise** (proposition de la commission des affaires sociales) ;

- efforts des administrations pour **mieux identifier et corriger les cas de grands retards** dans la mise en application des lois (proposition de la commission de l'économie) ;

Dès cette année, pour le rattrapage d'un retard très préoccupant...

- accomplissement par le Gouvernement d'un **réel effort de suivi et de rattrapage du dépôt des rapports du Gouvernement au Parlement** (proposition de la commission de l'économie).

B. LES PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION DE LA COMMISSION SÉNATORIALE POUR LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS

Comme il a été souligné les années passées par le rapport annuel sénatorial sur la mise en application des lois et comme demandé, de manière unanime, par les commissions permanentes, le Gouvernement doit redoubler d'efforts divers pour veiller à une meilleure mise en application des lois, c'est-à-dire la plus efficace possible.

Cette année a vu successivement la création d'un comité de suivi gouvernemental puis celle de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.

Si les statistiques patiemment élaborées par le Sénat, puis analysées dans le présent rapport font apparaître **une progression sensible – et assez largement optique – du taux de mise en application pour la dernière année de la législature**, cet indicateur un peu aride recouvre des évolutions contrastées et masque parfois des insuffisances.

D'ailleurs, comment ne pas voir que, en sus de la volonté affirmée de favoriser une meilleure mise en application des lois dans la dernière année de la législature, l'effort gouvernemental traduit aussi le désir d'un **rattrapage ultime à la veille d'échéances électorales majeures ?**

À cet égard, **la création même de la commission sénatoriale n'a peut-être pas été sans influence sur la densité réglementaire des Journaux officiels de la fin du mois de décembre 2011 et du mois de janvier 2012**, sur le rythme des échéanciers transmis et sur un foisonnement de rapports sur la mise en application des lois traitant soudain de lois promulguées en 2008, 2009 ou 2010.

Cette influence immédiate du renforcement de la volonté sénatoriale de contrôle pourrait être particulièrement prometteuse pour les retombées des sept rapports thématiques à venir pour lesquels quatorze rapporteurs ont déjà été désignés le 10 janvier 2012.

Il n'y a aucune fatalité à voir la loi rester lettre morte.

Chaque parlementaire en est intimement convaincu.

C'est pourquoi, le Sénat doit saisir l'occasion que représente, en ce début d'année 2012, la convergence des volontés de l'exécutif et du législatif en faveur d'une meilleure, et même de la meilleure application des lois pour en optimiser durablement les synergies.

La parfaite mise en application des lois (publication des mesures réglementaires) **puis application des lois** (modification d'une situation par une règle générale démocratiquement fixée) **intéresse d'abord le citoyen qui doit être à même de compter sur l'entrée en vigueur rapide et le respect sans faille de l'ensemble de la législation adoptée.**

À cette fin, **votre commission attend du Gouvernement une meilleure préparation des lois en amont**, déjà en s'interrogeant sur la nécessité de chaque projet de loi, puis en mettant le Parlement à même de se prononcer sur cette nécessité grâce à **des études d'impact approfondies**, et ensuite en annonçant, dès le dépôt du projet de loi, **le nombre et la nature des mesures réglementaires prévues.**

Quand au contrôle de la mise en application de la loi, il ne s'agit plus de se contenter, de la part du Gouvernement, à quelques rares moments de l'année, de communications solennelles sur des bilans statistiques figés, davantage adaptés à une communication grand public qu'à une utile et complète information du Parlement lui-même et des parlementaires ayant rapporté les textes.

Il ne s'agit plus d'espérer pendant des années la parution de fantomatiques rapports du Gouvernement au Parlement sans relancer inlassablement, jour après jour, le ministère concerné. Comme en matière de mesures réglementaires, **le Gouvernement devrait se fixer un « délai raisonnable » de remise des rapports promis au Parlement.** Le principe de leur existence n'a-t-il pas été inscrit dans la loi elle-même ?

L'année parlementaire 2010-2011 devrait pouvoir marquer un nouveau départ avec le lancement d'une coopération quotidienne, spontanée et de fond entre le Gouvernement et le Parlement.

Ainsi, à l'avenir, le Parlement n'aurait plus à quémander l'information sur la sortie, plus ou moins tardive, d'un échéancier – plus ou moins tenu –, sur le stade de progression dans les méandres du pouvoir exécutif d'une mesure réglementaire – plus ou moins respectueuse de la loi et quelque part ballottée entre une consultation et une concertation, ou encore égarée entre un avis et une inertie.

À cette fin, **la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois demande au Gouvernement que tous les tableaux de bord de suivi de la mise en application des lois dont dispose l'exécutif**

soient désormais spontanément, et au quotidien, partagés avec l'ensemble des parlementaires.

Nul doute qu'une telle évolution dans les pratiques les plus établies mais les moins défendables ne saurait laisser le citoyen indifférent tout en le mettant à même de mesurer l'accomplissement du progrès qui ne saurait manquer d'en résulter.

Pour que la loi soit la même pour tous, il faut d'abord que toutes les lois soient également préparées, largement débattues et rapidement mises en œuvre.

A cette fin, la sortie des lois du Parlement ne doit plus être comprise comme le terme du processus démocratique de leur conception mais seulement comme le début du compte à rebours de leur mise en application la plus rapide et la plus fidèle possible.

LEXIQUE

Délai de mise en application d'une loi : temps écoulé entre la date de promulgation d'une loi et la publication d'un texte réglementaire pris pour son application.

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

Loi mise en application : loi dont *toutes* les mesures d'application prévues ont été prises.

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

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

A noter : une loi identifiée comme non mise en application peut cependant comporter des dispositions d'application directe, et donc, être en partie en application sans être, pour autant, partiellement mise en application.

Loi votée après déclaration d'urgence ou (depuis le 1^{er} mars 2009) après recours à la procédure accélérée : une loi pour laquelle le Gouvernement a déclaré l'urgence ou décidé de recourir à la procédure accélérée peut n'être soumise qu'à une seule lecture par chacune des deux assemblées avant convocation d'une commission mixte paritaire (article 45, deuxième alinéa de la Constitution).

Loi votée en urgence de droit ou (depuis le 1^{er} mars 2009) soumise de droit à la procédure accélérée : lois de finances (initiales et rectificatives) et lois de financement de la sécurité sociale, qui, en application de la Constitution, font l'objet d'une seule lecture devant chaque assemblée avant convocation d'une commission mixte paritaire.

Mesure prise : décret, arrêté ou circulaire publiés au Journal Officiel de la République française en application d'une loi (il peut s'agir de mesures prévues par la loi ou de mesures non prévues par la loi).

Mesure réglementaire prévue : texte réglementaire expressément prescrit par une disposition législative.

Mesure réglementaire non prévue : texte réglementaire que le Gouvernement juge nécessaire de prendre pour la mise en application d'une loi, sans prescription explicite du législateur.

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 de mise en application des lois. En revanche, tout article d'une ordonnance peut prévoir la publication de textes d'application ; **le suivi réglementaire des ordonnances ou de leurs textes d'application n'est pas pris en considération par le contrôle de la mise en application des lois.**

Suivi réglementaire : décrets, arrêtés, voire circulaires (selon leur importance) d'application d'une loi, prescrits ou non par une disposition législative. **Les décrets et les arrêtés doivent être publiés, selon la jurisprudence administrative, « dans un délai raisonnable »** suivant la promulgation de la loi. Ni les ordonnances, (comme indiqué ci-dessus), ni les réponses du Gouvernement aux diverses demandes de **rapports du Gouvernement au Parlement** formulées dans les lois ne sont prises en compte dans le suivi réglementaire proprement dit.

Taux de mise en application, ou taux de publication des mesures réglementaires prévues et non prévues : nombre de mesures prises par le Gouvernement en application d'une disposition législative, par rapport au nombre total de mesures prévues par une loi (dites mesures réglementaires prévues) ou encore nombre de mesures prises, en application d'une disposition législative (dites mesures réglementaires non prévues), par rapport au nombre total de mesures attendues.

NB : Éviter de parler du « taux d'application d'une loi », notion confuse qui ne saurait rendre compte d'aucune réalité précise puisqu'elle mêle la publication des mesures réglementaires et le respect de l'esprit de la loi..

ANNEXE N° 1 -

**INSTRUCTION GÉNÉRALE DU BUREAU INSTITUANT LA
COMMISSION SÉNATORIALE POUR LE CONTRÔLE DE
L'APPLICATION DES LOIS**

X bis. - Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois ()*

1. - Sans préjudice des compétences des commissions permanentes ou spéciales, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a pour mission d'informer le Sénat sur la mise en oeuvre des lois.

Elle veille à la publication des textes réglementaires nécessaires à l'application des lois.

2. - Elle est composée de trente-neuf membres désignés par le Sénat de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes. Ses membres sont désignés après chaque renouvellement partiel.

Lors de la première réunion qui suit son renouvellement, la commission sénatoriale élit son président et les autres membres de son bureau en tenant compte de la représentation proportionnelle des groupes.

3. - La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois établit son règlement intérieur, qui est soumis à l'approbation du Bureau.

4. - La commission sénatoriale établit son programme de travail annuel, qui est communiqué à la Conférence des présidents. Elle peut se saisir de toute question entrant dans son champ de compétences.

Elle établit, sur les questions dont elle est saisie, des rapports comportant des recommandations, qui sont déposés sur le bureau du Sénat et transmis aux commissions compétentes, ainsi qu'à la commission chargée des affaires européennes. Ces rapports sont rendus publics.

Elle établit en outre, chaque année, un rapport public dressant le bilan de ses activités et comportant, le cas échéant, des propositions d'amélioration de la législation et de la réglementation dans ses domaines de compétence.

Elle peut demander l'organisation de débats en séance publique.

Elle pourra, sur décision du Sénat proposée par le Bureau, demander à bénéficier des prérogatives attribuées par l'article 5 ter II de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires applicable aux instances permanentes créées au sein de l'une

des deux assemblées parlementaires pour contrôler l'action du gouvernement et évaluer les politiques publiques dont le champ dépasse les compétences d'une seule commission permanente.

5. - Les dépenses de la commission sénatoriale sont financées et exécutées dans les conditions fixées à l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

* La rédaction de ce chapitre résulte de l'arrêté n° 2011-281 du 16 novembre 2011.

ANNEXE N° 2 -

**OBSERVATIONS DES PRÉSIDENTS DE COMMISSION
SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS AU COURS DE
L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2010-2011**

Extraits des « *Comptes rendus des commissions* »

AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DÉFENSE

Mardi 10 janvier 2012

**Communication de M. Jean-Louis Carrère, Président
sur le contrôle de la mise en application des lois**

M. Jean-Louis Carrère, président. – L'essentiel de l'activité législative de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées consiste en l'examen de projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou d'accords internationaux. Au cours de l'année parlementaire 2010-2011, le Sénat a adopté en séance plénière 31 accords internationaux relevant de la compétence de la commission. Certains de ces accords n'ont pas encore été examinés par l'Assemblée nationale, aussi les lois n'ont-elles pas toutes été promulguées. Quoiqu'il en soit, ces conventions et accords ne sont pas pris en compte dans le contrôle de la mise en application des lois.

La commission a également été saisie au fond de cinq projets de loi intéressant des questions de défense. Seules les lois promulguées jusqu'au 13 juillet 2011 ont été prises en compte ici, pour tenir compte du délai de six mois que s'est fixé le Gouvernement par la circulaire du 29 février 2008 pour prendre tous les décrets relatifs à une loi. La loi du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure, adoptée définitivement par le Sénat le 13 juillet 2011, figurera donc dans le prochain contrôle.

S'agissant des quatre autres textes adoptés au cours de la session ordinaire, le bilan est mitigé. Pour deux d'entre eux, il est très positif. Pour la loi du 5 janvier 2011 relative à la *lutte contre la piraterie* et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer, un seul décret était attendu, en application de l'article 1. Il a été pris le 29 septembre et publié le 1^{er} octobre : cette loi est ainsi **totale­ment mise en application**. Si le délai de six mois a été légèrement dépassé, la commission ne peut néanmoins que se féliciter des efforts du Gouvernement. Quant à la loi du 22 juin 2011 relative au *contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre* et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité, **95 %** de ses mesures d'application ont été prises dans un délai inférieur à quatre mois. Cette loi nécessitait jusqu'à vingt mesures d'application, dix-neuf ont été prises par l'intermédiaire de deux décrets en Conseil d'Etat publiés en septembre et octobre. La dernière mesure attendue est un décret simple, qui devrait être publié au cours du premier semestre 2012.

Les délais sont donc bien, voire très bien observés pour ces deux textes.

Les deux autres lois, quant à elles, n'ont fait l'objet d'aucune mesure d'application. Il s'agit de la loi du 5 janvier 2011 relative à la *reconversion des militaires*, qui requiert cinq décrets, et de la loi du 14 mars 2011 relative à la *lutte contre la prolifération des armes de destruction massive* et de leurs vecteurs, qui appelle un décret en Conseil d'Etat dont la base légale est l'article 61 *bis* du code des douanes. La commission encourage le Gouvernement à prendre dès que possible les mesures attendues.

Pour ce qui est de lois plus anciennes, les dernières mesures d'application de la loi relative à la *gendarmerie nationale* ont été prises cette année. Ce texte est donc **totalment mis en application** deux ans après sa promulgation. La loi sur *l'élimination des armes à sous-munitions*, votée en 2010, l'est également devenue, onze mois après sa promulgation.

Je vous invite à vous référer à la note qui vous a été distribuée pour de plus amples informations. Le Sénat reste particulièrement vigilant sur la mise en application des lois, comme le montre la création de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. Un débat sera également organisé en séance plénière le 6 février, à l'occasion de la présentation du rapport annuel du Sénat sur ce thème. La commission demeurera elle aussi très attentive à ce sujet.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 18 janvier 2012

Communication de Mme Annie David, Présidente, sur le contrôle de la mise en application des lois

Mme Annie David, présidente. - 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 traditionnellement l'objet d'une communication du Président du Sénat en conférence des présidents et est annexée au compte rendu des commissions. Cela étant, la création récente d'une nouvelle commission spécifiquement chargée du contrôle de l'application des lois a conduit la conférence des présidents à organiser une procédure différente cette année : le 7 février prochain, nous aurons un débat en séance plénière au cours duquel s'exprimeront notamment tous les présidents de commission.

Permettez-moi de rappeler combien cet exercice est fondamental, d'abord pour mesurer le degré de difficulté pratique d'application de la législation que nous votons mais, plus encore, pour savoir si les lois adoptées définitivement cette année et au cours des précédentes années parlementaires s'appliquent réellement. Cela devrait aller de soi, mais qu'en est-il exactement ?

Le bilan de la session ordinaire 2010-2011 s'établit ainsi : quarante-huit lois adoptées définitivement par le Parlement, contre cinquante-neuf l'an passé. Sur ces quarante-huit lois, sept ont été examinées, au fond, par notre commission, c'est-à-dire deux de plus que l'an dernier : la loi complétant les dispositions relatives à la *démocratie sociale* ; la loi portant *réforme des retraites* ; la loi relative à la gestion de la *dette sociale* ; la loi de *financement de la sécurité sociale pour 2011* ; la loi portant *adaptation au droit européen en matière de santé*, de travail et de communications électroniques ; la loi relative aux *soins psychiatriques* ; la loi relative à la *bioéthique*.

Vous le constaterez avec moi, il ne s'agit que de textes lourds, portant sur des sujets essentiels.

Qui plus est, les commissaires déjà élus avant septembre dernier se rappellent sans doute combien l'activité législative s'est poursuivie de manière intense au cours de la session extraordinaire, puisque cinq autres lois ont été alors adoptées dans notre secteur : la médecine du travail, le développement de l'alternance, le premier collectif social de notre histoire financière, la proposition de loi Blanc sur les MDPH et la proposition de loi Fourcade sur l'adaptation de la loi HPST. Là encore, des textes fondamentaux mais qui sont hors champ de ces statistiques. Nous les retrouverons dans celles de l'année prochaine.

Pour être complet, il faut ajouter à notre plan de charge : les huit rapports que nous publions au titre de notre contribution à l'examen de la loi de finances ; le rapport de mission consacré à la situation sanitaire et du logement en Martinique et en Guyane ; les quatre textes sur lesquels nous étions saisis pour avis (« *simplification du droit - Warsmann III* », « *finances publiques 2011-2014* », « *lutte contre l'habitat indigne* » et le projet de loi constitutionnel relatif à *l'équilibre des finances publiques*) ; les quatre propositions de loi étudiées à l'initiative des groupes : « *recherches sur la personne* » dont la CMP s'est tenue hier et a abouti, « *aide active à mourir* », « *expulsions locatives* » et « *congé maternité* ».

Enfin, n'oublions pas que la commission a largement contribué à deux missions communes d'information, respectivement sur Pôle emploi et sur le Mediator, et qu'elle a publié cette année sept rapports d'information.

Bref, notre sentiment d'une activité intensive l'an dernier était plus que largement fondé.

J'en viens maintenant à la mise en application des lois proprement dite.

Première observation, vraiment encourageante : le taux de mise en application des textes votés l'an dernier est bien plus satisfaisant que celui de l'année précédente. Sur les sept lois que j'ai mentionnées, deux sont **entièrement en vigueur** : (« *dette sociale* », qui était d'application directe, et « *démocratie sociale* », celle-ci ayant déjà reçu les six mesures qu'elle appelait) ; quatre le sont en partie, à hauteur de 81 % en moyenne, taux particulièrement élevé qu'il convient de souligner car c'est notamment le cas de la *loi de financement pour 2011* (à 72 %) et de la *réforme des retraites* (à 84 %) ; en revanche, la dernière loi, « *bioéthique* », n'est **pas du tout mise en application** mais cette situation était attendue car, en raison de la complexité des mesures réglementaires à prendre, il avait été annoncé par le secrétariat général du Gouvernement (SGG), qu'elles ne commenceraient à être publiées qu'à compter de mars 2012.

Globalement, les lois promulguées cette année appelaient **168 mesures d'application**, soit presque trois fois plus que celles votées l'an dernier (61 mesures) et elles constituent le tiers des mesures appelées par l'ensemble des lois adoptées définitivement par le Parlement durant cette session (543 mesures).

Sur cet objectif de 168 mesures, les services en ont publié **130**, soit un taux de **78 %**. C'est un résultat très spectaculaire et le record jamais atteint en la matière. Le précédent, établi en 2008, était de 45 % et l'année dernière avait présenté la meilleure contre-performance en n'enregistrant que 16 % seulement des mesures d'application nécessaires.

Il convient toutefois de nuancer notre satisfaction. En effet, toutes ces comparaisons se trouvent biaisées par le fait que **le bilan est établi cette année à la date du 31 décembre tandis que la pratique habituelle arrête les compteurs au 30 septembre**. Ce délai supplémentaire de trois mois a naturellement contribué à améliorer la situation d'ensemble.

Enfin, dernier élément positif : **les mesures effectivement publiées ont respecté, dans 62 % des cas, le délai de six mois** prévu par la circulaire du Premier ministre du 1er juillet 2004. Ce taux n'était que de 50 % l'an dernier, ce que nous avons déploré.

J'en viens maintenant aux lois plus anciennes pour lesquelles la situation est également plutôt favorable.

Cette année, 73 nouvelles mesures réglementaires ont été prises pour les lois promulguées lors d'années parlementaires antérieures. C'est moins qu'en 2010 (192 mesures) mais bien plus que lors des deux années précédentes où l'on en comptait respectivement 57 et 58. La diminution par rapport à l'an dernier s'explique par l'effet volume important suscité par la *loi HPST* qui, à elle seule, avait entraîné la parution de 105 mesures et dont le taux d'application s'établit désormais à 77 %.

Toujours au titre des bonnes nouvelles, j'évoquerai la loi « *formation professionnelle* », promulguée en novembre 2009 et applicable à 87 % et deux lois désormais pleinement mises en application : la loi en faveur des *revenus du travail* du 3 décembre 2008 et celle relative à *l'accompagnement d'une personne en fin de vie* du 2 mars 2010.

J'en viens à des considérations moins favorables car, après cette présentation louangeuse, je me dois de vous indiquer quelques motifs d'insatisfaction.

D'abord, **quelques lois récentes restent insuffisamment mises en application** :

- aucun des trois décrets attendus depuis presque deux ans sur la loi « *maisons d'assistants maternels* » n'a encore été pris. Certes, ces maisons n'en ont pas besoin pour fonctionner mais c'est fâcheux s'agissant d'un dispositif législatif issu d'une véritable initiative parlementaire ;

- les lois de *financement pour 2007, 2008 et 2009* ne sont toujours pas pleinement mises en application, leur taux s'établissant respectivement à **77 %**, à **92 %** - soit aucun progrès en un an - et à **84 %**, contre 80 % l'an dernier. Il est très regrettable que, pour des textes aussi fondamentaux, le travail ne soit pas achevé.

Ensuite, j'ai le sentiment que si le Gouvernement porte son effort sur certaines lois emblématiques, je citerai « *HPST* » ou « *formation professionnelle* » notamment, c'est aux dépens d'autres, qu'il semble avoir oubliées.

Cette situation est manifeste pour la loi « *participation et actionnariat salarié* », votée le 30 septembre 2006 et qui plafonne à **71 %** de mise en application depuis octobre 2008, aucune activité nouvelle n'ayant été décelée sur ce texte à ce jour.

En ce qui concerne les délais de parution de ce stock de mesures en attente, la situation est infiniment moins satisfaisante que pour les lois récentes : les textes parus dans un délai inférieur à un an ne représentent que 30 % du total, soit deux fois moins bien que l'an dernier où il s'établissait à 58 %. Il en résulte que **70 % des décrets parus pour des lois antérieures à 2011 le sont au bout d'un an, voire plus.**

Si cet exercice, certes laborieux, de statistique est toujours instructif, permettez-moi tout de même de souligner cette année les limites de l'exercice.

Notre source d'information est le site Légifrance, qui retrace les échéanciers de parution des textes réglementaires établis à partir des informations transmises par le SGG. Or, bien que très utile, il demeure imparfait car **il ne reflète que l'état de parution des décrets, simples ou en Conseil d'Etat** : or, il faut rappeler que le Gouvernement a, le plus souvent, le choix du bon vecteur réglementaire, par exemple en recourant à des arrêtés qui, eux, ne seront pas recensés.

En sens inverse, il arrive parfois que la parution d'une mesure ne corresponde qu'imparfaitement aux souhaits du législateur et ne suffise pas à rendre la loi applicable.

Sur le plan pratique, **certaines mesures réglementaires ne précisent pas l'article de la loi auquel elles se rapportent**, ce qui trouble l'exactitude statistique. Pire encore, il arrive que des décrets soient d'un volume si considérable qu'ils restent d'une appréciation impossible pour les parlementaires que nous sommes, sans parler du citoyen qui ambitionnerait de s'y retrouver.

Nous faisons traditionnellement un petit point sur l'urgence - on doit dire désormais la procédure accélérée - afin de contrôler si elle se traduit justement par un effet d'accélération sur les délais de parution des mesures réglementaires. Cet exercice n'était pas probant car, depuis 2006, nous avons observé qu'elle produisait l'effet inverse, avec des performances plus médiocres encore qu'en procédure classique. Cette année, nous rompons avec cette tradition : on constate **une performance bien meilleure des lois examinées selon cette procédure** qu'en mode classique (83 % contre 63 %).

J'en viens au suivi réglementaire des dispositions législatives issues d'initiatives sénatoriales en 2010-2011. Leur taux de mise en application s'établit cette année au niveau honorable de **72 %**, certes inférieur à celui des mesures proposées par le Gouvernement ou par les députés (79 %) mais heureusement supérieur aux 12 % de l'an dernier, ce qui n'avait pas manqué de nous stupéfier. Il est visible que, désormais, les services ministériels prêtent une attention plus soutenue aux mesures proposées par les sénateurs ou les députés.

Cela étant, on constatera, pour le déplorer, qu'aucune loi adoptée cette année ne provenait d'initiatives parlementaires, quelle que soit l'assemblée en cause, et ce malgré les modalités de répartition de l'ordre du jour résultant de la révision constitutionnelle de juillet 2008. J'ajoute aussitôt que nos statistiques seront meilleures l'an prochain puisque trois propositions de loi ont été adoptées en session extraordinaire à l'initiative du Sénat (médecine du travail, MDPH et HPST).

Je finirai par les fameux rappports régulièrement demandés au Gouvernement, et les statistiques confirment notre sentiment : ils sont bien peu opérants. **Sur les 167 rapports réclamés par les lois adoptées entre 1997 et 2011, 69 seulement ont été effectivement remis au Parlement.** Ce taux illustre de lui-même les limites de la méthode, même si l'on comprend qu'il s'agisse parfois de la seule façon, pour les parlementaires, d'attirer l'attention du Gouvernement sur un sujet sans encourir les foudres de l'article 40.

Pour cette raison, nous avons réduit nos exigences au fil des ans : les vingt-sept rapports demandés par notre commission en 2004 n'étaient plus que huit en 2009, mais la loi *retraites*, notamment, a fait flamber nos statistiques : nous sommes remontés à **trente-huit rapports** sur les textes sociaux, dont quinze demandés à notre initiative.

Cela étant, je vous signale que six rapports demandés en 2010 ont bien été remis dans l'année : trois au titre de la loi *retraites* et trois pour la loi de *financement pour 2011*. C'est assez rare pour être souligné.

J'indique enfin que le Gouvernement a effectivement rendu, dans les délais, les rapports sur l'application des lois que lui impose la loi de simplification de 2004 et que les travaux de l'Assemblée nationale complètent utilement ces études. On peut souhaiter que notre nouvelle commission contribuera, à son tour, à cette lourde tâche de suivi de l'effectivité de la législation.

Telles sont, mes chers collègues, les quelques observations générales que je souhaitais vous présenter. Le rapport complet peut être consulté auprès de notre secrétariat.

Mme Catherine Génisson. - En l'absence des décrets d'application, *les maisons d'assistants maternels* se mettent en place selon des modalités et des accompagnements disparates en fonction des territoires. Leur publication uniformiserait leur fonctionnement.

Si le rapport que vous venez de nous présenter établit un bilan quantitatif de l'application des lois, l'approche qualitative y fait défaut. Nous ne sommes pas, à ce jour, en mesure d'apprécier la conformité du contenu des mesures réglementaires avec l'esprit de la loi.

Mme Claire-Lise Champion. - Je saisis l'occasion de cette présentation, très instructive, pour vous donner quelques renseignements sur cette nouvelle commission chargée du contrôle de l'application des lois, dont je fais partie. Lors de la première audition qu'elle a organisée, à laquelle tous les sénateurs étaient invités, le Secrétaire général du Gouvernement a réaffirmé la semaine dernière sa volonté de donner un coup d'accélérateur pour que les lois soient mieux appliquées.

Comme l'a indiqué Catherine Génisson, il existe un vide sur l'appréciation qualitative du suivi réglementaire de la loi, ce qui constitue précisément l'objectif de notre nouvelle commission. Nous allons ainsi **étudier dans le détail l'application de sept lois** en collaboration étroite avec les commissions permanentes qui les ont examinées.

Par ailleurs, j'ai interrogé le représentant du SGG sur le retard de publication des décrets d'application de la loi relative aux *maisons d'assistants maternels* : ils vont sortir prochainement.

M. Jacky Le Menn. - Nous demandons trop de rappports. Nous soumettons à forte pression les services ministériels qui ont déjà un travail réglementaire considérable à

accomplir. Ne peut-on trouver d'autres modalités pour contourner l'article 40 que d'inonder la loi de demandes de rapports ? Si nous voulons un travail sérieux des services, c'est la question que nous devons nous poser. En outre, ces rapports seront-ils tous lus ? J'en doute. Il revient aux parlementaires demandeurs d'être raisonnables et d'ajuster leurs demandes.

M. Gérard Roche. - Je regrette que l'on attende encore les décrets d'application de la loi relative aux *maisons d'assistants maternels*. Il y a un manque de volonté de la part des services des ministères, mais aussi parfois de ceux de la protection maternelle infantile (PMI) dans nos départements qui ne sont pas favorables à cette formule de garde. Ces structures constituent pourtant, dans les territoires de grande ruralité, le mode d'accueil idéal des jeunes enfants.

Mme Annie David, présidente. - Comme je l'ai indiqué, les *maisons d'assistants maternels* peuvent fonctionner sans les décrets d'application attendus, lesquels portent plutôt sur les relations entre les assistants maternels et les parents employeurs. La situation n'est pas satisfaisante, mais devrait être améliorée rapidement.

La commission pour l'application des lois aura pour mission d'examiner qualitativement le suivi réglementaire des lois. Elle pourra à cet effet s'appuyer sur notre étude statistique, aussi frustrante soit-elle...

Je partage vos observations relatives à la multiplication des demandes de rapports. Nous devons trouver d'autres modalités pour contourner le couperet de l'article 40 qui empêche les parlementaires de faire valoir leurs propositions.

M. Gilbert Barbier. - Je voudrais revenir sur la non-applicabilité actuelle de la loi de *bioéthique*. Sans les mesures réglementaires d'application de la loi promulguée l'an dernier, **des points de non-droit** sont apparus pour certaines activités de recherche liées à la bioéthique, jusqu'alors régies par des mesures transitoires. Il est nécessaire d'accélérer la publication de ces textes afin de faciliter le travail des équipes de chercheurs.

Mme Annie David, présidente. - C'est effectivement le texte pour lequel les retards sont les plus étonnants. Je ne manquerai pas d'interroger le Gouvernement à ce sujet à l'occasion du débat sur l'application des lois prévu en séance plénière le 8 février prochain.

CULTURE, ÉDUCATION ET COMMUNICATION

Mercredi 25 janvier 2012

Communication de Mme Marie-Christine Blandin, Présidente sur le contrôle de la mise en application des lois

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Chaque commission établit un rapport sur l'application des lois intervenues dans ses secteurs de compétence dont la synthèse faisait jusqu'à présent l'objet d'une communication en Conférence des Présidents. Cette année, compte tenu de la création d'une commission spécifiquement chargée du contrôle de l'application des lois, la Conférence des Présidents a décidé d'organiser un débat en séance plénière le 7 février prochain au cours duquel s'exprimeront tous les présidents de commission.

Le bilan 2010-2011 fait apparaître trois particularités par rapport aux années antérieures : un faible nombre de textes, des lois exclusivement d'origine parlementaire et des délais de mise en application plus performants.

Au cours de la session parlementaire ordinaire 2010-2011, trois lois seulement ont été promulguées relevant de nos compétences :

- la loi du 13 décembre 2010 relative aux *activités immobilières des établissements d'enseignement supérieur*, aux structures interuniversitaires de coopération et aux conditions de recrutement et d'emploi du personnel enseignant et universitaire ;

- la loi du 26 mai 2011 relative au *prix du livre numérique* ;

- la loi du 1er juin 2011 relative à l'organisation du *championnat d'Europe de football de l'UEFA* en 2016.

Cependant, ce chiffre, modeste en apparence - trois lois contre neuf au cours de la précédente session - ne traduit pas la réalité de notre activité.

Tout d'abord, parce que la période de référence a changé : en concertation avec le Gouvernement, la date de parution du rapport annuel de contrôle de la mise en application des lois a été modifiée, afin de mieux prendre en compte le temps nécessaire à la mise en application des lois promulguées dans les derniers mois de l'année parlementaire analysée. Le bilan porte donc sur la période du 1er octobre au 30 juin et ne prend donc pas en compte la session extraordinaire de juillet. Ainsi, la proposition de loi relative à la *régulation du système de distribution de la presse* examinée au Sénat en séance plénière le 5 mai 2011 n'a été définitivement adoptée par l'Assemblée nationale qu'au mois de juillet, et n'est pas comptabilisée.

En outre, cette donnée statistique ne traduit qu'imparfaitement la mise en œuvre des prérogatives accordées au Parlement depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Ainsi, la commission de la culture a examiné, dans le cadre des semaines réservées une fois par mois aux initiatives sénatoriales, dix propositions de loi depuis le 1er octobre 2010. En outre, il convient de noter que la proposition de loi visant à renforcer *l'éthique du sport* et les droits des sportifs vient d'être adoptée conforme par l'Assemblée nationale et que trois propositions de loi sont actuellement en instance à l'Assemblée nationale.

La deuxième caractéristique de ce bilan est la confirmation de la **montée en puissance du pouvoir d'initiative parlementaire**, qui confirme la tendance observée l'an dernier.

Les trois lois promulguées sont issues exclusivement de propositions de loi déposées par des sénateurs ou des députés, dont deux par des sénateurs membres de la commission de la culture, soit un taux d'initiative d'origine sénatoriale de 67 %.

L'ensemble de ces données est particulièrement révélateur des nouvelles modalités d'organisation des travaux de la commission de la culture dont les secteurs de compétence sont régulièrement concernés par les textes inscrits dans le cadre des semaines réservées aux initiatives parlementaires.

Aucun projet de loi n'a été renvoyé à la commission de la culture au cours de la dernière session, ce qui s'explique dans la mesure où les textes politiquement sensibles dans nos secteurs ont été présentés par le Gouvernement dès le début du quinquennat : universités, audiovisuel, Hadopi.

Cependant, nous nous sommes saisis pour avis de deux textes : de la proposition de loi de simplification et d'amélioration de *la qualité du droit* et du projet de loi portant diverses dispositions *d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de communications électroniques*, et de deux *collectifs budgétaires*.

Ces statistiques ne prennent pas en compte d'autres types de travaux, également chronophages, comme les douze rapports publiés dans le cadre de l'examen de la loi de finances ou les rapports d'information. De même que notre commission a largement contribué aux travaux de la mission commune d'information sur le système éducatif.

Deux des trois lois promulguées dans les secteurs de compétence de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication au cours de la session ordinaire 2010-2011 sont d'application directe. Cette proportion d'un tiers de lois d'application directe tend à confirmer une tendance qui se dessine notamment avec l'adoption de textes issus de propositions de loi concernant des dispositions spécifiques et limitées qui n'appellent pas la mise en œuvre de mesures réglementaires.

Seule la loi du 26 mai 2011 relative au *prix du livre numérique* nécessite des mesures d'application. Un premier décret d'application a été pris dans les six mois suivant sa promulgation, afin de définir les caractéristiques des livres entrant dans le champ de la loi. Il en reste un à publier.

Depuis le début de la XIII^{ème} législature, 35 % des lois promulguées étaient d'application directe (7 lois), 50 % ont été mises en application (10 lois), et 15 % le sont partiellement (3 lois). Il convient de noter que **80 % des lois mises en application le sont dans un délai de moins de douze mois**.

Ce taux de mise en application des lois est significatif d'une inflexion gouvernementale sur cette question par rapport aux législatures précédentes. Sur les 76 dispositions prévoyant un texte réglementaire depuis le second semestre 2007, 70 sont mises en application et 6 restent à prendre : le ratio s'améliore.

Le délai moyen de mise en application tend aussi à diminuer fortement par rapport aux précédentes législatures. Avant 2007, le délai de parution des mesures réglementaires était supérieur à un an et dans presque 45 % des cas à deux ans. Depuis 2007, **32 % des mesures ont été prises dans un délai d'un à deux ans, 25 % de six à douze mois et 43 % en moins de six mois**. Ce renversement de tendance marque ainsi une césure avec le stock de lois partiellement ou non mises en application au cours des législatures précédentes.

La mise en application des lois issues d'initiative parlementaire suit ce mouvement. Sur les treize lois résultant de propositions de loi, quatre sont d'application directe, sept mises en application et deux partiellement mises en application.

Cependant des retards persistent pour l'application des lois plus anciennes.

Seize textes d'application sont parus depuis le 1er octobre 2010 dans les secteurs de compétence de la commission, qui ont permis de rendre applicables ou quasi-applicables l'ensemble des lois promulguées depuis le début de la XIII^{ème} législature.

Dans le domaine de l'éducation, deux lois ont été mises pleinement en application : la loi de 2009 tendant à garantir la *parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat* et la loi du 28 septembre 2010 visant à lutter contre *l'absentéisme scolaire*.

La loi favorisant la diffusion et la protection de *la création sur Internet* (dite loi Hadopi) du 12 juin 2009 est devenue applicable avec la parution des trois derniers décrets relatifs aux missions de labellisation et d'encouragement au développement d'une offre légale de téléchargement.

La loi du 30 septembre 2010 relative à *l'équipement numérique des établissements de spectacles cinématographiques* a été mise en application avec la parution le 21 mars 2011 du décret relatif au comité de suivi de la loi composé notamment de parlementaires.

La loi du 18 mai 2010 visant à autoriser *la restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande* et relative à la gestion des collections est devenue applicable suite à la publication du décret en Conseil d'État relatif à la commission scientifique nationale des collections.

La parution du décret du 16 juin 2011 pris pour l'application des dispositions du code du sport relatives aux *agents sportifs* dans leur rédaction issue de la loi du 9 juin 2010 encadrant la profession d'agent sportif a permis leur mise en application dans un délai d'un an.

Enfin, la loi du 10 mars 2010 relative au *service civique* a vu la parution de cinq décrets et arrêtés. Mais on attend toujours le rapport sur le résultat des négociations conduites avec les partenaires sociaux et tendant à la création d'un congé de service civique.

Si la situation est satisfaisante pour les lois récentes, force est de constater que les décrets parus ne concernent jamais ou à de rares exceptions près les lois promulguées lors des législatures précédentes. Ces lois dont l'initiative revient à des gouvernements précédents ne relèvent plus des priorités gouvernementales. Pour la plupart, les dispositions votées de longue date sont devenues obsolètes ou sans objet, compte tenu des évolutions législatives et technologiques.

Le nombre de rapports en attente de parution demeure particulièrement élevé - vingt-deux rapports depuis 2000 -, cette absence de publication concernant pour l'essentiel le secteur de la communication audiovisuelle (26 rapports avaient été demandés pour 3 lois). La loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures du 12 mai 2009 en a supprimé quatre pour des raisons de retard de publication ou dans un objectif de rationalisation. Il est permis de **s'interroger sur le peu de cas que le Gouvernement fait du vote du Parlement** et du besoin exprimé par les élus d'avoir des données fiables sur un sujet.

Cinq rapports sont parus pour des lois de l'année parlementaire 2009-2010, dont le premier rapport d'activité de l'Hadopi, en septembre 2011. Nous avons entendu sa présidente dans le cadre de notre récente table ronde.

S'agissant des lois adoptées définitivement durant la session ordinaire 2010-2011, seule, la loi relative au *prix unique du livre* prévoit un rapport annuel d'application transmis par le Gouvernement au Parlement.

La commission a organisé au cours de l'année parlementaire 2010-2011 plusieurs auditions sur le bilan de l'application de certaines lois :

- une table ronde sur l'application de la loi relative à la *création des EPCC* ;

- l'audition de la secrétaire d'État à la jeunesse et à la vie associative pour un bilan de la mise en œuvre du *service civique* ;

- l'audition du président du comité de suivi de la loi relative aux *libertés et responsabilités des universités* ;

- l'audition des présidents de France Télévisions et Radio France sur l'exécution de leurs contrats d'objectifs et de moyens ;

- enfin, une communication de Mme Morin-Desailly sur l'application de la loi de décentralisation de 2004 concernant les *enseignements artistiques*.

En outre, la commission de la culture a rendu un avis sur le projet d'avenant au contrat d'objectifs et de moyens d'Arte France pour la période 2009-2012.

Je ne vais pas procéder à l'analyse de toutes les lois encore en attente de décrets d'application. J'évoquerai seulement les retards les plus criants.

Pour la loi du 13 juillet 1995 de programmation du « *nouveau contrat pour l'école* », on note que fait toujours défaut le décret en Conseil d'État prévu initialement et censé déterminer les conditions d'application des « *contrats d'association à l'école* » permettant à des établissements publics locaux d'enseignement de confier, par des contrats à durée limitée, la charge d'activités éducatives à des demandeurs d'emploi qui justifient d'un diplôme ou d'une expérience suffisante.

Le décret d'application de la loi du 6 mars 2000, visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection des faits de *mauvais traitements à enfants*, devant fixer les modalités exactes d'organisation des visites médicales de détection des enfants maltraités et des séances annuelles d'information et de sensibilisation n'a toujours pas été pris.

S'agissant de la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour *l'avenir de l'école*, trois décrets en Conseil d'État font encore défaut concernant les conditions de recrutement, de formation et d'exercice des fonctions spécifiques des directeurs d'école maternelle et élémentaire, les conditions d'indemnisation de la formation continue des enseignants ou sur les conditions d'application du code de l'éducation dans les établissements français d'enseignement à l'étranger.

Un décret d'application de la loi relative à la *création des EPCC* se fait toujours attendre. Voilà trois ans que le ministère a annoncé que le texte était en dernière phase avant publication. Force est de constater qu'il n'est toujours pas paru. Par ailleurs, un arrêté est également toujours en attente de parution qui doit fixer les catégories d'établissements pour lesquels le directeur doit relever d'un corps ou cadre d'emplois de fonctionnaires ayant vocation à diriger ces établissements.

Pour la *loi DADVSI*, cinq décrets sont toujours attendus ainsi qu'un rapport au Parlement sur la mise en œuvre de la loi et sur celle d'une plate-forme publique de téléchargement pour les artistes. Cette plate-forme était pourtant le gage nécessaire d'une volonté d'adaptation des modes de consommation de la musique.

Pour la loi de 2000, il manque un décret et un arrêté pour l'application de la loi et six rapports sont en souffrance.

Pour la loi de mars 2007 relative à la *télévision du futur*, l'ensemble des décrets ont été adoptés, à l'exception de celui relatif à la fixation des obligations spécifiques en matière de diffusion et de production des futures chaînes « bonus » dont bénéficieront les opérateurs historiques. Ce décret va-t-il paraître ? Le Gouvernement a déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi tendant à abroger ces dispositions, afin de prendre en compte l'avis motivé rendu sur le sujet par la Commission européenne le 29 septembre dernier. On ne peut que s'étonner que le Parlement soit tenu à l'écart du débat, alors que le CSA a lancé

le 18 octobre 2011 un appel à candidatures pour la diffusion de six nouvelles chaînes en haute définition sur la TNT et qu'il délivrera les autorisations avant la fin du mois de mai 2012.

La loi du 5 mars 2009 relative à la *communication audiovisuelle* a vu la parution d'une dizaine de décrets en 2010. N'ont cependant pas été publiés le décret fixant le cahier des charges de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France et le décret relatif au comité de suivi. C'est pourquoi **la nouvelle commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a désigné MM. David Assouline et Jacques Legendre comme rapporteurs pour mener des travaux de contrôle sur l'application de cette loi.**

Enfin, la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la *promotion des activités physiques et sportives* présente encore plusieurs retards dans la parution de décrets d'application.

ÉCONOMIE, DÉVELOPPEMENT DURABLE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Mercredi 11 janvier 2012

Communication de M. Daniel Raoul, Président, sur le contrôle de la mise en application des lois

M. Daniel Raoul, président. – Il nous appartient de dresser le bilan de l'application des lois suivies par notre commission lors de l'année parlementaire écoulée.

Cette année, le Sénat a souhaité décaler en janvier la date de cet exercice auquel nous nous livrons habituellement en novembre : aux termes de sa circulaire de 2008 relative à l'application des lois, le Gouvernement s'était engagé à prendre toutes les mesures réglementaires nécessaires dans un délai de six mois suivant la publication de chaque loi. La dernière loi de la session ordinaire ayant été publiée en juillet 2011, nous pouvons donc pleinement apprécier aujourd'hui si cet objectif a été tenu.

Un rapide bilan quantitatif permet d'observer que, pour ce qui concerne notre commission, six lois ont été promulguées, contre dix en 2009-2010 et que **204 textes d'application ont été publiés**, contre 109 au cours de la précédente année parlementaire.

Parmi ces 204 textes d'application, on décompte 95 décrets en Conseil d'État, 49 décrets simples, 38 arrêtés. En outre, sept rapports ont été remis au Parlement et quinze ordonnances ont été prises sur le fondement d'habilitations votées par notre commission.

Ces plus de 200 mesures réglementaires représentent un quasi doublement : c'est un effort inédit qu'il faut saluer, même si **l'on peut cependant regretter que les parlementaires ne soient pas mieux associés à l'élaboration des projets de décrets prévus par les textes**, comme nous l'avions demandé les années précédentes.

Cette hausse est, enfin, la conséquence de la mise en application progressive des grandes « lois fleuves » dont la commission a eu à connaître au cours des deux précédentes années parlementaires : la bien nommée loi « MOLLE » de *mobilisation pour le logement*, la loi « Grenelle II » et la loi de *modernisation de l'agriculture* et de la pêche. Un à deux ans ayant souvent été nécessaires au Gouvernement pour procéder à toutes les consultations préalables, c'est seulement cette année que l'essentiel des textes d'application a finalement pu être publié.

Plusieurs motifs de satisfaction, donc. En premier lieu, **le taux de mise en application global des lois récentes, sans atteindre les 100 % promis par le Gouvernement, est satisfaisant**. Il s'établit, au 31 décembre 2011, à **64 %**. Sur 39 mesures réglementaires d'exécution requises, 25 ont été prises. La loi visant à faciliter la mise en chantier des *projets des collectivités locales d'Île-de-France* est **totale­ment mise en application**, la loi portant diverses dispositions d'*adaptation de la législation au droit de l'Union européenne* est applicable à **85 %** et la loi portant nouvelle organisation du *marché de l'électricité* est applicable aux **deux-tiers**.

M. Pierre Hérisson. – Très bien !

M. Daniel Raoul, président. – En deuxième lieu, le stock de lois en attente de mesures d'application se dégonfle : une seule loi reste totalement inapplicable – j'y reviendrai – alors que, l'an dernier, trois n'avaient pas du tout été mises en application ; pour 23 lois, au moins une mesure d'application a été prise, quant ce n'était le cas que pour 18 l'an dernier.

La *loi Grenelle II* de juillet 2010, aujourd'hui applicable à **45 %**, représente à elle seule près de la moitié des décrets adoptés sur la période. Notre commission avait, dès 2009, invité le Gouvernement à préparer le plus en amont possible les très nombreuses mesures réglementaires nécessaires à son application pour diminuer ses délais de mise en œuvre. Je me réjouis donc que nous ayons été entendus et que le Gouvernement ait pris soin d'élaborer **un échéancier précis des textes d'application** qu'il met à jour et adresse régulièrement à nos services.

En dernier lieu, notons enfin que deux lois ont été mises **totalemment en application** au cours de l'année grâce à l'adoption des dernières mesures attendues : la loi du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier des *projets des collectivités locales d'Île-de-France* qui avait suscité un certain consensus ; la loi du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de *détecteurs de fumée* dans tous les lieux d'habitation, adoptée après une CMP réunie sur initiative conjointe des Présidents des deux chambres du Parlement et que le Gouvernement s'était engagé à rendre rapidement applicable, ce qui fut fait en janvier 2011.

Restent à déplorer trois tendances regrettables, qu'il conviendrait d'endiguer.

Premier et principal motif d'inquiétude : **l'application insatisfaisante des lois et des dispositions issues d'initiatives parlementaires.**

Sur les six lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2010-2011, trois sont issues de propositions de lois d'origine sénatoriale, proportion qui traduit la place nouvelle, dont nous ne pouvons que nous réjouir, désormais réservée à l'initiative parlementaire dans le partage de l'ordre du jour des assemblées, tel qu'il résulte de la révision constitutionnelle de 2008. Il ne faudrait pas cependant que ces textes soient moins bien traités que les textes gouvernementaux. Or, l'inertie administrative est patente. Cela devrait nous inciter à **éviter, autant que possible, de prévoir trop de textes d'application à nos propositions de lois.**

Deux exemples invitent cette année à la vigilance. Faute de texte d'application, **la Commission nationale d'orientation, de suivi et d'évaluation des techniques d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures liquides et gazeux n'est pas opérationnelle**, alors que sa création résulte d'un amendement à la proposition de loi « gaz de schiste » déposé en commission. Sur les quatre articles de la loi du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux *quartiers d'habitat informel outre-mer* qui prévoient des mesures d'application, **aucun n'est applicable ! Et le ministère n'a même pas transmis, en outre, le rapport sur la mise en application de cette loi.**

Le Gouvernement n'a donc pas ici respecté l'obligation de résultats à six mois qu'il s'était lui-même fixé dans la circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois.

Deuxième point problématique, **encore trop de lois partiellement mises en application n'ont fait l'objet d'aucune mesure réglementaire d'exécution cette année.** C'est ainsi que le taux de mise en application de treize lois, parmi lesquelles la loi de *modernisation de l'économie* du 4 août 2008 (LME), dont il ne reste pourtant à prendre quatre mesures réglementaires, n'a pas bougé cette année.

On peut, enfin, cette année encore, regretter que bien des rapports au Parlement n'aient pas vu le jour : seul un rapport sur les douze prévus par la loi « Grenelle 2 », a été remis à ce jour mais neuf rapports de la *loi LME* restent à paraître, dont cinq auraient dû être publiés avant le 31 décembre 2011. Maigre consolation, **le Gouvernement est aussi défaillant quand le rapport est prévu par le projet de loi initial que lorsque sa demande résulte d'amendements parlementaires.** En tout état de cause, voilà qui nous engage à éviter de multiplier, dans les textes, les demandes de rapports.

M. Gérard César. – Cela ne sert à rien !

M. Daniel Raoul, président. – Je n’irais pas jusque là mais comme chaque année, la commission ne peut qu’inciter le Gouvernement à consentir un réel effort de suivi du dépôt des rapports d’information exigés par le législateur.

Je veux, pour conclure, vous remercier de votre implication dans le contrôle de l’application des lois et vous inviter à maintenir votre vigilance par le biais de questions écrites ou lors des débats en séance plénière. Je pense notamment au débat sur l’édiction des mesures réglementaires d’application des lois organisé le 12 janvier 2011 à l’initiative de nos collègues du groupe du RDSE, que je salue.

Dans son allocution d’octobre, le président Jean-Pierre Bel demandait au Sénat d’être « *particulièrement attentif à la qualité et à la nécessité de la loi* » alors que les collectivités sont « *submergées de normes coûteuses, souvent inutiles, voire inapplicables* ». Je forme le vœu que la nouvelle commission sénatoriale pour le contrôle de l’application des lois, créée à son initiative, et à laquelle il incombera désormais d’élaborer le bilan de l’application des lois, mène à bien cette tâche ambitieuse en continuant à travailler étroitement avec les commissions permanentes.

M. Claude Dilain. – La commission de contrôle établira ses rapports en étroite collaboration avec les commissions permanentes : son président, M. David Assouline s’y est engagé. Nous avons reçu, hier, le Secrétaire général du Gouvernement, une première qui fut l’occasion d’une intéressante discussion.

Le ministère de la ville se range parmi les plus mauvais élèves. Le taux de mise en application de la loi sur *le Grand Paris* n’est que de **58 %**, et il reste à 66 % pour l’ensemble des textes qui concernent le ministère. Vous comprendrez que je le déplore...

M. Gérard Bailly. – L’attitude de l’administration à l’égard des parlementaires constitue un vrai problème. Elle rédige les décrets d’application sans même **consulter les rapporteurs**. Résultat, ses textes suscitent, sur le terrain - nous l’avons tous vécu - l’ire des élus et des associations, qui nous attribuent - c’est le comble - leurs insuffisances. Car le fait est que **les décrets compliquent parfois tellement les lois qu’elles en deviennent inapplicables**. Les élus, enfin, doivent être mieux consultés. Voyez la loi d’octobre 2009 sur *le transfert des parcs et ateliers*, qui patine : aucun des quatre décrets d’application n’est paru.

M. Daniel Raoul, président. – Le problème vient aussi **d’un défaut, en amont, des études d’impact prévues par la réforme constitutionnelle**.

M. Gérard César. – Hommage soit rendu à votre travail. Il est vrai que les décrets contredisent bien souvent l’esprit du législateur. Je puis cependant citer un contre exemple, celui de la loi de *modernisation agricole*, pour laquelle le ministre de l’agriculture, M. Bruno Lemaire s’était engagé à nous présenter les projets de décret, ce qui fut fait, et mérite d’être salué.

Mme Odette Herviaux. – Puisse cet exemple être suivi par d’autres.

M. Charles Revet. – Gérard César a eu raison de dire que les décrets ne respectent pas l’esprit du législateur. Ils vont souvent au-delà de ce que nous avons voulu – je pense notamment à l’urbanisme. C’est le Parlement qui vote la loi : nous devrions être consultés sur les projets de décrets.

M. Daniel Raoul, président. – Le cas de l’urbanisme est particulier : c’est l’interprétation locale par les DDE qui est en cause.

M. Charles Revet. – Certes, mais quelquefois, les deux problèmes se conjuguent : la loi est mal interprétée et l’on fait du zèle sur le terrain.

M. Gérard César. – Au point que les textes d’application sont interprétés différemment d’un département à l’autre.

M. Charles Revet. – Les décrets débordent la loi, et les circulaires les décrets.

Mme Odette Herviaux. – Et les chefs de service, sur le terrain, ne veulent souvent connaître que la circulaire.

M. Claude Dilain. – Le Secrétaire général du Gouvernement m'a indiqué hier que les circulaires étaient censées harmoniser les pratiques.

M. Daniel Raoul, président. – Je vous remercie pour ces échanges qui prouvent l'importance du contrôle parlementaire de l'application des lois pour nos concitoyens.

FINANCES

Mercredi 18 janvier 2012

Communication de Mme Marie-France Beauflis, Vice-présidente, en remplacement de M. Philippe Marini, Président, sur le contrôle de la mise en application des lois

Mme Marie-France Beauflis, présidente. – Chaque année, les commissions permanentes sont chargées d'établir le bilan de la parution des textes réglementaires d'application des lois, dont elles ont été saisies au fond.

Ces bilans font l'objet d'une communication en commission, avant d'être consolidés et publiés sous forme d'un rapport du Sénat. Ce sujet n'est pas sans importance puisque les médias, comme vous le savez, se font souvent l'écho de ces lois qui n'ont pas été mises en application.

Cette année, un débat devrait être organisé en séance plénière le 7 février, à l'initiative de notre nouvelle commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.

Je vous invite, pour l'essentiel, à vous reporter à la note mise en distribution et me limiterai à quelques observations.

Au cours de l'exercice 2010-2011, la commission des finances a été chargée de contrôler l'application de vingt lois. Parmi celles-ci, quinze appartiennent au stock des textes antérieurs au 1er octobre 2010, et cinq ont été adoptées définitivement au cours de la dernière session ordinaire.

A l'issue de ce contrôle, on constate que **cent cinquante textes d'application ont été pris ou sont devenus sans objet**, contre quatre-vingt-sept mesures prises dans l'année 2009-2010.

Ce chiffre représente près des deux tiers des deux cent trente mesures attendues au début du contrôle (soixante-neuf mesures concernant les lois antérieures et cent soixante et une relatives aux lois de l'année parlementaire) et porte le « **stock** » **global des mesures en attente d'application à quatre-vingts textes** (contre soixante-sept en 2010).

Ce stock de mesures augmente principalement en raison de l'adoption pendant l'année de textes nécessitant un très grand nombre de mesures d'application (soixante-quatorze mesures par exemple concernant la *loi de finances pour 2011* et cinquante-quatre pour le *collectif budgétaire de fin d'année 2010*).

Au titre des satisfactions, on constatera que **le taux de mise en application des lois promulguées lors de la session ordinaire est en légère augmentation** par rapport aux années précédentes (**68 %** contre 65 % en 2009-2010 et 63% en 2008-2009) et que le stock de mesures anciennes a sensiblement diminué (quarante et une mesures prises ou devenues sans objet dans l'année sur soixante-neuf).

S'agissant des lois anciennes, la publication de ces quarante et une mesures porte le taux de mise en application du stock à plus de **90 %**. **Six d'entre elles ont été entièrement mises en application**, dont deux remontent à 2001 et 2002.

On regrettera néanmoins que **certaines lois n'aient reçu aucun texte d'application dans l'année**. C'est le cas de la loi la plus ancienne, la *loi de finances rectificative pour 1999*, pour laquelle il serait grandement souhaitable que le Gouvernement abroge un dispositif qui paraît abandonné de fait.

S'agissant des cinq lois examinées au fond par la commission au cours de la précédente session, l'une est d'**application directe** et ne nécessite aucune mesure réglementaire pour sa mise en œuvre. Il s'agit de la loi organique tendant à l'approbation d'*accords entre l'État et les collectivités territoriales de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy et de Polynésie française*.

Une autre loi, adoptée au cours de la session, a été rendue complètement applicable. Il s'agit de la loi de *programmation des finances publiques pour 2011-2014*, dont les deux mesures prévues ont été publiées.

Par ailleurs, l'étude de l'origine des mesures attendues révèle que le Gouvernement met en œuvre celles-ci selon **un effort équitablement réparti**. Ainsi, le taux d'application des mesures d'origine gouvernementale atteint 66 % contre 72 % pour les mesures issues d'amendements adoptés par l'Assemblée nationale et **70 % pour les dispositifs introduits lors des débats au Sénat**.

On peut également relever que **64 % des mesures publiées l'ont été dans les six mois suivant la promulgation de la loi** qu'elles appliquent, respectant ainsi le délai prescrit par la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008. Cet effort est encourageant et devra s'intensifier.

Enfin, on regrettera que **seuls vingt-quatre des cent quarante-neuf rapports attendus dans le cadre des lois adoptées depuis 2001 aient été effectivement remis au Parlement (soit à peine 16 %)**.

En conclusion, plusieurs pistes d'amélioration pourraient être proposées afin de rationaliser ce contrôle, une revendication déjà ancienne comme **la transmission par le Gouvernement des projets de décrets correspondants au moment-même du dépôt d'un projet de loi**, ou encore **la transmission en amont des échéanciers prévisionnels de publication des mesures réglementaires**.

Voilà, mes chers collègues les éléments de réflexion issus de ce contrôle de l'application des lois. Je vous invite à prendre connaissance de la note établie par le secrétariat de notre commission et, plus largement, du rapport général du Sénat.

Je vous encourage, surtout, à partir de ces documents, et dans le cadre de vos prérogatives de rapporteur au fond ou de rapporteur spécial, à identifier les difficultés et à interroger les administrations défaillantes, soit par courrier, soit lors des missions de contrôle que vous menez régulièrement.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose de me donner acte de cette communication.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Pour plus d'efficacité encore, le Sénat dispose désormais d'une commission pour le contrôle de l'application des lois avec un président actif.

J'aimerais attirer l'attention des membres de la commission sur deux rapports du Gouvernement que nous attendons avec impatience. Le premier porte sur la **réforme des valeurs locatives** et pourrait selon certaines sources nous parvenir fin janvier. Le second qui traite de **l'agence publique de financement des investissements des collectivités territoriales**, réclamé en décembre, nous serait remis à la mi-février...

Mme Marie-France Beaufile, présidente. – Il semblerait, Madame la Rapporteure générale, que le rapport relatif aux valeurs locatives nous soit précisément parvenu aujourd'hui. Quant au second, en effet, nous sommes toujours dans l'attente...

M. François Trucy. – Il est vrai qu'aujourd'hui, comme le fait notre commission des finances, chaque commission permanente effectue un contrôle de l'application des lois

dont elle est saisie au fond. Comment s'articuleront dès lors les travaux de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois qui vient d'être créée, et dont je suis membre, et ce suivi actuel des commissions permanentes ?

Mme Marie-France Beaufile, présidente. – Il est difficile de répondre à cette question dès lors que la commission sénatoriale n'est pas encore en place. En ce qui concerne, les travaux des commissions permanentes, pour l'année parlementaire 2010-2011, on observe qu'outre notre commission, les deux commissions permanentes pour lesquelles la loi prévoit le plus de textes réglementaires, à savoir la commission des affaires sociales et la commission des lois, ont respectivement un taux de mise en application de leurs lois de 77 % et de 46 %. C'est donc très variable. Le taux de mise en application des lois pour la commission des finances se situe à un niveau assez élevé, notamment en raison de la prédominance des lois de finances que l'Etat cherche assez naturellement à rendre applicables. Bien qu'on puisse peut-être nuancer...

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – En effet, cette dernière observation est parfois contestable lorsque les mesures réglementaires attendues ont été introduites par le Sénat ou l'Assemblée nationale...

M. François Marc. – Je me réjouis de la remise du rapport sur la réforme des valeurs locatives même si c'est avec retard. Nous allons regarder avec attention son contenu car nous envisageons de réaliser un contrôle sur ce thème. Il s'agit en effet d'un sujet de fond qui fait l'objet de nombreuses interventions publiques en ce moment et qui a mobilisé l'attention lors de nos récentes discussions sur la péréquation.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Je soutiens tout à fait l'idée de maintenir un contrôle sur la question des bases locatives. Le Bureau du 25 janvier prochain sera l'occasion de l'inscrire au programme d'activité de notre commission.

Mme Marie-France Beaufile, présidente. – A cet égard, la récente audition de M. Éric Jalon, directeur général des collectivités locales au Ministère de l'Intérieur, par la Mission commune d'information sur la suppression de la taxe professionnelle a montré combien il était compliqué d'obtenir des informations du Gouvernement. Ainsi, le bilan chiffré de la mise en place de la CVAE sur l'année écoulée nous sera remis en 2012, plus tard qu'envisagé initialement.

LOIS

Mardi 17 janvier 2012

Communication de M. Jean-Pierre Sueur, Président, sur le contrôle de la mise en application des lois

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Vous avez reçu le bilan annuel de la mise en application des lois, dressé cette année selon des modalités nouvelles : jusqu'à présent, les commissions permanentes du Sénat examinaient au 30 septembre les mesures réglementaires relatives aux lois adoptées définitivement lors de l'année parlementaire qui s'achevait à cette date ; en accord avec le Gouvernement, il a été décidé d'examiner cette année les lois promulguées entre le 1er octobre 2010 et le 13 juillet 2011, et de prendre en compte les mesures réglementaires d'application intervenues jusqu'au 31 décembre 2011.

Avec une période de référence de promulgation des lois plus courte et une période plus longue pour l'adoption de mesures réglementaires, les nouvelles références temporelles favorisent mécaniquement un meilleur taux de mise en application. Par un courrier adressé le 22 juillet au président de la commission des lois, alors M. Jean-Jacques Hyest, **le Gouvernement avait souhaité parvenir à un taux de 100 % avant la fin du mois de janvier 2012 pour les lois votées jusqu'au 13 juillet 2011. Cet objectif est loin d'être atteint pour notre commission, puisque le taux d'application se limite à 46 %.** Malgré sa progression, ce niveau n'est pas satisfaisant, d'abord parce qu'il confère à notre commission le plus faible taux de mise en application - alors que nous sommes parmi les plus chargés législativement du Sénat - ensuite parce que les nouvelles périodes de référence expliquent largement cette amélioration.

Cette année encore, l'activité de notre commission a été particulièrement chargée, avec 23 lois examinées et promulguées pendant la période de référence - dont sept d'origine parlementaire, quatre propositions de loi en navette à l'Assemblée nationale, une proposition de loi en instance d'examen en séance plénière et trois propositions de loi examinées en commission puis en séance plénière mais pas encore adoptées. En outre, la commission a publié dix rapports et rendu treize avis budgétaires, outre trois avis sur des textes examinés au fond par d'autres commissions. Enfin, au cours de la période de référence, notre commission a voté une proposition de résolution européenne.

Parmi les 23 lois promulguées, dix sont d'application directe, quatre ont été totalement mises en application pendant la période de référence, et neuf ne le sont que partiellement. Je souligne que la mise en œuvre des textes adoptés préoccupe nombre de nos collègues : ainsi, la seule loi du 24 novembre 2009, dite « *loi pénitentiaire* », a **motivé seize questions écrites** adressées au Gouvernement par des sénateurs depuis le 1er octobre 2010.

Enfin, j'attire votre attention sur quatre textes promulgués avant le 1er octobre 2010, mais dont la mise application reste incomplète : la loi portant réforme de la *protection juridique des majeurs* ; la loi relative à la *législation funéraire* ; la loi relative à la mobilité et au *parcours professionnel dans la fonction publique* ; la loi tendant à faciliter la *saisie et la confiscation en matière pénale*.

Le cas échéant, vous pouvez vous fonder sur le rapport pour interroger le Gouvernement : toute intervention sur ce sujet ira dans le bon sens, nonobstant les travaux conduits par la nouvelle commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.

M. Christian Cointat. – Nous travaillons comme des stakhanovistes pour voter des textes tardivement appliqués ! Dans certains pays voisins, les parlementaires disposent des

projets de mesures d'application au moment où ils doivent se prononcer. Il semble que l'élaboration de semblables dossiers soit constitutionnellement impossible en France, mais **ne pourrait-on considérer que l'étude d'impact devant accompagner tout projet de loi devrait comporter aussi les textes d'application ?** Nous finissons par modifier des lois non concrétisées faute de dispositions réglementaires !

Il faudrait trouver les voies et moyens de ne voter que des lois dont nous sommes sûrs qu'elles seront mises en œuvre.

M. Pierre-Yves Collombat. – Certes, mais la finalité de certaines se limite à l'envoi d'un message à l'opinion !

M. Christian Cointat. – C'est votre programme ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Même le Conseil d'État a observé que l'élaboration des lois constituait le moyen le moins onéreux pour régler un problème !

Mme Virginie Klès. – Ou créer une commission...

M. Pierre-Yves Collombat. – Quant aux études d'impact, elles sont parfaitement illusoire. Pensez à la réforme territoriale, aux économies alléguées pour justifier la création du conseiller territorial.

Nous participons à un spectacle. Je n'en suis pas ravi, mais il faut en avoir conscience.

Il est normal de protester, tout en sachant que nos paroles resteront lettre morte.

M. Christian Cointat. – Pour établir son pouvoir, le Parlement européen a utilisé le moindre petit bout de phrase pouvant le concerner. Il a ainsi refusé d'examiner les textes tant qu'il ne lui manquait ne serait-ce qu'une toute petite information.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il y a une autre solution : ne pas voter toutes les lois.

M. Patrice Gélard. – Exactement.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Il y a sans aucun doute trop de lois de pur affichage, alors que les situations à traiter requièrent exclusivement des moyens et de la volonté.

Une délégation de notre commission a été reçue il y a un certain temps au Conseil d'État. M. Renaud Denoix de Saint-Marc a présenté l'étude d'impact comme une solution merveilleuse. J'étais en désaccord avec lui, et je le reste, car il est impossible de produire une analyse neutre et objective d'un texte politique. À mon sens, puisque le Gouvernement dispose des moyens d'expertise, le Parlement devrait également en être doté. Pensez à une loi sur les OGM. Après tout, légiférer consiste à se prononcer sur les incidences d'une disposition législative.

M. André Reichardt. – Je préfère conserver mes illusions, car, lorsque j'ai entamé des études de droit, je ne pensais pas me lancer dans une filière artistique.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – De communication.

M. André Reichardt. – Élaborer la loi ne me semble pas assimilable à la participation à un spectacle.

Il n'est pas scandaleux de constater aujourd'hui la publication de 46 % des textes d'application requis par les lois promulguées jusqu'au 13 juillet 2011. Ce qui serait scandaleux, ce serait d'en être là au 31 décembre 2012. Laissons du temps au temps ! Au demeurant, le peu d'intérêt de certaines dispositions législatives explique sans doute que l'administration hésite ou éprouve des difficultés à produire des textes réglementaires d'application.

M. Jean-René Lecerf. – Je m'interroge sur l'articulation du bilan établi par notre commission avec le travail de la nouvelle commission pour le contrôle de l'application des lois présidée par M. David Assouline.

Bien que je n'en sois pas membre, j'ai assisté à une réunion importante de cette commission, où j'ai appris que les quatre derniers décrets d'application nécessités par la *loi pénitentiaire* étaient sur le point d'être publiés. Il serait dommage que notre travail soit accaparé.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – C'est pourquoi nous avons deux co-rapporteurs pour l'application de la loi pénitentiaire inscrite au programme de la commission sénatoriale d'application des lois : Mme Borvo Cohen-Seat, membre de la nouvelle commission et de la nôtre, et M. Jean-René Lecerf, qui siège uniquement dans la nôtre. Cette démarche, unique au Sénat, évitera de nous dessaisir. Au contraire, ces deux éminents commissaires fourniront un magnifique travail en commun. (*Nombreuses marques d'approbation.*)

M. Pierre-Yves Collombat. – Une autre solution consisterait à voter des textes d'application immédiate, sans truffer les articles de renvois à des décrets, voire à des décrets en Conseil d'État.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – **Il y a trois ans, nous avons voté une disposition d'application immédiate revalorisant chaque année les sommes déposées au titre des contrats obsèques. Elle n'est toujours pas mise en œuvre**, car Bercy et les assureurs sont défavorables. Résultat : nous avons inséré une disposition identique dans la loi sur les droits des consommateurs.

Les collègues du groupe RDSE ont eu l'heureuse initiative de proposer un dispositif tendant à imposer la publication des textes réglementaires. Je l'ai soutenue, en pensant notamment au Distilbène.

Il est anormal qu'un Gouvernement puisse neutraliser une loi votée par le Parlement. Aucune sanction n'existe.

M. Christian Cointat. – C'est ce qui ne va pas.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Un seul recours existe : saisir le Conseil d'État.

M. Christian Cointat. – Et encore...

M. Jean-René Lecerf. – Nous ne sommes pas compétents pour le faire.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Parmi les lois promulguées au 13 juillet, 43,5 % étaient d'application directe. Le taux de 46 % concerne de fait les autres textes.

M. Patrice Gélard. – La loi que nous avons adoptée en 2000 pour créer une *fondation* n'a jamais vu le jour faute de textes d'application ; une disposition Warsmann y a mis fin, enterrant cette fondation sans fleurs ni couronnes avant qu'un décret n'institue une mini fondation. Résultat : la coopération en matière de droit comparé entre la France et les pays étrangers n'en est qu'à ses balbutiements et le Qatar -pressenti en l'espèce- n'y participe plus, je crois.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je connais votre attachement à cette fondation, que je serais très heureux de remettre sur le tapis. Nous pourrions saisir l'occasion d'un débat de contrôle.

M. Patrice Gélard. – Très bien !

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Vous pourriez poser une question orale avec débat au nom de la commission.

M. Patrice Gélard. – Volontiers.

ANNEXE N° 3 -

**AUDITION DE M. SERGE LASVIGNES,
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT**

Extrait des « *Comptes rendus des commissions* »

Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

Mardi 10 janvier 2012

M. David Assouline, président. – Nous sommes très honorés, Monsieur Serge Lasvignes, de vous recevoir. Cette audition sur le contrôle de l'application des lois est une première dans l'histoire du Sénat et c'est pourquoi nous avons décidé de l'ouvrir à tous les sénateurs. L'application des lois a cependant toujours fait l'objet d'une attention particulière de la Haute assemblée, qui a récemment décidé, en outre, de créer une commission spécifique, entièrement consacrée à cette question.

Ces deux dernières années, le Gouvernement a décidé de donner un coup d'accélérateur afin que les lois soient mieux appliquées et vous avez été nommé, Monsieur le Secrétaire général, vice-président du Comité chargé du suivi de l'application des lois qui comprend une soixantaine de membres issus des cabinets ministériels et de tous les ministères, M. Patrick Ollier – notre interlocuteur naturel – en étant le président depuis mars 2011.

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, le Secrétaire général du Gouvernement ne s'était jamais exprimé au Sénat sur le sujet. L'année dernière, le rapport sur la mise en application des lois avait donné lieu à des échanges en séance plénière et, cette année, je vais demander au Président du Sénat d'organiser un débat, au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, qui pourrait avoir lieu le 7 février 2012 durant la semaine sénatoriale de contrôle. L'audition d'aujourd'hui nous permettra de préparer la discussion en séance plénière et c'est pourquoi j'ai tenu à ce qu'elle soit ouverte à l'ensemble des sénateurs afin que chacun puisse demander les éclaircissements qu'il souhaite.

M. Serge Lasvignes, Secrétaire général du Gouvernement. – Je suis un praticien, pas un responsable politique : mon travail est de faire fonctionner la machine Matignon. Le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) s'est particulièrement investi en matière d'application des lois. C'est pourquoi je suis content de venir en parler avec vous car cette question me tient à cœur. **Les enjeux sont multiples : politiques, démocratiques, mais ils ont également trait à la sécurité juridique.** Les lois qui sont définitivement adoptées et qui ne reçoivent pas tous leurs décrets d'application sont en effet source d'insécurité juridique : s'appliquent-elles ou pas ? **La jurisprudence du Conseil d'Etat rappelle qu'une disposition législative est immédiatement applicable, sauf si cette application apparaît manifestement impossible.** La règle n'est donc pas d'attendre le décret pour que la loi s'applique : elle s'applique, sauf si son application est clairement impossible sans décret. Il en résulte une sorte de trouble chez les sujets du droit lorsqu'une loi ayant été définitivement adoptée voit ses décrets d'application s'égrener dans le temps. C'est pour ces raisons que je me suis beaucoup investi dans ce dossier jusqu'à en faire l'indicateur de performance du SGG au sens de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Comment procédons-nous ?

Ces dernières années, le SGG a accompagné la production des décrets. Nous commençons ce travail au moment où la loi va être présentée en conseil des ministres. Lorsqu'un projet de loi sort du Conseil d'Etat, une réunion de relecture à Matignon a lieu avant qu'il ne soit soumis au conseil des ministres la semaine suivante. C'est à ce moment là que nous faisons les premiers repérages des décrets nécessaires et nous demandons quelle est l'administration qui en sera responsable. Ceci nous permet de lutter contre une des difficultés classiques que nous rencontrons lorsqu'aucun ministère ne veut se charger d'un décret : nous les appelons les « décrets orphelins ».

Lorsque la loi a été définitivement adoptée, le SGG organise une réunion interministérielle consacrée exclusivement à l'application de ladite loi. Tous les responsables concernés sont convoqués et nous élaborons un échéancier qui permet de savoir quels sont les services qui vont travailler sur les décrets, d'y voir plus clair sur la procédure nécessaire à l'adoption du décret - quelles consultations ? quelles commissions ? quels conseils ? -, d'avoir un calendrier. Toutes ces données font l'objet d'une publication sur un site Internet du Gouvernement, ce qui permet à tout moment de voir où en est l'application du texte.

Une fois ce travail réalisé, nous en suivons l'évolution car les promesses n'engagent que ceux qui y croient... De temps à autres, j'adresse des lettres de rappel aux directeurs de cabinet des ministres.

Les 30 juin et 31 décembre, nous arrêtons les compteurs. Ainsi, le 31 décembre 2011, nous avons procédé à un décompte de toutes les lois adoptées sous cette législature, sauf celles qui avaient été votées il y a moins de six mois, estimant qu'il s'agit d'un délai raisonnable laissé aux ministères pour rédiger un décret. **Notre référence est donc l'application des lois publiées depuis au moins six mois.** Cela permet d'éviter des situations comme en 2010. Le Grenelle II avait été définitivement adopté en juillet. En septembre, le Sénat avait rendu son rapport : il estimait que les résultats du Gouvernement s'étaient considérablement dégradés. Cette loi nécessitait en effet 178 mesures d'application et elles n'avaient pas été prises entre juillet et septembre. Il ne nous semble pas illégitime de considérer qu'une loi peut ne pas être dotée de toutes ses mesures d'applications pendant les six mois qui suivent sa promulgation. A l'issue de ce délai, nous nous assurons des résultats.

Au 31 décembre 2011, 202 lois avaient été adoptées depuis le début de la législature, dont 71 d'application directe. Les 131 lois restantes nécessitaient 2 324 mesures d'application, ce qui ne veut pas dire 2 324 décrets d'application puisqu'elles se regroupent dans un nombre de décrets bien inférieur. Sur ces 2 324 mesures, 1 957 avaient été prises le 31 décembre dernier. Le taux est donc de **84 %** ; ce n'est pas excellent, mais c'est quand même très honorable. Sur les 202 lois votées, 148 sont aujourd'hui totalement applicables et 49 le sont partiellement.

Quelques observations critiques cependant.

Tout d'abord, **la gestion de ces procédures n'est pas le point fort des ministères.** Il leur manque souvent l'influx politique, car ce qui compte le plus souvent, c'est l'adoption d'une loi et non pas son application pleine et entière. En second lieu, l'administration française a du mal à gérer les procédures. Il existe aussi des centaines de commissions consultatives qu'il est très difficile de réunir.

En second lieu, **il est souvent assez malaisé de rédiger des décrets.** Il s'agit en effet d'un travail interministériel, ce qui nécessite du temps et de la ténacité. Ensuite, il faut réunir les signatures des ministres concernés. Or, ils ont tendance à manquer de promptitude pour apposer leur contreseing. Le SGG intervient, de plus en plus, lors de ces phases critiques.

Les consultations posent aussi divers problèmes : elles sont multiples et nous avons du mal à en connaître l'intérêt exact. Nous avons tenté de moderniser les consultations en supprimant les commissions qui ne nous semblaient pas convaincantes et en remplaçant ces consultations formelles par des consultations publiques. Un récent décret permet de rassembler sur un site du Premier ministre l'ensemble des consultations publiques organisées par les ministères sur des projets de décrets, sachant que, dans ce cas, ces consultations publiques peuvent se substituer à la consultation des commissions institutionnelles.

De plus, **le SGG est écartelé entre ses obligations : il doit veiller à ce que les décrets sortent le plus vite possible, mais aussi que les nouvelles réglementations respectent bien un principe de proportionnalité, que les ministères ne profitent pas d'une loi pour sur-réglementer, et que l'impact du texte a bien été pris en compte**. C'est pourquoi j'ai appris à travailler avec la commission consultative d'évaluation des normes. En outre, un commissaire à la simplification a été placé à mes côtés pour passer au crible tous les décrets qui s'appliquent aux collectivités territoriales et aux petites et moyennes entreprises (PME). Tout ceci demande donc du temps.

Enfin, **régulièrement, nous rencontrons un décret qui pose de vrais problèmes politiques, ce qui entraîne le blocage de la loi**.

Quelques progrès doivent être soulignés.

Désormais, chaque ministère compte un responsable de la programmation et du pilotage des décrets d'application des lois. En général, il s'agit du secrétaire général du ministère ou du directeur des affaires juridiques.

Nous avons engagé un dialogue avec le Conseil d'Etat qui s'est traduit par la constitution de **listes de textes prioritaires** : les ministères doivent s'y plier.

Nous avons travaillé avec les cabinets des ministères pour **accélérer les procédures de contreseing**.

Enfin, je souhaite **former les fonctionnaires à la rédaction des textes d'application**. Dans notre système, tout fonctionnaire peut rédiger un décret. Comme 30 % des bureaux font des textes, environ 6 000 fonctionnaires sont susceptibles d'en écrire. Or, le niveau de formation de ces fonctionnaires est inégal. Je souhaite donc **mettre en place une formation initiale** en coopération avec l'École nationale d'administration (ENA) et les instituts régionaux d'administration, **et une formation continue**, avec des modules d'initiation puis d'approfondissement. Tout ceci pourrait **déboucher sur un système certifié de qualification**. Il avait été envisagé d'interdire aux fonctionnaires qui n'auraient pas cette qualification de rédiger des textes, mais les manœuvres de contournements étant multiples, nous n'irons pas jusque là.

Notre action a permis de réduire les écarts entre ministères en ce qui concerne l'application des lois. Dans ce domaine, il faut être tenace, ne pas se démoraliser et c'est pourquoi le SGG est bien placé pour faire avancer les choses.

M. David Assouline, président. – Merci pour votre intervention.

Notre ambition va être plus large que le seul contrôle de l'acte administratif : nous devons réfléchir sur notre propre responsabilité de législateur, les lois que nous votons devant être applicables. Ensuite, l'acte administratif sera examiné, mais aussi les moyens qui lui sont affectés, car la loi doit pouvoir être appliquée. Enfin, nous nous pencherons sur les effets de la loi sur la vie quotidienne de nos concitoyens : nos textes ont-ils l'effet recherché ?

Je vous ferai passer une note qui recense les différentes expériences menées en ce domaine dans d'autres pays européens.

Les chiffres que vous donnez, monsieur le Secrétaire général, sont encourageants, mais nous souhaiterions connaître le délai de parution pour chaque loi. Quels sont les délais moyens de parution des décrets ?

En outre, est-il possible de ne pas prendre uniquement en compte l'aspect quantitatif ? On peut se féliciter que 99 % des décrets nécessaires à une loi soient publiés, mais si le dernier décret est essentiel, le résultat est faussé. Pouvez-vous également prendre en compte l'aspect qualitatif dans vos évaluations ?

Mme Isabelle Debré. – Appliquez-vous les mêmes méthodes pour les projets de loi et les propositions de loi ?

Mme Catherine Deroche. – Pourquoi 16 % des décrets n'ont-ils pas été publiés ? Ont-ils des points communs ?

M. Jean-Claude Lenoir. – Ne devrions-nous pas nous intéresser aux circulaires ? Il y a souvent un décalage entre la loi et les mesures d'application. Ainsi, lors du vote de la *loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)* de 2000, le législateur avait souhaité autoriser des constructions dans le monde rural dans des conditions précises. Les circulaires envoyées aux Directions départementales de l'équipement (DDE) reprenaient non pas le texte de la loi mais celui du projet de loi que les fonctionnaires du ministère avaient rédigé. Ils donnaient donc des informations erronées aux services déconcentrés et il a fallu que le Parlement vote une proposition de loi, trois ans plus tard, pour corriger une circulaire !

Il existe d'autres faits de ce genre. Notre commission devrait donc se préoccuper de ces documents.

M. David Assouline, président. – Je suis d'accord avec vous.

M. Gérard Bailly. – J'ai le même type de préoccupations. Hier, je recevais des présidents d'associations qui devaient fermer leur établissement à la suite du passage du comité de sécurité. Même problème la semaine précédente sur les ouvertures de carrière. Nos concitoyens nous reprochent d'avoir voté des lois contraignantes, or les décrets puis les circulaires ont souvent tendance à déformer la volonté du législateur, notamment lorsque ces textes viennent du ministère chargé de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. **Il est regrettable que les rapporteurs d'un texte ne puissent intervenir à l'occasion de la rédaction des décrets d'application.**

La multiplication des normes et des contraintes alourdit la facture alors que l'on nous demande de faire des économies et provoque le mécontentement de nos campagnes.

Mme Anne-Marie Escoffier. – Le projet de *loi de 1984 sur la fonction publique territoriale* parlait de « comparabilité ». Les services se sont interrogés sur le sens de ce mot et le Conseil d'Etat a suggéré de le remplacer par la « parité ». Entre le législateur et le Gouvernement, il peut donc y avoir des hésitations.

Etes-vous en mesure de nous dire combien de texte ont été modifiés à la suite de tels arbitrages et combien de décrets ont été abandonnés ? J'ai le souvenir de décrets abandonnés, soit parce qu'ils étaient impossibles à rédiger, soit parce qu'ils n'étaient pas nécessaires.

Enfin, comment se fait-il qu'on laisse dans la loi des mesures d'ordre réglementaires ? Ne serait-il pas possible de faire le tri entre celle qui relève du domaine réglementaire et celle qui relève du domaine législatif ?

M. Serge Lasvignes, Secrétaire général du Gouvernement. – Concernant les moyens mis en œuvre pour assurer l'application des lois, je ne suis pas en tant que Secrétaire général du Gouvernement en charge de leur définition en aval de l'adoption d'un texte, mais je suis en revanche directement concerné par le fait qu'en amont de celle-ci l'on s'assure que ces

moyens ont bien été évalués, ce qui est l'un des objets des études d'impact introduites par la révision constitutionnelle de juillet 2008.

J'insiste sur le fait que **la qualité de ces études d'impact dépend en particulier de celle du dialogue entre le Gouvernement et le Parlement**, tant il nous est arrivé d'avoir le sentiment d'être un peu seuls entre d'une part, des ministres ne tenant pas beaucoup à ces études parfois perçues surtout comme des contraintes et d'autre part, des parlementaires encore insuffisamment sensibilisés à ce nouvel instrument. J'apprécie donc tout particulièrement le fait de constater aujourd'hui votre intérêt pour ces études d'impact autour desquelles il existe, me semble-t-il, une véritable conjonction de nos intérêts.

Quant à la qualité de l'application de la loi assurée par les décrets et les circulaires, elle doit être permise par le nouveau rendez-vous que constitue le rapport d'application de la loi institué par la loi du 9 décembre 2004 par lequel le Gouvernement vous rend compte après un délai de six mois des mesures réglementaires qu'il a prises pour rendre effectifs les textes que vous avez discutés et votés. Pour ma part, je me bats avec les ministères pour qu'ils respectent cette obligation, la remise du rapport étant parfois l'occasion d'un débat sur la qualité de la mise en œuvre de la loi entre le Gouvernement et le rapporteur du texte.

A la délicate question de savoir combien de lois ont été rendues complètement applicables au bout de ce délai de six mois, je vous répondrai que c'est de l'ordre d'un tiers, mais encore faut-il relativiser ce chiffre, car il ne manque parfois qu'un ou deux décrets pour assurer l'effectivité complète d'une loi et nous savons bien que tous les décrets n'ont pas la même importance. C'est d'ailleurs en raison de cette hiérarchie entre les décrets que nous n'avons pas voulu formaliser le bilan des lois rendues ou non complètement applicables au bout de six mois. Je vous précise d'ailleurs que les réunions interministérielles suivant l'adoption définitive des lois que nous avons avec le cabinet du Premier ministre, autorité politique de contrôle de cette application, sont l'occasion pour les ministères de **distinguer les décrets prioritaires de ceux qui le sont moins**, sachant qu'en règle générale, l'administration ne peut se charger de tous ces textes en même temps.

Quant au traitement des projets et des propositions de loi, je puis vous assurer qu'il est identique.

Pour ce qui est du nombre de décrets manquants pour les lois de l'actuelle législature, nous avons des difficultés pour les décrets relatifs au *transfert des parcs de l'équipement*, loi qui semble poser de grandes difficultés.

Quant aux décrets abandonnés, il m'est difficile d'en donner un chiffre précis, étant précisé que lorsqu'un décret nous semble inutile pour l'application d'une loi, nous le supprimons afin d'éviter que l'administration travaille pour rien, et surtout que l'on prenne un risque supplémentaire de s'écarter de l'intention du législateur.

J'ai bien noté la préoccupation exprimée par certains d'entre vous de voir des décrets et circulaires finir par déformer certains textes législatifs, en introduisant des limites ou sujétions aux administrés que le Parlement n'avait pas souhaitées. A ce propos, je rappelle qu'**un moratoire a été décidé par le Premier ministre pour les décrets concernant les collectivités territoriales**. Il n'y a donc plus de décrets leur imposant de nouvelles contraintes, sauf bien entendu s'ils sont prévus pour l'application des lois que vous avez votées. **Le risque demeure bien sûr qu'un ministère soit tenté d'utiliser un décret d'application pour introduire des dispositions contournant le moratoire, ces dispositions faisant alors figure de « passagers clandestins » ; le rôle du commissaire à la simplification est précisément de détecter ces passagers clandestins et de les prier de descendre**. Avec certains ministères que je ne nommerai pas, c'est parfois l'occasion d'un dialogue difficile et d'échanges un peu vifs, ce qui indique justement que les règles nouvellement imposées commencent à constituer des contraintes et donc à produire des effets tangibles, ce dont je ne peux bien sûr que me féliciter.

Concernant le cas des textes que l'on modifie car devenus incompréhensibles, j'avoue avoir été quelque peu frappé lorsque j'ai reçu le courrier d'un sénateur me demandant de lui expliquer le sens d'une loi qui venait d'être votée après la réunion d'une CMP, instance dans laquelle le pouvoir exécutif n'est, comme vous le savez, pas représenté. J'ai donc livré à ce parlementaire une certaine interprétation du texte que je ne pouvais véritablement garantir, ignorant les intentions de la CMP. Au final, ma réponse a d'ailleurs été jugée insuffisante par l'intéressé.

A la problématique de l'adoption de dispositions difficilement compréhensibles, s'ajoutent désormais les difficultés, plus nombreuses que par le passé, liées aux lois adoptées par itération, c'est-à-dire au terme d'un processus qui consiste à voter une loi sur un sujet et à la modifier pour l'améliorer un ou deux ans plus tard. Si la démarche expérimentale voulue par la révision constitutionnelle de 2003 ne s'est pas développée autant qu'on le pensait, l'on assiste en revanche à un phénomène d'expérimentation par la loi par lequel l'on adopte des textes que l'on sait pertinemment incomplets dès l'origine, avec l'idée de les améliorer par la suite. Ceci accentue à la fois l'inflation et l'instabilité législatives, c'est-à-dire l'augmentation du volume des normes et le fait qu'elles changent plus souvent qu'auparavant.

M. David Assouline, président. – Monsieur le Secrétaire général, votre réponse m'apprend, ce dont je n'avais jamais été informé depuis que je suis sénateur, qu'un rapport sur l'application des lois est rédigé six mois après leur vote et transmis au Parlement, et que cette procédure est réalisée à hauteur des quatre cinquièmes.

J'observe toutefois que les rapports sont de qualité inégale ; j'en veux pour preuve celui réalisé sur la loi du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des *personnes faisant l'objet de soins psychiatriques* et aux modalités de leur prise en charge, qui se contente simplement d'indiquer que trois des quatre décrets prévus ont été pris. C'est un peu court...

Il apparaît clairement qu'un coup d'accélérateur a été donné à l'ensemble de ce processus depuis environ deux ans, comme en témoigne la publication tardive et groupée en fin d'année dernière des rapports relatifs aux années 2008, 2009 et 2010. Mais, il est de l'intérêt de chacun de réaliser que cette prise de conscience a été tardive, et qu'il est nécessaire pour le Parlement et le Gouvernement de travailler ensemble à cette mission, au service de notre démocratie, tout en étant conscients des effets pervers liés à la fixation de critères de performance consistant à privilégier l'affichage sur la réalité et la prise de responsabilité.

M. Claude Dilain. – Me référant à certains exemples observés dans le domaine de la politique de la ville, je souhaiterais savoir s'il existe des procédures visant à s'assurer de l'homogénéité de l'application des lois sur le territoire.

Mme Claire-Lise Champion. – Le document que vous nous avez remis indique que quatre textes, soit 2 % du nombre total, n'ont reçu aucun décret d'application. Peut-on savoir s'il s'agit de projets ou de propositions de lois, et si les difficultés ne portaient pas sur l'application même de ces textes dans la mesure où ils ne nécessiteraient visiblement qu'un nombre très restreint de décrets, soit entre un et six ?

M. Louis Nègre. – Au-delà de l'appréciation globale très positive qu'appelle le taux de 84 % qui mérite bien sûr d'être complété par une analyse plus qualitative, je ne peux que regretter que certains textes d'application ne soient pas encore pris trente mois après la promulgation de la loi, ce qui est par exemple le cas d'un des deux décrets prévus en tout et pour tout par la loi dite *Grenelle I*, alors qu'à l'inverse la loi *Grenelle II* a dorénavant déjà vu la moitié de ses 180 décrets d'application adoptés. Que se passe-t-il, où cela bloque-t-il ?

Face à cette situation, et m'inspirant de mon expérience de rapporteur du projet de loi Grenelle II, je souhaiterais proposer **que le dialogue puisse se poursuivre après l'adoption de la loi entre les services de l'Etat et les parlementaires, tout au moins ceux ayant rapporté le texte dans leurs assemblées.**

Même si vos efforts sont très encourageants, je trouve que la technostructure pèse d'un poids encore trop lourd : j'en ai maints exemples.

M. Jean Bizet. – Je serai plus sévère que mes collègues, Jean-Claude Lenoir et Gérard Bailly, pour indiquer que dans un certain nombre de domaines, les décrets d'application vont clairement à l'encontre de l'intention du législateur, comme ce fut par exemple le cas en 2008 s'agissant de la composition du *Haut conseil des biotechnologies*. Je constate, par ailleurs, que le poids des normes réglementaires est devenu tel qu'en matière d'*urbanisme*, il faut aujourd'hui trois ans pour mener à bien un projet ; lorsque j'ai été élu maire pour la première fois en 1983, six à huit mois suffisaient.

Certes, le mouvement du judiciarisation de la société rend nécessaire un renforcement des garanties et des protections, notamment pour les élus, mais de telles lourdeurs se traduisent tout de même par une distorsion de concurrence qui pénalise au final la compétitivité de notre pays par rapport à ses voisins européens.

Les choses se compliquent encore lorsque s'y ajoutent les saisines intempestives des tribunaux administratifs par certaines associations.

Étant élu du département qui dispose du plus long trait de côte en France, je puis aussi témoigner de la multiplication des contraintes rencontrées par les maires dans l'application de la *loi littoral* excédant très largement les prescriptions législatives. Il conviendrait de rappeler l'administration non seulement à la loi et à l'esprit de la loi, mais aussi à l'ouverture d'esprit afin de mettre fin à la véritable dérive réglementaire à laquelle on assiste.

J'ai d'ailleurs proposé au président de la commission de l'économie que nous puissions travailler pour reprendre cette loi littoral afin de la simplifier et notamment d'en ôter certaines contraintes anachroniques, comme celles tenant aux définitions du hameau ou du village, différentes entre le nord et le sud de la France.

M. Jean-René Lecerf. – Je rappelle que la juridiction administrative a un rôle important à jouer en matière de respect par le pouvoir réglementaire du contenu de la loi et notamment des délais qu'elle prescrit. Aussi aimerais-je savoir si l'amélioration de la situation en matière d'application des lois s'est traduite par une activité contentieuse plus modérée.

S'agissant de la *loi pénitentiaire*, vous évoquez des problèmes politiques : que recouvrent-ils exactement ? S'agit-il d'une forme de droit de repentir du Gouvernement regrettant certaines dispositions, auquel cas se poserait un réel problème au regard du principe de séparation des pouvoirs, ou bien fait-on simplement face à des difficultés d'ordre plus technique ?

Monsieur le Secrétaire général, j'ai été très sensible à vos propos sur les études d'impact. Permettez-moi toutefois de rappeler, toujours à propos de la *loi pénitentiaire*, que l'étude d'impact indiquait que certaines de ses dispositions nécessitaient le recrutement de mille conseillers d'insertion et de probation ; maintenant, la chancellerie estime que cette condition n'est plus nécessaire, ce changement d'avis soulevant un certain nombre d'interrogations de principe.

M. Philippe Kaltenbach. – Je tiens à féliciter le Secrétaire général du Gouvernement pour les informations qu'il nous a transmises, très intéressantes au plan quantitatif, même si je souhaiterais, comme notre président, que nous puissions disposer aussi d'analyses plus qualitatives, de nature à nous permettre d'apprécier véritablement le degré d'application des lois. De telles informations peuvent se montrer particulièrement éclairantes pour les lois qui n'ont pas reçu l'ensemble des mesures d'application deux, trois ou quatre ans après leur promulgation.

Afin de pouvoir mener à bien ce travail, il me semble qu'il pourrait nous être très utile de connaître les références précises des dispositions pour lesquelles les décrets d'application manquent.

Telle pourrait être une première étape d'ici la fin de cette législature, au-delà de laquelle nous pourrions nous engager dans une action plus approfondie de contrôle de la mise en œuvre des lois sur le terrain.

M. David Assouline, président. – A l'occasion de la préparation de son rapport annuel sur l'application des lois, notre commission sera effectivement appelée à effectuer un travail d'analyse des conditions concrètes de leur mise en œuvre.

Mme Fabienne Keller. – Monsieur le Secrétaire général, tout en saluant la qualité de votre travail, j'aurais souhaité savoir comment vous analysez les différences entre d'une part, le dispositif contraignant et particulièrement efficace de contrôle du respect de la législation qui existe pour le droit communautaire, et, d'autre part, nos habitudes malheureusement trop souvent empreintes d'inertie.

Ma seconde question porte sur le point de savoir quel dispositif pourrait être mis en place afin de coordonner la mise en œuvre des textes communautaires incombant non seulement à l'Etat, mais aussi à l'ensemble des acteurs publics, y compris les collectivités territoriales.

M. Patrice Gélard. – S'agissant de la *loi littoral* évoquée fort à propos par Jean Bizet, je rappelle qu'il a fallu attendre 18 ans pour que ses décrets d'application soient adoptés, ce qui est proprement insupportable d'autant plus que parallèlement, le fait que certaines dispositions du texte soient d'application immédiate a laissé le champ libre au pouvoir d'interprétation du juge administratif, allant parfois à l'encontre de l'intention du législateur. Il a ainsi été nécessaire que le Conseil d'Etat intervienne à la suite des cours administratives d'appel pour corriger une partie de cette évolution, grâce à une prise de conscience permise d'ailleurs par un colloque organisé au Sénat par l'un de nos collègues.

Aujourd'hui, des difficultés similaires se posent à propos des *documents d'urbanisme - les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les Plans locaux d'urbanisme (PLU)* - au sujet desquels des textes imparfaitement rédigés sont très largement interprétés par les juridictions, ces dernières annulant dans la moitié des cas l'ensemble des documents y compris pour des motifs circonscrits à des aspects précis, ce qui a pour effet de paralyser l'action des collectivités.

J'ajoute que certaines réglementations, visant prétendument à simplifier la législation en matière de construction, n'ont eu pour effet que de compliquer l'action des élus, par exemple en matière de contrôle des maires sur le respect des permis de construire.

Au titre des difficultés, l'on peut aussi citer l'application sur le même périmètre de plusieurs réglementations différentes accompagnées d'incertitudes sur le point de savoir laquelle est appelée à prévaloir.

Mme Laurence Rossignol. – Nous avons eu l'occasion de passer en quelque sorte au scanner l'action des services de l'Etat, mais peut-être pourrions nous faire de même s'agissant celle du législateur qui, parfois certes à l'initiative du Gouvernement, s'est montré particulièrement prolix, annonçant une nouvelle loi sur un sujet alors que les mesures d'application des précédentes n'étaient pas encore adoptées.

Monsieur le Secrétaire général, si vous aviez un conseil à donner au législateur pour faire des lois davantage applicables, quel serait-il ?

M. Serge Lasvignes, Secrétaire général du Gouvernement. – S'agissant de la proximité du législateur, je voudrais préciser que l'on ne vote pas plus de lois aujourd'hui

qu'autrefois, soit une cinquantaine par an si l'on excepte les lois de ratification. Mais en revanche, **les nouvelles lois sont de plus en plus longues** puisqu'elles comportaient 22 articles en moyenne en 1990, 33 articles en 2000, et 41 en 2009.

De même, nous avons constaté qu'en 2010, un projet - ou une proposition de loi - déposé au Parlement avec 18 articles, était au final adopté avec 37 articles, passant ainsi de 6 000 à 12 000 mots. Mais en dépit de cette longueur, nos lois ne paraissent pas suffisamment précises pour éviter que le Gouvernement ou le juge ne dispose de marges d'application et d'interprétations jugées excessives, ces dernières étant en effet, contrairement à une idée reçue, plus larges en France qu'au Royaume-Uni. **Nos lois sont à la fois lourdes et imprécises !**

Quant aux études d'impact, je considère qu'elles constituent un élément de réponse fondamental à la question posée sur la façon de rendre nos lois à la fois véritablement applicables et suffisamment durables.

Pour répondre à la remarque de Monsieur le Président, sur l'autre instrument que constituent les rapports du Gouvernement sur l'application des lois et sur le rattrapage très rapide du retard accumulé ces dernières années, je rappellerai que l'administration, tels les feuilletonistes, n'écrit pas dans la solitude pour la postérité, mais qu'au contraire elle n'écrit bien ses rapports que s'ils rencontrent un certain succès et peuvent donc susciter quelque réaction. Or, si tel fut le cas au début, force est de constater qu'un certain désintérêt pour ces rapports s'est manifesté après quelques années, autant du fait du pouvoir exécutif que du Parlement, d'où sans doute les retards observés.

Pourtant, étude d'impact et rapports d'application des lois doivent constituer en quelque sorte deux bornes, l'une en amont et l'autre en aval, du processus législatif qu'il convient de mettre plus directement en relation afin de mieux évaluer la façon dont nous adoptons les textes.

L'un des axes d'amélioration actuels consiste, à cette fin, à améliorer la rédaction des rapports d'application en les hiérarchisant de façon à faire apparaître ce qu'il en est de l'application des dispositions qui constituent le cœur d'un texte législatif, et de ses dispositions plus secondaires.

Concernant l'homogénéité de l'application de la loi sur le territoire, je rappelle qu'en principe l'objet des circulaires est précisément de la garantir, contribuant ainsi à assurer l'égalité devant la loi. **Nous avons par ailleurs imposé par décret que toute circulaire opposable aux administrés soit publiée sur Légifrance ; une circulaire qui n'est pas publiée n'est pas opposable.** Le Conseil d'Etat a déjà censuré des décisions administratives fondées sur des circulaires non publiées, ce dont je ne peux que me féliciter.

S'agissant des lois sans application, il y en a quatre : la loi du 26 octobre 2009 sur le *transfert des parcs de l'équipement* qui est une affaire visiblement compliquée, la loi du 9 juin 2010 créant les *maisons d'assistants maternels* dont les décrets sont en cours d'élaboration et devraient être publiés bientôt, la loi du 5 janvier 2011 sur la *reconversion des militaires*, et celle du 14 mars 2011 sur la *lutte contre la prolifération des armes de destruction massive*, ces deux dernières lois faisant l'objet de certaines lenteurs administratives imputables au ministère de la Défense.

Le décret manquant pour la *loi Grenelle I* doit être publié en février, et s'agissant de la *loi pénitentiaire*, quatre projets de décret ont été transmis au Conseil d'Etat le 26 décembre. Vous voyez que nous disposons des informations quantitatives et qualitatives et que nous sommes disposés à échanger avec le Sénat de façon plus fluide.

M. Louis Nègre. – C'était le sens de ma proposition.

M. Serge Lasvignes, Secrétaire général du Gouvernement. – Je suis tout à fait disposé à l'accepter.

A propos de la place de la jurisprudence, si je ne puis me prononcer directement sur le sujet, je tiens toutefois à préciser que le contentieux sur les décrets n'est pas quantitativement très important mais concentré sur certains sujets tels que la *loi littoral* et le *droit de l'urbanisme*. M. Benoist Apparu s'efforce de simplifier ce dernier, **une ordonnance récente portant sur la procédure de révision des documents d'urbanisme** comme le Plan local d'urbanisme (PLU) ou le Schéma de cohérence littorale (SCOT) a été prise en ce sens, qui devrait avoir pour effet de mieux maîtriser le contentieux de l'urbanisme.

Cette politique devrait assez naturellement donner lieu à une évaluation a posteriori, car l'intérêt des mesures prises en matière d'urbanisme me semble très difficile à connaître a priori, même après avoir passé plusieurs années au Conseil d'Etat à connaître de ces sujets.

Quant à la demande qui m'a été adressée de pouvoir disposer de références plus précises concernant les décrets manquants, je réponds bien volontiers par l'affirmative.

S'agissant des questions européennes, je rappelle que je mène avec le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) une démarche parallèle à celle conduite pour l'application des lois portant sur la transposition des directives, pour laquelle la France était l'un des pays les plus retardataires, nous contraignant à des transpositions massives par ordonnance. Certains d'entre vous ont peut-être gardé en mémoire le fameux «*été des ordonnances*»...

Ce retard est aujourd'hui comblé puisque **le taux de directives en attente de transposition est aujourd'hui inférieur à 1 %**, ce qui est la tolérance admise par l'Union européenne. Le travail que nous menons méritera toutefois lui aussi d'être davantage qualitatif, s'intéressant notamment à des dossiers difficiles comme ceux relatifs à l'assainissement, ou d'une façon plus générale à l'environnement.

M. David Assouline, président. – Au vu de la participation de nos collègues et de la qualité de nos échanges, je ne regrette pas d'avoir proposé d'ouvrir cette réunion à l'ensemble de nos collègues. J'ai constaté avec plaisir que la création de cette nouvelle commission semblait d'ores et déjà avoir eu pour effet d'encourager encore davantage le SGG à renforcer la démarche dans laquelle il s'est engagé. J'en veux pour preuve les annonces qui viennent de nous être faites sur les progrès dans l'application des deux textes sur lesquels nous avons choisi de nous pencher, la *loi pénitentiaire* et la *loi Grenelle II*.

Monsieur le Secrétaire général, nous allons maintenant nous consacrer à la rédaction de notre rapport annuel que nous vous transmettrons afin que puisse être préparé dans les meilleures conditions le débat que nous aurons prochainement en séance Plénière sur ce sujet avec le ministre chargé des relations avec le Parlement M. Patrick Ollier.

**ANNEXE N° 4 -
COMMISSION SÉNATORIALE POUR LE CONTRÔLE
DE L'APPLICATION DES LOIS**

**EXAMEN DU RAPPORT ANNUEL
SUR LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS**

Extrait des « *Comptes rendus des commissions* »

M. David Assouline, président. – Le rapport annuel sur le contrôle de l'application des lois est au cœur de notre mission. Je me suis engagé lorsque vous m'avez élu président de cette nouvelle commission, à honorer cette fonction « *avec l'enthousiasme d'innover pour renforcer le rôle du Parlement et la volonté d'approfondir le travail législatif au service direct de la vie de nos concitoyens* ».

Le Parlement qui, aux termes de l'article 24 de la Constitution, vote la loi, ne saurait rester indifférent à sa mise en œuvre. Celle-ci relevant du pouvoir exécutif, pour que la volonté du législateur s'accomplisse pleinement, il doit se donner tous les moyens de contrôle, d'évaluation et d'alerte sur l'application concrète des lois, qu'il s'agisse de la production des règlements ou de la mise en place des moyens institutionnels, humains, et financiers nécessaires à leur effectivité dans la vie quotidienne des citoyens.

Assurer l'application de la loi, c'est renforcer la légitimité, la crédibilité de l'institution parlementaire et son bon fonctionnement. Dans ce moment de défiance vis à vis de la politique en général, voilà l'un des enjeux majeurs pour susciter et encourager la confiance en notre démocratie parlementaire. La revalorisation du rôle du Parlement passe par l'amélioration de l'effectivité des lois. C'est l'un des objectifs affichés par le Président du Sénat lors de la création de notre commission sénatoriale, d'autant que les collectivités locales sont en première ligne pour faire entrer la loi dans la vie quotidienne de nos concitoyens.

Toutes les démocraties sont confrontées au même défi. Les Parlements européens ont cherché à y répondre, de façon différente et avec des résultats inégaux. Nous étudierons au cours de l'année leur expérience afin d'en tirer le meilleur. En France, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a consacré la fonction de contrôle de l'action du Gouvernement dévolue au Parlement. Le contrôle de l'application des lois prolonge cette activité législative. En la matière, le Sénat dispose d'une certaine expertise, acquise depuis 1971. Chaque commission permanente suit l'application des lois qu'elle a examinées. Le recensement technique et l'éventuelle appréciation politique en sont retracés dans un bilan annuel présenté et débattu dans chaque commission. Ce processus vient de se terminer, un peu tardivement. Chaque année jusqu'alors, un rapport général pour la session parlementaire précédente était publié et présenté à la Conférence des présidents. Celui que je vous présente s'appuie sur cette expérience, mais il a vocation à aller plus loin.

Les sénateurs utilisent les instruments classiques de contrôle à leur disposition. Chaque année, de nombreuses questions orales et écrites sont posées sur la publication ou les retards de textes réglementaires. Les travaux des commissions permanentes, et

notamment les rapports d'information, sont souvent l'occasion d'évaluer une législation et ses effets. L'année 2011 marque une étape fondamentale dans cette évolution, en raison de la **décision historique du Sénat, le 16 novembre 2011, d'institutionnaliser le contrôle de l'application des lois, en créant cette commission**. Assurant une représentation équilibrée des commissions compétentes au fond, c'est en lien étroit avec ces dernières qu'elle fera œuvre utile.

Notre rapport annuel comprend le bilan effectué par chaque commission dans son domaine pour l'année législative qui s'achève, mais aussi pour l'ensemble de la législature. Il donne un tableau complet de l'application des lois adoptées définitivement au cours de la l'année parlementaire. Il brosse aussi le panorama général de la mise en application des lois depuis 1981, puisque des lois des années quatre-vingts n'ont toujours pas reçu leurs textes d'application. Si nous nous en tenons cette année à la démarche quantitative traditionnelle, à l'avenir, nous nous attacherons davantage aux aspects qualitatifs.

Nos calculs minutieux à partir des données fournies par le Gouvernement aboutissent à un taux d'application de 73 % pour la législature 2007-2012, soit un chiffre inférieur à celui que nous a annoncé le Secrétaire général du Gouvernement lors de son audition. Le débat en séance plénière la semaine prochaine nous permettra de comprendre cet écart statistique.

Notre commission, par son travail de veille, apporte un éclairage strictement indépendant, car elle dispose de son propre dispositif statistique, la base Apleg, nourri par les commissions et complémentaire à celui du Gouvernement, afin de garantir que l'ensemble des dispositions adoptées par le législateur trouve son entière application.

De ce constat divergent doit naître avec l'exécutif un dialogue ouvert, contradictoire, sur sa façon de gérer l'application des lois : comment comptabilise-t-il règlements, arrêtés, circulaires, rapports ? *Quid* des règlements non inscrits dans les échéanciers prévisionnels et dont la nécessité se révèle postérieurement à la promulgation de la loi ?

Les progrès accomplis l'an dernier se maintiennent : 21 lois antérieures à l'année parlementaire 2010-2011 ont été pleinement mises en application. Or elles affectent de manière importante la vie quotidienne des personnes concernées, comme celles relatives à la *gendarmerie nationale*, à *l'allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie*, aux *revenus du travail*, aux *assistants maternels et aux assistants familiaux*, à *l'absentéisme scolaire*, à la profession d'agent sportif, à *l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée*.

Plusieurs autres ont reçu cette année presque tous les textes d'application prévus, telles les lois relatives à l'orientation de la *formation professionnelle tout au long de la vie* et au *financement de la sécurité sociale pour 2010*.

Nos statistiques de cette année portent sur la session ordinaire de l'année parlementaire (1^{er} octobre 2010 - 30 juin 2011), ce qui peut être parfois un peu déconcertant, du fait de son décalage par rapport à l'année civile.

Au cours de la session ordinaire 2010-2011, 48 lois ont été promulguées (hors celles portant approbation de conventions et accords internationaux), soit 11 textes législatifs de moins qu'en 2009-2010. Sur ce total, on dénombre 15 lois d'application directe et **33 lois prescrivant un suivi réglementaire**, moins dense que les deux années précédentes : **540 mesures réglementaires prévues**, contre 670 en 2009-2010, 615 en 2008-2009, 395 en 2007-2008 et 548 en 2006-2007.

8 lois ont reçu l'intégralité de leurs textes d'application, peu nombreux il est vrai (de une à six mesures), **21 lois ont été partiellement mises en application** ; sur 4 lois encore non mises en application, c'est-à-dire n'ayant reçu aucun des textes réglementaires sur la petite vingtaine qu'elles prévoient, une seule a été adoptée définitivement pendant la session extraordinaire de juillet 2011.

346 mesures réglementaires sur les 540 prévues ont été publiées, soit 64 %, taux en apparence beaucoup plus élevé que l'année précédente (20 %), qui doit être apprécié au regard à la fois du changement de la période de référence et du faible volume de suivi requis par les lois adoptées définitivement du 1er avril au 30 juin 2011 (170 mesures), soit 31 % du total de l'année. Par rapport à l'année précédente, on constate une très nette progression du taux de publication des mesures réglementaires pour les lois examinées selon la procédure accélérée.

Depuis deux ans, des améliorations se manifestent : le Gouvernement s'est efforcé d'assurer un suivi plus rigoureux de la mise en application des lois. La *circulaire interministérielle du 28 février 2008* a défini une méthode et des règles communes. Le 10 mars 2011, le ministre des relations avec le Parlement a mis en place un comité de suivi. Ainsi que M. Serge Lasvignes l'a exposé lors de son audition, le Secrétaire général du Gouvernement assure le suivi quotidien de l'application, la coordination et la relance des administrations pour la rédaction des mesures réglementaires d'application.

Déjà en ce domaine, il y a quelques années, le gouvernement Jospin avait stimulé les ministères par une *circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat*, systématisée et modulée en fonction de l'importance des mesures proposées. Par la suite, l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit a fait obligation au Gouvernement de publier des rapports sur la mise en application de chaque loi six mois après son entrée en vigueur.

Ces résultats encourageants doivent être consolidés dans la durée. Le ministre chargé des relations avec le Parlement, qui réunit régulièrement les directeurs des cabinets ministériels, s'est fixé comme objectif un taux de mise en application des lois atteignant 100 % pour toutes les lois adoptées définitivement jusqu'au 30 juin 2011. Ce taux devait être atteint fin janvier 2012.

Le Gouvernement publie deux bilans, l'un au 30 juin, l'autre au 31 décembre. De nouveau, il conviendrait de réfléchir à une organisation plus pertinente du calendrier fondée sur l'année parlementaire plutôt que sur l'année civile.

Le Sénat, comme l'Assemblée nationale, ont incontestablement incité les ministères à une diligence accrue. L'Assemblée fournit un important travail : ses commissions ont publié, pendant l'année parlementaire 2010-2011, 12 rapports sur l'application de lois particulières. Un Comité d'évaluation et de contrôle se penche également sur les politiques publiques.

Le Sénat fait preuve d'une vigilance croissante pour contrôler la mise en application des lois. La procédure des questions orales ou écrites au Gouvernement a été largement utilisée en 2010-2011, soit pour obtenir des informations sur la publication de décrets, soit pour s'assurer de la conformité à la loi des textes réglementaires parus ou à paraître. L'organisation de débats au cours des semaines sénatoriales de contrôle a été aussi mise à profit, ainsi que les séances de questions cibles thématiques. Le 12 janvier 2011, un débat a été organisé en séance plénière sur « *l'édition des mesures réglementaires d'application des lois* ».

Mais un bilan statistique ne suffit pas. Nous avons déjà débattu, en particulier lors de l'audition du Secrétaire général du Gouvernement, des graves dysfonctionnements qui nuisent à la mise en œuvre effective des dispositions que nous

adoptons. Ainsi, nous ne sommes pas informés des raisons de la non-publication des décrets ou arrêtés et des raisons de ces retards excessifs ; comme l'a rappelé le sénateur Patrice Gélard, lors de notre dernière réunion, il a fallu attendre les décrets d'application de la *loi littoral* pendant ... 18 ans !

Il arrive aussi que les décrets soient contraires à l'intention du législateur : le sénateur Jean Bizet a cité le cas de la composition du *Haut conseil des biotechnologies* en 2008. Nous connaissons le poids des *normes réglementaires en matière d'urbanisme*, car il faut plusieurs années pour mener à bien un projet – je m'interroge à cet égard sur les récentes annonces du Président de la République en matière d'urbanisme.

Quant au rôle des circulaires, le sénateur Jean-Claude Lenoir a cité le cas de la loi relative à la *solidarité et au renouvellement urbains* (SRU) de 2000 : le législateur avait fixé des règles pour les constructions en milieu rural. Les circulaires adressées aux directions départementales de l'équipement reprenaient non pas le texte de la loi mais celui du projet, que les fonctionnaires du ministère avaient rédigé. Elles donnaient donc des informations erronées aux services déconcentrés : il a fallu que le Parlement vote une proposition de loi, trois ans plus tard, pour les corriger ! Le Conseil d'Etat a même dû censurer des décisions administratives fondées sur des circulaires non publiées, partant non opposables !

De plus en plus fréquente, la législation par itération complique encore des dispositions difficilement compréhensibles. Modifier la loi pour l'améliorer un ou deux ans après son adoption revient à expérimenter par la loi en adoptant des textes que l'on sait pertinemment incomplets, au risque d'accentuer la confusion et de paralyser nos administrations.

Notre rapport présente sept cas concrets de lois promulguées durant les deux dernières législatures, concernant notamment le *Grenelle de l'environnement*, les *personnes handicapées*, la *loi pénitentiaire* qui feront l'objet de rapports de notre commission.

Devant cet immense chantier, notre commission a vocation à faire des recommandations, que nous élaborerons au fil des rapports thématiques. Je serai à l'écoute de vos suggestions. Parmi les premières propositions d'amélioration, il faudra s'engager, avec le Secrétariat général du Gouvernement, vers le suivi de l'échéancier de mise en application établi pour chaque loi par les ministères, en hiérarchisant, pour distinguer le cœur de chaque texte législatif de ses dispositions plus secondaires. On peut avoir 90 % de taux de mise en application, si le décret essentiel manque, les effets de la loi sont limités, voire nuls ! Les chiffres bruts nous obligent à aller chercher une information que le Gouvernement doit pouvoir nous fournir, afin que nous sachions où « mettre la pression ». Il convient que, lors de la discussion d'une loi, tous les paramètres utiles à son application soient présentés. Ces échanges en amont entre le Gouvernement et le Parlement doivent absolument devenir la règle. Le Sénat y veillera. Mon souhait est que notre travail serve d'aiguillon pour une meilleure mise en œuvre des lois au service de nos concitoyens.

Notre rapport est assez complet. Je demanderai aux ministres de s'engager personnellement pour que notre système de contrôle devienne plus performant : il leur faut nous transmettre les données au moment même où elles leurs sont transmises. Soit par remontée directe des administrations, soit par l'intermédiaire de l'exécutif qui peut souhaiter les retravailler avant leur transmission. C'est l'indépendance de notre expertise qui est en jeu. Cette proposition nous donnera les moyens d'exercer un meilleur contrôle de l'application des lois.

Mme Muguette Dini. – L'on suit mieux un rapport aussi dense quand l'on dispose du texte de l'intervention comme cela se fait à la commission des affaires sociales : l'on n'a pas à chercher les chiffres dans le rapport lui-même.

M. David Assouline, président. – Nous avons une grande ambition mais l'on a des moyens limités. La compilation des données que les commissions nous ont transmises jusqu'à la fin de la semaine dernière a demandé un travail de titan ! Je n'ai pu apporter les dernières corrections à mon projet d'intervention que ce matin à 8 h 45. Nous ferons en sorte qu'à l'avenir, vous puissiez disposer du texte plus tôt.

Mme Anne-Marie Escoffier. – Il me semble au contraire que ne pas disposer d'un document écrit renforce l'attention et l'écoute, c'est là une règle pédagogique, qui est parfois oubliée ! Je vous remercie pour votre travail, mais j'ai été heurtée par le terme de « défiance » que vous avez employé au début de votre intervention. S'il s'applique aux données présentées par le Gouvernement, il me gêne, car la défiance *a priori* n'a pas à se substituer au contrôle qu'il nous revient d'exercer. Notre mission première est précisément de vérifier ce qui nous est donné et d'identifier les difficultés éventuelles.

Ce n'est évidemment pas tant le quantitatif qui me préoccupe que le qualitatif. Avec Mme Muguette Dini, nous allons étudier l'application de la réforme sur le *crédit à la consommation*. Nous allons voir, concrètement, sur le terrain, comment cela se passe. C'est la qualitatif qui importe à nos concitoyens. Nous devons identifier les raisons pour lesquelles les décrets ne sont pas publiés, pourquoi les circulaires ne sont pas conformes à l'esprit de la loi, pour quels motifs apparaissent des situations qui n'ont pas été voulues par le législateur : c'est cela qui compte.

Tous les décrets d'application de la loi sur la *gendarmerie nationale*, dont j'ai été rapporteur, sont en place, parce qu'ils ont été élaborés parallèlement à la loi. Il appartient au législateur d'étudier l'impact des décrets en cours d'écriture. A vrai dire, un décret n'a pas été pris, parce que le Gouvernement s'est rendu compte que la rédaction de la loi le rendait inutile. Il y a des ajustements indispensables, lors de la mise en œuvre de la loi, qui peut elle-même édicter les principes des décrets d'application.

M. David Assouline, président. – Nous avons un *quiproquo* sur le terme de « défiance », que j'ai employé, non à propos du Gouvernement, mais pour parler des citoyens face aux institutions. Le renforcement du contrôle de l'application des lois va accroître la confiance envers le législateur. Celui-ci montre qu'il ne se contente pas de poser des principes, mais qu'il veille à leur inscription dans les faits. A l'heure où l'on nous pose souvent la question « *l'Europe et les marchés décident de tout, à quoi servez-vous ?* », le contrôle de l'application des lois contribue à restaurer la confiance.

M. Louis Nègre. – Il est vrai qu'il n'est pas facile de vous suivre tout en recherchant dans le rapport les chiffres que vous avez cités...

Au risque de vous surprendre, je tiens à dire que je suis entièrement d'accord avec le principe de cette commission, l'esprit de sa création et de son travail, tel que vous l'avez exposé. Elle a un rôle important à jouer dans notre système démocratique, dans le prolongement de la révision constitutionnelle de 2008, qui a cherché à conférer des pouvoirs supplémentaires au Parlement. Je n'ai aucun état d'âme quant au souci de donner au Parlement toute sa place dans le contrôle de l'application des lois. Cette mesure va dans le bon sens.

Il convient de vérifier ce que font les autres Parlements en Europe, voire aux Etats-Unis d'Amérique, en examinant en particulier les moyens mis à disposition dans ce domaine.

Ayant eu la chance d'accompagner un collègue sur le terrain pour vérifier l'application de la loi dont il avait été le rapporteur, je puis témoigner de l'effet produit, y compris sur le préfet, par la visite de *missi dominici* du Sénat. J'en déduis qu'au-delà des données quantitatives, c'est vraiment le qualitatif qui fait tout l'intérêt de notre mission. Nous devons faire de l'évaluation comparative, afin que le Sénat ne soit pas en retrait par rapport aux autres Parlements européens. Cela vaut quels que soient la majorité parlementaire et le Gouvernement !

Vous avez évoqué la défiance. Page 98 du projet de rapport, je lis : « il ne s'agit plus de se contenter, de la part du Gouvernement, à quelques rares moments de l'année, de communications solennelles sur des bilans statistiques figés, davantage destinés à des brochures de communication », ou encore « il ne s'agit plus d'espérer pendant des années la parution de fantomatiques rapports du Gouvernement au Parlement sans relancer inlassablement, jour après jour, le ministère concerné ». Diable ! Ces propos n'expriment aucune défiance ! Je préfère le ton de votre conclusion : « l'année parlementaire 2010-2011 devrait pouvoir marquer un nouveau départ avec le lancement d'une coopération quotidienne, spontanée et de fond entre le Gouvernement et le Parlement ». J'en accepte l'augure ! Voilà qui va dans le bon sens, celui d'un travail efficace.

Mme Claire-Lise Champion. – Je tiens à mon tour à vous remercier : notre travail s'annonce passionnant. Je me souviens des débuts de mon mandat parlementaire : nous avions la chance de travailler moins dans l'urgence, les décrets étaient déjà prêts ou en préparation au moment de l'examen de la loi ; nous, parlementaires, nous pouvions échanger avec les membres des Gouvernements et leurs cabinets sur l'accompagnement des textes votés. S'en inspirer serait une excellente chose ! Il s'agit en effet de restaurer une pleine confiance, en accomplissant un travail de meilleure qualité. Il n'est pas possible d'entendre que les rapports que nous demandons au Gouvernement sont trop nombreux et ne servent à rien. Ce n'est pas vrai ! Si nous les demandons, c'est que nous les estimons nécessaires ! Oui, il en va de la confiance de nos concitoyens.

Nous imaginons ce que vont nous dire ceux que nous allons consulter de l'application, au niveau national, comme dans les départements, de la *loi sur le handicap* sur laquelle nous allons travailler. Pour démontrer que notre travail est indispensable et utile, nous devons faire en sorte que la volonté politique se traduise concrètement dans la vie quotidienne. Tel est notre rôle et c'est une très bonne chose.

M. Claude Dilain. – Nous sommes tous convaincus de l'importance de notre commission et de son travail. Certes, nous ne pouvons nous contenter du quantitatif. Nous devons aller vers le qualitatif, tout en analysant les retards et les dysfonctionnements, loi par loi, comme cela est fait dans le rapport et non seulement commission par commission, mais aussi ministère par ministère. J'ai été frappé, d'après les données que nous a communiquées le Secrétariat général du Gouvernement, que le ministère de la ville soit le plus mauvais élève. Est-ce par absence de volonté politique ou par insuffisance de moyens administratifs ? Seule une analyse précise, par ministère, nous apportera la réponse.

Mme Dominique Gillot. – Je partage beaucoup de ce qui vient d'être dit. Il faut distinguer le contrôle de l'application des lois de l'évaluation de l'application des lois. Au moment de leur élaboration, sont définis des objectifs, que retracent les études d'impact. Ainsi les lois touchant à la politique de la ville poursuivent-elles plus d'un objectif. Elles sont multidimensionnelles. C'est pourquoi il est si important de disposer au départ d'une étude d'impact. Si nous voulons accomplir un travail efficace et prospectif, il faut aller vers une évaluation des lois, afin de s'assurer que la lettre en respecte l'esprit, ce qui n'est pas sans conséquence sur son interprétation. Il peut exister

une trahison « de bonne foi », si j'ose dire, dans la transcription de la loi, lorsque les décrets et circulaires ne sont pas pris en même temps que la loi. Nous en avons vu l'exemple, à propos de la loi de 2006 sur le *séjour des étrangers*, que la circulaire du ministre de l'intérieur de 2011 sur les étudiants étrangers contredit complètement !

M. David Assouline, président. – Le rapport qui vous a été distribué est un document de travail. Vos observations y seront intégrées à travers le compte rendu de cette réunion. Je ne souhaitais pas que le constat des efforts du Gouvernement le transforme en un concert de remerciements et de félicitations, il ne s'agit pas de ce Gouvernement en particulier, d'autant que nous allons probablement bientôt passer à autre chose...Il faudra toujours contrôler et critiquer l'action du Gouvernement, en jouant un rôle d'aiguillon ! Dans l'exercice de sa fonction de contrôle, le Parlement doit toujours demander plus et mieux ! Je souligne que le Gouvernement a fait de réels efforts ces deux dernières années, mais aussi, ce que le Secrétaire général du Gouvernement n'a pas contesté, il existe des insuffisances de nombreux rapports de mise en application des lois qui se contentent de mentionner en quelques lignes les décrets publiés ou non. Il y a là une situation qui perdurera. La gauche n'a pas été meilleure, parce que le problème tient au parlementarisme français. Il a été accentué par la V^{ème} République, où l'exécutif occupe tant de place que les assemblées ont été trop souvent transformées en chambres d'enregistrement. La question même du contrôle a été posée : « ne légiférons pas de façon trop précise pour laisser au Gouvernement une latitude d'interprétation » ! Ne pas créer de difficultés à l'exécutif pour traduire les lois en actes, certes, mais transposer la volonté du législateur n'est pas dans notre culture ! Notre volonté de revaloriser le rôle du Parlement est une conviction partagée.

M. Louis Nègre. – Je souhaite qu'il joue tout son rôle !

M. David Assouline, président. – Nous atténuerons les formulations que vous avez relevées ! Nous allons voter sur l'esprit général du rapport, plutôt que sur le détail de sa rédaction.

M. Louis Nègre. – Je ne peux voter un rapport que je viens de recevoir. Je m'abstiens.

M. David Assouline, président. – De même que vous vous absteniez sur les avis budgétaires, qui ne sont pas publiés ni distribués avant que le rapporteur pour avis les expose ? La confiance viendra en son temps ! Pour l'heure, votre abstention suffit.

M. Jean-Claude Lenoir. – M. Louis Nègre a dit ce que je voulais dire. Je n'ai pu lire le rapport que de manière cursive. Il me paraît globalement intéressant. Je m'abstiens également.

M. David Assouline, président. – C'est presque normal !

Le rapport est adopté.

**ANNEXE N° 5 -
TEXTES RÉGLEMENTAIRES RELATIFS À LA MISE EN
APPLICATION DES LOIS**

**I. CIRCULAIRE DU 29 FÉVRIER 2008 RELATIVE À
L'APPLICATION DES LOIS**

Le 31 janvier 2012

JORF n°0057 du 7 mars 2008

Texte n°3

CIRCULAIRE

Circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois

NOR: PRMX0805956C

Paris, le 29 février 2008.

Le Premier ministre à Monsieur le ministre d'Etat, Mesdames et Messieurs les ministres, Mesdames et Messieurs les secrétaires d'Etat, Monsieur le haut-commissaire

Veiller à la rapide et complète application des lois répond à une triple exigence de démocratie, de sécurité juridique et de responsabilité politique.

Faire en sorte que la loi s'applique rapidement, efficacement et de façon conforme à son esprit est un impératif démocratique. Chaque disposition législative qui demeure inappliquée est une marque d'irrespect envers la représentation nationale et de négligence vis-à-vis de nos concitoyens.

Faire en sorte que la période qui sépare la publication de la loi de l'intervention des mesures réglementaires d'application soit la plus brève possible est facteur de sécurité juridique. Dans l'attente de la parution des textes réglementaires, déterminer quel est le droit applicable ne va pas sans incertitude, parce qu'il peut être délicat de faire le départ entre les dispositions de la loi nouvelle qui sont suffisamment précises pour être immédiatement applicables et celles qui ne pourront recevoir application qu'après l'intervention des mesures réglementaires qui leur sont nécessaires.

Faire en sorte que soient rapidement prises les mesures réglementaires nécessaires à l'application de la loi est une condition de la crédibilité politique des réformes engagées par le Gouvernement. Le vote de la loi n'est pas l'achèvement de la réforme. Pour traduire la réforme dans les faits, il faut investir dans sa présentation, sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation. Il faut, déjà, veiller à prendre rapidement les décrets d'application des lois.

Au cours des dernières années, des progrès ont été accomplis. Mais l'objectif consistant à prendre toutes les mesures réglementaires nécessaires dans un délai de six mois suivant la publication de la loi n'est pas encore atteint.

Je considère qu'une obligation de résultat pèse sur le Gouvernement et sur chacun d'entre vous. Élément central du suivi des réformes, l'application de la loi doit retenir, tout autant que son élaboration, votre attention personnelle.

Une approche méthodique doit être retenue en ce domaine impliquant un effort d'organisation interne à chaque ministère, de programmation et de suivi des mesures attendues.

1. Je vous demande de désigner, au sein de votre administration centrale, une structure clairement identifiée qui sera responsable de la coordination du travail d'application des lois pour l'ensemble de votre ministère. Vous indiquerez au secrétariat général du Gouvernement, dans les meilleurs délais, les dispositions que vous aurez prises.

Il appartiendra à cette structure d'assurer un suivi centralisé de l'état des travaux de votre département ministériel au titre de l'application des lois et d'en répondre envers mon cabinet et le secrétariat général du Gouvernement.

Elle devra être en mesure de vous alerter en temps utile sur les difficultés susceptibles d'apparaître dans la préparation des mesures, qu'il s'agisse de difficultés afférentes à l'organisation des services, de difficultés interministérielles ou de mise en œuvre des obligations de consultation.

2. L'adoption d'une loi nouvelle est suivie d'une réunion interministérielle qui permet de déterminer le ministère responsable de la préparation de chaque décret et d'arrêter un échéancier prévisionnel.

Cet échéancier sera désormais transmis par mes soins aux deux assemblées.

Un point de situation sera fait à l'issue d'une période de trois mois après l'adoption de la loi. Il permettra d'identifier les textes dont la préparation se heurte à des difficultés particulières. Ces textes feront l'objet d'un suivi étroit.

Un bilan de l'application des lois sera établi tous les six mois, ministère par ministère. Il sera adressé au Parlement, remis à la presse et mis en ligne sur internet.

3. De façon générale, je demande à chaque membre du Gouvernement de répondre rapidement lorsqu'il est saisi d'un projet de décret par le ministre rapporteur.

Toute difficulté, qu'elle résulte d'un différend interministériel exprès ou vienne d'une absence de réponse, doit être signalée sans tarder à mon cabinet qui provoquera une réunion d'arbitrage.

François Fillon

<p style="text-align: center;">II. CIRCULAIRE DU 7 JUILLET 2011 RELATIVE À LA QUALITÉ DU DROIT</p>

Le 31 janvier 2012

JORF n°0157 du 8 juillet 2011

Texte n°2

CIRCULAIRE

Circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit

NOR: PRMX1118705C

Paris, le 7 juillet 2011

Le Premier ministre à Monsieur le ministre d'Etat, Mesdames et Messieurs les ministres, Mesdames et Messieurs les secrétaires d'Etat.

A la qualité de la règle de droit s'attachent des enjeux déterminants pour l'attractivité de notre système juridique et pour notre compétitivité économique. La sécurité juridique, la prévisibilité du droit et la simplification de règles inadaptées ou dépassées sont des attentes régulièrement exprimées par nos concitoyens et nos entreprises.

Chaque projet de norme nouvelle doit ainsi être soumis à un examen de nécessité et de proportionnalité aussi circonstancié que possible, au regard de ses effets prévisibles et des exigences de stabilité des situations juridiques. Son élaboration doit en outre être l'occasion d'un réexamen du bien-fondé des règles qu'il est prévu de modifier et de la cohérence d'ensemble de la réglementation correspondante.

D'importants progrès ont été accomplis en ce domaine, sous l'effet notamment de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et de la révision générale des politiques publiques. Ils ont été qualifiés de « changement qualitatif majeur » par le récent rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques intitulé « Mieux légiférer en France ».

Au nombre de ces avancées figurent la réalisation d'une étude d'impact à l'appui de chaque projet de loi et des textes réglementaires concernant les entreprises et les collectivités territoriales, l'adoption régulière de trains législatifs de simplification, la diversification des méthodes de consultation sur les projets de réglementation, une nette amélioration des résultats obtenus dans l'application des lois et la transposition des directives européennes.

Ces progrès doivent être non seulement consolidés mais amplifiés. Je souhaite qu'ils le soient selon deux axes d'effort principaux.

D'une part, le pilotage de la production normative doit se perfectionner, de manière à mieux assurer l'application des lois et la mise en œuvre des

réformes. L'organisation de chaque département ministériel doit à cet effet être adaptée pour permettre, en relation étroite avec le secrétariat général du Gouvernement, une programmation précoce des différentes étapes du cheminement des textes identifiés comme prioritaires et un suivi dynamique de ce cheminement.

D'autre part, l'intervention de règles de droit nouvelles doit être plus systématiquement subordonnée à l'examen de critères tirés des principes de proportionnalité et de cohérence de l'ordonnancement juridique. Il est en particulier nécessaire de tirer les conséquences des nouvelles règles de partage de l'ordre du jour parlementaire, en veillant à laisser à l'écart des projets de loi toute disposition à caractère réglementaire. La démarche d'évaluation doit donner lieu dans chaque ministère comme au niveau interministériel à une mutualisation des méthodes et des ressources disponibles. La pratique, en cours d'expérimentation, qui consiste à accompagner la publication d'un décret d'une notice expliquant en des termes accessibles à la généralité des citoyens l'objet et la portée du texte ainsi que ses conditions d'entrée en vigueur, a fait ses preuves. Elle doit être généralisée à l'ensemble des décrets réglementaires.

Je vous demande de veiller à la mise en œuvre des instructions détaillées en annexe de la présente circulaire, qui remplace les circulaires des 26 août et 30 septembre 2003 relatives à la qualité du droit. Le respect de ces disciplines est de la responsabilité première du ministère à l'origine d'un projet de règle nouvelle.

ANNEXES

Annexe I

PILOTAGE DE L'ACTIVITÉ NORMATIVE

Organisation du pilotage par département ministériel

La production normative est devenue un exercice sous forte contrainte :

- elle doit assurer le respect d'échéances diverses : priorités politiques définies par le Gouvernement, échéances de transposition des directives, respect du délai raisonnable pour l'application des lois et du délai d'habilitation pour l'adoption des ordonnances, dates communes d'entrée en vigueur pour les textes concernant les entreprises...

- elle doit en même temps se plier à un ensemble de disciplines destinées à mieux maîtriser le volume et l'impact des règles nouvelles : consultations préalables à caractère généraliste ou spécialisé, notamment celle, désormais fréquente, du commissaire à la simplification et de la commission consultative d'évaluation des normes applicables aux collectivités locales ; réalisation d'études et de fiches d'impact...

Un ministère ne peut concilier ces différentes contraintes s'il n'est pas doté d'un dispositif de pilotage robuste.

Concrètement, il lui faut disposer d'une structure centrale de coordination, qui maîtrise la vision d'ensemble des échéances et connaisse l'état des textes à leurs différents stades d'élaboration :

- en interne, elle a une mission d'alerte sur le respect des différents délais et peut en outre aider les services producteurs de textes à mieux maîtriser les contraintes procédurales (par exemple en construisant un calendrier des consultations requises) ;

- vers l'extérieur, elle est l'interlocuteur des autorités et services en charge de la programmation interministérielle.

Cette fonction revient normalement à la direction des affaires juridiques du ministère. D'autres formes d'organisation sont possibles, en fonction des spécificités ministérielles. Mais quel que soit le choix retenu, il est nécessaire qu'il existe une structure unique compétente pour l'ensemble du ministère, placée sous l'autorité du haut fonctionnaire chargée de la qualité de la réglementation. Et il faut que son responsable puisse accéder à l'ensemble des informations relatives à la production normative du ministère cheminant dans le système d'organisation en ligne des opérations normatives (SOLON).

Pour indispensable qu'elle soit, cette centralisation n'est pas suffisante. L'expérience montre qu'elle ne peut atteindre son objectif s'il n'existe pas, dans chaque service producteur, une conscience et une connaissance suffisantes des contraintes et des écueils de la production normative.

Enfin, il arrive fréquemment — c'est l'une des faiblesses manifestes de notre organisation — que la responsabilité de la production d'un texte ne soit pas pleinement assumée d'un bout à l'autre de la chaîne conduisant à sa publication. Il en résulte de fréquents « temps morts », un projet de texte restant en consultation dans un autre ministère ou en suspens après la consultation du Conseil d'Etat, sans qu'aucune autorité précisément identifiée se sente en charge de son sort.

C'est la raison pour laquelle le dossier accompagnant chaque projet de texte devra désormais faire apparaître l'identité du fonctionnaire de la direction productrice, de préférence du rang de sous-directeur ou de chef de bureau, qui sera « responsable » du projet d'un double point de vue : il pourra certifier que les préoccupations de qualité de la production juridique ont été prises en compte ; il vérifiera la pertinence de la programmation ; il devra, directement ou par l'intermédiaire de son directeur, faire les diligences requises s'il apparaît que le projet de texte subit des retards injustifiés. C'est lui que les services du Premier ministre (secrétariat général du Gouvernement ou secrétariat général des affaires européennes) ou la structure centrale de coordination alerteront en cas de détection d'une difficulté ou d'un retard.

Cette responsabilisation des directions productrices doit être regardée comme le corollaire nécessaire de la grande dispersion de la production normative qui caractérise le système français, par opposition aux Etats dotés de services spécialisés.

Procédure de programmation des textes prioritaires

La programmation des décrets d'application des lois, des mesures nationales d'exécution des directives européennes et de l'entrée en vigueur des textes concernant les entreprises est arrêtée par les services du Premier ministre

selon les procédures définies, respectivement, par les circulaires des 27 septembre 2004, 29 février 2008 et 23 mai 2011.

La conjonction des contraintes évoquée plus haut fait que ce travail de programmation doit être réalisé de manière plus précoce que ce n'était jusqu'ici l'usage.

En pratique, la programmation des décrets d'application des lois sera désormais engagée dès le stade de la mise au point de la rubrique de l'étude d'impact du projet de loi en dressant la liste prévisionnelle. Les directions responsables seront identifiées lors de la réunion de relecture du projet de loi précédant l'inscription à l'ordre du jour du conseil des ministres. Cette programmation sera actualisée si l'impact des évolutions que connaîtra le texte lors de la discussion parlementaire le justifie.

Le suivi de sa mise en œuvre donne lieu à actualisation régulière sur le portail interministériel de la qualité et de la simplification du droit.

Dispositions relatives au recueil des contreseings

Les retards pris dans la procédure d'élaboration des décrets au stade du recueil des contreseings sont un problème identifié de longue date. Ils sont d'autant moins acceptables qu'ils obligent ensuite fréquemment à déclencher des procédures d'urgence pour respecter des échéances de publication liées à des contraintes politiques ou juridiques.

En droit, il convient de rappeler que la fonction du contreseing est de permettre au ministre contresignataire, qui n'a pas la qualité de coauteur du décret, de s'assurer que ses services sont prêts à le mettre en œuvre. Il s'y ajoute que le recueil de certains contreseings ne procède pas d'une exigence constitutionnelle, mais d'un souci de bonne administration, dont il serait paradoxal qu'il soit cause de retards injustifiés. Enfin, une large part des textes soumis au contreseing sont le résultat d'un travail interministériel et il n'y a donc pas lieu de reprendre leur examen au fond au stade du contreseing.

Ces délais inutiles doivent être abrégés, en appliquant les règles suivantes pour les décrets nécessaires à l'application d'une loi ou à la transposition d'une directive :

- pour les décrets en Conseil d'Etat, sauf divergence signalée au secrétariat général du Gouvernement dans la semaine qui suit l'examen du texte par le Conseil d'Etat, un délai maximum d'un mois devra être respecté entre la date de délivrance de la minute du Conseil d'Etat et la date de signature du texte ;

- pour les décrets simples ayant fait l'objet d'un arbitrage ou d'un accord interministériel matérialisé par le compte rendu d'une réunion interministérielle, le même délai courra à compter de la date de diffusion du compte rendu ou de la dernière consultation nécessaire.

Le secrétariat général du Gouvernement est chargé de revoir avec les bureaux des cabinets les opérations de recueil des contreseings, afin qu'elles soient compatibles avec ces règles.

Il lui est par ailleurs demandé de veiller à la bonne hiérarchisation de la production réglementaire des ministères, et de traiter prioritairement les textes présentant un enjeu politique ou juridique.

Annexe II

DISCIPLINES À SUIVRE DANS L'ÉLABORATION DE PROJETS DE RÉGLEMENTATION

En sus des règles énoncées par le guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires (accessible sur la page d'accueil de Légifrance), sont à respecter les obligations suivantes, que les hauts fonctionnaires chargés de la qualité de la réglementation ont la responsabilité de promouvoir au sein de leur département ministériel dans l'exercice de leurs missions de pilotage de la production normative, de conseil aux services rédacteurs, voire de supervision d'actions de formation.

Respect du partage entre les domaines de la loi et du règlement

L'élaboration de l'étude d'impact d'un projet de loi doit être l'occasion d'accorder une attention particulière au respect du partage entre les domaines respectifs de la loi et du règlement opéré par les articles 34 et 37 de la Constitution.

Si nécessaire, le secrétariat général du Gouvernement ajuste en conséquence, avec l'accord de mon cabinet, les projets de texte en cours d'élaboration, y compris au stade de la mise au point préalable à la saisine du Conseil d'Etat.

Exigences d'évaluation préalable

L'analyse de la nécessité, de la proportionnalité et des effets prévisibles des règles de droit nouvelles est une méthode à laquelle l'administration doit s'attacher dans l'élaboration de toute norme législative ou réglementaire. Pour les projets de loi, elle s'effectue selon les méthodes définies par la circulaire du 15 avril 2009 relative à la procédure législative et, pour les projets de texte réglementaire, selon les méthodes fixées par la circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les collectivités territoriales et les entreprises ainsi que par la circulaire du 23 mai 2011 relative aux dates communes d'entrée en vigueur des normes concernant les entreprises.

Chaque département ministériel a la responsabilité de développer dans son champ de compétence les ressources utiles à ces travaux. Le secrétariat général du Gouvernement anime le réseau de ces pôles ministériels de ressources.

Consolidation des projets de texte législatifs et réglementaires

Seule est de nature à garantir la correcte rédaction d'un projet de texte modificatif et à prévenir les risques de malfaçon la pratique consistant pour le rédacteur à élaborer conjointement ce projet et la version du ou des textes modifiés en résultant.

Dans l'hypothèse où un projet de texte modifie un texte existant, son élaboration doit donner lieu à la mise au point d'un document faisant apparaître

les dispositions qu'il s'agit de réformer dans leur version résultant du projet, sous la forme de modifications apparentes. Ce document sera actualisé tout au long du cheminement du projet de texte et constituera une base de travail pour le travail interservices et interministériel.

Composition des dossiers de saisine du Conseil d'Etat et du secrétariat général du Gouvernement

Sous peine de report de l'instruction, les dossiers des projets de décret soumis à l'examen du Conseil d'Etat ou transmis au secrétariat général du Gouvernement en vue de leur publication comprennent :

- une fiche recensant l'ensemble des consultations obligatoires et mentionnant la date à laquelle il y a été ou sera procédé, à laquelle sont joints les avis rendus ou, à défaut, les lettres de saisine des organismes consultés ;

- une fiche présentant les conditions d'application outre-mer du projet de texte et les consultations qui s'en déduisent ;

- une fiche exposant le raisonnement tenu quant à la nécessité de mesures transitoires et leurs modalités ;

- pour les projets de décret modifiant les textes en vigueur, la version consolidée du texte modifié en faisant apparaître les modifications en corrections apparentes ;

- en cas de transposition de directive, un tableau de concordance entre les dispositions de droit de l'Union à mettre en œuvre et le droit national établi suivant le modèle figurant dans le guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires ;

- dans l'hypothèse où le projet créerait ou reformerait une commission consultative, l'étude de nécessité prévue par l'article 2 du décret n° 2006-62 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif. L'étude fait apparaître avec précision l'adéquation de ce projet avec les termes de la circulaire du 8 décembre 2008 relative à la modernisation de la consultation, en prenant appui sur la base de données des instances existantes régulièrement actualisée par le secrétariat général du Gouvernement et consultable sur le portail interministériel de la qualité et de la simplification du droit.

Production d'une notice explicative à l'appui des décrets réglementaires

La publication des décrets réglementaires, d'une part, et de certains arrêtés réglementaires, dont ceux concernant les entreprises, d'autre part, s'accompagne d'une notice explicative, c'est-à-dire d'un document synthétique destiné à éclairer le lecteur du Journal officiel de la République française sur la portée du texte nouveau. La notice se substitue au rapport de présentation, hors les cas où celui-ci est prévu par les textes, comme dans le cas des rapports de présentation des ordonnances.

Une notice n'est ni un support de communication ni un commentaire juridique : sa seule vocation est de donner une information fiable et accessible sur la nature et la portée des mesures susceptibles d'intéresser directement les

destinataires des textes. Sa mise au point est l'occasion pour l'administration qui en a la charge de faire l'effort, dès le stade de son élaboration, de se placer du point de vue de ces derniers pour apprécier les effets qu'ils en percevront.

La notice doit éclairer ses destinataires sur la portée du texte. Il est préconisé de la concevoir comme un document court (une demi-page).

La rubrique « Objet » caractérise, en un nombre limité de mots-clés, l'objet du texte. Sa mise au point ne dispense pas le rédacteur de prêter une attention particulière à l'intitulé du texte qui est un élément déterminant pour sa compréhension.

La rubrique « Entrée en vigueur » indique si les règles nouvelles affectent des situations en cours. Elle détaille, le cas échéant, les mécanismes d'entrée en vigueur différée ainsi que, s'il y a lieu, le calendrier des mesures transitoires. Dans le cas où l'entrée en vigueur du texte est régie par la règle de droit commun de l'article 1er du code civil, il est indiqué : « Le texte entre en vigueur le lendemain de sa publication. »

La rubrique « Notice » doit être rédigée dans une langue d'usage courant. Elle doit être compréhensible pour un public qui, tout en prêtant intérêt à la réforme, n'est pas nécessairement par avance averti de ses tenants et aboutissants. Au cas où plusieurs catégories de destinataires sont potentiellement concernées (professionnels, particuliers, ...), la rédaction doit être conçue pour être accessible au public le moins averti.

Cette rubrique doit exposer de manière précise et concise l'objet de la réforme emportée par le texte. En cas de texte modificatif, on s'attachera à y faire apparaître la portée des innovations que celui-ci emporte.

La rubrique « Références » précise que le texte modifié peut être consulté sur Légifrance (exemple : « le texte modifié par le présent décret peut être consulté, dans sa rédaction issue de cette modification, sur le site Légifrance [www.legifrance.gouv.fr] »). Le cas échéant, elle donne la référence des normes de rang supérieur (directives, lois) dont le texte fait application (exemple 1 : « Le présent décret est pris pour l'application de l'article x de la loi n° xxxx-xx du 00/00/xxxx. » ; exemple 2 : « Le présent décret met en œuvre l'article x de la directive xxxx-xx du 00/00/xxxx. »).

François Fillon

**ANNEXE N° 6 -
XIII^{ÈME} LÉGISLATURE -**

**BILAN GOUVERNEMENTAL DE LA MISE EN APPLICATION
DES LOIS AU 31 DECEMBRE 2011 (TAUX DE MISE
EN APPLICATION DES LOIS PUBLIÉES ENTRE LE
1^{ER} JUILLET 2007 ET LE 31 DÉCEMBRE 2011)**

(Source : Legifrance)

**Taux d'application au 31 décembre 2011 des Lois de la XIII^{ème} législature promulguées
entre le 1^{er} juillet 2007 et le 31 décembre 2011**

Loi	Nombre de dispositions appelant un décret d'application	Nombre de dispositions ayant reçu application	Taux d'exécution
Loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008	43	41	95,35%
Loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés	12	9	75,00%
Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie	95	94	98,95%
Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009	82	78	95,12%
Loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire	Différé		
Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009	72	70	97,22%
Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008	36	35	97,22%
Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision	10	9	90,00%
Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion	64	60	93,75%
Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures	37	31	83,78%
Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer	33	30	90,91%
Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires	204	167	81,86%
Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement	2	1	50,00%

Loi	Nombre de dispositions appelant un décret d'application	Nombre de dispositions ayant reçu application	Taux d'exécution
Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale	39	38	97,44%
Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique	21	14	66,67%
Loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers	4	0	0,00%
Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire	22	21	95,45%
Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie	27	24	88,89%
Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports	26	19	73,08%
Loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique	7	6	85,71%
Loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010	40	30	75,00%
Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010	27	24	88,89%
Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009	30	28	93,33%
Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales	6	4	66,67%
Loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale	2	1	50,00%
Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne	32	29	90,63%
Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris	12	7	58,33%
Loi n° 2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création des maisons d'assistants maternels et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels	2	0	0,00%
Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental	3	2	66,67%
Loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation	30	26	86,67%
Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique	32	20	62,50%
Loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale	2	1	50,00%
Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement	178	104	58,43%
Loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État	8	6	75,00%

Loi	Nombre de dispositions appelant un décret d'application	Nombre de dispositions ayant reçu application	Taux d'exécution
Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche	65	48	73,85%
Loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière	37	26	70,27%
Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites	81	74	91,36%
Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte	5	4	80,00%
Loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité	9	6	66,67%
Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales	4	1	25,00%
Loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011	30	22	73,33%
Loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires	18	13	72,22%
Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011	66	51	77,27%
Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010	42	24	57,14%
Loi n° 2011-14 du 5 janvier 2011 relative à la reconversion des militaires	6	0	0,00%
Loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel	8	7	87,50%
Loi n° 2011-266 du 14 mars 2011 relative à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs	1	0	0,00%
Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure	39	19	48,72%
Loi n° 2011-302 du 22 mars 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques	11	9	81,82%
Loi n° 2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées	14	8	57,14%
Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique	3	1	33,33%
Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit	30	8	26,67%
Loi n° 2011-590 du 26 mai 2011 relative au prix du livre numérique	3	2	66,67%
Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité	34	27	79,41%
TOTAL	1746	1379	79 %

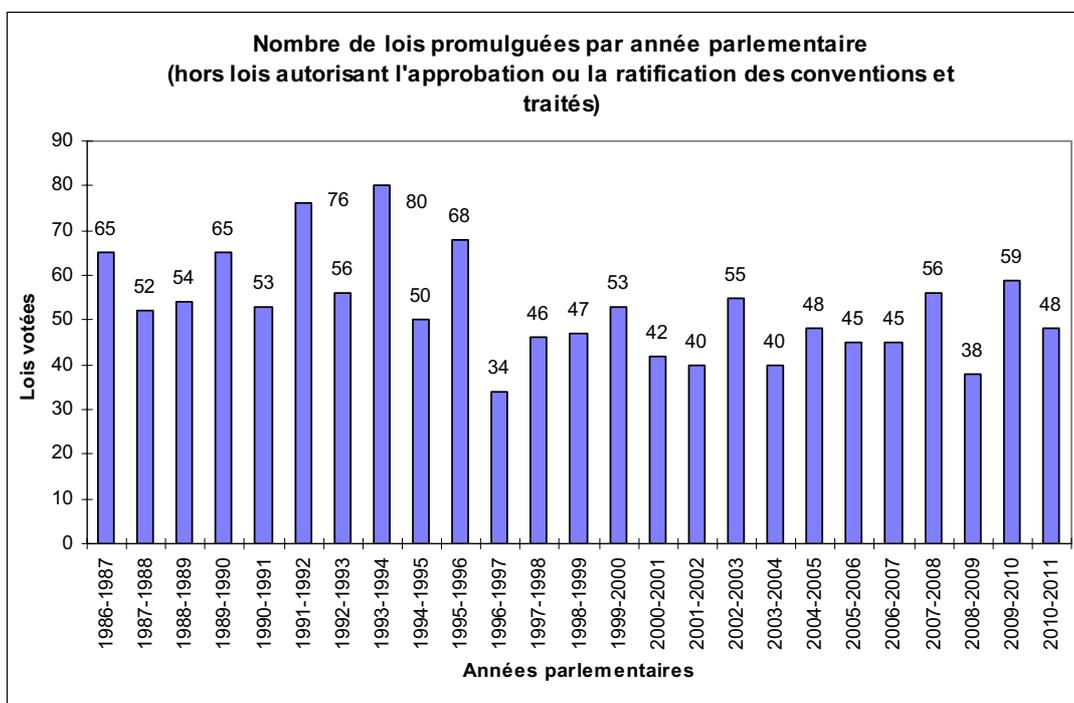
Source : Legifrance

Pour prendre connaissance de l'évolution de la situation au-delà du 31 décembre 2011, il est possible de se reporter, sur le site Légifrance par le lien « les lois », aux **échéanciers mis à jour quotidiennement** qui apparaissent avant le dossier législatif relatif à la loi consultée mais peuvent ne pas encore figurer pour les lois les plus récentes.

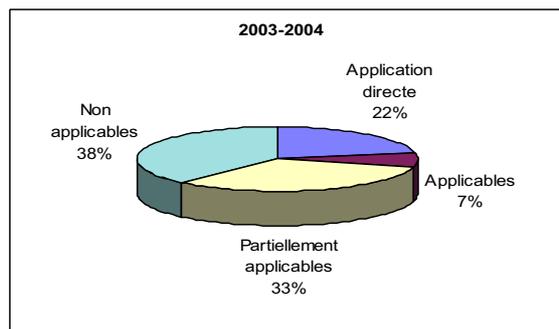
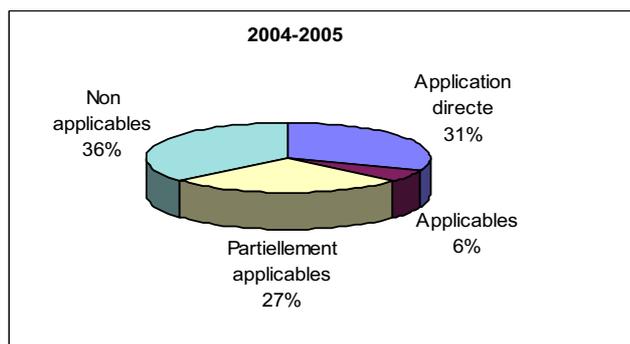
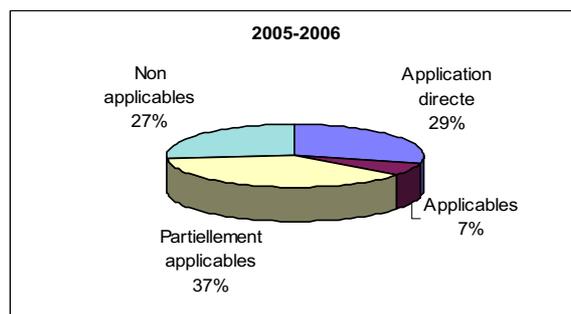
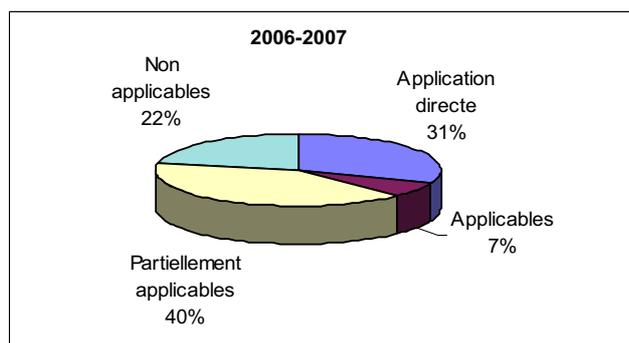
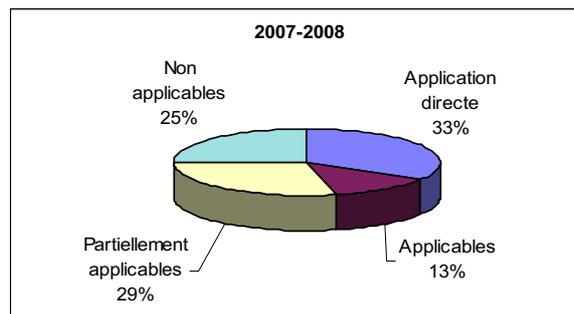
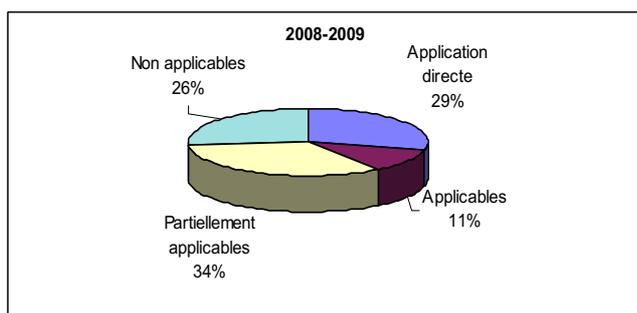
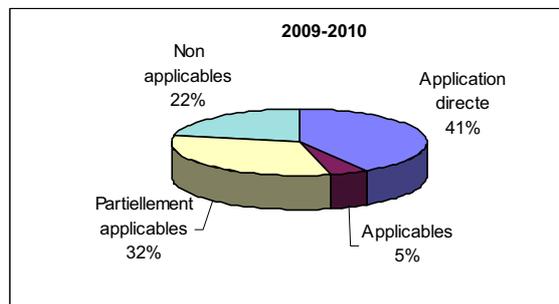
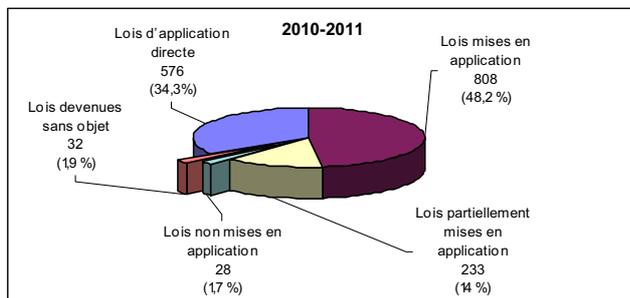
ANNEXE N° 7 -

STATISTIQUES SUR L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2010-2011 ET COMPARAISONS AVEC LES ANNÉES PRÉCÉDENTES

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



2. Mise en application, en fin d'année parlementaire, des lois promulguées au cours de l'année écoulée (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification des conventions et traités), depuis 2003-2003



3. Mise en application, en fin d'année parlementaire, des lois promulguées au cours de l'année écoulée (hors lois autorisant l'approbation ou la ratification des conventions et traités) : répartition par commissions (% arrondis) depuis 2002-2003

Répartition par commissions

2010-2011

Commissions au fond	Culture	Economie	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
Mise en application									
<i>Application directe</i>	2	1	-	1	1	10	-	15	31 %
<i>Applicables</i>	-	1	1	1	1	3	-	7	15 %
<i>Partiellement applicables</i>	1	3	1	4	3	9	-	21	44 %
<i>Non applicables</i>	-	1	2	1	-	1	-	5	10 %
<i>Devenues sans objet</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	3	6	4	7	5	23	-	48	100 %

2009-2010

Commissions au fond	Culture	Economie	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
Mise en application									
<i>Application directe</i>	3	1	-	2	3	15	-	24	41 %
<i>Applicables</i>	-	-	1	-	2	-	-	3	5 %
<i>Partiellement applicables</i>	1	6	-	2	3	4	3	19	32 %
<i>Non applicables</i>	5	1	2	1	-	4	-	13	22 %
<i>Devenues sans objet</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	9	8	3	5	8	23	3	59	100 %

2008-2009

Commissions au fond	Culture	Economie	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
Mise en application									
<i>Application directe</i>	1	-	-	-	1	9	-	11	29 %
<i>Applicables</i>	-	-	-	1	1	2	-	4	11 %
<i>Partiellement applicables</i>	2	2	-	4	4	1	-	13	34 %
<i>Non applicables</i>	1	3	2	-	1	3	-	10	26 %
<i>Devenues sans objet</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	4	5	2	5	7	15	-	38	100 %

2007-2008

Commissions au fond Nombre de lois votées	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
<i>Application directe</i>	1	4	-	4	2	8	-	19	34 %
<i>Applicables</i>	1	-	-	3	1	2	-	7	13 %
<i>Partiellement applicables</i>	1	1	-	3	2	8	1	16	29 %
<i>Non applicables</i>	-	6	2	2	-	4	-	14	25 %
<i>Devenues sans objet</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	3	11	2	12	5	22	1	56	100 %

2006-2007

Commissions au fond Nombre de lois votées	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
<i>Application directe</i>	-	2	2	3	1	6	-	14	31 %
<i>Applicables</i>	1	-	-	-	-	2	-	3	7 %
<i>Partiellement applicables</i>	1	3	0	5	3	6	-	18	40 %
<i>Non applicables</i>	1	-	-	3	1	4	1	10	22 %
<i>Devenues sans objet</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	3	5	2	11	5	18	1	45	100 %

2005-2006

Commissions au fond Nombre de lois votées	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
<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 Nombre de lois votées	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
<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 Nombre de lois votées	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
<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 Nombre de lois votées	Affaires culturelles	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Finances	Lois	Commission spéciale	Total	%
<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 %

Source : Sénat, base Apleg, M1, page 3

ANNEXE N° 8 -
RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT SUR LA
MISE EN APPLICATION DES LOIS

I. XIII^{ÈME} LÉGISLATURE (2007-2011)

Article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit

« 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. »

N° du rapport	Lois ayant fait l'objet d'un rapport
Rapports déposés au cours de l'année parlementaire 2006-2007 (41)	
24	Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique (dépôt le 12.10.06, soit 15 mois après la promulgation de la loi)
25	Loi n° 2004-1370 du 20 décembre 2004 de financement de la sécurité sociale pour 2005 (dépôt le 12.10.06, soit 22 mois après la promulgation de la loi)
26	Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (dépôt le 12.10.06, soit 20 mois après la promulgation de la loi)
27	Loi n° 2005-370 du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie (dépôt le 12.10.06, soit 18 mois après la promulgation de la loi)
28	Loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et assistants familiaux (dépôt le 12.10.06, soit 16 mois après la promulgation de la loi)

N° du rapport	Lois ayant fait l'objet d'un rapport
29	Loi n° 2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption (dépôt le 12.10.06, soit 15 mois après la promulgation de la loi)
30	Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (dépôt le 12.10.06, soit 14 mois après la promulgation de la loi)
31	Loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006 (dépôt le 12.10.06, soit 10 mois après la promulgation de la loi)
32	Loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux (dépôt le 28.10.06, soit 7 mois après la promulgation de la loi)
33	Loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur (dépôt le 28.10.06, soit 21 mois après la promulgation de la loi)
34	Loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales (dépôt le 28.10.06, soit 17 mois après la promulgation de la loi)
35	Loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie (dépôt le 28.10.06, soit 15 mois après la promulgation de la loi)
36	Loi n° 2005-1564 du 15 décembre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'assurance (dépôt le 28.10.06, soit 10 mois après la promulgation de la loi)
37	Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 (dépôt le 28.10.06, soit 10 mois après la promulgation de la loi)
38	Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 (dépôt le 28.10.06, soit 10 mois après la promulgation de la loi)
39	Loi n° 2006-387 du 31 mars 2006 relative aux offres publiques d'acquisition (dépôt le 28.10.06, soit 7 mois après la promulgation de la loi)
40	Loi n° 2006-405 du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs (dépôt le 11.01.07, soit 9 mois après la promulgation de la loi)
41	Loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif (dépôt le 11.01.07, soit 7 mois après la promulgation de la loi)
42	Loi n° 2006-457 du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise (dépôt le 12.01.07 soit 9 mois après la promulgation de la loi)

N° du rapport	Lois ayant fait l'objet d'un rapport
43	Loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la nation en faveur des français rapatriés (dépôt le 12.01.07, soit 23 mois après la promulgation de la loi)
44	Loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires (dépôt le 12.01.07, soit 22 mois après la promulgation de la loi)
45	Loi n° 2005-371 du 28 avril 2005 modifiant certaines dispositions législatives relatives aux modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer (dépôt le 12.01.07, soit 20 mois après la promulgation de la loi)
46	Loi n° 2005-1550 du 12 décembre 2005 modifiant diverses dispositions relatives à la défense (dépôt le 12.01.07, soit 13 mois après la promulgation de la loi).
47	Loi n° 2006-449 du 18 avril 2006 modifiant la loi n°99-984 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense (dépôt le 12.01.07, soit 9 mois après la promulgation de la loi)
48	Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux (dépôt le 17.01.07, soit 9 mois après la promulgation de la loi)
49	Loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs (dépôt le 25.01.07, soit 7 mois après la promulgation de la loi)
50	Loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche (dépôt le 30.01.07, soit 9 mois après la promulgation de la loi)
51	Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole (dépôt le 08.02.07, soit 13 mois après la promulgation de la loi)
52	Loi n° 2006-340 du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les hommes et les femmes (dépôt le 08.02.07, soit 11 mois après la promulgation de la loi)
53	Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances (dépôt le 20.02.07, soit 11 mois après la promulgation de la loi)
54	Loi n° 2006-784 du 5 juillet 2006 relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives (dépôt le 11.05.07, soit 10 mois après la promulgation de la loi)
55	Loi n° 2006-685 du 13 juin 2006 relative au droit de préemption et à la protection des locataires en cas de vente d'un immeuble (dépôt le 14.05.07, soit 11 mois après la promulgation de la loi)

N° du rapport	Lois ayant fait l'objet d'un rapport
56	Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (dépôt le 14.05.07, soit 10 mois après la promulgation de la loi)
57	Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire (dépôt le 12.06.07, soit 12 mois après la promulgation de la loi)
58	Loi n° 2006-961 du 1 ^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information (dépôt le 03.07.07, soit 11 mois après la promulgation de la loi)
59	Loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités (dépôt le 17.07.07, soit 13 mois après la promulgation de la loi)
60	Loi n° 2006-1615 du 18 décembre 2006 ratifiant l'ordonnance n° 2006-1048 du 25 août 2006 relative aux sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (dépôt le 26.07.07, soit 7 mois après la promulgation de la loi)
61	Loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie (dépôt le 29.08.07, soit 9 mois après la promulgation de la loi)
62	Loi n° 2006-1667 du 21 décembre 2006 visant à faciliter le transfert des ports maritimes aux groupements de collectivités (dépôt le 31.08.07, soit 8 mois après la promulgation de la loi)
63	Loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives (dépôt le 17.09.07, soit 8 mois après la promulgation de la loi)
64	Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (dépôt le 20.09.07, soit 9 mois après la promulgation de la loi)
Rapports déposés au cours de l'année parlementaire 2007-2008 (27)	
65	Loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale (dépôt le 04.10.07, soit 10 mois après la promulgation de la loi)
66	Loi n° 2007-289 du 5 mars 2007 portant modifications du code de justice militaire et du code de la défense (dépôt le 10.10.07, soit 9 mois après la promulgation de la loi)
67	Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (dépôt le 19.10.07, soit 9 mois après la promulgation de la loi)

N° du rapport	Lois ayant fait l'objet d'un rapport
68	Loi n° 2007-131 du 31 janvier 2007 relative à l'accès au crédit des personnes présentant un risque aggravé de santé (dépôt le 25.10.07, soit 9 mois après la promulgation de la loi)
69	Loi n° 2007-212 du 20 février 2007 portant diverses dispositions intéressant la Banque de France (dépôt le 25.10.07, soit 8 mois après la promulgation de la loi)
70	Loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche (dépôt le 30.10.07, soit 18 mois après la promulgation de la loi)
71	Loi n° 2007-254 du 27 février 2007 relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense (dépôt le 31.10.07 soit 8 mois après la promulgation de la loi)
72	Loi n° 2007-210 du 19 février 2007 relative à l'assurance de protection juridique (dépôt le 07.12.2007, soit 10 mois après la promulgation de la loi)
73	Loi n° 2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats (dépôt le 07.12.2007, soit 9 mois après la promulgation de la loi)
74	Loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale (dépôt le 07.12.2007, soit 9 mois après la promulgation de la loi)
75	Loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme (dépôt le 07.12.2007, soit 9 mois après la promulgation de la loi)
76	Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs (dépôt le 07.12.2007, soit 9 mois après la promulgation de la loi)
77	Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance (dépôt le 13.12.2007, soit 9 mois après la promulgation de la loi)
78	Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 (dépôt le 26.12.2007, soit 12 mois après la promulgation de la loi)
79	Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 (dépôt le 26.12.2007, soit 12 mois après la promulgation de la loi)
80	Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique (dépôt le 09.01.2008, soit 11 mois après la promulgation de la loi)

N° du rapport	Lois ayant fait l'objet d'un rapport
81	Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dépôt le 01.04.2008 soit 7 mois après la promulgation de la loi)
82	Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile (dépôt le 09.07.2008 soit 8 mois après la promulgation de la loi)
83	Loi n° 2007-1544 du 29 octobre 2007 relative à la lutte contre la contrefaçon (dépôt le 01.08.2008 soit 9 mois après la promulgation de la loi)
84	Loi n° 2007-1774 du 17 décembre 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans les domaines économique et financier (dépôt le 05.08.2008 soit 8 mois après la promulgation de la loi)
85	Loi n° 2007-1775 du 17 décembre 2007 permettant la recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance sur la vie non réclamés et garantissant les droits des assurés (dépôt le 05.08.2008 soit 8 mois après la promulgation de la loi)
86	Loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs (dépôt le 14.08.2008 soit 7 mois après la promulgation de la loi)
87	Loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008 (dépôt le 01.09.08 soit 8 mois après la promulgation de la loi)
88	Loi n° 2008-112 du 8 février 2008 relative aux personnels enseignants de médecine générale (dépôt le 18.09.08 soit 7 mois après la promulgation de la loi)
89	Loi n° 2008-89 du 30 janvier 2008 relative à la mise en œuvre des dispositions communautaires concernant le statut de la société coopérative européenne et la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur (dépôt le 30.09.08 soit 8 mois après la promulgation de la loi)
90	Loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat (dépôt le 30.09.08 soit 8 mois après la promulgation de la loi)
91	Loi n° 2008-136 du 13 février 2008 relative à la sécurité des manèges, machines et installations pour fêtes foraines ou parcs d'attraction (dépôt le 30.09.08 soit 8 mois après la promulgation de la loi)
Rapports déposés au cours de l'année parlementaire 2008-2009 (22)	
92	Loi n° 2008-337 du 15 avril 2008 ratifiant l'ordonnance n° 2007-613 du 26 avril 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament (dépôt le 20.11.08, soit 19 mois après la promulgation de la loi)

N° du rapport	Lois ayant fait l'objet d'un rapport
93	Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi (dépôt le 04.12.08, soit 10 mois après la promulgation de la loi)
94	Loi n° 2008-491 du 26 mai 2008 relative aux conditions de commercialisation et d'utilisation de certains engins motorisés (dépôt le 08.01.09, soit 7 mois après la promulgation de la loi)
95	Loi n° 2008-492 du 26 mai 2008 relative aux emplois réservés et portant dispositions diverses relatives à la défense (dépôt le 13.01.09, soit 8 mois après la promulgation de la loi)
96	Loi n° 2008-582 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux (dépôt le 15.01.09, soit 7 mois après la promulgation de la loi)
97	Loi n° 2008-324 du 7 avril 2008 relative à la nationalité des équipages de navires (dépôt le 09.03.09, soit 11 mois après la promulgation de la loi)
98	Loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat (dépôt le 17.03.09, soit 8 mois après la promulgation de la loi)
99	Loi n° 2008-758 du 1 ^{er} août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi (dépôt le 17.03.09, soit 8 mois après la promulgation de la loi)
100	Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire (dépôt le 25.03.09, soit 9 mois après la promulgation de la loi)
101	Loi n° 2008-649 du 3 juillet 2008 portant diverses dispositions d'adaptation du droit des sociétés au droit communautaire (dépôt le 31.03.2009, soit 9 mois après la promulgation de la loi)
102	Loi n° 2008-757 du 1 ^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement (dépôt le 31.03.09, soit 8 mois après la promulgation de la loi)
103	Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit (dépôt le 01.04.09, soit 16 mois après la promulgation de la loi)
104	Loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire (dépôt le 09.04.09, soit 8 mois après la promulgation de la loi)

N° du rapport	Lois ayant fait l'objet d'un rapport
105	Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail (dépôt le 16.04.09, soit 8 mois après la promulgation de la loi)
106	Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (dépôt le 21.04.09, soit 9 mois après la promulgation de la loi)
107	Loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives du Conseil constitutionnel (dépôt le 26.05.09, soit 10 mois après la promulgation de la loi)
108	Loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail (dépôt le 13.06.09, soit 12 mois après la promulgation de la loi)
109	Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (dépôt le 23.06.09, soit 22 mois après la promulgation de la loi)
110	Loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire (dépôt le 06.08.09, soit 8 mois après la promulgation de la loi)
111	Loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail (dépôt le 21.08.09 soit 9 mois après la promulgation de la loi)
112	Lois n° 2008-1425 du 28 décembre 2008 de finances pour 2009 et n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 (dépôts le 02.09.09, soit 9 mois après la promulgation de la loi)
113	Loi n° 2008-493 du 26 mai 2008 ratifiant l'ordonnance n° 2005-883 du 2 août 2005 relative à la mise en place au sein des institutions de la défense d'un dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté et l'ordonnance n° 2007-465 du 29 mars 2007 relative au personnel militaire, modifiant et complétant la partie législative du code de la défense et le code civil, et portant diverses dispositions relatives à la défense (dépôt le 21.09.09, soit 16 mois après la promulgation de la loi)
Rapports déposés au cours de l'année parlementaire 2009-2010	
114	Loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009 (dépôt le 4 novembre 2009 soit 9 mois après la promulgation de la loi)
115	Loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009 (dépôt le 4 novembre 2009 soit 6 mois après la promulgation de la loi)
116	Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 (dépôt le 2 décembre 2009 soit 23 mois après la promulgation de la loi)

N° du rapport	Lois ayant fait l'objet d'un rapport
117	Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 (dépôt le 2 décembre 2009 soit 23 mois après la promulgation de la loi)
118	Loi n° 2008-1249 du 1 ^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion (dépôt le 14 décembre 2009 soit 12 mois après la promulgation de la loi)
119	Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (dépôt le 28 janvier 2010 soit 10 mois après la promulgation de la loi)
120	Loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés (dépôt le 2 février 2010 soit 11 mois après la promulgation)
121	Loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de juridiction administrative (dépôt le 9 février 2010 soit 8 mois après la promulgation)
122	Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (dépôt le 10 février 2010 soit 8 mois après la promulgation)
123	Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures (dépôt le 18 février 2010 soit 9 mois après la promulgation)
124	Loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques (dépôt le 18 février 2010 soit 7 mois après la promulgation)
125	Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale (dépôt le 25 février 2010 soit 7 mois après la promulgation)
126	Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense (dépôt le 16 avril 2010 soit 9 mois après la promulgation)
127	Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte et de la loi n° 2009-970 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et portant ratification d'ordonnances (dépôt le 26 avril 2010 soit 9 mois après la promulgation)
128	Loi n° 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet (dépôt le 4 mai 2010 soit 11 mois après la promulgation)

N° du rapport	Lois ayant fait l'objet d'un rapport
129	Loi n° 2009-1255 du 19 octobre 2009 tendant à favoriser l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises et à améliorer le fonctionnement des marchés financiers (dépôt le 5 mai 2010 soit 6 mois après la promulgation)
130	Loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs (dépôt le 10 mai 2010 soit 33 mois après la promulgation)
131	Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision (dépôt le 23 juin 2010 soit 15 mois après la promulgation)
132	Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique (dépôt le 13 juillet 2010 soit 11 mois après la promulgation)
133	la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie (dépôt le 6 août 2010 soit 8 mois après la promulgation)
134	la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 (dépôt le 30 juillet 2010 soit 31 mois après la promulgation)
135	Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificatives pour 2007 (dépôt le 30 juillet 2010 soit 31 mois après la promulgation)
136	Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 (dépôt le 22 septembre 2010 soit 9 mois après la promulgation)
137	Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 (dépôt le 22 septembre 2010 soit 9 mois après la promulgation)
Rapports déposés au cours de l'année parlementaire 2010-2011	
138	Loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public
139	Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010
140	Loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale
141	Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports

N° du rapport	Lois ayant fait l'objet d'un rapport
142	Loi n° 2009-974 du 10 août 2009 réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires
143	Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture de la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne
144	Loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français
145	Loi n° 2008-518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales
146	Loi n° 2010-658 du 15 juin 2010 relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée
147	Loi n° 2010-238 du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation
148	Loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services.
149	Loi n° 2009-1312 du 28 octobre 2009 tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence
150	Loi n° 2010-1149 du 30 septembre 2010 relative à l'équipement numérique des établissements de spectacles cinématographiques
151	Loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État
152	Loi n° 2010-737 du 1 ^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation
153	Loi n° 2011-13 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer
154	Loi n° 2011-14 relative à la reconversion des militaires
155	Loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire
156	Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites
157	Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement
158	Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

N° du rapport	Lois ayant fait l'objet d'un rapport
159	Loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires
Rapports déposés au cours de l'année parlementaire 2011-2012	
160	Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure
161	Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014
162	Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011
163	Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010
164	Loi n° 2010-819 du 20 juillet 2010 tendant à l'élimination des armes à sous-munitions
165	Loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique
166	Loi n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits
167	Loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes
168	Loi n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental
169	Loi n° 2010-209 du 2 mars 2010 visant à créer une allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie
170	Loi n° 2011-411 du 14 avril 2011 ratifiant l'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France
171	Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique
172	Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité
173	Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales
174	Loi n° 2010-501 du 18 mai 2010 visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande et relative à la gestion des collections
175	Loi n° 2010-1215 du 15 octobre 2010 complétant les dispositions relative à la démocratie sociale issues de la loi n° 2008-789 du 8 août 2008

N° du rapport	Lois ayant fait l'objet d'un rapport
176	Loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française
177	Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté
178	Loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental
179	Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution
180	Loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants
181	Loi n° 2010-626 du 9 juin 2010 encadrant la profession d'agent sportif
182	Loi n° 2011-266 du 14 mars 2011 relative à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs
183	Loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité
184	Loi n° 2008-1545 du 31 décembre 2008 pour l'amélioration et la simplification du droit de la chasse
185	Loi n° 2011-302 du 22 mars 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques
186	Loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge
187	Loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne
188	Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009

II. XIII^{ÈME} LÉGISLATURE 2007-2011

**RAPPORTS RESTANT DUS AU TITRE DE L'ARTICLE 67
DE LA LOI N° 2004-1343 DU 9 DÉCEMBRE 2004
DE SIMPLIFICATION DU DROIT**

A la date du 31 décembre 2011, pour les 23 lois figurant dans le tableau ci-dessous, n'a pas été respecté le délai de six mois suivant leur date d'entrée en vigueur, que le Gouvernement s'est fixé à lui-même pour présenter au Parlement un rapport sur la mise en application de chaque loi prévoyant des mesures réglementaires d'application.

<i>Lois n'ayant pas fait l'objet d'un rapport au cours de la législature 2007-2011</i>	<i>Observations</i>
Loi n°2008-595 du 25 juin 2008 relative aux <i>organismes génétiquement modifiés</i>	
Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de <i>financement de la sécurité sociale pour 2009</i>	
Loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant <i>réforme de l'hôpital</i> et relative aux patients, à la santé et aux territoires	
Loi n°2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des <i>parcs de l'équipement</i> et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers	
Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 <i>pénitentiaire</i>	
Loi n°2009-1646 du 24 décembre 2009 de <i>financement de la sécurité sociale pour 2010</i>	
Loi n°2010-241 du 10 mars 2010 relative au <i>service civique</i>	
Loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au <i>Grand Paris</i>	
Loi n°2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création des <i>maisons d'assistants maternels</i> et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels	
Loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du <i>dialogue social</i> et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique	
Loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter <i>la saisie et la confiscation en matière pénale</i>	
Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant <i>engagement national pour l'environnement</i>	
Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de <i>modernisation de l'agriculture</i> et de la pêche	
Loi n°2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au <i>Département de Mayotte</i>	
Loi n°2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du <i>marché de l'électricité</i>	
Loi n°2010-1594 du 20 décembre 2010 de <i>financement de la sécurité sociale pour 2011</i>	
Loi n°2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au <i>droit de l'Union européenne</i>	En cours de transmission
Loi n°2011-302 du 22 mars 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au <i>droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques</i>	En cours de transmission

<i>Lois n'ayant pas fait l'objet d'un rapport au cours de la législature 2007-2011</i>	<i>Observations</i>
Loi n°2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des <i>professions judiciaires ou juridiques</i> et certaines professions réglementées	
Loi n°2011-334 du 29 mars 2011 relative au <i>Défenseur des droits</i>	
Loi n°2011-392 du 14 avril 2011 relative à la <i>garde à vue</i>	
Loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la <i>qualité du droit</i>	
Loi n°2011-590 du 26 mai 2011 relative au <i>prix du livre numérique</i>	

Source : Secrétariat général du Gouvernement

ANNEXE N° 9 -
ORDONNANCES PUBLIÉES ENTRE LE 1^{ER} OCTOBRE 2010
ET LE 30 SEPTEMBRE 2011

- Ordonnance n° 2011-1105 du 14 septembre 2011 portant transposition des directives 2009/28/CE et 2009/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 dans le domaine des énergies renouvelables et des biocarburants.

- Ordonnance n° 2011-1069 du 8 septembre 2011 transposant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des Etats membres de l'Union européenne.

- Ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'Etat et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne.

- Ordonnance n° 2011-1012 du 24 août 2011 relative aux communications électroniques.

- Ordonnance n° 2011-915 du 1er août 2011 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et à la modernisation du cadre juridique de la gestion d'actifs.

- Ordonnance n° 2011-866 du 22 juillet 2011 adaptant à l'outre-mer diverses dispositions relatives à la pêche de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

- Ordonnance n° 2011-865 du 22 juillet 2011 relative à la mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

- Ordonnance n° 2011-864 du 22 juillet 2011 relative à la protection et à la mise en valeur des terres agricoles dans les départements d'outre-mer, dans le Département de Mayotte et à Saint-Martin.

- Ordonnance n° 2011-863 du 22 juillet 2011 relative à la modernisation des missions des vétérinaires titulaires d'un mandat sanitaire.

- Ordonnance n° 2011-862 du 22 juillet 2011 relative à l'organisation de l'épidémiosurveillance, de la prévention et de la lutte contre les maladies animales et végétales et aux conditions de délégation de certaines tâches liées aux contrôles sanitaires et phytosanitaires.

- Ordonnance n° 2011-840 du 15 juillet 2011 relative à la mise en conformité des dispositions nationales avec le droit de l'Union européenne sur la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

- Ordonnance n° 2011-839 du 15 juillet 2011 relative aux assurances en matière de transport.

- Ordonnance n° 2011-827 du 8 juillet 2011 relative à la répression du dopage en Nouvelle-Calédonie.

- Ordonnance n° 2011-821 du 8 juillet 2011 relative à l'adaptation à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte de la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services.

- Ordonnance n° 2011-673 du 16 juin 2011 adaptant certaines dispositions du code rural et de la pêche maritime et du code de la santé publique à l'évolution de la législation de l'Union européenne dans le domaine du médicament vétérinaire.

- Ordonnance n° 2011-635 du 9 juin 2011 portant diverses dispositions d'adaptation du code des transports au droit de l'Union européenne et aux conventions internationales dans les domaines du transport et de la sécurité maritimes.

- Ordonnance n° 2011-592 du 27 mai 2011 modifiant le régime de l'épargne-logement en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

- Ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie.

- Ordonnance n° 2011-398 du 14 avril 2011 portant transposition de la directive 2009/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 modifiant la directive 98/26/CE concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres et la directive 2002/47/CE concernant les contrats de garantie financière, en ce qui concerne les systèmes liés et les créances privées.

- Ordonnance n° 2011-337 du 29 mars 2011 modifiant l'organisation judiciaire dans le Département de Mayotte.

- Ordonnance n° 2011-322 du 24 mars 2011 portant extension et adaptation en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin de la législation relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée.

- Ordonnance n° 2011-253 du 10 mars 2011 portant modification du titre V du livre V du code de l'environnement.

- Ordonnance n° 2011-204 du 24 février 2011 relative au code des transports.

- Ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011 portant codification de la partie législative du code minier.

- Ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011 portant codification de la partie législative du code minier.

- Ordonnance n° 2011-78 du 20 janvier 2011 relative aux conditions dans lesquelles certains actes peuvent être réalisés par des personnes n'ayant pas la qualité de vétérinaire.

- Ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets.

- Ordonnance n° 2010-1512 du 9 décembre 2010 portant adaptation du droit des entreprises en difficulté et des procédures de traitement des situations de surendettement à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée.

- Ordonnance n° 2010-1511 du 9 décembre 2010 portant transposition de la directive 2007/36/CE du 11 juillet 2007 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires de sociétés cotées.

- Ordonnance n° 2010-1445 du 25 novembre 2010 portant adaptation pour les investissements réalisés dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie de la réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif.

- Ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports La partie législative du code des transports fait l'objet d'une publication spéciale annexée au Journal officiel de ce jour.

- Ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports (rectificatif).

- Ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports (rectificatif).

- Ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports (rectificatif).

- Ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports.

- Ordonnance n° 2010-1232 du 21 octobre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'environnement.

- Ordonnance n° 2010-1180 du 7 octobre 2010 portant extension et adaptation en Polynésie française, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon de diverses dispositions de nature législative.

ANNEXE N° 10 -
RAPPORTS PUBLIÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE
EN 2010-2011 SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

(Article 86, alinéa 8 du Règlement de l'Assemblée nationale)

- n° 4003** Rapport de la commission du développement durable sur la mise en application de loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au *Grand Paris* (M. Yves Albarello et Mme Annick Lepetit)
- n° 3918** Rapport de la commission des affaires culturelles sur la mise en application de la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au *service civique* (MM. Bernard Lesterlin et Jean-Philippe Maurer)
- n° 3799** Rapport de la commission des affaires sociales sur la mise en application de la loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de *financement de la sécurité sociale pour 2011* (MM. Yves Bur, Jean-Pierre Door, Mme Bérengère Poletti, M. Denis Jacquat et Mme Marie-Françoise Clergeau)
- n° 3629** Rapport de la commission des affaires sociales sur la mise en application de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant *réforme des retraites* (MM. Michel Issindou et Denis Jacquat)
- n° 3626** Rapport de la commission des lois sur la mise en application de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la *renovation du dialogue social* et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique (MM. Pierre Morel-A-L'huissier et Bernard Derosier)
- n° 3531** Rapport de la commission des affaires économiques sur la mise en application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des *services touristiques* (M. Jean-Louis Léonard et Mme Pascale Got)
- n° 3463** Rapport de la commission des finances sur la mise en application de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des *jeux d'argent et de hasard en ligne* (Mme Aurélie Filippetti et M. Jean-François Lamour)

- n° 3322** Rapport de la commission des affaires économiques sur la mise en application de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de *modernisation de l'économie* (Mme Catherine Vautrin et M. Jean Gaubert)
- n° 3265** Rapport de la commission des affaires sociales sur la mise en application de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant *réforme de l'hôpital* et relative aux patients, à la santé et aux territoires (MM. Christian Paul et Jean-Marie Rolland)
- n° 3252** Rapport de la commission des affaires économiques sur le contrôle de l'application de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des *programmes de construction et d'investissement publics et privés* (Mme Laure de La Raudière et M. Jean Grellier)
- n° 3237** Rapport de la commission du développement durable sur le contrôle de l'application de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la *régulation des transports ferroviaires* et portant diverses dispositions relatives aux transports (MM. Yanick Paternotte et Maxime Bono)
- n° 3208** Rapport de la commission des affaires sociales sur la mise en application de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la *formation professionnelle tout au long de la vie* (MM. Gérard Cherpion et Jean-Patrick Gille)

Source : Site de l'Assemblée nationale

ANNEXE N° 11 -
CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS EN EUROPE

Une étude a été engagée sur les modalités du contrôle de l'application des lois en Europe. Les premières données recueillies concernent **une douzaine de pays**. Elles seront complétées par une enquête plus large actuellement menée auprès des Parlements concernés.

Elles permettent, d'ors et déjà, de distinguer **quatre types de situation** :

- **les systèmes fédéraux, dans lesquels la question de l'application des lois se pose dans des termes spécifiques**. Par exemple, en Allemagne, ce sont les Länder qui sont chargés de l'application des lois. Si certains règlements doivent être approuvés par le Bundesrat, le contrôle de l'application des lois est surtout celui du Gouvernement fédéral vis-à-vis de l'action des Länder dans ce domaine;

- **les pays où le contrôle de l'application des lois est assuré par un service administratif au sein de l'Assemblée parlementaire** : division d'information législative (Assemblée de la République portugaise), service juridique (Chambre des représentants belge), service pour la qualité de la loi (Sénat italien) ou service pour le contrôle parlementaire (Chambre des députés italienne)... Ce suivi, assuré par une **administration sans portage politique**, est alors généralement technique et quantitatif. Le plus souvent, ces services fournissent un rapport qui est transmis à un organe politique de l'Assemblée pour l'information des parlementaires: commission des lois, Conférence des présidents etc ;

- **les pays où le contrôle de l'application des lois est assuré par les commissions permanentes**, chacune dans son domaine de compétence. Le règlement de l'Assemblée peut prévoir explicitement ce contrôle : il en est ainsi pour le Conseil national slovaque (article 45 du règlement), pour le *Riksdag* suédois, ou encore pour le *Folketing* danois ;

- **le Royaume-Uni** qui est le seul pays qui semble s'être doté d'une **commission parlementaire ad hoc**, commune aux deux chambres (Chambre des Lords et Chambre des communes). Chargée du suivi de l'application des lois et de l'approbation d'un certain nombre de mesures réglementaires, cette commission **fait figure d'exception**.

1) L'ALLEMAGNE

Le contrôle de l'application des lois y revêt des caractères spécifiques tenant pour une large part à l'organisation en **État fédéral**.

Ni le Bundestag, ni le Bundesrat ne comportent d'organe transversal spécialisé dans le contrôle de l'application des lois ou dans leur évaluation.

La Loi fondamentale (article 84) assigne au gouvernement fédéral la mission de contrôler que les Länder exécutent les lois fédérales conformément au droit en vigueur. Si les carences relevées par le gouvernement fédéral dans l'application des lois fédérales par les Länder persistent, le Bundesrat peut se prononcer sur la violation du droit par le Land, cette décision étant susceptible de recours devant la Cour constitutionnelle fédérale.

Pour entrer en vigueur, un certain nombre d'actes administratifs doivent toutefois être approuvés par le Bundesrat. Celui-ci participe en effet, à égalité de droits avec le gouvernement, à la définition du contenu de règlements (*Rechtsverordnungen*) et de prescriptions administratives générales (*allgemeine Verwaltungsvorschriften*) émis par le gouvernement fédéral (par exemple, le code de la route).

Le Bundesrat est également habilité à soumettre au gouvernement fédéral des propositions de règlements lorsque ceux-ci requièrent son approbation.

2) L'AUTRICHE

Il n'existe **pas d'organe spécialisé dans le suivi de l'application des lois**. Cependant, dans des matières importantes, le contrôle peut prendre la forme d'une participation du Conseil national à l'élaboration de certains actes administratifs.

Ainsi que le mentionne le rapport d'information n° 418 (2007) de MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet sur « *L'expérience des parlements nationaux au sein de l'Union européenne : quels enseignements pour le Sénat ?* », le Conseil national autrichien est habilité à participer à l'élaboration d'actes administratifs lorsque la loi le prévoit (article 55 de la Constitution fédérale). Il revient alors à la « commission centrale » (*Hauptausschuss*) de donner son accord à l'édiction de règlements.

A titre d'exemple, la loi a prévu que des actes réglementaires régissant l'organisation d'élections nécessitent une décision d'approbation de la commission centrale. La loi a également octroyé à cette commission un droit d'approbation, que l'on pourrait qualifier de droit de « codécision », pour les mesures relatives notamment à la participation à des opérations extérieures ou encore à la vente d'actifs du patrimoine de l'État.

3) LA BELGIQUE

Le contrôle de l'application des lois est organisé mais n'existe **que sous un aspect technique et quantitatif**.

Tous les six mois, le service juridique de la Chambre des représentants établit la liste des lois qui ont été votées et des mesures d'exécution qui ont été prises par le gouvernement.

Cette liste est transmise au cabinet du Premier ministre, qui la transmet aux différents cabinets ministériels. Le gouvernement corrige et complète la liste ainsi transmise. Dans le cas où la mesure d'exécution n'a pas été prise, le gouvernement doit expliquer pour quelles raisons, et dans quel délai la mesure d'exécution pourra être prise.

La liste ainsi corrigée et commentée est retournée au service juridique de la Chambre, qui la transmet à la conférence des Présidents. La liste est évoquée en réunion de la Conférence des Présidents. **Généralement, la Conférence des Présidents en prend simplement connaissance.**

4) LE DANEMARK

Le Parlement monocaméral du Danemark, le *Folketing*, ne dispose **pas d'une commission spécialisée ou de procédures spécifiques** destinées au contrôle de l'application des lois.

Ainsi, la problématique du suivi de l'application des lois se pose dans des termes totalement différents au Danemark, du fait de l'absence d'un pouvoir réglementaire autonome et se rapproche plus de l'évaluation des politiques publiques que d'un suivi des actes réglementaires d'application, ces derniers n'étant au final restreints qu'à un champ limité.

Le législateur peut toutefois, le cas échéant, élargir la compétence réglementaire. Le *Folketing* a ainsi parfois recours à la technique de la loi-cadre lorsqu'il est jugé que toutes les dispositions ne peuvent pas être fixées par la loi. Dans ces cas, très rares, la loi-cadre prévoit en général un contrôle des commissions parlementaires sur les règlements dont elle prescrit l'édiction par les ministères.

5) L'IRLANDE

Une législation dite secondaire peut être arrêtée par le gouvernement, quand la loi lui en donne le pouvoir. Le gouvernement irlandais ne peut en effet adopter des textes réglementaires de sa propre décision. Ces actes réglementaires sont nommés *Statutory instruments*, conformément à la définition du *Statutory Instruments Act* de 1947.

Sur cette législation secondaire, il n'existe pas de contrôle organisé. Certaines catégories de *Statutory instruments* doivent être soumises devant les chambres après leur rédaction, mais il s'agit d'une procédure essentiellement

formelle. Par ailleurs, l'application des lois ne fait pas l'objet d'un examen formalisé par la quinzaine de commissions parlementaires existantes.

En revanche, **certaines lois prévoient parfois les conditions du suivi de leur application**. Il en va ainsi pour certains textes considérés comme particulièrement importants ou pour lesquels il existe une volonté politique forte. Cela fut le cas par exemple de la loi du 14 juillet 2003 sur l'égalité des langues officielles, qui a institué une commission pour veiller à l'application de ses dispositions. Ce type de procédures ressortit cependant plus à l'évaluation des politiques publiques qu'au suivi de l'application des lois.

6) L'ITALIE

Les deux chambres (Chambre des députés et Sénat) disposent de **services administratifs spécifiquement dédiés à la qualité de la production normative et au contrôle parlementaire en la matière**. Il est à noter que ces services, s'ils appartiennent aux assemblées parlementaires, ne font intervenir aucun parlementaire, et sont uniquement composés de fonctionnaires de ces assemblées. Ils produisent des rapports et rassemblent des informations qui sont ensuite fournies aux parlementaires.

6.1) Le Sénat italien

L'administration du Sénat italien comprend, au sein de la direction générale liée aux missions institutionnelles (Area 1), un **service de « Qualité des actes normatifs »**. Ce service est composé de quatre bureaux :

- « Révision des textes législatifs et des documents »
- « Vérification de la faisabilité administrative et analyse d'impact des actes en cours »
- « **Observatoire de l'application des actes normatifs** »
- « Prédiction technique et impression des projets de lois et des documents ».

L'Observatoire de l'application des actes normatifs, qui a été créé en 2009, est en particulier chargé de vérifier si :

- le Gouvernement a pris les décrets législatifs prévus et les actes réglementaires en application des lois ;
- les rapports, dont les lois prévoient que le Gouvernement les présente au Parlement, lui ont bien été présentés.

L'Observatoire de l'application des actes normatifs

a. Assure le recensement et l'analyse technique des actes normatifs ayant force et valeur législative, y compris ceux pris par le gouvernement ainsi que les règlements publiés au Journal officiel.

b. Fournit le matériel et les analyses techniques nécessaires aux obligations prévues par l'article 73-bis du Règlement du Sénat italien, en préparant les documents dont il assure également la mise en ligne informatique (*L'article 73 bis fixe les délais pour l'entrée en vigueur ou la publication des lois, la présentation des projets de lois et d'adoption de mesures réglementaires*).

La présidence du Sénat établit la liste des lois qui fixent un délai pour leur entrée en vigueur ou pour la publication d'autres lois ou pour la présentation de projets de lois ou l'adoption de mesures réglementaires de la part du gouvernement ; elle en assure le signalement au Président du Conseil des ministres et aux commissions permanentes compétentes en la matière, au moins deux mois avant le terme fixé.

c. Effectue des études et des recherches sur la production normative dans son ensemble, ainsi que sur l'application des actes normatifs spécifiques et de leurs effets, en collaboration avec les bureaux compétents du service des études et en faisant appel aux universités et centres de recherche et aux experts. En cas de recherche où doivent collaborer des entités et des personnes extérieures à l'administration, il prépare les plans de recherche et en suit l'application.

d. Assure les publications périodiques sur la production normative, y compris celle dont l'origine n'est pas directement parlementaire.

e. Procède à l'analyse de la documentation nationale, communautaire et étrangère en matière de production normative.

6.2) La Chambre des députés italienne

La Chambre des députés dispose d'un « **service de contrôle parlementaire** », qui est chargé :

- en lien avec le service juridique de la Chambre, de la vérification technique de l'application des lois, sur la base des données fournies par le gouvernement et des autres institutions compétentes ;

- de la vérification et du contrôle du suivi des délibérations et des initiatives parlementaires non législatives ;

- de la vérification de l'observation, de la part du gouvernement, des obligations que les lois lui imposent vis-à-vis du Parlement (en particulier les rapports au Parlement).

7) LE LUXEMBOURG

Le rapport d'information n° 418 (2007) de MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet fait référence à certaines modalités d'association de la Chambre des députés à l'élaboration de textes d'application des lois.

Une loi peut, en effet, prévoir la nécessité d'un accord de la Conférence des présidents sur les projets de règlements (article 26 du Règlement de la Chambre).

8) LE PORTUGAL

L'article 21 du règlement de l'Assemblée de la République prévoit que la Conférence des présidents des commissions parlementaires, fait « *élaborer, au début de chaque session législative, un rapport d'avancement sur l'adoption et l'entrée en vigueur des lois et sur leurs textes réglementaires, y compris le respect des délais* ».

Il est également précisé que « *les commissions parlementaires peuvent demander un rapport de suivi qualitatif de la réglementation et de l'application d'une législation donnée au député rapporteur concerné ou, à défaut, à un député de la commission parlementaire.* »

En vertu de cet article, **les services administratifs de l'assemblée fournissent annuellement un rapport retraçant l'activité législative ainsi que l'activité réglementaire d'application des lois.**

En pratique, **c'est la commission des affaires constitutionnelles, des droits, des libertés et des garanties (1^{ère} commission permanente) qui est destinataire de ce rapport et qui est chargée du suivi de l'application des lois.**

Parmi ses compétences législatives exclusives, elle est en effet chargée du « suivi de l'exécution législative, notamment par le biais d'initiatives de contrôle d'application ou de toute autre nature, en rapport avec ces procédures législatives », en application des dispositions du Règlement de la commission.

9) LE ROYAUME-UNI

Le Parlement britannique marque depuis de nombreuses années un intérêt croissant pour le suivi de la mise en œuvre des textes votés. Comme le soulignait, en effet, le rapport d'information n°43 (2006) de MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet sur « *L'expérience des Parlements nationaux au sein de l'Union européenne : quels enseignements pour le Sénat ?* », la nécessité d'instaurer un véritable contrôle de l'application des lois ne cesse d'y être mise en avant depuis les années 1970.

Depuis juillet 2010, une commission mixte paritaire regroupant 14 membres de la Chambre des Communes et de la Chambre des Lords, et généralement présidée par un parlementaire de l'opposition, est chargée d'examiner les textes d'application des lois. Il s'agit du *Joint Committee on Statutory Instruments (JCSI) ou Commission commune des règlements d'application.* Elle se réunit chaque semaine lorsque le Parlement est en session.

Cette commission a pour mission de porter l'attention des chambres sur les règlements ne respectant pas un certain nombre de critères techniques, détaillés aux articles 151 du règlement de la Chambre des Communes et 73 du

règlement de la Chambre des Lords. **Le *Joint Committee* n'est en revanche pas compétent pour porter un avis sur l'opportunité ou les effets de la politique menée. Sa compétence est purement technique. Il contrôle également le respect des délais de publication des textes réglementaires.**

Le *Joint Committee* décide d'attirer l'attention des chambres sur un texte d'application selon les critères techniques suivants :

- si le texte crée ou aggrave une charge publique ;
- s'il est écrit que le texte ne peut être contesté devant les tribunaux ;
- s'il apparaît qu'il produit des effets rétroactifs sans que la loi dont il est issu ne l'ait expressément prévu ;
- si le délai de publication ou de présentation au Parlement a été trop long ;
- s'il y a un doute sur la compétence de l'autorité administrative pour prendre cet acte, ou si l'acte va au-delà de ce qui est nécessaire et envisagé par la loi ;
- si la forme ou le sens de certaines dispositions ont besoin d'être explicités ;
- si sa rédaction semble déficiente ;
- ou pour tout autre motif technique jugé important par la commission, sans jamais porter d'appréciation sur l'opportunité ou les effets de la politique en cause.

Les *Statutory instruments*, ou règlements d'application, sont une forme de législation secondaire qui permet à l'administration de faire entrer en vigueur ou de modifier des lois votées par le Parlement sans avoir à faire passer un nouveau texte. Ces règlements ne peuvent être pris que si une loi le prévoit. La plupart des règlements d'application sont soumis à un contrôle du Parlement, qui approuve ou rejette les *Statutory instruments* qui lui sont présentés, sans pouvoir cependant les amender.

La procédure ordinaire est appelée « *negative resolution procedure* ». Le texte réglementaire est présenté au Parlement qui dispose de 40 jours pour déposer une motion de rejet, faute de quoi le texte est réputé adopté. Il ne s'agit que d'une formalité, aucun texte n'ayant été rejeté aux Communes depuis 1979.

Une faible proportion des *Statutory instruments* (environ 10%) est soumise à une « *affirmative resolution procedure* ». Un vote conforme des deux chambres est ici requis pour permettre leur entrée en vigueur. Dans le cas où le texte d'application est soumis à ce vote d'approbation du Parlement, le *Joint Committee* peut réaliser un examen préalable du projet de rédaction du gouvernement avant que le texte final ne soit présenté aux parlementaires. Cet examen préventif permet d'éviter un certain nombre de difficultés ultérieures

lors du vote, et constitue un exemple intéressant de coopération entre l'administration et le Parlement sur l'application des lois.

La conséquence des rapports produits par le JCSI est d'attirer l'attention du gouvernement sur les défauts éventuels existant dans les textes d'application. Le gouvernement reste par la suite entièrement libre de prendre en compte ou non les observations faites dans ces rapports. Toutefois, la pratique semble indiquer que lorsque le problème pointé par la Commission est net et incontestable, le gouvernement adapte son action en fonction de l'avis rendu.

Une des critiques généralement soulevées à l'encontre de ce système de contrôle de l'application des lois, au-delà de sa **portée réduite du fait de l'arbitrage final du gouvernement, est sa limitation à des problématiques quantitatives et techniques.** La Commission n'a pas vocation à examiner l'opportunité des règlements ou leurs effets.

Il existe à la Chambre des Lords une commission compétente pour examiner les règlements d'application soumis à cette chambre sous l'angle politique (*Committee on the Merits of Statutory Instruments*) mais qui ne mène pas d'évaluation approfondie et n'a en pratique pas de portée réelle.

De manière générale, les deux principales limites du système britannique semblent être **la portée parfois très restreinte du contrôle, et son absence d'examen sur le fond** des règlements d'application qui lui sont soumis.

10) LA SLOVAQUIE

Ainsi que le souligne le rapport d'information n° 418 (2007) de MM. Gélard et Peyronnet, le **Règlement du Conseil national slovaque prévoit, dans son article 45**, que l'une des missions prioritaires des commissions consiste dans le suivi de l'application des lois. L'article 45 du Règlement dispose en effet que les commissions « *surveillent la façon avec laquelle les lois sont respectées et exécutées, et vérifient également que les règlements adoptés pour leur exécution sont conformes aux lois afférentes* ».

Si la commission relève qu'une mesure réglementaire prescrite par la loi n'a pas été adoptée ou n'apparaît pas conforme à la loi, elle en informe le membre du gouvernement compétent pour lui enjoindre de prendre immédiatement les dispositions qui s'imposent. En cas de carence persistante, la commission peut demander l'inscription à l'ordre du jour d'une **séance exceptionnelle afin de proposer le vote d'une résolution.**

11) LA SUÈDE

La Suède est un modèle intéressant en matière **d'évaluation des politiques publiques.** Elle ne se situe pas dans la problématique du suivi quantitatif ou formel de l'application des lois, mais bien dans une analyse plus

approfondie de l'impact des politiques, avec une dimension fortement prospective.

Le Parlement monocaméral suédois, ou *Riksdag*, comprend 15 commissions parlementaires. Ces dernières sont chargées du suivi et de l'évaluation des textes votés par l'assemblée. Chaque commission est responsable du suivi des mesures qu'elle a préparées, afin d'évaluer si les effets obtenus correspondent aux intentions initiales du *Riksdag*.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, cette mission de suivi et d'évaluation des lois par les commissions parlementaires est devenue **une obligation constitutionnelle**, inscrite dans l'une des quatre lois fondamentales du pays (*the Instrument of Government*, chap.4, art.8).

Dans les dernières années, le *Riksdag* a, à deux reprises, élaboré un **guide de l'évaluation** et du suivi des lois. Ce guide indique que pour chaque politique examinée, le *Riksdag* doit pouvoir obtenir toutes les informations nécessaires sur les résultats obtenus, sur la destination des dépenses réalisées et leur conformité avec la loi initialement votée, ainsi que sur l'efficacité des mesures prises. L'objectif affirmé de ce suivi des textes est clairement prospectif. Les rapports de suivi et d'évaluation réalisés sont, en effet, utilisés comme base de réflexion lors de l'examen des nouveaux projets de loi sur le même sujet.

Afin de réaliser leurs évaluations, les commissions parlementaires **procèdent à des visites, des auditions, des rencontres régulières avec le gouvernement et les agences gouvernementales, et peuvent également exiger des différentes administrations la production de rapports de suivi** sur le sujet de leur choix.

Par ailleurs, les commissions sont libres de réaliser des évaluations plus approfondies sur des sujets leur semblant mériter une attention particulière. **Ainsi, la commission des transports et communications a récemment réalisé une évaluation de l'application et des conséquences de la loi sur les énergies renouvelables** (*the Petrol Station Act*).

12) LA SUISSE

A l'Assemblée fédérale, le suivi de l'application et l'évaluation des lois font partie intégrante du travail des « commissions de gestion » qui assurent plus largement un contrôle du Conseil fédéral et de son administration dénommé « haute surveillance ».

Chacune des deux chambres, Conseil national et Conseil des Etats, possède une commission de gestion. Chaque commission de gestion est subdivisée **en sous-commissions permanentes**, auxquelles sont attribués les sept départements fédéraux, la chancellerie fédérale et les tribunaux fédéraux. Les sous-commissions effectuent ainsi leur travail d'enquête sur mandat des commissions de gestion.

Composées de parlementaires, ces sous-commissions permanentes ont notamment pour objectif d'identifier les problèmes que rencontre le gouvernement dans l'application des textes législatifs et de faire des propositions en vue d'une application plus cohérente de la législation.

Dotées d'importants moyens (analogues à ceux des **commissions d'enquête**), les commissions de gestion assurent un **triple contrôle de la légalité, d'opportunité et d'efficacité sur les mesures arrêtées par l'État en vertu de la loi**. Elles sont susceptibles de s'appuyer, pour ce faire, sur un **comité permanent d'experts indépendants**, appelé « contrôle parlementaire de l'administration ».