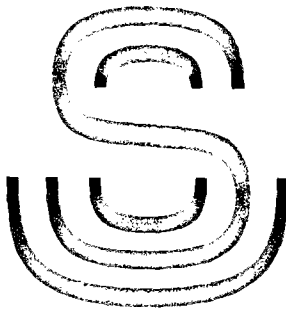


LE SENAT

BULLETIN DES COMMISSIONS



CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS

pendant l'année parlementaire
de la session unique
(1^{er} octobre 1995 - 30 septembre 1996)

48^e rapport
à
M. le Président du Sénat

Supplément au n° 5
du samedi 2 novembre 1996

SERVICE DES COMMISSIONS

SOMMAIRE
du 48ème RAPPORT

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
BREF RAPPEL MÉTHODOLOGIQUE ET INNOVATIONS	9
- Périodicité et dates de référence	9
- Les lois prises en considération	10
- Contrôle d'application des lois et évaluation	12
PREMIÈRE PARTIE : PRINCIPALES DONNÉES STATISTIQUES	15
I - APPLICATION DES LOIS VOTÉES AU COURS DE LA PREMIÈRE ANNÉE PARLEMENTAIRE DE SESSION UNIQUE (1er octobre 1995-30 septembre 1996)	16
A - LES TAUX D'APPLICATION	16
1 - Le bilan par lois - Comparaison avec les deux années parlementaires précédentes	16
<i>a) Les prémisses d'une « détente » législative</i>	16
<i>b) L'application des lois votées au cours de la première session unique</i>	21
2 - Le bilan par dispositions appelant des mesures d'application	21
<i>a) Observations d'ensemble et comparaisons</i>	21
<i>b) Observations tirées de la distinction entre mesures « prévues » et mesures « envisagées »</i>	23
B - L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES DEPUIS LE DÉBUT DE LA Xe LÉGISLATURE	25
1 - Le bilan en fonction du nombre de lois	25
2 - Le bilan en fonction des dispositions à appliquer	28
<i>a) Dispositions figurant dans les 223 lois votées depuis le début de la législature</i>	28
<i>b) L'application, au cours de la présente législature, de lois votées antérieurement</i>	29
C - LES DÉLAIS D'APPLICATION AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE DE LA SESSION UNIQUE	31

1 - Lois votées au cours de l'année parlementaire écoulée - Comparaison avec les deux années précédentes.....	31
<i>a) Délais d'application des lois.....</i>	31
<i>b) Délais d'application des dispositions figurant dans des lois votées au cours de l'année parlementaire.....</i>	31
2 - Lois votés au cours de la Xe législature (2 avril 1993 - 30 septembre 1996)	32
<i>a) Délais d'application des lois.....</i>	32
<i>b) Délais d'application des dispositions figurant dans les lois votées au cours de la législature</i>	32
3 - Lois votées antérieurement à la législature	33
II - ÉTUDES PARTICULIÈRES SUIVANT LA NATURE DES TEXTES	35
A - INCIDENCE DE L'ORIGINE DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES APPELANT DES MESURES D'APPLICATION	35
1 - La répartition des dispositions suivant leur origine.....	35
<i>a) Lois votées pendant la session unique.....</i>	35
<i>b) Lois votées depuis le début de la législature.....</i>	35
2 - Conditions d'application.....	37
B - L'APPLICATION SOUS FORME DE DÉCRETS.....	38
1 - La place des décrets dans les mesures d'application.....	38
2 - Comparaison entre les statistiques du Sénat sur les décrets d'application et celles du Secrétariat général du Gouvernement	40
C - INCIDENCE DE LA DÉCLARATION D'URGENCE SUR LES CONDITIONS D'APPLICATION DES LOIS	43
1 - Données sur l'année parlementaire écoulée	43
<i>a) Taux d'application comparé des lois votées après déclaration d'urgence</i>	43
<i>b) Taux d'application comparé des dispositions figurant dans des lois votées après déclaration d'urgence.....</i>	44
2 - Données sur la législature.....	44
<i>a) Taux comparé d'application des lois</i>	44
<i>b) Taux comparé d'application des dispositions.....</i>	46
<i>c) Comparaison des délais d'application.....</i>	47

DEUXIÈME PARTIE : SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES	49
I - OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LES LOIS VOTÉES AU COURS DE LA PREMIÈRE SESSION UNIQUE	51
1 - Une grande diversité	51
2 - Particularités de l'application des lois votées au cours de la première session unique	52
a) <i>La part importante des textes d'application directe</i>	52
b) <i>Une application qui tend à dépasser le seul exercice du pouvoir réglementaire</i>	52
c) <i>Application des lois et domaine d'intervention du législateur</i>	53
II - LA PERSISTANCE DE CERTAINES DIFFICULTÉS	54
1 - Les inconvénients entraînés par une application incomplète ou tardive des lois	54
2 - Les lenteurs excessives	55
a) <i>Quelques exemples mis en exergue par les commissions</i>	55
b) <i>Les rapports demandés par des dispositions législatives</i>	57
c) <i>Les retards pris par la codification de la partie réglementaire correspondant aux codes adoptés selon la nouvelle procédure législative instaurée en 1989</i>	58
3 - Les contrastes dans l'application des dispositions législatives	58
III - INTERPRÉTATIONS ET EXPLICATIONS	61
1 - Les causes les plus communément identifiées	61
a) <i>Les désaccords entre les autorités responsables de la mise en oeuvre des textes</i>	61
b) <i>La résistance des professions</i>	62
c) <i>Les difficultés administratives ou juridiques</i>	62
d) <i>Les obstacles budgétaires</i>	64
2 - Explication et appréciation de la gravité des retards	67
IV - L'ÉVOLUTION DU CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS	69
1 - L'étude des circulaires d'application	69
2 - De l'approfondissement du suivi à l'évaluation	70

3 - Les interventions sénatoriales et leurs effets	72
4 - L'intégration de la préoccupation d'application des lois dans les travaux de contrôle des commissions	74
CONCLUSION : L'ARTICULATION ENTRE LE SUIVI DE L'APPLICATION DES LOIS ET LE TRAVAIL LÉGISLATIF	77
ANNEXES	83
I - Observations adoptées par les commissions permanentes concernant l'application des lois au cours du semestre écoulé (extraits du « Bulletin des commissions »)	84
II - Liste des lois votées et promulguées au cours de la Xe législature (2 avril 1993 - 30 septembre 1996) qui n'ont encore reçu aucun des textes d'application prévus	99
III - Etat de parution des rapports demandés par des dispositions législatives (IXe et Xe législatures).....	102
IV - Interrogation de la base APLEG depuis le mois de septembre 1995 (statistiques établies par le service de l'informatique et du développement technologique).....	134



S E N A T

Service des Commissions

48^{ÈME} RAPPORT D'APPLICATION DES LOIS :**IL EST POSSIBLE D'AMÉLIORER
L'APPLICATION DES LOIS**

Le contrôle de l'application des lois, qu'il avait été un moment envisagé de confier au nouvel office d'évaluation de la législation, a été laissé dans le domaine de compétence des commissions, et en particulier des commissions du Sénat, qui ont été les seules à s'y employer avec régularité depuis 1972.

Même s'il peut parfois donner une impression de très grande technicité, le contrôle de l'application des lois s'inscrit tout naturellement dans le prolongement de l'action législative et il importe donc qu'il puisse être effectué par ceux-là mêmes qui ont contribué à l'élaboration de la loi.

Les perfectionnements techniques de ces dernières années ont donc eu pour but principal d'aider le pouvoir politique¹ à repérer les principales anomalies et à tenter d'y porter remède en attirant l'attention du Gouvernement. Il s'agit donc à proprement parler d'une action de contrôle parlementaire à part entière effectuée *a posteriori*.

1 L'une d'elles, le contrôle de l'application des lois après déclaration d'urgence, a été suggérée par M. le Président du Sénat lui-même.

Le contenu du rapport

- **il tient compte du passage à la session unique** : il s'agit, pour la première fois, d'un rapport annuel sur la période qui s'est étendue du 1er octobre 1995 au 30 septembre 1996. Pour permettre les comparaisons avec les anciennes statistiques semestrielles, les tableaux statistiques ont été reconstitués sur une base annuelle depuis le début de la présente législature ;

- il fournit des informations :

- sur l'application des lois votées au cours de la session unique et qui appelaient des mesures d'application (68 lois), mais aussi sur l'application des lois votées depuis le 2 avril 1993 (223). Il prend en compte aussi les 704 mesures -soit presque autant que les mesures appliquant des lois de la législature- prises pour appliquer des lois votées avant la présente législature ;

- sur les taux et les délais d'application de ces lois ainsi que de toutes les dispositions législatives qu'elles contenaient et qui appelaient des mesures d'application (I de la Première Partie) ;

- il contient des études particulières destinées à fournir des éléments d'appréciation sur :

- l'application de dispositions en fonction de leur origine, autrement dit en fonction de l'auteur du texte ou de l'amendement qui a demandé la mesure d'application ;

- la manière dont ont été élaborés les décrets ce qui est une occasion de comparer les statistiques du Sénat et celles établies par le secrétariat général du Gouvernement ; on ne s'étonnera pas, même si les principales différences ont été réduites, que certaines d'entre elles subsistent, confirmant que l'application des lois comporte une marge d'appréciation et il est normal que le Parlement y soit encore plus attentif que le Gouvernement ;

- l'application des lois votées après déclaration d'urgence ;

- le respect des dispositions législatives demandant le dépôt de rapports par le Gouvernement (une liste précise figure à la fin du rapport) ;

- sa deuxième partie constitue une synthèse des analyses approfondies effectuées par les commissions. Cette année se dessine avec plus de netteté la manière dont pourrait s'articuler dans l'avenir le contrôle d'application des lois avec l'évaluation de ces mêmes lois et, par conséquent, la manière dont elles pourraient être modifiées ou complétées. Une annexe au rapport rassemble les études et conclusions, extrêmement diverses et approfondies, présentées par chacune des six commissions permanentes.

Les constatations nouvelles que permet de faire le 48^{ème} rapport

• **Les interventions parlementaires en matière d'application des lois ne sont pas restées sans lendemain.** En ce qui concerne les lois votées après déclaration d'urgence, leur nombre a baissé en valeur absolue et en pourcentage. Le taux d'application de leurs dispositions est désormais très supérieur à celui des dispositions contenues dans les autres lois (72 % contre 58 %).

Le taux d'application des dispositions contenues dans des lois votées sans déclaration d'urgence a également progressé (58 % contre 51 %) (p. 44). Les mêmes constatations peuvent être faites en matière de délais (p. 47). **Le délai moyen d'application de lois votées et totalement appliquées depuis le début de la législature s'est établi à 268 jours (moins de 9 mois) contre 350 jours (environ un an) sous la législature précédente.** Ceci ne doit pas faire oublier cependant que 23 lois (10 %) n'ont reçu à ce jour aucune mesure d'application.

• **Les dispositions appelant des mesures d'application introduites au cours du débat sont à 42 % d'origine sénatoriale (215 sur 500). Le taux d'application des amendements d'origine parlementaire, bien que loin d'être satisfaisant (45 et 54 %), s'est rapproché du taux d'application des dispositions contenues dans le projet de loi déposé (58 %) et est désormais supérieur à celui des dispositions introduites par un amendement gouvernemental (36 %) (p. 35, données sur la législature).**

Le rapport laisse deviner d'autre part **une voie nouvelle pour améliorer l'application des lois :**

- **les lois d'application directe (hors convention qui, par définition, n'appellent pas de mesures d'application et ne sont pas, par conséquent, prises en compte dans les statistiques) ont eu tendance à croître au cours des trois dernières années :** elles représentent cette année **plus de la moitié des lois (51 %) (p. 19) ;**

- **le nombre de dispositions par loi appelant des mesures d'application a eu tendance à diminuer.** Celui-ci est passé de 8,5 en moyenne en 1993-1994 à 5 (312 pour 68 lois).

Ces deux constatations donnent à penser qu'un double effort s'est manifesté : de la part du Gouvernement qui a renoncé à prévoir un aussi grand nombre de mesures que par le passé ; de la part du Parlement ensuite qui a eu tendance à mieux encadrer le pouvoir réglementaire et, dans certains cas, à rendre son intervention inutile. Cette conclusion est corroborée par le fait que, très souvent, les textes d'origine parlementaire appellent moins de mesures d'application que les textes gouvernementaux et, ainsi qu'on avait pu le noter les années précédentes, que les lois votées selon la procédure normale appelaient également moins de mesures d'application que les lois votées après déclaration d'urgence.

BREF RAPPEL MÉTHODOLOGIQUE ET INNOVATIONS

DU 48ème RAPPORT

Les tableaux présentés en première partie ont été choisis parmi les 128 tableaux statistiques calculés par le service de l'Informatique et du développement technologique à partir des données collectées au sein du secrétariat de chacune des six commissions permanentes et consignées sur la base informatique APLEG.

PÉRIODICITÉ ET DATES DE RÉFÉRENCE

Comme il a été expliqué dans le rapport de fin de session de juillet 1996, le passage à un régime de session unique a paru devoir naturellement entraîner une modification de la **périodicité** du rapport sur l'application des lois. Le calcul des statistiques servant de base au rapport sur l'application des lois s'effectue désormais sur **l'ensemble de l'année parlementaire**. Les statistiques présentées et commentées dans le présent rapport ont donc été établies à partir des données saisies sur la base entre le 1er septembre 1995 et le 30 septembre 1996 inclus.

Le passage de deux rapports semestriels à un rapport annuel s'est accompagné d'un léger décalage des dates d'arrêt de la saisie sur la base informatique : alors que jusqu'à la période étudiée cette année, les observations portaient sur une période allant du 15 septembre au 15 mars, puis du 15 mars au 15 septembre, les statistiques portent désormais sur une période qui s'achève à la fin du mois de septembre. Ce glissement de quinze jours permet de **faire coïncider exactement la période observée avec l'année parlementaire**. Ce décalage est cependant trop bref pour avoir une incidence significative sur les statistiques.

Afin de pouvoir situer ces observations sur l'année parlementaire par rapport aux résultats constatés lors des années précédentes, **un très important travail de reconstitution de séries statistiques a été effectué, permettant de remonter deux ans en arrière. De la sorte, trois années parlementaires sont mises en parallèle : celle de la 1ère session unique (1995-1996) et les deux années parlementaires qui l'ont immédiatement précédée (1994-1995 et 1993-1994).**

LOIS PRISES EN CONSIDÉRATION

La période considérée :

Une attention particulière est accordée, bien sûr, aux lois votées pendant la session, bien que, par définition, les délais séparant la fin de la session du 30 septembre soient trop courts pour permettre de se faire une idée significative. C'est pourquoi **l'attention s'étend aux lois votées au cours de la législature**, ce qui peut autoriser aussi des comparaisons entre législatures.

La base étant à jour depuis 1981 -mais elle recense aussi les lois antérieures non appliquées (la plus ancienne remonte à 1965)-, il est cependant possible **d'aller plus loin que la législature** à travers l'examen de l'ensemble des mesures d'application prises au cours de l'année parlementaire. Celles-ci sont en effet toutes recensées quelle que soit la date de promulgation de la loi. Ainsi peuvent être mises à jour quelques singularités, par exemple l'application de lois votées depuis longtemps ou des modifications de textes d'application déjà pris correspondant à des lois antérieures à la période considérée.

La nature des lois :

Ne sont retenues -ne serait-ce que pour ne pas fausser les statistiques- que les lois portant ratification de conventions internationales qui n'appellent pas, par elles-mêmes, de mesures d'application engageant la responsabilité du seul Gouvernement français.

Il n'en va pas de même pour les lois portant ratification de conventions fiscales. C'est un parti qui a été pris dès l'origine et il n'a pas paru souhaitable de revenir sur ce choix afin de conserver la cohérence des séries établies. Les changements méthodologiques doivent en effet, dans la mesure du possible, coïncider avec les changements de législature.

Ne sont retenues désormais que les lois entrées en vigueur, à l'exclusion de celles contenant une disposition prévoyant une entrée en vigueur différée.

Les conventions de classement :

Les tableaux distinguent les lois non appliquées, les lois appliquées, les lois partiellement appliquées et les lois dites d' « application directe ».

La notion « d'application directe » mérite d'être précisée : sont classées dans cette catégorie les lois pour lesquelles aucune mesure d'application, quelle que soit sa nature n'était exigée. Même les lois contenant des articles exigeant, par exemple, du Gouvernement le dépôt d'un rapport sont donc considérées, elles aussi, comme des lois « en attente de mesures d'application » tant que ce rapport n'a pas été déposé. Elles ne figurent donc pas dans les lois auxquelles est affecté le code « D » (« application directe »), bien que du point de vue de leur application par les tribunaux, elles soient, bien entendu, totalement applicables.

Une précision de vocabulaire peut enfin être rappelée : celle de la distinction entre les **mesures d'application** explicitement « **prévues** » par un article de la loi et celles considérées comme « **envisagées** » par le Gouvernement : font partie de cette seconde catégorie les mesures que le Gouvernement estime nécessaires à l'application de la loi, sans que le texte les ait explicitement exigées. Ces mesures peuvent être annoncées dès l'origine par le Gouvernement, et les commissions en ont connaissance par les tableaux prévisionnels d'application des lois que le Secrétariat général du Gouvernement établit dès le vote d'un projet. Il peut être aussi nécessaire d'attendre que les commissions constatent, en suivant l'application d'une loi -qui peut être totalement appliquée, ou d'application directe- que de nouvelles mesures ont été prises sur cette base législative. Il y a donc une part d'incertitude que **seule une attention quotidienne** est à même de réduire.

Cette distinction a notamment servi à affiner les statistiques et à les rapprocher, en un premier temps, de celles établies par le Secrétariat général du Gouvernement, plus axées, ce qui est normal, sur une logique réglementaire.

Cette différence de point de vue explique que des différences peuvent être encore constatées. La base du contrôle du Sénat est en outre **plus exigeante** puisqu'elle prend en compte toutes les mesures d'application -et, en priorité, celles qui ont été explicitement prévues par le législateur, soucieux souvent « d'encadrer » le pouvoir réglementaire- arrêtés, rapports, *circulaires*, alors que la base du Gouvernement ne retient que les décrets.

Le travail est donc **d'abord un travail d'analyse des articles eux-mêmes**, lesquels peuvent prévoir, suivant les cas, **une ou plusieurs dispositions à appliquer**. Telle est la raison pour laquelle les statistiques sont établies non seulement en fonction des lois mais encore **en fonction des dispositions** (soit une unité de référence inférieure à l'article). Une complication supplémentaire vient de ce que les dispositions législatives prévoyant des mesures d'application peuvent être satisfaites de façon très variable : ce peut être par une mesure unique, clairement identifiée ; ce peut être assuré aussi bien par la rédaction de trois décrets différents et la refonte d'un quatrième. Les commissions en donnent quelques exemples dans leurs notes « qualitatives » sur l'application des lois qui inspirent la deuxième partie du rapport. A l'inverse, là où quatre mesures réglementaires distinctes étaient prévues, il peut se produire qu'un seul décret règle la question. Il peut même arriver qu'un décret ancien serve à l'application de certaines dispositions figurant dans des lois nouvelles. La difficulté du travail du suivi de l'application des lois consiste alors à repérer cette coïncidence, généralement grâce à des contacts directs avec les ministères concernés. **Le contrôle quantitatif lui-même va donc au-delà d'une simple comptabilité.**

Ces méthodes étant expérimentées depuis plusieurs années, les efforts portent sur la **recherche constante d'une fiabilité des données**, préalable indispensable à leur exploitation. Cette année, par exemple, des envois périodiques (tous les trois mois, puis à la veille du calcul des statistiques) de listes informatiques ont permis, dans ce but, un dialogue entre les personnels chargés de la saisie dans chacune des commissions et le service de l'Informatique et du développement technologique. D'autres contrôles complémentaires ont en outre été effectués, permettant de rectifier, avant l'édition des tableaux statistiques, des erreurs de saisie qui risquaient de fausser les résultats définitifs. Cette description rappelle que le suivi de l'application des lois, contrôle décentralisé au niveau de chaque commission, chacune dans son secteur de compétence sur les lois qu'elle a examinées au fond, est **le fruit d'un intense effort collectif de collaboration, tant au sein du service des commissions qu'avec d'autres services du Sénat.**

CONTRÔLE D'APPLICATION DES LOIS ET ÉVALUATION

C'est sans doute cette accumulation d'expérience qui a conduit le législateur à ne pas inclure parmi les compétences du nouvel office d'évaluation de la législation le « contrôle de l'application des lois » proprement dit.

Les deux démarches sont en effet complémentaires. De même que la codification préalable « à droit constant » par l'exécutif sous contrôle parlementaire est finalement apparue comme un préalable aux mesures de simplification législative pour laquelle l'office a été créé, de même le contrôle de l'application des lois du Sénat doit-il tendre à devenir une sorte de « bien commun » à la disposition des deux chambres à partir duquel leurs offices communs seront susceptibles de faire des propositions d'études complémentaires.

Les deux démarches sont d'ailleurs d'autant moins incompatibles que **le contrôle de l'application ne saurait se résoudre à un exercice purement technique**. La technique n'est qu'une des bases à partir desquelles les commissions effectuent leur contrôle dans les domaines où elles ont eu l'occasion de **contribuer à l'élaboration des textes**. Leurs présidents et rapporteurs ainsi que les administrateurs qui les assistent sont donc à même de **dépasser l'aspect statistique** soit pour en tirer des conséquences politiques ou réglementaires (saisine du Gouvernement sous diverses formes, éventuellement débats, etc.) soit pour compléter les observations quantitatives par des jugements sur la manière dont l'intention du législateur a été, ou non, prise en compte. Il est fatal aussi que dans cet exercice et lors de la communication de leur président à ce sujet -communication préalable à l'information de la Conférence des présidents- application de la loi et « remontée » d'information en provenance du « terrain » soient étroitement imbriquées.

PREMIÈRE PARTIE
PRINCIPALES DONNÉES STATISTIQUES

I. APPLICATION DES LOIS VOTÉES AU COURS DE LA PREMIÈRE ANNÉE PARLEMENTAIRE DE SESSION UNIQUE (1ER OCTOBRE 1995 - 30 SEPTEMBRE 1996)

A. LES TAUX D'APPLICATION

1. Le bilan par lois - Comparaisons avec les deux années parlementaires précédentes

a) *Les prémisses d'une « détente » législative :*

68 lois -hors conventions internationales mais avec les conventions fiscales- ont été votées au cours de la première session unique du Parlement.

Ce chiffre dépasse de presque une vingtaine celui de l'année parlementaire précédente (sessions d'automne 1994 et de printemps 1995 : 50 lois), il est vrai exceptionnelle à double titre (élection présidentielle et élections municipales), mais demeure inférieur d'environ une dizaine à la période comparable immédiatement antérieure (sessions d'automne 1993 et de printemps 1994 : 80 lois). Ceci confirme la baisse du nombre total de lois et, surtout, du nombre de lois hors conventions (-20 %), baisse souhaitée par les parlementaires et promise par le Gouvernement¹.

Pour apprécier ce chiffre, on peut le comparer avec le nombre moyen de lois calculées selon le même critère (62) adoptées par le Parlement sur une dizaine d'années, c'est-à-dire en remontant à l'année parlementaire 1986-1987 (session d'automne 1986 et session de printemps 1987) ; les données sont les suivantes :

¹ *Résumé de l'activité des commissions pendant la première session unique du Parlement p. 11. Extrait du rapport à M. le Président du Sénat sur l'activité des commissions.*

1986-1987	65 lois
1987-1988	52 lois
1988-1989	54 lois
1989-1990	65 lois
1990-1991	53 lois
1991-1992	76 lois
1992-1993	56 lois
1993-1994	80 lois
1994-1995	50 lois
1995-1996	68 lois

Sur les dix dernières années, 665 lois ont donc fait l'objet d'un examen détaillé au titre du contrôle de l'application des lois.

Le nombre de lois (68) votées au cours de cette première session unique correspond donc à peu près, selon les critères retenus dans APLEG, à la moyenne de ces 10 dernières années.

Sur ces 68 lois, **14 sont issues de propositions de loi** adoptées définitivement. Parmi ces dernières, 4 propositions de loi avaient été déposées par des sénateurs, concernant respectivement la suspension des poursuites en faveur des rapatriés, la responsabilité pénale, la journée des droits de l'enfant, et la loi locale de chasse en Alsace.

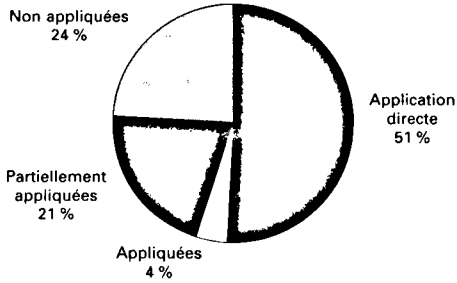
Ces propositions sénatoriales ont été examinées et adoptées en application **de l'article 48-3 de la Constitution**, issu de la réforme constitutionnelle du 4 août 1995, qui prévoit qu' « une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée ».

En outre, deux propositions de loi déposées par des sénateurs ne sont pas décomptées, dans la mesure où elles ont été reprises dans un projet de loi : celle relative au contrôle par l'Inspection générale des Affaires sociales des comptes des associations, et celle donnant un cadre législatif aux thérapies géniques.

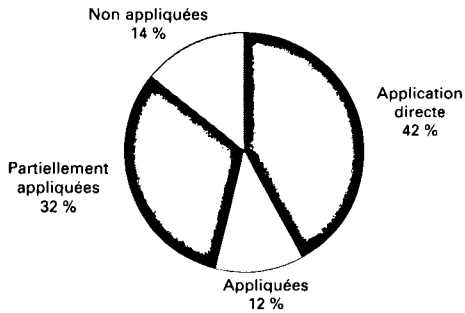
Il sera intéressant, comme cela avait été amorcé précédemment, d'examiner avec une attention particulière la manière dont les lois issues de la nouvelle procédure constitutionnelle auront été appliquées. Pour avoir une série significative il sera nécessaire cependant d'attendre au moins la fin de la législature.

D'ores et déjà on trouvera dans la suite de ce rapport les précisions, loi par loi, fournies par les commissions dans le cadre de leur contrôle qualitatif.

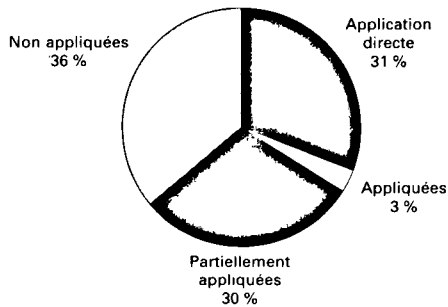
**Application des lois votées au cours de l'année
parlementaire 1995-1996**



**Application des lois votées au cours de l'année
parlementaire 1994-1995**



**Application des lois votées au cours de l'année
parlementaire 1993-1994**



Application des lois votées au cours de l'année parlementaire

1995-1996

Nombre de lois votées par commission	Affaires cultur.	Affaires économ.	Affaires étrang.	Affaires sociales	Finances	Lois	Comm. spéciales	Total	%
<i>Application directe</i>	0	1	1	1	14	18	0	35	51%
<i>Appliquées</i>	0	0	0	1	0	2	0	3	4%
<i>Partiellement appliquées</i>	0	2	0	3	7	2	0	14	21%
<i>Non appliquées (1)</i>	1	6	0	1	1	7	0	16	24%
<i>Devenues sans objet</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
TOTAL (1)	1	9	1	6	22	29	0	68	100%

1994-1995

Nombre de lois votées par commission	Affaires cultur.	Affaires économ.	Affaires étrang.	Affaires sociales	Finances	Lois	Comm. spéciales	Total	%
<i>Application directe</i>	0	0	0	0	13	8	0	21	42%
<i>Appliquées</i>	0	0	0	1	1	4	0	6	12%
<i>Partiellement appliquées</i>	0	7	0	3	3	3	0	16	32%
<i>Non appliquées (1)</i>	2	0	0	0	1	4	0	7	14%
<i>Devenues sans objet</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
TOTAL (1)	2	7	0	4	18	19	0	50	100%

1993-1994

Nombre de lois votées par commission	Affaires cultur.	Affaires économ.	Affaires étrang.	Affaires sociales	Finances	Lois	Comm. spéciales	Total	%
<i>Application directe</i>	2	2	2	0	8	11	0	25	31%
<i>Appliquées</i>	0	1	0	0	0	1	0	2	3%
<i>Partiellement appliquées</i>	1	4	0	5	7	7	0	24	30%
<i>Non appliquées (1)</i>	2	5	1	6	3	12	0	29	36%
<i>Devenues sans objet</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
TOTAL (1)	5	12	3	11	18	31	0	80	100%

(1) De ces rubriques ont été retirées les lois non encore applicables parce que non entrées en vigueur.

b) L'application des lois votées au cours de la première session unique :

Les tableaux ci-dessus permettent de formuler les observations suivantes :

La proportion de lois d'application directe est croissante sur les trois périodes comparables : elle dépasse maintenant **la moitié** des lois votées.

La proportion de lois votées au cours de la première session unique et complètement appliquées dans la même année est, en revanche, très faible : atteignant 4 % (soit 3 lois) du total des lois votées, elle rejoint le niveau d'il y a deux ans (2 lois, soit 3 % en 1993-1994), après une légère amélioration l'an dernier (6 lois, soit 12 % en 1994-1995).

La part des lois **partiellement appliquées est également en baisse sensible** par rapport aux deux années précédentes, puisqu'elle est de 21 %, à comparer aux 32 % de 1994-1995 et aux 30 % de 1993-1994.

La proportion de lois non appliquées : 24 %, soit presque **le quart**, représente une dégradation par rapport à l'année parlementaire précédente (l'an dernier, seules 14 % des lois votées sur la période demeuraient non appliquées), tout en étant meilleure qu'il y a deux ans (36 %). C'est ce dernier chiffre qu'on retiendra surtout car 1994-1995 était une année exceptionnelle à un double titre : le Parlement avait peu siégé et il s'était reproduit un phénomène déjà constaté, à savoir l'accélération de l'application des textes dans les semaines précédant une échéance politique majeure.

Seule l'appréciation à partir des dispositions fournit cependant, en raison de la plus grande importance de l'échantillon, des enseignements fiables.

2. Le bilan par dispositions appelant des mesures d'application

a) Observations d'ensemble et comparaisons :

Les diagrammes ci-joints fournissent les données sur trois périodes comparables consécutives ; ils appellent les commentaires suivants :

312 dispositions nécessitant des mesures d'application figuraient dans les lois votées au cours de la première session unique : **81, soit environ le quart (26 %) de ce total ont reçu une mesure d'application. 231 dispositions, soit les trois quarts sont donc en attente d'application.**

Le taux était légèrement meilleur l'année dernière : 39 % de mesures déjà prises, sur un nombre total de mesures à prendre (363) légèrement supérieur à celui de cette année.

**Application des dispositions figurant dans des lois votées au cours de la session
1er octobre 1995 - 30 septembre 1996**

Nombre de dispositions par commission	Affaires cultur.	Affaires économ.	Affaires étrang.	Affaires sociales	Finances	Lois	Comm. spéciales	Total	%
---------------------------------------	------------------	------------------	------------------	-------------------	----------	------	-----------------	-------	---

PRÉVUES (1)	4	81	0	59	101	36	0	281	90%
Déjà prises :									
<i>En chiffres absolus</i>	0	3	0	12	36	4	0	55	20%
<i>En % du total</i>	0%	4%		20%	36%	11%			
Restant à appliquer :									
<i>En chiffres absolus</i>	4	78	0	47	65	32	0	226	80%
<i>En % du total</i>	100%	96%		80%	64%	89%			

ENVISAGÉES (2)	0	2	0	2	25	2	0	31	10%
Déjà prises :									
<i>En chiffres absolus</i>	0	1	0	2	22	1	0	26	84%
<i>En % du total</i>		50%		100%	88%	50%			
Restant à appliquer :									
<i>En chiffres absolus</i>	0	1	0	0	3	1	0	5	16%
<i>En % du total</i>		50%		0%	12%	50%			

TOTAL (1) + (2)	4	83	0	61	126	38	0	312	100%
Déjà prises :									
<i>En chiffres absolus</i>	0	4	0	14	58	5	0	81	26%
<i>En % du total</i>	0%	5%		23%	46%	13%			
Restant à appliquer :									
<i>En chiffres absolus</i>	4	79	0	47	68	33	0	231	74%
<i>En % du total</i>	100%	95%		77%	54%	87%			

Les proportions étaient à peu près les mêmes en 1993-1994 mais pour un nombre de mesures à prendre de près du double : 618 dispositions.

Il s'agit d'une évolution plutôt positive même si les causes, comme cela transparaît dans les observations qualitatives des commissions, peuvent en être variables. Il peut s'agir pour le Gouvernement, en limitant le nombre de mesures d'application, d'accélérer la mise en oeuvre de réformes. Cela peut tenir aussi à la volonté du Parlement. La commission des Lois avait ainsi fait observer l'année dernière que les propositions de loi étaient plus souvent d'application directe que les projets de loi, le Parlement utilisant à plein alors les possibilités, plus importantes qu'on ne le dit généralement, laissées par la Constitution¹.

b) Observations tirées de la distinction entre mesures « prévues » et mesures « envisagées » :

Parmi les mesures prises, on observe que le nombre de mesures explicitement prévues par la loi a eu tendance à se rapprocher du nombre total : 83 % il y a deux ans, 81 % l'année dernière, 90 % cette année. Ces pourcentages laissent toutefois apparaître des variations suivant les matières. C'est ainsi que le ministère du budget recourt plus souvent que les autres aux « réglementations spontanées ». Ainsi, les lois relevant de l'examen de la commission des finances ont servi de base législative à un nombre relativement élevé de mesures « envisagées » par le Gouvernement : 22 sur les 26 qui ont déjà été prises, et 3 sur les 5 que le Gouvernement envisage encore de prendre.

Sur les trois années comparées, on observe donc assez logiquement que la très large majorité des mesures prises correspondent à des dispositions qui les prévoyaient expressément dans le texte de loi (mesures dites « prévues »).

En effet, les pourcentages d'application de l'ensemble des mesures prises et ceux correspondant aux mesures « prévues » sont très voisins, comme le montre le tableau ci-après, extrait des séries statistiques calculées par informatique :

1 S'il y a bien depuis 1958 un critère « matériel » pour définir le domaine de compétence du législateur (art. 34) -domaine qui n'a d'ailleurs cessé de s'étendre, notamment sous l'influence de la jurisprudence constitutionnelle- le critère « formel » n'a pas disparu. Entre dans le domaine législatif toute disposition votée par le Parlement, pour laquelle le Gouvernement n'a pas fait valoir l'exception de l'article 42 de la Constitution ou qui n'a pas été censurée par le Conseil Constitutionnel. Si le Gouvernement souhaite pouvoir modifier une telle disposition par la voie réglementaire, il est tenu de recourir au préalable à la procédure de déclassement de l'article 37, deuxième alinéa.

Mesures prises en % par rapport aux mesures attendues		
Dispositions à appliquer figurant dans des lois votées :	Total	Mesures explicitement exigées par la loi (« prévues »)
au cours de la première session unique	26 %	20 %
1 an auparavant (1994- 1995)	39 %	34 %
2 ans auparavant (1993- 1994)	27 %	26 %

Ceci ne doit pas dissimuler le maintien, par rapport à 1994, d'un taux d'application à peine supérieur au quart.

Le rapprochement du nombre des dispositions à appliquer du nombre de lois votées permet enfin de faire des constatations intéressantes qui illustrent certains commentaires précédents : le nombre est passé de 8,5 par loi en 1994 (618 pour 80 lois), à 7 en 1995 (363 pour 50), à 5 en 1996 (312 pour 68 lois). Ces chiffres illustrent l'une des voies possibles de l'amélioration du contrôle : une plus grande vigilance du législateur qui l'amène toujours davantage à définir le cadre précis d'intervention du pouvoir réglementaire ; une plus grande fidélité du Gouvernement vis-à-vis des prescriptions législatives et un effort pour réduire l'abus de réglementation.

B. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES DEPUIS LE DÉBUT DE LA XE LÉGISLATURE : 223

1. Le bilan en fonction du nombre de lois

Au 30 septembre 1996, le Parlement avait voté 223 lois¹ depuis le début de la Xe législature.

Une part très importante de celles-ci (90, soit 40 %) étaient d'application directe.

- . 54, soit 24 % sont totalement appliquées ;**
- . 56, soit 25 % ne le sont encore que partiellement ;**
- . 23, soit 10 % n'ont pas encore reçu de mesure d'application.**

La comparaison avec la situation constatée en fin d'année parlementaire 1994-1995 et en fin d'année 1993-1994 amène aux constatations suivantes :

- une relative **stagnation de la proportion de lois appliquées**, ce qui montre que le rythme, après le démarrage difficile de 1993-1994, ne s'est ni accéléré ni ralenti ;

- la même constatation peut être faite pour la proportion de lois non appliquées (10 %), ce qui signifie cependant que **le stock s'est accru** mais modérément (de 16 à 23 en un an) ;

- Si le nombre de lois partiellement appliquées a augmenté (de 42 à 56), la proportion est plus faible (25 % au lieu de 27 %).

On ne peut que souhaiter que le Gouvernement et les administrations aient à coeur d'améliorer ces moyennes par une action plus soutenue en 1996-1997.

L'examen détaillé des tableaux ci-après permet cependant de faire apparaître que, dans un contexte où **le nombre de lois appliquées s'est accru de 46 %**, celui des lois rapportées par la commission des Lois -et qui relèvent donc, pour l'essentiel, du ministère de la justice- s'est accru pour sa part de près des trois quarts.

1 Selon les critères propres à l'application des lois.

Taux d'application des lois votées au cours de la législature
(02.04.1993 au 30.09.1996)



**Application des lois votées au cours de la législature
(2 avril 1993 - 30 septembre 1996)**

Nombre de lois votées par commission	Affaires cultur.	Affaires économ.	Affaires étrang.	Affaires sociales	Finances	Lois	Comm. spéciales	Total	%
<i>Application directe</i>	3	5	3	2	37	40	0	90	40%
<i>Appliquées</i>	3	6	2	7	10	26	0	54	24%
<i>Partiellement appliquées</i>	1	13	0	13	15	14	0	56	25%
<i>Non appliquées (1)</i>	3	9	0	2	2	7	0	23	10%
<i>Devenues sans objet</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
TOTAL (1)	10	33	5	24	64	87	0	223	100%
<i>Non encore applicables</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	
TOTAL	10	33	5	24	64	87	0	223	

(1) De ces rubriques ont été retirées les lois non encore applicables parce que non entrées en vigueur.

2. Le bilan en fonction des dispositions à appliquer

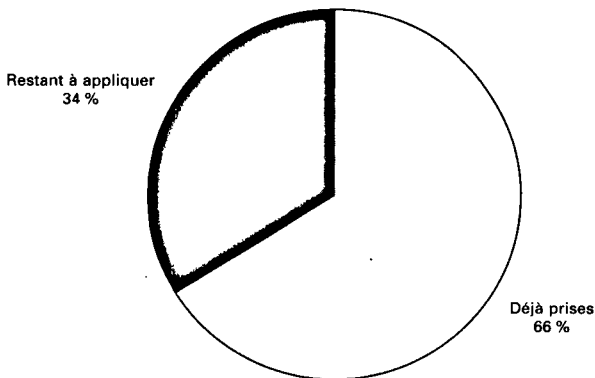
a) *Dispositions figurant dans les 223 lois votées depuis le début de la législature :*

Les 223 lois votées depuis le début de la législature contenaient **1 177** dispositions appelant des mesures d'application. Le Gouvernement a cru devoir envisager **d'en ajouter 274, soit 23 %**.

953, soit 66 % de ces 1 451 dispositions **ont reçu la mesure d'application attendue**.

La comparaison avec les deux bilans précédents montre **une amélioration, beaucoup plus nette que pour les lois, du taux d'application** (61 % il y a un an, 35 % seulement il y a deux ans). C'est, pour l'essentiel, l'effet du temps écoulé depuis le début de la Xe législature (3 ans et 6 mois) : comme on le verra lors de l'examen des délais d'application ci-après, peu de lois, en effet, tardent plus de deux ans à se trouver appliquées en totalité.

Taux d'application des dispositions à appliquer pour les lois votées au cours de la législature et déjà entrées en vigueur (02.04.1993 au 30.09.1996)



b) Application, au cours de la présente législature, de lois votées antérieurement :

Depuis le début de la législature, le Gouvernement a pris les mesures d'application nécessaires pour **704 dispositions figurant dans des lois votées lors de la législature précédente.**

On peut remarquer que ce chiffre n'est pas si éloigné de celui des mesures prises pour l'application des lois votées au cours de la Xe législature (953), ce qui confirme la régularité « républicaine », en dépit des alternances, du travail d'application des lois.

Ce bilan de l'application des lois mesuré par les taux se doit cependant d'être complété par l'analyse des délais d'application. La lenteur d'entrée en vigueur des lois liées aux délais de rédaction de mesures d'application est en effet l'une des pesanteurs administratives les plus mal supportées par le citoyen.

**Délais de parution des mesures d'application concernant les lois votées
au cours de l'année parlementaire 1995-1996
(01.10.1995 → 30.09.1996)**

Nombre de dispositions prises dans un délai	Affaires cultur.	Affaires économ.	Affaires étrang.	Affaires sociales	Finances	Lois	Comm. spéciales	Total	%
<i>Inférieur à 1 mois</i>	0	0	0	3	12	1	0	16	20%
<i>De 1 à 3 mois</i>	0	3	0	7	19	0	0	29	36%
<i>De 3 à 6 mois</i>	0	1	0	4	15	3	0	23	28%
<i>De 6 mois à 1 an</i>	0	0	0	0	12	1	0	13	16%
TOTAL	0	4	0	14	58	5	0	81	100%

Délai Moyen (en jours) : 99

Délai Minimal (en jours) : 0

Délai Maximal (en jours) : 268

C. LES DÉLAIS D'APPLICATION AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE DE LA SESSION UNIQUE

1. Lois votées au cours de l'année parlementaire écoulée - Comparaison avec les deux années précédentes

a) Délais d'application des lois :

Le nombre de lois totalement appliquées dans l'année parlementaire où elles ont été votées est trop faible pour susciter des comparaisons significatives. C'est le cas cette année avec un échantillon de 3 lois seulement (6 en 1994-1995 ; 2 en 1993-1994).

Pour ces 3 lois, le délai d'application moyen a été de 145 jours soit 4 mois et 25 jours, délai plus long que lors des deux années précédentes (97 jours en 1994-1995 et 112 jours en 1993-1994).

b) Délais d'application des dispositions figurant dans des lois votées au cours de l'année parlementaire :

La variété des taux observés suivant les années rend difficile l'interprétation des chiffres. Toutefois, il semble que si l'on compare l'année parlementaire qui vient de s'écouler aux deux années parlementaires précédentes, **certain progrès puissent être soulignés dans la rapidité d'application des lois votées au cours de l'année parlementaire et déjà en vigueur.**

- **La proportion de mesures prises en moins de six mois s'est améliorée depuis deux ans. Parmi les dispositions appliquées on en dénombre plus des 4/5 en 1996 -la même chose qu'en 1995- et beaucoup plus qu'en 1994 (68 %) pour des nombres en valeur absolue il est vrai plus faibles.**

- Plus significative, car portant sur des nombres de dispositions quasi-identiques en valeur absolue, **la proportion de mesures prises en moins d'un mois est de 20 % (contre respectivement 13 % et 10 %).**

- **Le délai moyen a également un peu diminué** : il a été de 99 jours cette année (soit à peine plus de trois mois), alors qu'il atteignait 105 jours l'an dernier, et 135 il y a deux ans.

Bien qu'il soit hasardeux de tirer des conclusions à partir d'un échantillon aussi faible, on peut penser que le fait que le Parlement siège désormais de façon continue a pu jouer un rôle d'aiguillon salutaire.

2. Lois votées au cours de la Xe législature (2 avril 1993 - 30 septembre 1996)

a) Délais d'application :

Les 54 lois votées et appliquées depuis le début de la législature, (soit 3 ans et 6 mois) l'ont été dans un délai moyen de 268 jours, soit à peine moins de 9 mois. (Parmi ces lois, un peu plus du tiers a été appliqué en moins de six mois, près de la moitié (48 %) a tardé entre 6 mois et un an, et 15 % entre un et deux ans, la part des lois appliquées en plus de deux ans étant infime (1 seule loi, soit 2 % des lois appliquées). A titre de comparaison, le délai moyen pour les lois votées et appliquées sous la IXe législature avait été de 360 jours.

b) Délais d'application des dispositions figurant dans les lois votées au cours de la législature :

Délais de parution des mesures d'application prises au cours de la législature concernant des lois votées pendant cette même période

Nombre de dispositions prises dans un délai	Affaires cultur.	Affaires économ.	Affaires étrang.	Affaires sociales	Finances	Lois	Comm. spéciales	Total	%
<i>Inférieur à 1 mois</i>	0	2	0	19	32	6	0	59	6%
<i>De 1 à 3 mois</i>	4	23	0	41	39	10	0	117	12%
<i>De 3 à 6 mois</i>	1	37	0	62	72	46	0	218	23%
<i>De 6 mois à 1 an</i>	11	61	2	118	89	57	0	338	35%
<i>De 1 à 2 ans</i>	6	25	0	65	49	40	0	185	19%
<i>De plus de 2 ans</i>	1	6	0	18	11	0	0	36	4%
TOTAL	23	154	2	323	292	159	0	953	100%

Délai Moyen (en jours) : 260

Délai Minimal (en jours) : 0

Délai Maximal (en jours) : 1104

Sur les 953 dispositions appliquées, 59, soit 6 % seulement, l'ont été dans un délai inférieur à 1 mois, 394, soit 41 %, dans le délai de moins de 6 mois théoriquement prescrit, tandis qu'une part importante : 338, soit 35 %, ont tardé entre un et deux ans, le reste (36, soit 4 %) ayant tardé plus de deux ans.

Ces chiffres confirment les observations des rapports précédents sur les délais les plus couramment observés pour l'application des lois : un nombre réduit, mais non nul, de mesures très rapidement prises (dans le mois qui suit l'entrée en vigueur de la loi) ; un peu moins de la moitié, dans les six mois, puis un bon tiers dans l'année suivant l'entrée en vigueur ; de l'ordre de 20 % dans l'année d'après, une part très limitée dans un délai dépassant deux ans.

Le délai moyen est donc de 260 jours, soit à peine plus de 8 mois, chiffre cohérent avant les calculs de délais moyens effectués sur le nombre de lois appliquées.

3. Lois votées antérieurement à la législature

Les tableaux établis en fonction des délais de parution -celui pour 1995-1996 est reproduit à la page suivante- sont intéressants car ils permettent de faire le point, pour chacune des trois années écoulées, des délais moyens d'application des lois votées au cours des années précédant le début de la Xe législature (2 avril 1993).

Les comparaisons ne sont pas -et ne pouvaient pas- être favorables à l'année parlementaire 1995-1996 :

Le délai moyen a cru avec les années (1 236 jours contre 998 et 1 033¹), et le pourcentage de mesures prises en moins de six mois (2 %)² et en moins d'un an (17 %)³ a diminué pour des raisons purement mécaniques. Le nombre de mesures prises est également plus faible surtout après l'effort enregistré l'année dernière : 262 contre 498 et 373.

Si l'on fait le bilan, 47 % des mesures ont été prises plus de deux ans après le vote de la loi contre, respectivement, 34 puis 42 %.

On doit y voir sans doute l'effet du changement de Gouvernement lié à l'élection présidentielle et la conséquence, peut-être, de la priorité donnée à l'application des lois les plus récentes.

Compte tenu du temps écoulé et des alternances, ces statistiques ne doivent pas cependant être surévaluées. Il est normal notamment qu'elles soient moins satisfaisantes que pour les lois votées au cours de la législature. Elles mettent simplement à jour ce que l'on pourrait appeler les effets de la « sédimentation législative » qui justifieraient qu'avant de légiférer à nouveau le législateur -et, au premier chef, le Gouvernement qui fait préparer la majorité des textes- se préoccupe davantage de l'articulation des nouveaux textes avec les anciens.

1 On lit ici l'impact de l'accélération des mesures d'application des lois votées au cours de la législature antérieure.

2 6 et 10 en 1994-1995 et en 1993-1994.

3 39 et 30 pour les mêmes années de référence.

**Délais de parution des mesures d'application prises
au cours de l'année parlementaire 1995-1996 concernant les lois votées antérieurement**

Nombre de dispositions prises dans un délai	Affaires cultur.	Affaires économ.	Affaires étrang.	Affaires sociales	Finances	Lois	Comm. spéciales	Total	%
<i>De 1 à 6 mois</i>	0	0	0	2	2	2	0	6	2%
<i>De 6 mois à 1 an</i>	0	20	0	2	6	11	0	39	15%
<i>De 1 à 2 ans</i>	6	15	0	34	18	21	0	94	36%
<i>De plus de 2 ans</i>	22	15	0	28	48	8	2	123	47%
TOTAL	28	50	0	66	74	42	2	262	100%

Délai Moyen (en jours) : 1236

Délai Minimal (en jours) : 67

Délai Maximal (en jours) : 5314

II. ÉTUDES PARTICULIÈRES SUIVANT LA NATURE DES TEXTES

A. INCIDENCE DE L'ORIGINE DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES APPELANT DES MESURES D'APPLICATION

1. La répartition des dispositions suivant leur origine

a) *Lois votées pendant la session unique¹ :*

La lecture des tableaux précisant l'origine des dispositions à appliquer figurant dans des lois votées au cours de l'année parlementaire confirme, sur les trois années observées, **la part prépondérante des dispositions figurant dans le texte soumis au Parlement**, qu'il s'agisse d'un projet ou d'une proposition de loi : 62 % du total cette année contre 48 % en 1994-1995 et 58 % en 1993-1994.

Les dispositions prévoyant des mesures d'application issues d'amendements parlementaires sont cependant loin d'être négligeables. 36 % en 1995-1996 contre seulement 3 % issues d'amendements du Gouvernement. On note, au sein des amendements parlementaires, **la prépondérance des amendements d'origine sénatoriale : 22 % en 1996 contre 14 % en 1993-1994.**

b) *Lois votées depuis le début de la législature :*

La part prépondérante des dispositions exigeant des mesures d'application (677 dispositions, soit 58 %) provient du projet ou de la proposition de loi soumis à l'examen du Parlement. Sur le reste, **les amendements d'origine sénatoriale sont proportionnellement les plus nombreux (215 des 1 177 dispositions à appliquer, soit 18 % du total).**

¹ et déjà entrées en vigueur.

Répartition et application des dispositions en fonction de leur origine

Année parlementaire 1995-1996
(1er octobre 1995 - 30 septembre 1996)

Nombre de dispositions selon leur origine	Projet ou proposition de loi	Amendement du Gouvernement	Amendement d'origine sénatoriale	Amendement de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Total
Prises au cours de l'année parlementaire						
<i>En chiffres absolus</i>	41	0	5	9	0	55
<i>En % du total</i>	24%	0%	8%	25%	0%	20%
Restant à appliquer						
<i>En chiffres absolus</i>	132	8	56	27	3	226
<i>En % du total</i>	76%	100%	92%	75%	100%	80%
TOTAL						
<i>En chiffres absolus</i>	173	8	61	36	3	281
<i>En % du total général</i>	62%	3%	22%	13%	1%	100%

Xe législature
(2 avril 1993 - 30 septembre 1996)

Nombre de dispositions selon leur origine	Projet ou proposition de loi	Amendement du Gouvernement	Amendement d'origine sénatoriale	Amendement de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Total
Prises au cours de la législature						
<i>En chiffres absolus</i>	428	67	96	89	7	687
<i>En % du total</i>	63%	64%	45%	54%	47%	58%
Restant à appliquer						
<i>En chiffres absolus</i>	249	38	119	76	8	490
<i>En % du total</i>	37%	36%	55%	46%	53%	42%
TOTAL						
<i>En chiffres absolus</i>	677	105	215	165	15	1177
<i>En % du total général</i>	58%	9%	18%	14%	1%	100

2. Conditions d'application

Il ne semble pas -ce qui est rassurant pour le législateur- **que l'origine des dispositions ait une influence déterminante sur la manière dont elles sont appliquées.**

Si l'on considère les statistiques depuis le début de la législature, les taux d'application sont les suivants : dispositions figurant dans le texte d'origine : 58 %, dans un amendement du Gouvernement : 64 %, dans un amendement du Sénat : 45 %, de l'Assemblée : 54 %, d'une commission mixte paritaire : 47 %. **L'ensemble des taux apparaît en nette amélioration** par rapport aux années précédentes, (26 % pour les amendements du Sénat et 21 % pour les amendements de l'Assemblée en 1993-1994). **L'amélioration est beaucoup plus sensible pour les amendements d'origine parlementaire** : le taux d'application des dispositions figurant dans le texte d'origine était déjà de 56 % en 1993-1994.

B. L'APPLICATION SOUS FORME DE DÉCRETS

Ce travail trouve son origine dans le souci des commissions du Sénat d'établir des comparaisons avec les statistiques du secrétariat général du Gouvernement.

1. La place des décrets dans les mesures d'applications

Depuis son rapport du 17 mai 1995, le Sénat a affiné ses statistiques en distinguant **les décrets et les « autres mesures »** d'application. Celles-ci peuvent être aussi bien des arrêtés, des rapports destinés à tirer les enseignements de l'application de la loi, voire certaines circulaires importantes. **Les décrets constituent la grande majorité des mesures d'application, bien que cette proportion (70 %) ait légèrement diminué par rapport aux années précédentes (81 %).**

La proportion de décrets déjà pris est supérieure cette année à celle des autres mesures d'application des lois : 29 % au lieu de 18 % de l'ensemble des mesures. Cette observation vaut également pour l'an dernier (41 % contre 31 %) mais pas pour l'année précédente (24 % contre 38 %). L'intérêt de ces tableaux consiste également dans les indications qu'ils fournissent en fonction des commissions chargées de rapporter sur les textes.

On peut noter ainsi que sur les 25 mesures envisagées par le Gouvernement pour l'application des lois rapportées par le commission des Finances, en 1995-1996, 15 étaient des décrets qui ont tous déjà été pris. Ce sont les « autres mesures » qui sont encore en attente.

**Dispositions à appliquer pour les lois votées au cours de la législature
et déjà entrées en vigueur
(2 avril 1993 - 30 septembre 1996)**

Distinction entre les *décrets* et les *autres mesures*

(02.04.1993 --> 30.09.1996)

Nombre de dispositions par commission	Affaires cultur.	Affaires économ.	Affaires étrang.	Affaires sociales	Finances	Lois	Comm. spéciales	Total	%
RÉVUES (1)	19	273	1	432	265	187	0	1177	81%
--> <i>Décrets</i>	13	221	1	342	183	166	0	926	84%
--> <i>Autres dispositions</i>	6	52	0	90	82	21	0	251	72%
éjà prises :	10	102	1	271	181	122	0	687	58%
--> <i>Décrets</i>	6	92	1	240	134	108	0	581	63%
--> <i>Autres dispositions</i>	4	10	0	31	47	14	0	106	42%
restant à appliquer :	9	171	0	161	84	65	0	490	42%
--> <i>Décrets</i>	7	129	0	102	49	58	0	345	37%
--> <i>Autres dispositions</i>	2	42	0	59	35	7	0	145	58%
ENVISAGÉES (2)	13	53	1	52	115	40	0	274	19%
--> <i>Décrets</i>	8	40	1	39	56	30	0	174	16%
--> <i>Autres dispositions</i>	5	13	0	13	59	10	0	100	28%
éjà prises :	13	52	1	52	111	37	0	266	97%
-> <i>Décrets</i>	8	40	1	39	53	28	0	169	97%
-> <i>Autres dispositions</i>	5	12	0	13	58	9	0	97	97%
restant à appliquer :	0	1	0	0	4	3	0	8	3%
-> <i>Décrets</i>	0	0	0	0	3	2	0	5	3%
-> <i>Autres dispositions</i>	0	1	0	0	1	1	0	3	3%
TAL (1) + (2)	32	326	2	484	380	227	0	1451	100%
-> <i>Décrets</i>	21	261	2	381	239	196	0	1100	76%
-> <i>Autres dispositions</i>	11	65	0	103	141	31	0	351	24%
éjà prises :	23	154	2	323	292	159	0	953	66%
-> <i>Décrets</i>	14	132	2	279	187	136	0	750	68%
-> <i>Autres dispositions</i>	9	22	0	44	105	23	0	203	58%
restant à appliquer :	9	172	0	161	88	68	0	498	34%
-> <i>Décrets</i>	7	129	0	102	52	60	0	350	32%
-> <i>Autres dispositions</i>	2	43	0	59	36	8	0	148	42%

2. Comparaisons entre les statistiques du Sénat sur les décrets d'application et celles du Secrétariat général du Gouvernement

Il a paru intéressant de faire figurer dans le présent rapport un tableau présentant en parallèle des données calculées par le Secrétariat général du Gouvernement et par le service des commissions du Sénat.

En effet, le contrôle de l'application des lois suppose une concertation qui s'est développée peu à peu entre le législatif et l'exécutif. Pour rendre les comparaisons possibles, le Sénat a pris l'initiative, dans un premier temps, de distinguer, parmi les mesures d'application, celles qui étaient explicitement « prévues » par le texte de loi, de celles, qualifiées d' « envisagées », que le Gouvernement jugeait de *sa propre initiative* nécessaires à l'application de la loi au titre de son pouvoir général d'application des lois. Cette précision a permis d'expliquer certaines divergences de résultats statistiques entre le Secrétariat général du Gouvernement et le Sénat, puisque le premier comptabilisait dans ses statistiques l'ensemble des décrets pris, alors que le second, ne tenant compte, au départ, que des mesures explicitement « prévues » par le texte, aboutissait à des taux d'application très inférieurs à ceux présentés par le Gouvernement.

Une autre divergence tenait à la méthode : le Sénat décomptait l'ensemble des mesures d'application (décrets, mais aussi arrêtés, rapports demandés par le législateur, ou même circulaires importantes), alors que le Secrétariat général du Gouvernement s'attachait au suivi des seuls décrets. Cette divergence aboutissait également à une différence de résultats mais cette fois en faveur du Gouvernement. D'où la distinction, déjà signalée, entre « décrets » et « autres mesures » et la mise en place d'un suivi spécifique pour les décrets (comportant notamment la mention dans la base : « texte prévu : décret »).

Ce travail a été complété par des vérifications régulières, jusqu'à la veille du lancement du programme informatique de calcul et l'édition des tableaux. Ces vérifications, menées en étroite concertation entre le service de l'Informatique et du développement technologique et le service des commissions, a conduit à une amélioration sensible dans l'élimination des erreurs. Ceci peut être observé lorsque l'on rapproche les deux séries statistiques.

L'ensemble de ces efforts n'empêche pas que subsistent certaines différences. Il demeure donc, outre les erreurs ou imperfections de saisie qui peuvent toujours se produire, notamment lorsque les visas des décrets ne sont pas assez explicites, une marge d'appréciation sur l'interprétation des informations.

Nombre et taux d'application des lois au cours des 3 dernières années parlementaires

	SENAT	SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT
Session unique 1995-1996	<p>. 33 lois nécessitant des mesures d'application dont 3 appliquées à 100 %</p> <p>. 200 décrets prévus dont 55 déjà pris</p> <p>+ 17 décrets envisagés dont 1 déjà pris</p>	<p>. 27 lois nécessitant des mesures d'application dont 6 appliquées à 100 %</p> <p>. 201 décrets prévus dont 54 pris</p>
Année parlementaire 1994-1995	<p>. 29 lois dont 6 appliquées</p> <p>. 240 décrets prévus dont 89 pris + 69 décrets envisagés dont 29 pris</p>	<p>. 23 lois dont 10 appliquées</p> <p>. 209 décrets dont 132 pris</p>
Année parlementaire 1993-1994	<p>. 55 lois dont 2 appliquées</p> <p>. 424 décrets prévus dont 102 pris + 77 décrets envisagés dont 19 pris</p>	<p>. 46 lois dont 25 appliquées</p> <p>. 330 décrets dont 268 pris</p>

Cette marge d'appréciation reflète l'autonomie du Parlement dans ce travail particulier de contrôle. Il n'est d'ailleurs pas surprenant que le législateur se montre, en matière de suivi de l'application des lois qu'il a votées, encore plus exigeant que le Secrétariat général du Gouvernement, soucieux pour sa part de coordonner l'action des ministères.

C. INCIDENCE DE LA DÉCLARATION D'URGENCE SUR LES CONDITIONS D'APPLICATION DES LOIS

1. Données sur l'année parlementaire écoulée

a) *Taux d'application comparé des lois votées après déclaration d'urgence*

Sur les 68 lois votées au cours de la première session unique, **15 ont été votées** après déclaration d'urgence, soit un **taux d'à peine 22 %**. Ce résultat apparaît comme relativement satisfaisant et est sans doute dû en grande partie à l'intervention de M. le Président du Sénat sur ce sujet il y a deux ans¹ : **les taux précédemment constatés, après le haut niveau atteint sous la IXe législature (1988-1993) -38 %-, étaient tombés à 28,5 % en septembre 1994 et 27 % en septembre 1995.**

La part des lois d'application directe est légèrement supérieure s'agissant de lois votées sans déclaration d'urgence (53 % contre 47 %). Ceci corrobore une notation faite précédemment et selon laquelle, par nature en quelque sorte, **les lois votées après déclaration d'urgence appelaient souvent plus de mesures d'application que les autres.**

L'on peut souligner à cet égard que les trois seules lois votées et totalement appliquées au cours de la première année parlementaire de session unique n'avaient pas fait l'objet de la procédure d'urgence. **5 des lois votées après déclaration d'urgence, soit 33 %, sont, en fin de période, partiellement appliquées, proportion supérieure à celle des lois votées sans déclaration d'urgence (9, soit 17 %),** ce qui traduit une application plus conforme de la procédure.

Il n'en reste pas moins que **20 % des lois votées après déclaration d'urgence n'ont pas encore été appliquées (25 % en ce qui concerne les lois votées sans cette procédure).**

1 M. René Monory avait souhaité qu'une étude particulière soit effectuée sur ce sujet ; cette étude avait donné lieu à une présentation audiovisuelle en Conférence des Présidents.

b) Taux d'application comparé des dispositions figurant dans des lois votées après déclaration d'urgence

Les taux d'application des dispositions confirment les constatations précédentes : **la part des mesures déjà prises pour l'application des lois votées après déclaration d'urgence (35 % des 148 mesures nécessaires), dépasse celle des mesures prises pour l'application de lois votées sans déclaration d'urgence (18 %).**

La proportion de mesures restant à appliquer alors qu'elles avaient été votées après déclaration d'urgence **est toutefois importante** : 96 mesures, soit 65 % du total. (Pour les autres lois, les chiffres sont, respectivement, de 135 mesures et 82 %).

2. Données sur la législature

a) Taux comparé d'application des lois :

Le tableau ci-après permet de comparer l'incidence de la déclaration d'urgence en actualisant les données commentées dans les rapports précédents. **L'observation sur 3 ans confirme les tendances déjà constatées :**

- **Une part plus importante des lois d'application directe** parmi les lois votées sans le recours à la procédure d'urgence. Ce phénomène fournit la confirmation statistique d'une constatation de bon sens.

- **La proportion des lois ayant connu un début d'application est beaucoup plus importante** parmi les lois votées après déclaration d'urgence que parmi celles n'ayant pas fait l'objet de cette procédure. **Les taux constatés cette année (voir plus haut) se comparent favorablement avec ceux des années précédentes** : 61 % et 18 % en 1994 -1995 ; 60 % et 15 % en 1993-1994.

- **La proportion des lois n'ayant pas encore reçu de mesures d'application est plus faible** parmi les lois votées après déclaration d'urgence que parmi les autres bien que, là aussi, l'écart se réduise légèrement par rapport à l'an dernier -les taux sont respectivement de 5 % et 12 % cette année ; ils étaient de 0 % et 13 % l'an dernier, de 16 % et 27 % il y a deux ans-.

Taux d'application comparé des lois votées depuis le début de la Xe législature

	Lois votées après déclaration d'urgence			Lois votées sans déclaration d'urgence		
	<i>sept. 94</i>	<i>sept. 95</i>	<i>sept. 96</i>	<i>sept. 94</i>	<i>sept. 95</i>	<i>sept. 96</i>
Nombre de lois	25	33	56	84	122	167
Lois d'application directe	4 16 %	5 15 %	14 25 %	41 49 %	55 45 %	76 46 %
Lois appliquées	2 8 %	8 24 %	11 20 %	7 8 %	29 24 %	43 26 %
Lois partiellement appliquées	15 60 %	20 61 %	28 50 %	13 15 %	22 18 %	28 17 %
Lois non appliquées	4 16 %	0 0 %	3 5 %	23 27 %	16 13 %	20 12 %

b) Taux comparé d'application des dispositions

Le tableau en fonction des dispositions permet d'observer que si la part de mesures prises en application de dispositions figurant dans des lois votées après déclaration d'urgence demeure prépondérante, elle reste pratiquement stable (le taux est de 72 % cette année, il atteignait 70 % l'an dernier) ; en revanche, la part des mesures prises pour l'application de lois n'ayant pas fait l'objet de la déclaration d'urgence a **sensiblement progressé** par rapport à l'an dernier (le taux est de 58 % cette année, au lieu de 51 % l'an dernier).

Cette évolution coïncide avec celle observée, de manière générale, dans les commentaires -présentés plus haut- sur l'application des lois votées depuis le début de la législature en cours.

Taux d'application comparé des dispositions

Dispositions figurant dans des lois votées et en vigueur depuis le début de la Xe législature						
	Votées après déclaration d'urgence			Votées sans déclaration d'urgence		
	<i>sept. 94</i>	<i>sept. 95</i>	<i>sept. 96</i>	<i>sept. 94</i>	<i>sept. 95</i>	<i>sept. 96</i>
Nombre total	397	570	596	287	474	655
Prises	181 46 %	398 70 %	572 72 %	71 25 %	242 51 %	381 58 %
Restant à prendre	216 54 %	172 30 %	224 28 %	216 75 %	232 49 %	274 42 %

c) *Comparaison des délais d'applications :*

Les statistiques portant sur les délais d'application comparés des dispositions votées et appliquées depuis le début de la Xe législature, suivant qu'elles figuraient dans des lois votées avec déclaration ou sans déclaration d'urgence, sont actualisées ci-dessous par rapport aux tableaux présentés et commentés dans les rapports précédents :

Comparaison des délais d'application

Dispositions appliquées	Dispositions figurant dans des lois votées depuis le début de la législature					
	Votées après déclaration d'urgence			Votées sans déclaration d'urgence		
	sept. 94	sept. 95	sept. 96	sept. 94	sept. 95	sept. 96
Nombre	181	398	572	71	242	381
- en moins d'un mois	21 12 %	30 8 %	49 9 %	2 3 %	13 5 %	10 3 %
- dans un délai compris entre 1 et 3 mois	94 19 %	56 14 %	77 13 %	15 21 %	27 11 %	40 10 %
- dans un délai compris entre 3 et 6 mois	64 35 %	117 29 %	139 24 %	24 24 %	67 28 %	79 21 %
- en moins de 6 mois	66 %	51 %	46 %	48 %	44 %	34 %
- dans un délai compris entre 6 mois et 1 an	59 33 %	151 38 %	196 34 %	28 39 %	110 45 %	142 37 %
- dans un délai compris entre 1 à 2 ans	3 2 %	44 11 %	93 16 %	2 3 %	25 10 %	92 24 %
- dans un délai de plus de 2 ans			18 3 %			18 5 %
Délai moyen (en jours)	145	195	235	154	207	297

Le tableau actualisé permet de constater une différence plus grande en ce qui concerne le délai moyen en faveur des lois votées après déclaration d'urgence. L'an dernier à la même époque les délais moyens d'application étaient de 195 jours pour les lois votées après déclaration d'urgence, et de 207 jours pour les autres. A l'automne 1994, ces chiffres étaient respectivement de 145 et 154 jours.

Les dispositions figurant dans des lois votées après déclaration d'urgence et qui ont été appliquées semblent donc avoir bénéficié, en moyenne, d'une accélération de leur application. Le Gouvernement a sans doute été sensible aux protestations des assemblées sur ce point. M. le Président du Sénat avait souligné le paradoxe consistant à obliger le Parlement à voter en urgence des lois qui, par la suite, ne bénéficient que d'une application très médiocrement accélérée par rapport à celles que le Parlement a eu le temps d'examiner et de discuter plus à fond.

Ces observations, en tout état de cause, conservent leur actualité. En effet, comme il avait été signalé dans des rapports précédents, même l'application des lois votées en urgence **ne respecte jamais totalement -et parfois très mal- le délai de six mois fixé pour l'ensemble des lois** par les gouvernements successifs, et le nombre de dispositions ne connaissant qu'une application tardive (3 % tardent plus de deux ans) ou n'ayant pas encore été appliquées du tout demeure substantiel.

Les notations des commissions sur les lois qu'elles ont eu à examiner au fond renforcent ce jugement ; **elles insistent en effet, à partir d'exemples précis, sur l'utilité du débat parlementaire.** Seuls des délais raisonnables permettent de décanter les problèmes posés et, de ce fait, de mieux cerner :

la nécessité, d'abord,

les contours, ensuite, des futurs textes d'application.

DEUXIÈME PARTIE

**SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS
DES COMMISSIONS PERMANENTES**

I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LES LOIS VOTÉES AU COURS DE LA PREMIÈRE SESSION UNIQUE

1. Une grande diversité

La période étudiée se caractérise par la variété des types de lois votées pendant la session de neuf mois 1995-1996 : cette période a connu, outre les lois ordinaires, des lois constitutionnelles, des lois d'habilitation, une loi portant codification. Cette diversité formelle a été la conséquence des réformes législatives entreprises à la suite de l'élection du Président de la République et de la formation du nouveau Gouvernement. Elles se sont inscrites dans le prolongement de l'institution de la session unique par la loi constitutionnelle du 4 août 1995.

Parmi les grandes réformes de la session écoulée, figurent **des réformes institutionnelles** : c'est le cas de la loi organique n° 95-1292 du 16 décembre 1995 et de la loi ordinaire n° 96-62 du 29 janvier 1996, votées pour l'application de la session parlementaire unique, ainsi que de la loi n° 96-516 du 14 juin 1996 créant l'office parlementaire d'évaluation de la législation et de la loi n° 96-517 du 14 juin 1996 créant l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

La vaste **réforme du système de protection sociale français** s'est traduit par la loi constitutionnelle n° 96-318 du 22 février 1996 sur le financement de la sécurité sociale, par la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 sur le financement de la sécurité sociale, ainsi que par la loi d'habilitation n° 95-1348 du 30 décembre 1995 portant réforme de la protection sociale.

Par ailleurs, **la loi de programmation militaire** n° 96-589 du 2 juillet 1996 a amorcé un tournant décisif dans la réforme des armées et de l'armement français.

Le secteur des télécommunications a lui aussi été profondément modifié par la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 et par la loi n° 96-660 du 26 juillet 1996.

On peut également signaler, bien qu'elle ait été effectuée à droit constant, la très importante refonte du code des communes, par le vote de la loi n°96-142 du 21 février 1996 portant **code général des collectivités territoriales**.

Enfin, reprenant les termes de la communication de la commission des Affaires étrangères, il convient de souligner que **les lois autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou d'accords internationaux**, bien que n'appelant pas, en principe, de textes réglementaires d'application, **ont été particulièrement nombreuses** cette année : 40 pour l'ensemble de l'année parlementaire.

2. Particularités de l'application des lois votées au cours de la première session unique

a) *La part importante des textes d'application directe*

Cet état de fait semble le résultat de la conjonction de plusieurs facteurs : d'une part, la nature même de certaines de ces lois : une loi constitutionnelle, une loi d'habilitation, une loi de codification, bien que pour des raisons très différentes, sont d'application directe. D'autre part, c'est la conséquence **d'un nombre de propositions de loi devenues définitives relativement élevé cette année** par rapport au nombre global de lois. Comme le signale la commission des Lois, les propositions de loi sont, le plus souvent, d'application directe, le législateur ayant à coeur de maîtriser le plus complètement possible l'effet des dispositions qu'il a élaborées. Il faut reconnaître également, par ailleurs, que l'objet parfois limité d'un certain nombre de propositions de loi rend inutile le recours à des textes d'application.

b) *Une application qui tend à dépasser le seul exercice du pouvoir réglementaire*

Les commissions font observer que sans pour autant exiger la parution de textes réglementaires d'application, certaines lois ont nécessairement trouvé leur prolongement dans des dispositions de nature législative ou appelées à le devenir. C'est bien entendu le cas de la **loi d'habilitation**, qui bien que d'application directe au sens strict, n'a reçu toute sa justification qu'après la parution des ordonnances qu'elle autorisait le Gouvernement à prendre. Le Parlement a, à cette occasion, accentué son contrôle sur l'élaboration de textes qui relevait normalement du seul exécutif. C'est ainsi que la commission des Affaires sociales a analysé le contenu des premières ordonnances, adoptant même des observations, et a contribué à orienter la préparation des suivantes.

Par ailleurs, certaines lois, **d'orientation ou de programmation**, trouvent, en totalité ou en partie, leur application dans des lois qu'elles annoncent : c'est le cas tout particulièrement de la **loi de programmation militaire**, puisque des lois de finances successives sont nécessaires à son application, comme le rappelle la commission des Affaires étrangères.

Dans une moindre mesure et sous une autre forme, c'est également le cas de la **loi d'orientation relative à l'aménagement et au développement du territoire**, comme le signale la commission des Affaires économiques.

Ces notations n'épuisent pas un autre aspect qui sera évoqué plus loin, celui des relations réciproques ou d'interférence que l'on peut observer, dans certains cas, entre la réglementation et la législation.

c) Application des lois et domaines d'intervention du législateur

Les observations concernant le nombre relativement élevé de lois d'application directe votées cette année, doivent être modulées selon les commissions : ainsi, la commission des lois relève que pour ce qui est des lois qu'elle a examinées au fond, « le total des lois applicables est satisfaisant », dans la mesure où « *la proportion des lois d'application directe n'a jamais été aussi forte que cette année* ». La commission reconnaît d'ailleurs que « cette caractéristique propre à la commission des Lois souligne l'importance de la compétence législative du Parlement, notamment en matière de régime électoral des assemblées et de procédure pénale ». **Elle précise que « le Parlement manifeste ainsi sa volonté d'aboutir à des textes suffisamment précis qui puissent entrer en vigueur dès leur publication au Journal officiel ».**

La proportion de lois d'application directe n'est pas aussi élevée dans les secteurs relevant du domaine de compétence des autres commissions et tout particulièrement de celles des Affaires économiques et des Affaires sociales, pour lesquelles le nombre de décrets attendus est parfois impressionnant, ou également de celle des Finances, en particulier en matière fiscale, ou de celle des Affaires culturelles, dans les domaines de l'éducation ou de l'audiovisuel, notamment.

Ces particularités propres aux domaines de compétence de chacune des commissions permanentes se retrouvent dans les exemples tirés de leur observation sur l'application des lois au cours de l'année parlementaire écoulée. Ces exemples illustrent, d'une part, la persistance d'un certain nombre de problèmes pratiques et, d'autre part, l'analyse toujours plus développée, des causes de retard dans cette application.

II. LA PERSISTANCE DE CERTAINES DIFFICULTÉS

1. Les inconvénients entraînés par une application incomplète ou tardive des lois

Les commentaires des commissions permanentes du Sénat soulignent les inconvénients entraînés par l'application incomplète ou tardive des lois. Très souvent ces inconvénients touchent la vie municipale.

La commission des Affaires culturelles évoque ainsi les inconvénients des retards de parution de certains textes d'application pour les commissions : « les deux arrêtés du 8 décembre 1985 fixant les modalités *d'encadrement et de pratique de certaines activités sportives dans les centres de vacances et les centres de loisirs* accueillant les enfants en période de congé scolaire (...) étaient très attendus par les maires, en raison notamment des problèmes de responsabilité que peuvent poser le fonctionnement de ces centres ».

La commission des Affaires économiques mentionne les retards subis par l'application de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, notamment en ce qui concerne *la liste des communes littorales* ainsi que les prescriptions particulières applicables à ces communes. La commission estime que « lorsque l'on sait les difficultés que pose aux responsables des communes du littoral la mise en oeuvre de la loi, on peut s'étonner de cette carence administrative ».

La commission des Affaires sociales fournit également, pour sa part, plusieurs exemples.

Après avoir constaté que « l'ensemble des dispositions » de la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, « a fait (...) l'objet des décrets nécessaires à son application », elle relève que « la relative lenteur *dans la mise en place des agences départementales d'insertion* prévues par le titre I de cette loi a entraîné de graves difficultés pour la signature des contrats d'insertion par l'activité (CIA) et une baisse significative de la consommation des crédits départementaux consacrés à l'insertion des allocataires du RMI ».

La commission s'indigne, en particulier, des retards pris pour l'application des dispositions des articles 28 et 34 de la loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant

diverses dispositions d'ordre social. Elle souligne que l'article 28, prévoyant un *contrôle de la qualité et de la sécurité des installations de radiothérapie externe*, « avait été adopté à la demande du Gouvernement qui avait fait valoir l'existence de nombreux risques sanitaires et l'urgence absolue de l'institution d'un tel contrôle » et que « les textes réglementaires d'application ne semblent pas devoir être prêts avant la fin du premier trimestre de l'année prochaine ». Dans la mesure où « les risques constatés à la fin de l'année 1994 ne peuvent avoir disparu, **la commission estime que cette carence peut être considérée comme très grave** ».

Par ailleurs, elle note que « le décret en Conseil d'État prévu à l'article 34 et qui doit *permettre à la Caisse des dépôts et consignations de recruter des agents contractuels* n'est toujours pas paru et n'a toujours pas fait l'objet d'un passage devant le Conseil d'État. « Le retard de parution du décret **va totalement à l'encontre de la volonté du législateur** -estime la commission- puisqu'il aboutit à geler tout recrutement d'agents contractuels alors que l'objectif de l'article voté était d'apporter plus de souplesse en ce domaine ».

La commission des Lois précise que la non-parution du décret sur la *vidéosurveillance* prévu par la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité « est d'autant plus regrettable qu'elle touche au régime des libertés publiques et que la pratique des vidéo-enregistrements de vidéosurveillance s'étend, pour l'instant, en marge d'un véritable cadre juridique ».

2. Les lenteurs excessives

Sans qu'il soit besoin de préciser les inconvénients des retards dans l'application des lois, certaines lenteurs dans cette application sont manifestement excessives, ce qui suscite les critiques de certaines commissions. Elles tirent parti, à cet égard, des statistiques qui leur ont été communiquées en fonction de leur domaine de compétence.

a) *Quelques exemples mis en exergue par les commissions :*

La commission des Affaires culturelles regrette, par exemple, que le « décret permettant *l'utilisation à des fins pédagogiques*, dans le cadre de licences contractuelles, *de copies de programmes de la "cinquième "* » (...) ne soit toujours pas paru pour l'application de l'article 45 1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, relative à la liberté de communication, modifié en 1994.

La commission des Affaires culturelles signale, par ailleurs, en particulier, que « dix ans après la promulgation de la loi, le décret d'application prévu par l'article 57 » de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à *la liberté de communication* « n'est pas intervenu » et que « plusieurs articles de la loi (n° 84-52 du 26 janvier 1984 *sur l'enseignement supérieur* restent (...) non appliqués faute des textes d'application prévus » parmi lesquels, par exemple, l'article 19 relatif à la détermination de la carte des formations supérieures et de la recherche.

L'on observe d'ailleurs que l'application de lois signalées dans des rapports précédents par la même commission ne progressent que très lentement : c'est le cas, par exemple, de la publication des textes attendus pour l'application de la loi n° 92-654 du 13 juillet 1992 relative *au contrôle de l'utilisation et de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés* : si l'ensemble du dispositif réglementaire relatif au volet civil de la loi est en passe d'être complété, « aucun texte, souligne la commission, d'application de la loi aux utilisations et disséminations d'organismes génétiquement modifiés relevant de *la défense nationale* n'est encore paru ».

La commission des Affaires économiques fait les remarques suivantes : « **Le délai moyen d'application des lois est (...), pour cette période, de 15 mois**, ce qui représente une légère amélioration par rapport à la période précédente (ce délai était alors de 17 mois). Mais ce délai reste très long, compte tenu de la volonté affirmée du Gouvernement d'appliquer les lois dans un délai de 6 mois. **L'objectif d'un délai d'application de six mois n'a été respecté que pour 6 % des dispositions, contre 23 % lors de la période de contrôle précédente.** D'autre part, parmi les rapports du Gouvernement prévus par une disposition législative, **seuls 8 sur 17, au total, ont été publiés dans les délais.** Enfin, 8 des lois promulguées du 2 avril 1993 (début de la législature) au 15 mars 1996 (soit il y a 6 mois) n'ont toujours pas reçu tous leurs textes d'application ».

La commission des Lois estime « regrettable que la non-parution de plusieurs décrets **retarde l'application d'articles** (de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 *d'orientation et de programmation relative à la sécurité*) **qui, lors des débats, avaient été présentés comme particulièrement urgents**, « le Gouvernement de l'époque en avait d'ailleurs tiré argument pour imposer aux assemblées -au Sénat, en particulier- un rythme d'examen du projet de loi spécialement contraignant ».

Les commissions sont unanimes à mettre en exergue **les retards affectant certaines catégories de mesures** :

b) *les rapports demandés par des dispositions législatives*

La commission des Affaires économiques, en particulier, a mené une étude détaillée de la parution de ce type de rapports (demandés par les lois de la IXe et de la Xe législatures), relativement nombreux, concernant les lois relevant de sa compétence. Dans un passage consacré à l'« effectivité du dépôt des rapports » la commission s'indigne que **près de 66 % des 38 rapports qui auraient dû être déposés avant le 30 septembre 1996 ne l'aient pas encore été ; elle souligne, en outre, que sur les 16 rapports déposés, 6 l'ont été avec un retard de 1 à 9 mois et que, pour 3 d'entre eux, la périodicité annuelle n'est plus respectée.**

Les critiques de la commission vont plus loin :

En effet, partant de la constatation **que 77 % des 48 rapports demandés depuis 1992 « l'ont été à la demande du Parlement »**, ce qui tend à prouver que **cet instrument est bien aujourd'hui un des moyens pour le Parlement et notamment la Haute Assemblée de mieux contrôler l'activité du Gouvernement** (une vingtaine de ces rapports a été demandée par le Sénat, estime-t-elle), **elle relève un incident sérieux** : le rapport élaboré, à la demande du Parlement, dans la *loi de modernisation de l'agriculture*, sur le *régime des droits à produire*, a été rédigé par un maître des requêtes au Conseil d'État, remis au Gouvernement, fait l'objet d'échos dans la presse lors de sa remise, mais il a été « impossible à la commission d'obtenir ce texte par les relais officiels ». Dans la mesure où le ministre s'était engagé, en séance publique, à ce qu'un tel rapport soit élaboré, la commission estime qu'« une telle pratique, si elle se généralisait, enlèverait beaucoup de leur crédibilité aux engagements pris par le Gouvernement devant le Parlement au moment de la discussion des textes et porterait **une sérieuse atteinte au pouvoir d'information du Parlement** et par là à son action de contrôle ».

Les ministres n'hésitent plus aujourd'hui à prendre de tels engagements devant le Parlement et il serait peu conforme à la volonté affirmée par le Gouvernement de mieux laisser le Parlement faire son travail que de s'abriter, comme au début de la Ve république, derrière la lettre de la Constitution pour se dispenser de respecter ces types d'engagements.

La commission des Affaires sociales rappelle, pour sa part, concernant la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 *relative à la famille*, qu'un « bilan d'évolution d'indicateurs figurant sur une liste établie par décret afin d'évaluer les résultats de la politique familiale (reste en attente et que ce) bilan, issu d'un amendement de l'Assemblée nationale, aurait dû être annuel ».

- c) *Les retards pris par la codification de la partie réglementaire correspondant aux codes adoptés selon la nouvelle procédure législative instaurée en 1989*

La commission des Affaires culturelles estime que le retard pris pour la publication, le 15 mai 1996 seulement, du décret de *codification de la partie réglementaire du livre VIII du code rural*, « dont la partie législative avait été codifiée par une loi du 22 juin 1993 », est tout à fait excessif. Cette constatation rejoint des remarques faites par les présidents de commission lors de la consultation organisée par M. le Président du Sénat.

La commission des Affaires économiques mentionne une initiative intéressante demeurée à ce jour sans suite, en raison des retards pris par la parution de la partie réglementaire du code de la consommation : « la loi n° 93-949 du 26 juillet 1993 relative au code de la consommation, partie législative, prévoyait dans son article 8 la remise d'un rapport au Parlement tous les deux ans, dressant l'état des modifications législatives et réglementaires apportées au code de la consommation. Le premier rapport n'a toujours pas été remis, la partie réglementaire n'ayant pas été publiée à ce jour ».

La commission des Lois fait observer, à propos de la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la *partie législative du code général des collectivités territoriales*, qu' « une circulaire a été publiée le 19 mars 1996, (que) la partie réglementaire du code est en cours d'élaboration » et que « là encore, un décalage de plus de six mois entre la promulgation de la partie législative et celle de la partie réglementaire n'est pas souhaitable ». Elle cite la lettre, en date du 29 avril 1996, de M. Michel Rufin, rapporteur sur le projet de loi et membre permanent représentant le Sénat à la Commission supérieure de codification, à M. Guy Braibant, président de cette Commission, soulignant le fait qu' « un décalage trop important entre la codification de la partie législative et celle de la partie réglementaire (conduit) à des incohérences ».

3. Les contrastes dans l'application des dispositions législatives

Les commentaires sur les statistiques ont insisté, à plusieurs reprises et cette année encore, sur le fait que si une petite partie des dispositions était rapidement appliquée, en moins d'un mois parfois, une part réduite, mais non négligeable, tardait, à l'inverse, plus de deux ans à être appliquée.

Les observations des commissions fournissent des exemples concrets qui illustrent les constatations statistiques :

- On relève en effet, d'une part, dans les notes des commissions, **quelques exemples de dispositions très rapidement appliquées.**

Citons la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 *relative à la sécurité sociale*, dont la commission des **Affaires sociales** souligne qu'« un an et demi seulement après sa publication, l'ensemble des décrets d'application prévus par cette loi sont parus », ajoutant que « ce résultat doit être souligné, compte tenu de l'importance des dispositions qu'elle contient, tels que les articles mettant en oeuvre la séparation de la gestion des différentes branches du régime général ».

L'on peut également mentionner la loi n° 96-502 du 11 juin 1996 tendant à *favoriser l'emploi par l'aménagement et la réduction conventionnels du temps de travail*, dont la commission souligne que, « publié dans des délais extrêmement brefs (deux mois), le décret d'application des deux dispositifs (dits « offensifs » et « défensifs ») de réduction du temps de travail, apporte toutes les précisions nécessaires à leur mise en oeuvre ».

• A l'inverse, ces mêmes notes donnent, **des échantillons de dispositions laissées totalement en déshérence** :

La commission des Affaires économiques cite, par exemple, la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la *protection et la mise en valeur des paysages* en disant : « l'article 5-2 de la loi prévoyait un décret en Conseil d'État pour fixer les dispositions transitoires en matière de préservation des paysages dans les zones d'aménagement concerté en cours de constitution, mais non encore approuvées à la date de publication de la loi. Le décret n'a jamais été adopté, mais il est désormais sans objet puisque le délai d'approbation d'une ZAC est de deux ans. *L'inertie de l'administration l'a emporté sur une dispositions législative...* ».

La commission des Affaires économiques évoque aussi *la loi relative aux transports*, en particulier « le décret à prendre pour l'application du 2 de l'article 26 de la loi (conditions d'immatriculation au registre des Terres Australes et Antarctiques françaises) (qui) n'a pas encore été pris », alors que « le Parlement avait été invité de façon pressante par le Gouvernement à adopter l'article 26 pour combler la lacune résultant de l'annulation, par le Conseil d'État, d'un précédent décret régissant cette matière ». La commission juge donc qu'« un vide juridique s'est constitué là par manque de réactivité ».

La commission des Affaires étrangères fait remarquer que « le rapport d'orientation sur le service national, qui devait être déposé par le Gouvernement avant le 31 décembre 1996, aux termes de l'article 4 de la loi n° 94-577 du 23 juin 1994 relative à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000, n'a pas vu le jour dans le nouveau contexte de la professionnalisation des armées proposée par le Président de la République » et que « dans cette perspective, la réflexion sur le service national a notamment donné lieu à un rapport d'information du Sénat sur l'avenir du service national (n° 349, 1995-1996) ».

La commission des Affaires sociales signale particulièrement la loi n°94-630 du 25 juillet 1994 modifiant le livre II bis du code de la santé publique relatif à la *protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales* ; elle fait observer que « trois dispositions réglementaires devaient être prises afin que la loi du 25 juillet 1994 soit applicable en tous ses articles » et qu' « aucune n'a été publiée à ce jour ». Elle souligne donc que « l'article essentiel de cette loi (article 8) qui prévoit de nouvelles modalités de désignation des membres des comités consultatifs de protection des personnes et la possibilité de création de comités ayant une compétence territoriale comprenant plusieurs régions, est donc resté lettre morte ». « Cette carence -estime la commission- est d'autant plus surprenante qu'aucune procédure particulière de consultation n'a été prévue par la loi ».

III. INTERPRÉTATIONS ET EXPLICATIONS

L'analyse qualitative approfondie menée au sein des commissions permet d'identifier les difficultés rencontrées par le Gouvernement dans l'application des lois.

1. Les causes les plus communément identifiées

- a) *Les désaccords entre les autorités responsables de la mise en oeuvre des textes :*

La commission des Affaires culturelles fait observer que « l'élaboration du décret prévu par l'article 4 (de la loi de programmation n° 95-836 du 13 juillet 1995 du « nouveau contrat pour l'école »), relatif aux « *contrats d'association à l'école* » fait l'objet d'une négociation difficile entre les administrations de l'éducation nationale et du travail ».

Elle ajoute, par ailleurs, que « le décret permettant l'application de la transposition de la directive 93 CEE relative à *la restitution des biens culturels* n'est pas paru, en raison d'un conflit entre les administrations de l'Intérieur et des Finances portant sur la désignation de l'autorité compétente pour mettre en oeuvre la procédure de restitution des biens culturels organisée par la loi ».

La commission des Affaires économiques signale que « l'un des décrets attendus de la loi du 15 juillet 1994 sur *le code minier* (relatif au permis exclusif de carrière) fait l'objet d'une longue concertation interministérielle ».

La commission des Finances précise, par exemple, à propos de l'application de l'article 21 de la loi n° 96-314 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, relatif *aux modalités de prise en charge des commissions de garantie d'emprunts accordées aux entreprises par les collectivités locales*, que « le décret d'application correspondant fait encore l'objet de discussions en comité interministériel entre la direction générale des collectivités locales et la « direction du Trésor », bien que « ces deux directions (aient) l'espoir de pouvoir soumettre un texte pour avis au comité des finances locales avant la fin de l'année ».

La commission des Lois attribue le retard de l'application des lois à la « multiplicité des consultations interministérielles » : elle estime que « la lenteur des

navettes interministérielles est souvent à l'origine du retard de la publication des décrets » et cite deux exemples qu'elle juge « révélateurs » :

- « le décret relatif *aux conditions d'agrément des personnes habilitées à procéder à des identifications par empreinte génétique*, prévu par la loi du 29 juillet 1994 relative au respect du corps humain, dont le retard est dû en partie à la multiplicité des ministères concernés : Justice, Santé, Défense, Intérieur, Recherche, Education nationale et Enseignement supérieur » ;

- « le décret *sur la vidéosurveillance*, prévu par la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (qui) rencontre encore la résistance de deux ministères (Défense, Commerce et Artisanat) ».

h) La résistance des professions :

La commission des Lois juge qu' « il n'est pas rare que les organisations professionnelles contribuent au ralentissement du processus de préparation des règlements ». Elle cite plusieurs exemples, tels que :

- le « décret *sur les obligations de gardiennage et de surveillance* prévu par l'article 12 de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, qui se heurte notamment aux réticences des organismes gestionnaires d'HLM (...) qui avaient exprimé de fortes inquiétudes au moment de l'adoption du texte, craignant les charges financières qui pourraient en résulter » ;

- le « décret en Conseil d'Etat prévu par l'article 15 de la même loi, sur le *marquage des véhicules*, les principaux constructeurs et importateurs (faisant) valoir que les coûts des dispositifs de marquage auraient des conséquences commerciales défavorables » ;

- ou « l'arrêté *fixant la liste des diplômes équivalents à la licence en droit* prévu par la loi du 30 décembre 1995 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques », dont les difficultés d'application ont conduit à une intervention du rapporteur. La commission ajoute que « le garde des sceaux a lui-même fait état, dans sa réponse à la question écrite de M. Michel Mercier (*JO du 4 juillet 1996, p. 1679*) des "réticences de la part de plusieurs organisations professionnelles". »

c) Les difficultés administratives ou juridiques :

- Encombrement des administrations :

Parmi les difficultés signalées, certaines résultent simplement **du nombre élevé de dispositions à prendre**, très inégal selon les lois, comme il a été indiqué plus haut.

La commission des Finances, relève que, pour sa part, 23 mesures d'application étaient attendues pour l'application de la loi n° 94-679 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier et ajoute que « deux ans après, une seule disposition reste encore en attente ».

La commission des Affaires économiques indique, en revanche, que la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 *de réglementation des télécommunications* « n'est pas encore applicable dans sa totalité, aucun des 24 textes réglementaires et trois rapports attendus n'ayant été publiés », tout en reconnaissant que ceci « se justifie pleinement compte tenu de la date de promulgation de la loi ».

Dans une étude particulièrement fouillée, cette commission met l'accent sur deux causes particulières qu'elle a observées et qui tiennent, en partie, à ses domaines de compétence : « la multiplication des phases d'expérimentation » et « le jeu de la réglementation européenne ».

- La multiplication des expérimentations préalables :

A titre d'illustration de cette première catégorie, elle cite les études entamées dans cinq sites expérimentaux afin *d'élaborer les projets de directives territoriales d'aménagement (DTA)* qui seront ensuite approuvées par décret, en application de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Elle mentionne également l'expérimentation concernant *la déclaration unique d'embauche et l'application d'une assiette commune pour le calcul de certaines cotisations sociales*, préalable à l'application de l'article 32 de la loi relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle (formalités prescrites en matière sociale).

- L'attente d'une réglementation européenne :

A titre d'illustration de cette seconde catégorie de causes, la commission mentionne que « les administrations concernées ont indiqué à plusieurs reprises que certains délais dans la rédaction de décrets *résultaient de l'intervention ou de l'attente de texte communautaire, notamment en matière d'aménagement du territoire* ». La commission **n'admet toutefois que partiellement cet argument** qui, à son avis, « ne doit pas pour autant conduire à des retards excessifs ».

Cette cause de retard est également signalée par **la commission des Affaires culturelles** : « le décret relatif à la « chronologie des médias » (article 10 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, modifié en 1994) reste suspendu à la modification de la directive « Télévision sans frontières », qui devrait permettre de lever les incertitudes relatives à la fixation du

point de départ des délais d'exploitation des oeuvres ». La commission ajoute que « le problème résultant de la non-application de l'article 24 de la loi, modifié en 1990 et *relatif aux obligations applicables aux services diffusés par des satellites de télédiffusion*, devrait être résolu par le projet de loi sur la communication audiovisuelle, en cours d'élaboration, qui doit proposer d'unifier le régime juridique des services diffusés par satellites ».

- L'allongement des délais lorsque les décrets sont soumis à l'examen du Conseil d'Etat :

L'examen des projets de décret par le Conseil d'Etat constitue une garantie mais peut également conduire à allonger les délais, comme c'est le cas dans les deux exemples suivants, relevés par la **commission des Affaires économiques** :

A propos de la loi n° 91-2 du 3 janvier 1991 *relative à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels*, la commission signale que « l'article 2 prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'autorisation des épreuves et compétitions de sports motorisés » et qu' « une version de ce décret, n'(ayant) pas reçu l'avis favorable du Conseil d'Etat, (...) doit donc faire l'objet d'une nouvelle rédaction ».

La commission mentionne en outre l'exemple suivant : « L'article 6 de la loi de *modernisation de l'agriculture* donne une nouvelle rédaction pour les articles 33, 34 et 35 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la promotion de la montagne et prévoit, à cet égard, un décret en Conseil d'Etat pour *l'attribution du terme « montagne » aux denrées alimentaires et aux produits agricoles*. Ce projet de décret, après avoir fait l'objet d'une consultation auprès des organisations professionnelles, a été transmis au Conseil d'Etat. Ce texte n'ayant pas reçu un avis favorable devra être modifié et soumis à un nouvel examen du Conseil d'Etat ».

d) *Les obstacles budgétaires :*

La **commission des Affaires culturelles** signale que « d'après les informations recueillies », le projet de décret *appliquant l'article 4 relatif aux contrats d'association à l'école*, de la loi de programmation n° 95-836 du 13 juillet 1995 du « nouveau contrat pour l'école », « fait l'objet de négociations difficiles avec le ministère du travail, en raison notamment de ses incidences financières ».

- Néanmoins, une fois surmontées les réticences éventuelles du ministère des finances, qui apparaissent dans plusieurs des exemples cités par les commissions parmi les « aléas des négociations interministérielles », il n'est pas certain que l'application des dispositions législatives porte vraiment tous ses effets.

- Les difficultés d'ordre budgétaire sont signalées tout d'abord au moment de l'élaboration et de la signature des textes : la commission des Affaires économiques constate, pour sa part, que « le fonds national de développement des entreprises, créé par l'article 43 de la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire n'a pas (...) encore fait l'objet de mesures d'application », estimant « hautement souhaitable que l'administration des Finances, chargée de la mise en oeuvre de cette disposition, vainquant ses réticences, se conforme à la volonté du législateur ».

La commission des Affaires économiques fait également observer que l'intervention des décrets nécessaires ne suffit pas à rendre effectives les dispositions dont l'application était attendue : si le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables « a fait l'objet de quatre textes réglementaires », en particulier le décret en Conseil d'Etat n°95-522 du 4 mai 1995 relatif au comité de gestion de ce fonds et l'arrêté du 5 mai 1995 portant nomination de ce comité, « les modalités de répartition des crédits entre les fonds privent en pratique le comité de gestion (qui s'est réuni à deux reprises) d'une partie de ses pouvoirs ». La commission mentionne, également, les difficultés budgétaires du fonds de gestion de l'espace rural, créé en application de la même loi.

La commission des Affaires sociales signale la loi n° 95-881 du 4 août 1995 instituant le *contrat initiative-emploi* (CIE), en remarquant que « toutes les dispositions de cette loi sont applicables, mais (que) les mêmes remarques que pour la loi quinquennale peuvent être formulées : jugé trop coûteux en raison de son succès et des effets pervers qu'il entraîne, le CIE a été modifié par le décret n° 96-702 du 7 août 1996 pour mieux cibler les bénéficiaires. L'article 96 du projet de loi de finances pour 1997 modifie la loi pour davantage concentrer le dispositif sur les cas les plus graves. Un nouveau décret interviendra donc pour redéfinir les publics visés ».

La commission des Finances mentionne, pour sa part, l'article 54-1 (*Extinction comptable du Fonds national des abattoirs*) de la loi de finances rectificative pour 1993 (n° 93-1353 du 30 décembre 1993). Elle fait observer que « la publication du décret fixant les conditions d'extinction comptable du Fonds national des abattoirs est suspendue à la décision qui sera prise quant à l'affectation du solde comptable positif dégagé par la gestion de cette structure (environ 25 millions de francs) ». « A ce sujet, souligne la commission, un conflit oppose la Fédération nationale des collectivités propriétaires d'abattoirs publics (FNCPAP), qui souhaite un retour de ces sommes vers les collectivités concernées, et le ministère de l'économie et des finances, qui demande un reversement de ce solde comptable en recette du budget général de l'Etat. Aucune arbitrage n'étant intervenu à ce sujet, la date de parution du décret demeure incertaine ».

- Les préalables financiers ne se réduisent pas à des contraintes budgétaires publiques, comme le montre la note de la commission des Affaires culturelles à propos de l'application de la loi n° 96-590 du 2 juillet 1996 relative à la « Fondation du patrimoine » qui « est subordonnée à la publication du décret en Conseil d'Etat

approuvant les statuts et *prononçant la reconnaissance d'utilité publique de la « Fondation du patrimoine »* tandis que « ce décret ne pourra lui-même intervenir avant l'engagement des fondateurs dont les apports permettront de constituer la « Fondation ». »

2. Explication et appréciation de la gravité des retards

L'intérêt de l'analyse qualitative des commissions réside dans les nuances qu'elle permet d'apporter concernant le degré de gravité des retards d'application ou de responsabilité du gouvernement dans les lenteurs constatées.

- Si des carences relevées dans l'application des lois appellent, légitimement, les plus vives protestations -on en a vu des exemples plus haut-, certains retards peuvent être considérés comme excusables, à des degrés divers.

Ainsi, comme le fait observer la **commission des Affaires sociales** à propos de la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale : « La plupart des mesures d'application prévues par cette loi, dans ses aspects sanitaires, ont été publiées. La dernière en date (décret n° 96-531 du 14 juin 1996 relatif à la publicité pour les médicaments et certains produits à usage humain et modifiant le code de la santé publique) était particulièrement attendue ; l'important délai de publication (deux ans et demi après la promulgation de la loi), estime la commission, s'explique aisément par l'importance des enjeux (en particulier en ce qui concerne la publicité en faveur des entreprises pharmaceutiques et des officines de pharmacie) ».

La commission expose, à un autre endroit, en détail, les raisons multiples qui se sont combinées pour aboutir à l'application tardive de la loi n° 94-678 du 8 août 1994 relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n° 92-49 et n° 92-96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du Conseil des communautés européennes, dans les termes suivants : « une certaine dérive, de l'ordre de six mois, peut être constatée au regard du calendrier initial du secrétariat général du Gouvernement ainsi que des objectifs internes du ministère des affaires sociales ». La commission estime que « les raisons qui expliquent la relative lenteur de la mise en place de la loi du 8 août 1994 précitée ont déjà été exposées lors des précédents bilans de l'application des lois : ampleur de la réforme qui portera au total sur près de 300 à 400 articles d'ordre réglementaire, nécessité de respecter une cohérence globale de la codification, multiples liaisons fonctionnelles avec le secteur des assurances dont la tutelle ne relève pas du ministère des affaires sociales mais de la direction du Trésor au ministère de l'économie et des finances, concertation préalable indispensable avec les partenaires sociaux s'agissant d'une réglementation relative à des institutions prioritaires ». Elle ajoute que « ce dernier point justifie notamment le retard pris par le décret d'application relatif à l'adoption par les entreprises des accords et conventions déterminant les garanties collectives complémentaires. Ce décret, dont la parution était prévue au premier semestre 1995, a bien fait l'objet d'un avant-projet initial, mais celui-ci a été rejeté par les syndicats lors des consultations préalables. L'objectif du ministère -poursuit la commission- est de faire paraître ce décret, actuellement en préparation, au cours du premier semestre

1997 ». Elle ajoute qu' « aux facteurs de retard précédemment exposés vient s'ajouter une nouvelle complication : s'agissant de règles techniques, telles que le calcul des marges de solvabilité ou des provisions techniques, la parution du décret ne présente d'utilité pour les organismes concernés *que si elle est accompagnée des arrêtés* fixant les détails techniques des dispositifs retenus ».

• L'on peut néanmoins s'interroger sur la **propension parfois observée de certains ministères à utiliser une réglementation ancienne pour appliquer des dispositions nouvelles** : plusieurs cas sont cités par la **commission des Affaires culturelles**, notamment dans le secteur de l'éducation.

Ainsi, cette commission évoque-t-elle l'application de *la loi d'orientation n° 89-486 du 1er juillet 1989 (modifiée) sur l'éducation*. Elle souligne que « l'article 11-4, relatif à *l'autorisation d'absence et à l'indemnisation des représentants des parents d'élèves* prévoyait, pour son application, un décret en « Conseil d'Etat ». La commission précise que « la loi n° 91-772 du 7 août 1991, insérée dans le code du travail, a développé les possibilités d'action des représentants des parents d'élèves en prévoyant un congé de représentation, et que le décret n° 92-1058 du 30 septembre 1992 a précisé les modalités d'application de ce congé », de sorte que « d'après les informations recueillies, ces dispositions sont suffisantes pour garantir aux parents d'élèves une participation effective à la vie scolaire et ce renvoi au code du travail rend inutile l'adoption d'un texte réglementaire spécifique dans la loi d'orientation sur l'éducation ».

La même commission précise, concernant l'article 1-IV-2 de la *loi n° 92-678 du 10 juillet 1992 relative à la validation d'acquis professionnels pour la délivrance de diplômes et portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale*, relatif aux conditions de prise en compte d'études, d'expériences professionnelles et d'acquis professionnels pour remplacer une partie des épreuves conduisant à la délivrance de certains diplômes, que « d'après les informations recueillies, le décret n° 93-489 du 26 mars 1993 et l'arrêté du 19 mars 1993 précisent les conditions de mise en oeuvre de cette validation pour les diplômes de l'enseignement secondaire, tandis que le décret n° 93-538 du 27 mars 1993, complété par un arrêté pris à la même date les précise pour les diplômes nationaux de l'enseignement supérieur », et que « ces dispositions, qui restent en vigueur, ne rendent pas nécessaire -aux dires de l'administration concernée- une mesure d'application complémentaire ».

Les exemples cités plus haut à partir des notations des commissions complètent donc utilement la première analyse, quantitative, qui figure en première partie du présent rapport.

Les communications des commissions sur l'application des lois apportent de plus, cette année, **des précisions intéressantes sur l'évolution du contrôle de l'application des lois, qui tend vers une diversification de ses formes et, surtout, vers un renforcement du suivi politique. Ainsi observe-t-on un renforcement du lien entre les travaux de contrôle et les travaux législatifs.**

IV. L'ÉVOLUTION DU CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS

1. L'étude des circulaires d'application

Les observations des commissions portent également sur les précisions qu'apportent certaines circulaires à l'application des lois. Ainsi se confirme l'utilité du contrôle exhaustif effectué au Sénat. On peut citer, en particulier :

- une circulaire du 27 février 1996 relative à *la lutte contre les bruits de voisinage*, pour compléter l'application de la loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit ;

- une circulaire du 24 avril 1996 *relative aux dispositions applicables au bâti et ouvrages existants en zone inondable*, publiée pour compléter l'application de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement ;

- *la circulaire ministérielle du 29 décembre 1995 publiée au Journal officiel* du 23 mars 1996 qui, en application de l'article L.441-3 du code de la construction et de l'habitation issu de l'article premier de la loi n° 96-162 du 4 mars 1996, *fixe les plafonds de ressources des bénéficiaires de logement d'habitation à loyer modéré ainsi que la révision annuelle de ces plafonds* ;

- une circulaire du ministre de la recherche du 16 avril 1996 (JO du 2 juin) relative aux utilisations *d'organismes génétiquement modifiés* (OGM) à des fins de recherche, de développement d'enseignement, qui rappelle les principes de la réglementation de ces utilisations ainsi que les modalités d'agrément et de contrôle qui leur sont applicables. En annexe à cette circulaire -rappelle la commission-, sont récapitulés tous les textes applicables à ces utilisations : en premier lieu, la loi n° 92-654 du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés et modifiant la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ;

- enfin, la circulaire du 19 mars 1996 publiée au Journal officiel du 20 mars 1996 laquelle explicite notamment *le champ d'application de la loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française et l'étendue des dérogations éventuelles à l'obligation d'emploi de la langue française*. Comme l'analyse la **commission des Affaires culturelles**, « la circulaire précise également la portée de l'article 2 de la loi *par rapport au droit des marques*. Notamment, elle s'applique aux mentions et messages dont la circulaire donne une définition précise qui comprend

notamment les messages qui ont été enregistrés dans une marque. Enfin, suite aux difficultés d'application de l'article 2 dans le secteur des jeux vidéo et des logiciels informatiques où les modes d'emploi directement intégrés dans les logiciels pouvaient être assimilés aux logiciels et donc protégés par les droits d'auteur, la circulaire du 19 mars 1996 rappelle que l'article 2 de la loi s'applique dans ce domaine ». La commission donne ces précisions après avoir évoqué *en détail les répercussions de la décision du Conseil constitutionnel n° 94-345 du 29 juillet 1994, laquelle avait privé de base légale le décret n° 86-439 du 11 mars 1986 relatif à l'enrichissement de la langue française, auquel faisaient référence les articles 5 et 14 de la loi.*

Cet approfondissement s'accompagne, semble-t-il, **d'une implication croissante des parlementaires dans le suivi du contrôle** de l'application des lois, qui prend la forme d'interventions de sénateurs à titre individuel, celles de rapporteurs sur le projet de loi en particulier, mais tend également à s'intégrer dans les travaux de contrôle décidés par les commissions permanentes.

2. De l'approfondissement du suivi à l'évaluation

Les commissions permanentes, en suivant l'application des dispositions législatives qu'elles ont examinées au fond **apportent des commentaires sur la manière dont le pouvoir réglementaire est intervenu**. Le contrôle n'est donc pas seulement critique, il tend à resituer les mesures d'application dans leur contexte, par exemple, sur les dispositions recensées comme « envisagées » sur la base informatique, ou sur la date des lois. Ainsi, **la commission des Affaires sociales** précise-t-elle à propos de *la loi n° 96-63 du 29 janvier 1996 en faveur du développement des emplois de services aux particuliers* que « le décret fixant le montant de l'aide ouvrant droit à exonération est antérieur à la promulgation de la loi, puisque celle-ci généralise et étend le dispositif d'aide aux emplois familiaux en supprimant son caractère expérimental ».

La commission décrit, par ailleurs, *la poursuite de l'application de la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle*, dans les termes suivants : « La plupart des décrets d'application de la loi quinquennale sont parus et notamment le décret très attendu relatif au titre de maître d'apprentissage. Par ailleurs, plusieurs autres décrets sont pris en application de la loi quinquennale, mais à titre de « deuxième génération ». Ces décrets étendent, apportent des précisions, corrigent ou même suppriment certains dispositifs : il en est ainsi du décret n° 96-703 du 7 août 1996 ou de celui n° 96-297 du 9 avril 1996, qui s'inscrivent dans le mouvement de réforme du système de collecte des fonds de la formation professionnelle, des textes encadrant de

plus en plus strictement l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (prélude à une modification en profondeur prévue à l'article 94 du projet de loi de finances pour 1997) ». « Ces textes d'application -estime la commission- marquent en fait les infléchissements apportés aux dispositifs et aux orientations de la loi quinquennale à l'occasion des débats postérieurs ».

La commission des Lois présente une analyse détaillée de l'activité réglementaire en cours pour l'application de *la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours et de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans le corps des sapeurs-pompiers.*

La commission des Affaires économiques fait le point sur la réforme engagée par la loi n° 94-2 du 3 janvier 1994 relative à *la reconnaissance de qualité des produits agricoles et alimentaires*, dont elle estime qu'« il est désormais possible de considérer qu'elle est totalement applicable ». La commission rappelle l'objet de cette réforme et détaille le rôle des différentes commissions spécialisées chargées de la mettre en oeuvre.

L'application de **la loi d'orientation n° 95-115 du 4 février 1995, relative à l'aménagement et au développement du territoire** a d'ailleurs fait l'objet d'une présentation publique du bilan de son application, « un an après », lors d'un colloque qui s'est tenu au Sénat le 6 février 1996. Cet exposé était d'autant plus intéressant que cette loi a ouvert, comme le dit la commission des Affaires économiques, « plusieurs chantiers législatifs et réglementaires ».

La communication de cette commission sur l'application des lois recense notamment, « la préparation des projets de loi prévus par la loi d'orientation », en indiquant que « les commissions thématiques (...) ont rendu leurs premières conclusions », « à partir de la synthèse définitive de la consultation régionale, des rapports des groupes transversaux du Plan et de la contribution des ministères ». Elle annonce par ailleurs qu'à partir de ces travaux, « le projet de loi portant approbation du schéma national (devrait être) présenté au Parlement en avril 1997. Ces notations concernant les projets de loi « induits » par la loi d'orientation, complètent celles relatives à l'activité réglementaire « relativement intense » sur la période écoulée, qui a permis la création de plusieurs des instances prévues par la loi d'orientation ainsi que l'« entrée en action » progressive des instruments financiers créés par elle.

3. Les interventions sénatoriales et leurs effets

- Comme il est naturel dans les commentaires des commissions sur le suivi de l'application des lois, des interventions de sénateurs sur l'application d'une loi en particulier, ou sur ce problème en général, sont citées.

La commission des Affaires économiques a mené une étude sur les lois qui ont ainsi fait l'objet de **sept questions écrites** à propos de leur application : « la loi n° 96-162 du 4 mars 1996 relative au supplément de loyer de solidarité », « la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat », « la loi n° 94-588 du 15 juillet 1994 modifiant certaines dispositions du code minier », « la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau ». Elle ajoute que « ces questions ont porté sur la difficulté rencontrée lors de leur mise en oeuvre (une question) » et que « par ailleurs, deux questions ont porté sur l'application des lois globalement », toutes ces questions ayant « donné lieu à une réponse ministérielle ».

Ainsi, la commission mentionne-t-elle, concernant l'application de l'article 94, résultant d'un amendement parlementaire et relatif au pouvoir de substitution des maires d'imposer la remise en état des friches, pour des motifs d'environnement, la réponse à la **question n° 16-827 du 25 juillet 1996 de M. Georges Gruillot, sénateur**, (indiquant) qu'un projet de texte est en cours d'élaboration.

Elle cite également, concernant l'application de l'article 6 de la loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit, la **réponse à la question n° 16-501 du 4 juillet 1996 posée par M. Philippe Richert, sénateur**, auquel « il a été indiqué qu'un projet de décret comportant notamment la nomenclature des activités bruyantes, sportives et de plein air susceptibles de causer des nuisances sonores, était en cours d'élaboration, devrait être déposé pour avis au Conseil d'Etat à l'automne et pourrait donc paraître début 1997 ».

- **Les autres formes d'interventions de sénateurs** sur le sujet de l'application des lois ont également été relevées. Parmi celles-ci figurent au premier rang celles des rapporteurs.

Ainsi, **la commission des Affaires culturelles** rappelle-t-elle que le **rapporteur sur la loi du 16 juillet 1984 modifiée relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives** « s'est à plusieurs reprises inquiété du retard observé dans (la) parution » du décret relatif aux installations sportives provisoires ouvertes au public, qui devrait être publié en novembre 1996 ». La commission signale, en outre, qu'un décret relatif aux installations sportives provisoires ouvertes au public, nécessaire à l'application de l'article 42-2 de cette même loi, « qui devrait être publié en novembre, constitue une pièce essentielle du

dispositif adopté en 1992 pour améliorer la sécurité des installations et manifestations sportives, et (que) le rapporteur de la loi s'est à plusieurs reprises inquiété du retard observé dans sa parution ».

La commission des Affaires économiques rappelle, par ailleurs, que le rapporteur d'un projet de loi examiné par elle avait mis en garde le Gouvernement sur les problèmes que soulèverait l'application d'un projet de loi : il s'agit de la loi relative aux relations de sous-traitance dans le domaine du transport routier de marchandises, sur laquelle la commission formule les observations suivantes : « (on ne saurait) imputer au Gouvernement actuel la non-adoption d'un texte pour l'application de l'article 5 de la loi n° 92-1445 du 31 décembre 1992, relative aux relations de sous-traitance dans le domaine du transport routier de marchandises. *C'est, en effet, la totalité de la loi qui est restée lettre morte*, au point que les professionnels du transport routier ont cru devoir faire examiner par le Parlement, au printemps 1996, dans le cadre de l'examen de ce qui est devenu la loi n° 96-588 du 1er juillet 1996 sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales, une disposition étendant à leur secteur d'activité une clause de « prix anormalement bas ». **Le Sénat, dès 1992, avait pourtant, par la voix de son rapporteur, prêté des difficultés de mise en oeuvre de la loi « sous-traitance »,** souligne la commission.

On notera, comme le relève **la commission des Affaires sociales**, que « la lenteur avec laquelle l'administration prépare les textes d'application de (la loi n° 94-654 du 29 juillet 1994 relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale, à la procréation et au diagnostic prénatal) a suscité à juste titre l'émoi de nombreux parlementaires et semble avoir entraîné une prise de conscience du Gouvernement », ayant conduit à des déclarations formulées le 3 octobre 1996, à l'occasion d'une conférence de presse, par M. Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat chargé de la santé et de la sécurité sociale.

On relèvera tout particulièrement **la lettre adressée au Premier ministre par M. Jacques Larché, président de la commission des Lois**, pour, comme le rapporte la commission des Lois, « lui faire part d'une observation d'ordre juridique « à propos de deux décrets ainsi que d'une circulaire en date du 1er septembre 1996 relatifs au régime des déclarations de situation patrimoniale, textes qui « permettront », selon les termes de M. le Président Jacques Larché, à toutes les personnes concernées de prendre la mesure précise des modalités pratiques de mise en oeuvre des dispositions adoptées par le législateur en février 1995 ». « En (sa) qualité d'auteur de l'amendement dont résulte le texte actuel de la loi », M. Jacques Larché a donc souhaité que soit reprise « purement et simplement la formule » de « délégation de signature », intentionnellement retenue lors de l'examen de la loi, de préférence à l'expression de « délégation de fonctions », plus large, systématiquement visée par la circulaire. (Il s'agit de l'application de la loi n° 95-116 du 8 février 1995 relative à la déclaration de patrimoine des membres du Gouvernement et des titulaires de certaines fonctions).

4. L'intégration de la préoccupation d'application des lois dans les travaux de contrôle des commissions

La commission des Lois rappelle, que parmi les « remèdes » adoptés pour réduire les lenteurs observées dans l'application des lois, **elle a diversifié ses modes de contrôle, « par les avis budgétaires », « par les missions d'informations et les groupes de travail », par les déplacements de délégations de la commission ».**

La commission mentionne les informations recueillies à partir des **questionnaires budgétaires** et plus particulièrement « l'avis n° 82 (1995-1996) de M. Jean-Marie Girault sur les crédits des territoires d'outre-mer (qui) fait le point sur les lois applicables aux territoires d'outre-mer, ce qui permet de contrôler que le décalage entre la métropole et ces territoires, du point de vue de l'application des lois, ne soit pas trop important ».

La commission cite également **les travaux de la mission d'information chargée d'évaluer les moyens de la justice**, créée en son sein, et le fait que « le rapporteur (M. Pierre Fauchon ait) notamment souligné le paradoxe entre la situation d'engorgement des tribunaux et la non-application des lois qui permettent d'apporter une solution à ce problème » (particulièrement les lois de programme n° 95-9 du 6 janvier 1995 relative à la justice et la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative).

La commission rappelle enfin **les déplacements d'une délégation** composée de MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Jean-Paul Amoudry dans des commissariats de police de Paris, afin de vérifier les conditions de maintien en garde à vue, ainsi que sa rencontre avec le préfet de police de Paris, des directeurs des services de police et des fonctionnaires de la brigade des stupéfiants.

• Bien que les autres commissions n'aient pas expressément mentionné ce type de diversification du suivi, l'on en observe néanmoins la trace **dans les comptes rendus de certaines réunions de commissions tels qu'ils paraissent au bulletin des commissions** : la venue d'un ministre, l'examen du budget sont, en particulier, des étapes permettant de faire le point sur l'état d'application d'une législation, en matière d'environnement ou d'aménagement du territoire, par exemple.

Ainsi, la mise en application progressive de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a-t-elle suscité un intérêt soutenu de la part de plusieurs commissions (la commission des Finances, notamment), mais plus particulièrement de la commission des Affaires économiques ; lors de l'audition de M. Jean Arthuis, ministre de l'Economie et des Finances, le 2 novembre 1995, M. Jean François-Poncet, président de la commission, l'a interrogé sur ce point.

Lors de son audition, le 14 novembre 1995, par **la commission des affaires économiques**, Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement, a présenté un

bilan de l'application du titre II de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, titre regroupant les dispositions relatives à la prévention des risques naturels.

De même, M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, le 5 mars 1996, a notamment précisé l'état d'application de la loi de modernisation de l'agriculture n° 95-95 du 1er février 1995, après avoir présenté à la même commission, deux rapports demandés par cette loi.

M. Gérard Braun, le 19 mars 1996, lors de l'audition par la commission des affaires économiques de M. Yves Galland, ministre délégué aux finances et au commerce extérieur, pour la préparation de l'examen du projet de loi relatif à l'équilibre des relations commerciales, a souligné les difficultés présentées par l'application de la loi n° 92-1442 du 31 décembre 1992 sur les délais de paiement.

On peut citer également les auditions thématiques menées par plusieurs commissions, **en particulier par la commission des Affaires étrangères**, tout au long de la session, et plus particulièrement en janvier et février 1996 destinées à nourrir les réflexions de la commission sur l'avenir de la défense française et des industries d'armement, et faisant suite aux auditions traditionnelles des chefs d'état-major des différentes armes au moment de la préparation du projet de loi de finances ; ces auditions ont été complétées par celles menées sur l'avenir du service national, retracées dans le rapport d'information de M. Serge Vinçon publié le 9 mai 1996 (n° 349 - 1995-1996). Puis, après le vote de la loi de programmation militaire pour 1997-2002, la commission a auditionné M. Charles Millon, ministre de la défense, pour s'informer sur les restructurations qu'entraîne cette loi.

Par ailleurs, dans son rapport sur les crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle dans le projet de loi de finances pour 1996, devant la **commission des Finances**, le 18 octobre 1995, M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a dressé un bilan de la politique de l'emploi, développant notamment des thèmes tels que ceux de la formation et de l'adaptation aux besoins des entreprises, du retrait d'activité et des revenus de remplacement, des publics prioritaires des politiques de l'emploi. Ce bilan trouve sa suite dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 1997, présenté à la commission le 15 octobre 1996, qui analyse notamment les effets de certaines dispositions de la loi quinquennale sur l'emploi du 20 décembre 1993.

Devant la **commission des Affaires sociales**, M. Pierre Lagourgue, rapporteur pour avis sur les crédits de l'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 1996, a dressé, le 17 octobre 1996, un bilan des aspects sociaux de la politique menée dans les départements d'outre-mer.

L'élaboration des ordonnances prévues par la loi n° 95-1348 du 30 décembre 1995 autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale, a également été suivie de près par la commission des Affaires sociales, comme en témoigne, par exemple, l'audition de

MM. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales et Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat à la santé et aux affaires sociales. La commission a ainsi été consultée sur les trois documents d'orientation (architecture et gestion des caisses, maîtrise des dépenses de médecine ambulatoire, réforme de l'hospitalisation) destinés à la rédaction des ordonnances.

Les comptes rendus des nombreuses auditions menées par la mission d'information de la **commission des Affaires culturelles** sur l'orientation des étudiants dans les premiers cycles universitaires fournissent d'autres exemples encore de ce type de bilan et d'évaluation.

CONCLUSION

L'ARTICULATION ENTRE LE SUIVI DE L'APPLICATION DES LOIS ET LE TRAVAIL LÉGISLATIF

• Les notations recueillies par les commissions permanentes au cours de leur travail de suivi de l'application des lois **confirment le renforcement du lien existant entre les travaux de contrôle du Parlement et son rôle de législateur**. Cette observation s'applique à des phénomènes différents, parmi lesquels deux sont relativement classiques. Il s'agit, tout d'abord, **de l'intervention de mesures législatives « corrigeant » certaines dispositions qui posaient des problèmes d'application**, objet fréquent d'un certain nombre d'articles de loi portant diverses dispositions d'ordre social ou d'ordre financier.

La commission des Lois donne un exemple de « correction » législative de ce type, lorsqu'elle déclare : « Il s'avère que si les lois ne sont pas appliquées, c'est parce qu'elles contiennent des dispositions difficilement applicables, voire inapplicables. Une solution consiste à *repousser la date d'entrée en vigueur de la loi*. Ainsi, compte tenu des difficultés prévisibles de mise en place de la réforme des assises, le Gouvernement a-t-il cru raisonnable de reporter la date d'entrée en vigueur du texte portant réforme de la procédure criminelle au 1er octobre 1998 ». (C'est ce que prévoit l'article 141 du projet de loi déposé à l'Assemblée nationale).

La commission rend néanmoins compte des protestations de M. Luc Dejoie, rapporteur au nom de la commission des Lois du Sénat, devant ce type de procédure, lors du vote, « dans le cadre de la loi n° 95-1349 du 30 décembre 1995, qui avait pour objet de modifier le mode de désignation du conseil national des barreaux », d'un article conduisant, de fait, à retarder l'entrée en vigueur de dispositions figurant dans la loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990, relatives aux conditions de diplôme donnant accès aux professions de conseil juridique.

La commission des Affaires culturelles se réfère à une procédure de cet ordre à propos des articles 3-6 et 7 de la loi n° 92-678 du 10 juillet 1992 relative à la validation d'acquis professionnels pour la délivrance de diplômes et portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale, relatifs aux conditions de création, à la composition, à l'organisation et au fonctionnement de la commission paritaire d'établissement, « compétente à l'égard des corps d'ingénieurs, des personnels techniques et administratifs de recherche et de formation et participe d'une double nature : commission administrative paritaire d'une part, comité technique paritaire d'autre part ». La commission rapporte que « d'après les informations recueillies, cette double compétence rend le dispositif inapplicable, dans la mesure où la loi n'a

pas prévu la représentation de l'ensemble des personnels non enseignants de l'établissement au sein de cette commission » et qu' « une modification législative devait être proposée par le Gouvernement à cet effet lors de la discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social en décembre 1994 ; elle reste cependant inscrite au programme de travail du Gouvernement ».

• Il s'agit également, d'autre part, des inconvénients déjà signalés précédemment, dus à l'**interférence de mesures législatives nouvelles avec des dispositions récentes et parfois non encore totalement appliquées.**

Plusieurs commissions prévoient que parmi les réformes annoncées pour la session 1996-1997 ou même déjà amorcées, certaines présenteront ces caractéristiques. Il en va ainsi notamment du projet de *loi portant pacte de relance pour la ville et du projet de loi annoncé visant à la lutte contre l'exclusion*, qui modifieront « sans doute » les dispositifs de la loi n° 96-376 du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage, estime la commission des Affaires sociales.

La commission des Affaires économiques, pour sa part, souligne que dans *les zones de revitalisation rurale*, dont la liste est définie grâce à la parution du décret n° 96-116 du 14 février 1996 en application de la loi d'orientation pour l'aménagement de territoire, si les mesures fiscales dérogatoires sont applicables, « l'exonération de cotisations sociales, prévue par l'article 58 de la loi d'orientation, ne sera cependant possible qu'après l'entrée en vigueur des dispositions de la loi portant pacte de relance pour la ville, actuellement soumise à l'examen du Sénat, laquelle tend à modifier l'article 58 ».

La même commission note, par ailleurs, qu'« il serait ainsi infondé d'imputer au seul Gouvernement actuel la responsabilité de la non-prise d'une dizaine de décrets d'application de la loi d'orientation des transports intérieurs -la LOTI- n° 82-1153 du 30 décembre 1982 (articles 11, 12, 13, 19, 22 paragraphe II, 23, 28, 35, 38, 42), alors même que la révision de la LOTI est annoncée, pour faciliter l'évolution statutaire de la SNCF, à l'automne 1996 ».

La commission des Affaires culturelles remarque que « le problème résultant de la non-application de l'article 24 de la loi, modifié en 1990 et relatif aux obligations, applicables aux services diffusés par satellites de télédiffusion (ce qui a fait l'objet de protestations de la part du conseil supérieur de l'audiovisuel), devrait être résolu par le projet de loi sur la communication audiovisuelle en cours d'élaboration, qui doit proposer d'unifier le régime juridique des services diffusés par satellites ».

La même commission fait, par ailleurs, observer que deux articles (28 et 35) de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur n'ont jamais encore été appliqués et que « cette matière devrait faire l'objet prochainement de nouvelles mesures de « modernisation des universités » annoncées par le ministre en conclusion des états généraux de l'université ».

Il en va de même -remarque la commission- pour l'article 54-4 relatif aux conditions de recrutement des chercheurs pour des tâches d'enseignement, matière qui « devrait également faire l'objet de mesures annoncées par le ministre ».

• Un aspect plus novateur de ce phénomène mérite en outre d'être signalé cette année : il semble, d'après les notes des commissions, que l'attention portée au suivi de l'application des lois **débouche progressivement sur une prise en compte renforcée, de la part des sénateurs, non seulement de l'application formelle des dispositions, matérialisée par la parution des décrets et des rapports, mais de leur effectivité.** Ainsi, comme nous l'avons vu plus haut, plusieurs des observations des commissions **amorcent-elles une évaluation** de la législation. De manière générale, de la part de toutes les commissions, un regard de plus en plus précis est porté non seulement sur le rythme mais également sur les conditions du travail réglementaire, sur les blocages les plus fréquents. Les commissions parviennent ainsi à cerner, dans les cas les plus difficiles, quels sont les obstacles qui compliquent et retardent particulièrement l'application de certaines dispositions, jusqu'aux cas extrêmes où le dernier remède se trouve être, parfois, un remaniement partiel de la législation.

Cette prise en compte fait évoluer la manière de légiférer elle-même.

• Une étape importante a été franchie cette année et les commissions en donnent des exemples, **grâce aux études d'impact accompagnant les projets de loi**, selon les termes de la circulaire du Premier ministre du 21 novembre 1995. Bien que cette mesure ne soit pas généralisée à tous les projets, elle est néanmoins accueillie par les commissions comme un progrès et reconnue, par la **commission des Affaires économiques**, comme le résultat **d'une demande croissante d'évaluation, a priori** comme *a posteriori*, qui s'est traduite, depuis plusieurs années, par une demande croissante de rapports au Parlement et trouve ici un début de satisfaction.

La commission des Affaires sociales rappelle qu'« une circulaire du Premier Ministre imposait la parution d'une étude d'impact en même temps que le dépôt des projets de loi et qu'à la suite d'un accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat, les études d'impact sont désormais mises à disposition des personnes qui en font la demande auprès du service de la distribution de la première Assemblée saisie ».

La commission des Affaires économiques, après avoir rappelé que « M. Alain Juppé, Premier Ministre, dans une circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en oeuvre de la réforme de l'Etat et des services publics, avait souhaité expérimenter, à compter du 1er janvier 1996, une véritable étude d'impact accompagnant les projets de loi et les principaux projets de décret qui devait, selon les termes de la circulaire, « permettre au Parlement, comme au Gouvernement, de légiférer et réglementer à bon escient, en les éclairant, mieux qu'ils ne le sont actuellement, sur la portée et les incidences des projets qui leur sont soumis selon des modalités définies par la circulaire du 21 novembre 1995, constate

que « seuls trois textes, sur les neuf projets de loi étudiés par la commission depuis septembre 1995, ont fait l'objet d'une telle étude au moment de leur dépôt devant les Assemblées : il s'agit des lois :

- n° 96-659 relative à la réglementation des télécommunications,
- n° 96-660 portant sur l'entreprise nationale France Télécom,
- n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat »,

tandis que « depuis lors, le projet de loi n° 511 d'orientation sur la pêche et les cultures marines a fait l'objet d'une étude d'impact remis à M. le Président du Sénat le 25 septembre 1996 ».

La commission des Lois estime que « les études d'impact (...) qui font l'objet d'une expérimentation depuis le 1er janvier 1996 **permettent de répondre à ce besoin d'évaluation en amont de la procédure législative** » et rappelle que « de telles études ont ainsi accompagné certains projets de loi, pour ce qui concerne la commission : le projet de loi constitutionnelle sur les lois de financement de la sécurité sociale, le projet de loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, le projet de loi relatif à l'enfance délinquante, le projet de loi sur le terrorisme et le projet de loi portant réforme de la procédure criminelle ». Ainsi, précise la commission, « sur ce dernier texte, le document préparé par le Gouvernement expose les avantages attendus de la réforme, prévoit la création de 100 postes de magistrats et 40 postes de greffiers, et estime le coût de la réforme à 93 MF au total. L'étude d'impact analyse également les incidences du projet de loi en termes de « formalités administratives » et de « complexité de l'ordonnancement juridique ». La commission insiste néanmoins sur le fait que « si les études d'impact sont un nouvel outil pour mesurer *ex-ante* les moyens humains et budgétaires qui seront requis, il demeure nécessaire pour le Gouvernement de procéder à des consultations préalables auprès des experts et des professionnels. Ceux-ci, au lieu de contribuer à retarder l'application des lois, pourraient ainsi souligner à temps, c'est-à-dire avant le dépôt d'un projet de loi, les probables difficultés d'application d'un texte ».

La commission des Affaires étrangères relève que « des études d'impact accompagnent également désormais les projets de loi tendant à autoriser l'approbation ou la ratification d'accords internationaux, même si leur intérêt est naturellement très inégal selon les textes concernés ». La commission ajoute que le projet de loi de programmation militaire a été accompagné, conformément à la circulaire du Premier Ministre, de la transmission d'une étude d'impact détaillée qui a fourni aux parlementaires un ensemble d'éléments d'appréciation complémentaires sur les conséquences attendues, notamment en terme d'emplois, des dispositions proposées ». Elle précise que la loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 197 à 2002, « contrairement à la loi votée en 1994 (...) ne prévoit pas d'actualisation ou de révision à mi-parcours. La période de

transition vers la professionnalisation, couverte par la programmation, étant considérée comme un tout, les crédits prévus sont fixés en particulier pour l'ensemble de la période 1997-2002 (185 milliards de francs constants 1995 par an) ». Néanmoins, le dépôt d'études d'impact, certes utile, ne peut suffire. La commission souligne, en effet, l'ampleur de la réforme en cause : « la nouvelle loi de programmation ne constitue **que le premier élément d'un vaste dispositif législatif** qui devra accompagner la réforme d'ensemble de notre système de sécurité qui est engagée :

- sur le plan des équipements, d'abord, la programmation 1997-2002 n'est que la première de trois lois de programmations successives qui doivent déboucher sur un nouveau modèle d'armée, conformément au travail de planification à l'horizon 2015 sur la base duquel a été établie cette loi ;

- s'agissant de la mise en oeuvre de la professionnalisation, une série de textes législatifs complémentaires devront être adoptés, dont trois doivent être examinés au cours de la présente session parlementaire : le premier sur les mesures en faveur du personnel militaire, le deuxième sur la réforme du service national, et le troisième sur la future organisation des réserves ».

La commission insiste donc sur le fait que la crédibilité de cette réforme repose sur sa correcte application. Elle estime en effet que « si l'élaboration d'une nouvelle loi de programmation militaire était pleinement justifiée à la fois pour mettre en oeuvre les nouvelles orientations de la politique de défense et pour tirer les conséquences du « décrochage » entre les prévisions de la programmation votée en 1994 et la réalité des crédits militaires, **la succession de lois de programmation imparfaitement appliquées a conduit la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées à s'interroger sur le principe même de telles lois**. Le président de Villepin, rapporteur, s'est ainsi exprimé dans ces termes dans son rapport sur la nouvelle programmation (n° 427, 1995-1996, page 18) : « Tout doit être fait pour renforcer, développer et améliorer les mécanismes susceptibles de garantir l'exécution du projet de loi de programmation qui nous est soumis. Si tel ne devait pas être le cas, l'adaptation indispensable de la défense française se trouverait compromise ». Elle ajoute qu' « après les expériences malheureuses de 1992 (programmation avortée) et de 1994 (programmation mal appliquée et finalement abandonnée), c'est aussi le principe même des lois de programmation qui se trouverait durablement remis en cause ».

Ces observations manifestent **avec force l'attachement du Sénat à l'effectivité des dispositions qu'il vote**. Par ailleurs, comme en a fait état la commission des Lois, cette préoccupation le conduit à accueillir favorablement les moyens permettant de remédier, en particulier par « une meilleure préparation des textes présentés au Parlement », à des futures difficultés d'application et la présentation d'études d'impact y participe.

Les travaux de suivi de l'application des lois, tels que les commissions en rendent compte dans leur communication sur le sujet, ainsi que dans les documents

qu'elles peuvent fournir en réponse à des demandes ponctuelles, témoignent, pour leur part, **du souci de compléter l'évaluation a priori des effets de la loi par une vérification a posteriori, éventuelle source d'inspiration pour une future amélioration de la législation.** Ainsi, le contrôle de l'application des lois est-il appelé à prendre une dimension institutionnelle nouvelle, au coeur même du processus législatif. Il rejoindrait ainsi, par la même, les attentes des citoyens qui supportent avec de plus en plus d'impatience l'écart séparant l'annonce d'une mesure et son application « sur le terrain ».

ANNEXES

I - Observations adoptées par les commissions permanentes concernant l'application des lois au cours de l'année écoulée (extraits du « Bulletin des commissions »).

II - Liste des lois votées et promulguées au cours de la Xe législature (2 avril 1993 - 30 septembre 1996) qui n'ont encore reçu aucun des textes d'application prévus.

III - État de parution des rapports demandés par des dispositions législatives (IXe et Xe législatures).

IV - Interrogation de la base APLEG depuis le mois de septembre 1995 (statistiques établies par le service de l'informatique et du développement technologique).

I - Observations adoptées par les commissions permanentes concernant l'application des lois au cours de l'année écoulée (extraits du « Bulletin des commissions »)

- Commission des Affaires culturelles : mardi 22 octobre 1996
- Commission des Affaires économiques : mercredi 9 octobre 1996
- Commission des Affaires étrangères : mercredi 16 octobre 1996
- Commission des Affaires sociales : mercredi 23 octobre 1996
- Commission des Finances : mardi 22 octobre 1996
- Commission des Lois : mardi 1er octobre 1996

AFFAIRES CULTURELLES

Mardi 22 octobre 1996 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président. -

Au cours de la même réunion, le **président Adrien Gouteyron a fait une communication sur l'application des lois au 30 septembre 1996.**

Soulignant que le régime de la session unique imprimait désormais un rythme annuel au suivi, par chaque commission, de l'application des lois qu'elle avait rapportées, il a relevé, pour le regretter, qu'aucune des lois qui attendaient encore en septembre 1995 des textes d'application n'était devenue complètement applicable au 30 septembre 1996. Il a noté, en donnant divers exemples, que les lenteurs ou les difficultés de la concertation interministérielle étaient un facteur très important de " blocage " ou de retard dans l'élaboration des textes d'application. Il s'est en revanche félicité de ce que l'insistance des rapporteurs, les questions posées aux ministres lors des auditions en commission finissent souvent par donner des résultats et mentionné, à cet égard, la parution récente ou annoncée de certains textes d'application de la loi de 1992 modifiant la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 9 octobre 1996 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. -

M. Jean François-Poncet, président, a ensuite procédé à une communication sur le contrôle de l'application des lois. Le président a précisé que ce contrôle s'inscrivait dans la perspective nouvelle de la session unique et qu'il appartiendrait désormais à la commission de faire porter son appréciation sur des périodes annuelles. Pour la période courant du 16 septembre 1995, date où le contrôle s'était arrêté l'an passé, au 30 septembre de cette année, veille de la nouvelle session, il a procédé à un rapide constat d'ordre quantitatif faisant ressortir que 82 textes d'application -dont 64 décrets, 15 arrêtés, 3 circulaires-avaient été publiés au cours de cette période, soit un effort réglementaire à peine inférieur à celui de l'année précédente (96 textes publiés entre le 15 septembre 1994 et le 15 septembre 1995).

De manière plus globale, il a observé que seules trois lois antérieures à 1995 n'avaient reçu à ce jour aucun texte d'application : la loi du 11 juillet 1986 relative à la recherche scientifique marine et à la zone économique au

large des côtes du territoire, la loi du 28 juin 1994 instituant l'ordre des géomètres-experts et la loi du 15 juillet 1994 fixant les dates de clôture de la chasse des oiseaux migrateurs. Il a ajouté que le nombre, modeste, était à mettre en regard des 59 lois promulguées depuis 1981, pour lesquelles les mesures d'application avaient toutes été prises, ce qui les rendait entièrement applicables.

M. Jean François-Poncet, président, n'en a pas moins souligné les efforts qui restaient à accomplir pour prendre les quelque 300 mesures réglementaires nécessaires à la pleine application des 50 lois intéressant la commission qui n'étaient encore que partiellement applicables.

Après avoir indiqué que la note écrite qui allait être adressée aux membres de la commission comportait, outre une analyse détaillée des textes d'application publiés sur les lois votées depuis 1981, un volet d'ordre qualitatif intéressant les principaux secteurs d'activité de la commission, **M. Jean François-Poncet, président**, a souhaité présenter, à titre d'illustration, quelques commentaires sur l'application de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Il a tout d'abord noté qu'un indéniable effort avait été accompli pour la publication des textes d'application, puisque 19 d'entre eux étaient parus au cours de la période sous revue. Mais il a observé que la poursuite de la politique d'aménagement du territoire ne pouvait être appréciée à cette seule aune.

Au chapitre des points d'ombre, il a relevé que le texte tendant à créer le groupement d'intérêt public d'observation et d'évaluation de l'aménagement du territoire était toujours en souffrance, de même que le décret sur le fonds national de développement des entreprises, bloqué pour des raisons juridiques et financières.

Le président a, de plus, reconnu qu'au-delà de la sortie formelle des textes annoncés, certains d'entre eux

n'étaient pas appliqués conformément à l'esprit de la loi. Il a cité en exemple les modalités de fonctionnement du comité de gestion du fonds d'investissement pour les transports terrestres et les voies navigables (FITTVN) qui disposait de peu de marge de manoeuvre. Il a rappelé que le compte spécial du Trésor qui regroupait ses crédits était réparti de manière rigide entre les différentes actions, ce qui privait le comité de gestion de pouvoirs réels.

Il a ensuite précisé que le fonds de gestion de l'espace rural avait été mis en place, mais qu'il était dépourvu de crédits dans le projet de loi de finances pour 1997. Il a souligné que la politique d'aménagement du territoire ne pouvait exister que si elle était assortie d'un minimum de moyens financiers.

Le président a enfin rappelé que la loi d'orientation avait prévu le dépôt de plusieurs projets de lois essentiels à la mise en oeuvre de la politique qu'elle entendait initier et qu'aucun de ces projets n'avait été déposé à la date prévue.

Il a, en premier lieu, évoqué le projet de loi portant approbation du schéma national d'aménagement et de développement du territoire. Il n'en a pas moins souligné que celui-ci avait déjà justifié un intense travail préparatoire, notamment au sein des groupes de travail thématiques qui avaient rendu récemment leurs conclusions. Le président a précisé que le schéma national devrait être soumis au comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIAT) avant la fin de l'année, pour être présenté au Parlement courant 1997.

En second lieu, il a indiqué que le projet de loi prévu par l'article 61 de la loi d'orientation en faveur des zones rurales, était en cours de préparation et que le Gouvernement en annonçait le dépôt pour le début de 1997.

Il a, en dernier lieu, mentionné le projet de loi relatif à la clarification des compétences, soulignant à cette occa-

sion les difficultés que représentait l'enchevêtrement actuel.

M. Jean-François Le Grand a indiqué que la loi " Perben ", en cours de préparation, allait dans le sens d'une telle clarification et qu'elle donnait lieu sur le terrain à la consultation des élus. Il a estimé qu'une simplification des mécanismes de décision et des structures administratives était nécessaire.

M. François Gerbaud a souligné le décalage existant en matière d'aménagement du territoire entre l'effet d'annonce et la réalité sur le terrain, prenant comme exemple la mise en place des " pays " qui, parfois, entraîne une certaine confusion.

Il a noté qu'on rassemblait plus facilement les hommes sur un projet que sur des structures et a évoqué la crainte de perte d'identité que pouvaient inspirer les communautés de communes. Il a prôné le remplacement au niveau intercommunal de la dotation globale de fonctionnement (DGF) par un apport de la dotation globale d'équipement (DGE), plus adaptée à la mise en oeuvre d'un projet. Il a enfin souhaité que le Parlement soit plus vigilant, afin de limiter le nombre de dispositions législatives dont l'application était subordonnée à la publication d'un décret.

Tout en appelant de ses vœux une simplification dans les structures intercommunales, **M. Dominique Braye** a estimé que l'intercommunalité était mieux acceptée aujourd'hui que voici dix ans. Il a souhaité que l'on puisse développer l'intercommunalité de projet, dotée d'une fiscalité propre, et passer sans solution de continuité de la communauté de communes à la communauté urbaine.

M. Fernand Tardy s'est interrogé, tout d'abord, sur le rôle de la minorité parlementaire au Sénat et sur le fait de savoir si le contenu des décrets publiés par l'autorité réglementaire traduisait bien la volonté du législateur. Il a ensuite souligné que le plus difficile à obtenir en matière d'intercommunalité était l'adhésion à son esprit, mais

qu'elle était indispensable pour les petites communes et qu'elle constituait la clé de l'aménagement du territoire.

En réponse à **MM. Fernand Tardy et Dominique Braye, M. Jean François-Poncet, président**, a tenu à souligner que la minorité avait toute liberté de s'exprimer à la commission.

S'agissant de l'intercommunalité, il a insisté sur le rôle essentiel des hommes qui l'animent. Il a mis l'accent sur le développement économique, compétence que les groupements intercommunaux avaient longtemps ignorée, mais qui occupait désormais une place croissante dans l'intercommunalité, qui pourrait devenir, en matière d'aménagement du territoire, la solution d'avenir.

M. Dominique Braye a insisté pour que soient distinguées l'intercommunalité de projet à fiscalité propre et celle de gestion. Il a reconnu qu'il n'existait pas de territoire " omni-pertinent " pour toutes les activités et les projets. Il a ensuite souligné que l'élection au suffrage universel direct des représentants des structures intercommunales entraînerait une perte de légitimité pour les collectivités territoriales existantes.

Mme Janine Bardou a précisé que l'intercommunalité existait depuis longtemps. Elle a ensuite indiqué que la notion de pays était une réalité, mais qu'elle ne devait pas empiéter sur les compétences des structures territoriales traditionnelles. Elle a fortement regretté l'absence de dotations dans le projet de loi de finances pour 1997 du fonds de gestion de l'espace rural (FGER). Elle a, par ailleurs, ajouté que les règles du FGER posaient des problèmes dans la mise en oeuvre de certains projets, puisque ses dotations étaient réservées aux agriculteurs.

M. François Gerbaud a insisté sur la confusion qui était entretenue entre l'intercommunalité et la communauté de communes. Il a regretté que la mise en oeuvre de ces communautés de communes s'effectue parfois à l'initiative du préfet. Il s'est ensuite interrogé sur la réalité de la mise en application de la notion de " chef de file ".

Concernant la notion de pays, **M. Jean Huchon**, à partir d'un exemple intéressant son département, a mis en garde contre le risque de vouloir toujours élargir les limites territoriales des groupements et indiqué que le passage de 100.000 à 250.000 habitants dans le cas auquel il faisait référence avait débouché sur un échec, démontrant l'écueil d'avoir, par esprit de système, voulu voir trop grand.

M. Jean-Marc Pastor a fait ressortir que l'intercommunalité ne devait pas se construire sur des objectifs financiers, mais réunir des hommes et des projets. Il a estimé que ce n'était pas aux préfets d'être les animateurs de l'aménagement du territoire. Enfin, il a souhaité que le rôle et la participation des acteurs locaux non élus -représentants socio-professionnels et associatifs- soient revalorisés en matière d'aménagement du territoire.

Après s'être félicité que le travail d'évaluation sur l'application des lois ait pu déboucher sur cet enrichissant débat, **M. Jean François-Poncet, président**, a observé que, désormais, plusieurs parlementaires prenaient l'initiative de poser des questions écrites sur les délais de parution des textes réglementaires, ce qui constituait un aiguillon supplémentaire pour accélérer le rythme des publications.

Il a conclu en précisant que la commission intervenait dans le contrôle de l'application des lois, avant que la Conférence des présidents ne statue définitivement et en indiquant à ses collègues qu'il recueillerait volontiers leurs observations sur le document écrit qui allait leur être adressé au préalable.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET
FORCES ARMÉES**

**Mercredi 16 octobre 1996 - Présidence de M. Xavier
de Villepin, président -**

M. Xavier de Villepin, président, a ensuite présenté à ses collègues une communication sur l'état d'application des lois entrant dans le domaine de compétence de la commission au 30 septembre 1996. Il a notamment rappelé que la nouvelle loi de programmation militaire (n° 96-589 du 2 juillet 1996), couvrant la période 1997-2002, remplaçait la précédente loi votée en 1994 et prévoyait le dépôt de deux rapports au Parlement : l'un, chaque année, sur l'exécution de la loi, et l'autre, avant la fin 1996, sur les mesures d'aide et de soutien à l'exportation des matériels de défense. Il a souligné que cette loi de programmation n'était que le premier élément d'un vaste dispositif législatif qui devrait accompagner la réforme engagée de notre système de défense.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 23 octobre 1996 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président -

Le président Jean-Pierre Fourcade, observant que le bilan de l'application des lois n'appelait pas d'observations particulières, a confié à M. Charles Descours, dans le cadre de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale, d'apprécier l'application des ordonnances sociales. Il a précisé que le bilan de l'application des lois au cours de la première session unique parlementaire serait adressé à chaque membre de la commission à l'issue de son examen par la conférence des présidents.

FINANCES, CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

Mardi 22 octobre 1996 - Présidence de M. Christian Poncelet, président.

Enfin, M. Christian Poncelet, président, a dressé le bilan de l'application des lois pour la période courant du 1er octobre 1995 au 30 septembre 1996.

Il a indiqué qu'au cours de la période concernée, 126 dispositions de loi relevant de la compétence de la commission avaient reçu un arrêté ou un décret d'application. Ces mesures d'application concernent tout à la fois des lois promulguées pendant les douze derniers mois de la législature et des lois promulguées depuis le début de la législature.

C'est ainsi que 234 mesures d'application concernent des lois promulguées entre le 2 avril 1993 et le 30 septembre 1995 et 58 mesures d'application des lois promulguées entre le 1er octobre 1995 et le 30 septembre 1996.

Il a précisé que les dispositions restant à appliquer étaient au nombre de 88, dont 20 pour des lois promulguées depuis le 15 mars 1995 et 68 pour des lois votées depuis le début de la législature.

Sur les vingt-deux textes dont la commission a été saisie au fond et qui ont été promulgués au cours des douze derniers mois, quatorze textes ne nécessitaient aucune mesure d'application.

Huit textes sont donc en attente de mesures d'application. Il s'agit tout d'abord de la loi n° 95-1251 relative à l'action de l'Etat dans les plans de redressement du Crédit lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs. Sept mesures d'application étaient attendues ; cinq textes ont été pris. Pour les deux derniers textes, un est devenu sans objet et l'autre sera pris en tant que de besoin.

Ensuite, pour la loi n° 95-1346 de finances pour 1996, vingt-six mesures d'application étaient attendues. Dix sept textes sont parus. Huit articles sont donc en attente de mesures d'application.

Il s'agit, tout d'abord, d'articles prévoyant la publication de rapports sur l'application de la loi ou d'information. Ensuite, sont en attente d'application, trois articles dont les textes d'application sont en cours de rédaction. Pour l'article 95 (Modification de la contribution des collectivités locales aux frais d'entretien des forêts) le décret est à la signature des ministres concernés et devrait, en tout état de cause, paraître avant la fin de l'année; à l'article 108 (Intégration dans l'enseignement public de trois établissements d'enseignement privés), le décret est

en attente de transmission au Conseil d'Etat. La direction générale des finances du ministère de l'éducation nationale précise cependant que la situation des personnels concernés, et notamment des contractuels, sera préservée. Elle ajoute que le délai est toujours relativement long pour la mise en application de ce type de mesures ; enfin, à l'article 113-VII (Fusion de la réduction dégressive et de l'exonération de cotisations d'allocations familiales sur les bas salaires - Clercs de notaires et salariés des mines), le décret en Conseil d'Etat est le dernier attendu sur cet article ; les décrets concernant les secteurs agricole et textile sont parus respectivement en juin 1996 (décret n° 96-572), juillet 1996 (décret n° 96-633) et septembre 1996 (décret n° 96-835).

Pour la loi n° 95-1347 portant loi de finances rectificative pour 1995, sur les treize mesures d'application prévues, il n'en reste aujourd'hui que trois en attente de texte d'application ; leur parution devrait intervenir avant la fin de l'année.

S'agissant de la loi n° 96-209 visant à étendre aux collectivités locales et à leurs groupements l'accès aux prêts distribués à partir des fonds déposés dans les CODEVI, seule la mesure concernant la détermination de la forme et du contenu de l'obligation d'information des fonds issus des CODEVI reste en attente d'un arrêté du ministre de l'économie et des finances. Il est en préparation, mais rencontre des problèmes techniques d'application qui laissent augurer une rédaction difficile.

Pour la loi n° 96-314 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, quinze textes d'application sont parus et quinze articles sont toujours en attente de textes d'application ; leur rédaction est en cours et ne pose pas de problèmes particuliers. Enfin, quatre rapports d'application ou d'information devraient être déposés. A l'article 88, il faut signaler que le rapport publié ne correspond pas exactement aux demandes formulées dans l'article 88, notamment pour ce qui concerne le renforce-

ment de la transparence du régime d'indemnisation et l'information des assurés.

Pour la loi n° 96-559 portant diverses mesures en faveur des associations, le seul texte d'application attendu est un rapport sur les conditions dans lesquelles pourrait être réexaminée la reconnaissance d'utilité publique dont bénéficient certaines associations. Il devrait être remis au Parlement avant la fin de l'année.

Quant à la loi n° 96-597 de modernisation des activités financières, elle prévoyait l'intervention de vingt-quatre textes d'application. A ce jour, six décrets sont parus ; ils concernent le dispositif de procédure et d'information et couvrent la majeure partie des dispositions qui étaient en attente de mesures d'application. Restent en attente d'application, deux articles : l'article 34 (Réglementation des opérations sur le marché hors cote) et 35 (Contrôle du conseil de marchés financiers).

Enfin, en ce qui concerne la loi n° 96-607 relative à l'encouragement fiscal en faveur de la souscription de parts de copropriété de navires de commerce, texte d'application est paru, le second est en attente de publication : il s'agit de la mesure d'application de l'article 2 (Placement des sommes momentanément disponibles et en voie d'affectation). En outre, la loi a prévu un bilan de son application qui doit être dressé avant le 30 juin 1998.

En revanche, certaines lois promulguées depuis le début de la législature, sont encore en attente de leurs mesures d'application. Il s'agit, tout d'abord, de la loi n° 94-1163 de finances rectificative pour 1994 avec l'article 52 relatif aux règles de fonctionnement des abattoirs ; le texte d'application est actuellement devant le Conseil d'Etat.

Pour la loi n° 94-679 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, il ne reste plus qu'une seule disposition - au lieu de six lors du précédent contrôle - en attente d'une mesure d'application. Il s'agit de l'article 51 (Extension à la caisse du régime de monopole

d'importation et de vente au détail du tabac). Toutefois, la privatisation de la SEITA en février 1995 a rendu cette disposition sans objet. En effet, l'article 81 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 (diverses dispositions d'ordre économique et financier) a repris les dispositions de cet article qui, lui demeure dans l'attente d'une mesure d'application. En outre, le décret prévu à l'article 39 (Fixation des conditions de diplômes des experts-comptables stagiaires), qui prendra la forme d'une refonte du décret n° 81-536 du 12 mai 1981, devrait intervenir avant la fin de l'année.

Enfin, trois textes nécessitent encore des mesures d'application. Il s'agit, tout d'abord, de la loi d'orientation n° 94-99 du 5 février 1994 pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française dont l'article 5 prévoit la conclusion d'une Convention fiscale qui n'est pas encore intervenue. Cette situation crée un déséquilibre fâcheux avec la Nouvelle-Calédonie dotée, elle, d'une convention fiscale avec la métropole. A l'article 15, la publication du rapport au Parlement retraçant les actions engagées en faveur de la Polynésie française est prévue pour 1999.

Concernant la loi n° 93-1419 relative à l'Imprimerie nationale, un seul article est en attente de son décret d'application. Il s'agit de l'article 4 relatif à la convention sociale des ouvriers de l'Etat. Cette convention a été négociée entre l'Imprimerie nationale et la direction du budget. Le projet de décret est actuellement en instance au ministère des affaires sociales avant son examen par le Conseil d'Etat.

Enfin, la loi de finances rectificative pour 1993 (n° 93-1353 du 30 décembre 1993) attend encore un texte d'application à l'article 54-1 (Extinction comptable du fonds national des abattoirs). La publication du décret est suspendue à la décision qui sera prise quant à l'affectation du solde comptable positif dégagé par la gestion de cette structure (environ 25 millions de francs). Aucun arbitrage n'étant intervenu à ce sujet, la date de parution du décret demeure incertaine.

La commission a alors donné acte au président Christian Poncelet de sa communication.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION,
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT
ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

**Mardi 1^{er} octobre 1996 - Présidence de M. Jacques
Larché, président.**

La commission a ensuite entendu une communication du président sur le contrôle de l'application des lois au cours de la session unique 1995-1996.

M. Jacques Larché, président, a souligné que la note sur l'application des lois pendant la session ordinaire 1995-1996, distribuée aux membres, faisait apparaître un taux d'application satisfaisant, mais en légère décline par rapport à la période de contrôle précédente.

**II - LISTE DES LOIS VOTÉES ET PROMULGUÉES, AU COURS DE LA XI^E LÉGISLATURE, QUI
N'ONT ENCORE REÇU AUCUN DES TEXTES D'APPLICATION PRÉVUS**

(CODE « N » SUR LA BASE APLEG)

• Lois antérieures à la session 1995-1996 :

- Loi n° 93-949 du 26 juillet 1993 relative au code de la consommation (partie législative)

(1 disposition : il manque un rapport - par ailleurs, la partie réglementaire du code n'a pas encore été publiée).

- Loi n° 94-99 du 5 février 1994 d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française (3 dispositions).

- Loi n° 94-529 du 28 juin 1994 modifiant la loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l'ordre des géomètres-experts (5 dispositions).

- Loi n° 94-591 du 15 juillet 1994 fixant les dates de clôture de la chasse des oiseaux migrateurs (1 article : rapport).

- Loi n° 94-630 du 27 juillet 1994 modifiant le livre II bis du code de la santé publique relatif à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales (3 dispositions).

- Loi n° 95-836 du 13 juillet 1995 de programmation du « nouveau contrat pour l'école » (2 dispositions).

-Loi n° 95-877 du 3 août 1995 portant transposition de la directive 93/7 du 15 mars 1993 du Conseil des communautés européennes relative à la restitution des biens ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre (1 disposition).

.../.

• **Lois de la session unique 1995-1996 :**

- Loi n° 95-1349 du 30 décembre 1995 modifiant la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (1 disposition).

- Loi n° 96-1 du 2 janvier 1996 d'habilitation relative à l'extension et à l'adaptation de la législation en matière pénale applicable aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte (1 disposition).

(1 disposition : le projet de loi de ratification de l'ordonnance n° 96-267 du 28 mars 1996 devait être déposé au plus tard le 1er septembre 1996).

- Loi n° 96-87 du 5 février 1996 d'habilitation relative au statut général des fonctionnaires de la collectivité territoriale des communes et des établissements publics de Mayotte (1 disposition : le projet de loi de ratification de l'ordonnance n° 96-782 doit être déposé au plus tard le 2 novembre 1996).

- Loi n° 96-299 du 10 avril 1996 relative aux expérimentations dans le domaine des technologies et services de l'information (2 dispositions, dont 1 rapport).

- Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours (3 dispositions).

- Loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans le corps des sapeurs-pompiers (2 dispositions).

- Loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses dispositions d'ordre sanitaire, social et statutaire (38 dispositions).

- Loi n° 96-542 du 19 juin 1996 relative au contrôle de la fabrication et du commerce de certaines substances susceptibles d'être utilisées pour la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes (5 dispositions).

- Loi n° 96-559 du 24 juin 1996 portant diverses mesures en faveur des associations (1 disposition : rapport).

- Loi n° 96-588 du 1er juillet 1996 sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales (2 dispositions).

- Loi n° 96-590 du 2 juillet 1996 relative à la « Fondation du patrimoine » (4 dispositions).

- Loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat (20 dispositions).

- Loi n° 96-604 du 5 juillet 1996 relative à l'adoption (3 dispositions).
 - Loi n° 96-609 du 5 juillet 1996 portant dispositions diverses relatives à l'outre-mer (18 dispositions).
 - Loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications (27 dispositions).
 - Loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale France-Télécom (6 dispositions).
-

**III - Etat de parution des rapports demandés par des dispositions législatives
(IXe et Xe législatures)**

COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES

LISTE DES RAPPORTS À DÉPÔT UNIQUE

Loi	Objet du rapport	Date de dépôt prévue	Dépôt
1989			
Loi n° 89-25 du 17 janvier 1989 (Art. 22)	Rapport gouvernemental sur l'avenir du secteur public audiovisuel, ses missions et ses moyens	Lors de la première session ordinaire de 1989-1990	27-04-1989
Loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 (Art. 36)	Rapport sur le bilan d'application de la loi d'orientation sur l'éducation		31-12-1992
1993			
Loi n° 93-20 du 7 janvier 1993 (Art. 4)	Rapport d'évaluation sur la loi relative à l'institution d'une garantie de l'État pour certaines expositions temporaires	avant l'expiration d'un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi -1993-	Pas de dépôt
1994			

<p>Loi n° 94-88 du 1er février 1994 (Art. 1er)</p> <p>(Art. 17)</p>	<p>Rapport établi par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) sur les conséquences pour l'audiovisuel de l'entrée en vigueur de certaines dispositions</p> <p>Bilan établi par le CSA de l'usage des fréquences affectées à la radiodiffusion sonore et à la télévision par voie hertzienne terrestre</p>	<p>2 mois à compter de la publication de la loi (2 février 1994)</p> <p>2 ans à compter de la publication de la loi</p>	<p>6 avril 1994</p> <p>15-02-1996</p>
---	---	---	---------------------------------------

LISTE DES RAPPORTS À DÉPÔT PÉRIODIQUE

Loi	Objet du rapport	Périodicité de dépôt prévue	Dépôt
1989			
Loi n° 89-432 du 28 juin 1989 (Art. 3)	Rapport d'évaluation des actions menées en matière de lutte contre le dopage		<i>Pas de dépôt</i>
1992			
Loi n° 92-654 du 13 juillet 1992 (Art. 3)	Rapport de la commission de génie génétique Rapport de la commission d'étude de la dissémination des produits issus du génie biomoléculaire	Annuelle Annuelle	13-02-1996 pour 93-94 23-03-94 pour 1993
1993			
Loi n° 93-1437 du 31 décembre 1993 (Art. 3)	Rapport d'exécution de la loi relative au patrimoine monumental	Annuelle	2-10-1995 pour 1994 25-09-1996 pour 1995
1994			
Loi n° 94-665 du 4 août 1994 (Art. 22 - amendement du Sénat)	Rapport d'application de la loi relative à l'emploi de la langue française et des dispositions des conventions ou traités internationaux relatives au statut de la langue française dans les institutions internationales	Annuelle Avant le 15 septembre	03-10-94 pour 1994 14-09-95 pour 1995 20-09-1996 pour 1996 (2 tomes)
1995			
Loi n°95-836 du 13 juillet 1995 (Art. 6)	Rapport d'exécution de la loi de programmation du « nouveau contrat pour l'école »	1996 et 2000	<i>Pas de dépôt</i>

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

LISTE DES RAPPORTS À DÉPÔT UNIQUE

Loi	Objet du rapport	Périodicité de dépôt prévue	Dépôt
1990			
Loi n° 90-85 du 23 janvier 1990 (Article 1er)	Travaux communautaires sur le contrôle des ateliers hors sol	01-01-1991	13-06-1991
Loi n° 90-85 du 23 janvier 1990 (Art. 61 et 64)	Rapport d'étape et simulation sur la réforme des cotisations sociales et sur la prise en compte des aléas climatiques et économiques	30-04-1991	01-07-1991
Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 (Art. 2)	Conditions et implications d'une extension des activités financières de la Poste	Avant le 01-01-1991	04-09-1991
Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 (Art. 21)	Desserte du territoire et charges financières pour la Poste	Avant le 31-12-1996	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 (Art.48)	Commission supérieure sur le statut des exploitants publics et la coopération européenne en matière de télécommunications	Avant le 01-01-1994	<i>Pas de dépôt</i>
1991			
Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 (Art. 47)	Évaluation de la loi d'orientation pour la ville	Avant le 19-07-1995	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 (Art. 4)	Rapport d'évaluation n° 1 sur la loi relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs	Avant le 30-12-2006	01-06-1995
Loi n° 91-1385 du 31 décembre 1991 (Art.5)	Rapport sur l'action de Voies Navigables de France	Avant le 01-01-1993, puis tous les deux ans	<i>Pas de dépôt</i>

1992			
Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 (Art. 48)	Bilan de l'application de la loi sur l'eau	Avant le 04-01-1993	01-04-1993
Loi n° 92-60 du 18 janvier 1992 (Art. 10)	Application de la législation sur la publicité comparative	Avant le 02-04-1994	01-05-1994
Loi n° 92-613 du 6 juillet 1992 (Art. 13)	Obligations de débroussaillage	Avant le 06-07-1995	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 92-613 du 6 juillet 1992 (Art. 16)	Bilan et réforme de l'indemnisation des dégâts du gibier	Avant le 01-10-1993	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 92-1442 du 31 décembre 1992 (Art. 6)	Application de la loi relative aux délais de paiement entre les entreprises et principe de la réserve de propriété	02-04-1994	16-11-1994
Loi n° 92-1442 du 31 décembre 1992 (Art. 7)	Délais de paiement par les autorités publiques	Avant le 31-05-1993	15-12-1994
Loi n° 92-1443 du 31 décembre 1992 (Art. 21)	Coûts réels de production, de transport et de transformation des produits pétroliers	Avant le 31-12-1993	30-04-1994
Loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 (Art. 15)	Nuisances sonores résultant du transport routier et ferroviaire	Avant le 01-01-1994	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 92-1445 du 31 décembre 1992 (Art. 5)	Sous-traitance dans le domaine du transport routier de marchandises	Avant le 02-04-1995	<i>Pas de dépôt</i>
1994			
Loi n° 94-126 du 11 février 1994 (Art. 51)	Bilan de l'application de la loi relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle	Avant le 13-02-1995	26-04-1995
Loi n° 94-591 du 15 juillet 1994 (Art. 2)	Application de la loi fixant les dates de clôture de la chasse des oiseaux migrateurs	Avant le 15-07-1997	<i>Pas de dépôt</i>

1995			
Loi n° 95-2 du 2 janvier 1995 (Art. 6)	Conditions d'évaluation de la loi et ses conséquences en matière d'évolution du prix des fermages	Avant le 01-01-1997	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 95-74 du 21 janvier 1995 (Art. 9)	Rapport retraçant l'évolution de la diversité de l'habitat dans les agglomérations de plus de 200.000 habitants	Avant le 31-12-2000	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 95-95 du 1er février 1995 (Art. 17)	Avantages et inconvénients du caractère civil de la définition des activités agricoles par rapport à un caractère commercial	Avant le 02-02-1997	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 95-95 du 1er février 1995 (Art. 18)	Rapport explorant la possibilité d'adopter un taux unique de taxe de publicité foncière ou de droit d'enregistrement applicable aux acquisitions d'immeubles ruraux	Avant le 02-02-1996	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 95-95 du 1er février 1995 (Art. 21)	Rapport sur l'adaptation des dispositions du code rural relatives au fermage dans les DOM	Avant le 02-02-1996	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 95-95 du 1er février 1995 (Art. 33)	Charte nationale de l'installation	Avant le 01-11-1995	01-09-1995
Loi n° 95-95 du 1er février 1995 (Art. 37)	Modalités envisageables d'allègement du coût fiscal de la transmission, à titre gratuit ou onéreux, des exploitations agricoles et parts de sociétés agricoles	Avant le 01-02-1996	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 95-95 du 1er février 1995 (Art. 46)	Situation des conjoints d'exploitants et des autres membres de la famille participant aux travaux des exploitations	Avant le 01-08-1995	01-09-1995
Loi n° 95-101 du 2 février 1995 (Art. 31)	Rapport d'orientation sur les mesures prévues pour assurer la protection et la gestion des sites, paysages et milieux naturels		<i>Pas de dépôt</i>

Loi n° 95-101 du 2 février 1995 (Art. 83)	Bilan du fonctionnement du régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles	Avant le 03-05-1995	07-06-1996
Loi n° 95-115 du 4 février 1995 (Art. 60)	Propositions tendant à permettre la réduction du nombre de logements vacants	Avant le 01-09-1995	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 95-115 du 4 février 1995 (Art. 68)	Péréquation des finances locales	Avant le 02-04-1996	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 95-115 du 4 février 1995 (Art. 74)	Propositions de réforme du système de financement des collectivités locales	Avant le 05-08-1996	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 95-115 du 4 février 1995 (Art. 78)	Propositions sur le développement local	Avant le 05-08-1996	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 95-115 du 4 février 1995 (Art. 87)	Bilan de l'application de la loi	Avant le 05-02-1999	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 96-299 du 10 avril 1996 (Art. 7)	Evolution des projets expérimentaux réalisés	Avant le 11-04-1999	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 96-588 du 1er juillet 1996 (Art. 15)	Activités exercées par les associations en concurrence avec les commerçants	Avant le 01-03-1997	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 96-588 du 1er juillet 1996 (Art. 18)	Bilan des possibilités de coopération entre les entreprises du secteur public et celles du secteur privé	Avant le 01-10-1997	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 96-603 du 5 juillet 1966 (Art. 1)	Programme national de développement et de modernisation des activités commerciales artisanales	Avant le 31-12-1996	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 (Art. 4)	Mise en place et contenu prévisionnel des schémas de développement commercial	Avant le 13-12-1997	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 (Art. 5)	Evolution du parc hôtelier et conditions d'exercice de la profession d'hôtelier	Avant le 30-09-1998	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 (Art. 14)	Ensembles de salles de spectacles cinématographiques comportant plus de 1500 places	Avant le 31-12-1996	<i>Pas de dépôt</i>

<p>Loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 (Art. 14)</p>	<p>Application du chapitre II bis de la loi 73-1193 (équipements cinématographiques)</p>	<p>Avant le 31-12 de chaque année</p>	<p><i>Pas de dépôt</i></p>
<p>Loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 (Art. 16)</p>	<p>Bilan des dispositions de l'article 16 et proposant l'actualisation de la liste des activités pour lesquelles est exigée une qualification professionnelle</p>	<p>Avant le 06-07-1998</p>	<p><i>Pas de dépôt</i></p>
<p>Lois n° 96-603 du 5 juillet 1996 (Art. 17)</p>	<p>Conditions d'exercice de la profession de restaurateur</p>	<p>Avant le 06-05-1997</p>	<p><i>Pas de dépôt</i></p>
<p>Loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 (Art. 8)</p>	<p>Application des dispositions du chapitre III (Service public des télécommunications)</p>	<p>Avant le 27-08-1996 puis tous les 4 ans</p>	<p><i>Pas de dépôt</i></p>

LISTE DES RAPPORTS À DÉPÔT PÉRIODIQUE

Loi	Objet du rapport	Date de dépôt prévue	Dépôt
1988			
Loi n° 88-1261 du 30 décembre 1988 <i>(Article unique)</i>	Importation et exportation de déchets en 1992	Annuelle	01-04-1995
1991			
Loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 <i>(Art. 4)</i>	État de l'avancement des recherches sur la gestion des déchets radioactifs - Rapport d'évaluation n° 1	Annuelle	01-06-1995
1992			
Loi n° 92-496 du 9 juin 1992 <i>(Art. premier)</i>	Application du livre V du code du travail dans les ports maritimes	Annuelle	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 <i>(Art. 13)</i>	Application de la loi relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement	Annuelle	28-10-1994
1993			
Loi n° 93-949 du 26 juillet 1993 <i>(Art. 8)</i>	État des modifications législatives et réglementaires apportées au code de la consommation	Tous les deux ans	<i>Pas de dépôt</i>
1995			
Loi n° 95-95 du 1er février 1995 <i>(Art. 68)</i>	Incidences de la révision des valeurs cadastrales sur l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et dispositions de l'article 68	Dans le cadre du projet de loi de finances	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 95-101 du 2 février 1995 <i>(Art. 15)</i>	Gestion du fonds de prévention des risques majeurs	En annexe à la loi de finances de l'année	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 95-101 du 2 février 1995 <i>(Art. 62)</i>	Bilan de fonctionnement du fonds de modernisation de la gestion des déchets et sur l'évolution du produit de la taxe sur le stockage des déchets	Annuelle	01-10-1995

<p>Loi n° 95-115 du 4 février 1995 (Art. 33)</p>	<p>Utilisation des crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire</p>	<p>A l'occasion du projet de loi de finances de l'année</p>	<p><i>Pas de dépôt</i></p>
<p>Loi n° 95-115 du 4 février 1995 (Art. 66)</p>	<p>Bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales</p>	<p>A l'occasion du projet de loi de finances de l'année</p>	<p><i>Pas de dépôt</i></p>
<p>Loi n° 96-162 du 4 mars 1996 (Art. 6)</p>	<p>Occupation des logements d'habitation à loyer modéré et évolution</p>	<p>Le 1er avant le 1er juillet 1997</p>	<p><i>Pas de dépôt</i></p>
<p>Loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 (Art. 3)</p>	<p>Bilan de l'exercice du service public des télécommunications</p>	<p>Annuelle</p>	<p><i>Pas de dépôt</i></p>
<p>Loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 (Art. 8)</p>	<p>Application des dispositions de l'article 8 (Régulation des télécommunications)</p>	<p>Annuelle</p>	<p><i>Pas de dépôt</i></p>

**COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DE LA DÉFENSE
ET DES FORCES ARMÉES**

RAPPORTS À DÉPÔT UNIQUE

Loi	Objet du rapport	Date de dépôt prévue	Dépôt
1992			
Loi n° 92-9 du 4 janvier 1992 (Art. 47)	Rapport sur l'organisation des réserves militaires modifiant le code du service national	Avant le 2 avril 1993	26 mars 1993
1994			
Loi n° 94-507 du 23 juin 1994 (Art. 4)	Rapport d'orientation sur le service national (étude préalable à une adaptation future de la législation)	31 décembre 1996	
1996			
Loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 (Art. 6)	Mesures d'aide et de soutien à l'exportation des matériels de défense	Avant la fin de l'année 1996	

RAPPORTS À DÉPÔT PÉRIODIQUE

Loi	Objet du rapport	Date de dépôt prévue	Dépôt
1994			
Loi n° 94-507 du 23 juin 1994 (Art. 6)	Rapport sur l'exécution de la programmation militaire pour les années 1995 à 2000	Annuelle « à l'appui du projet de loi de finances »	Le premier rapport annuel d'exécution a été déposé « pro forma » le 20-12-1995 (nouvelle loi de programmation militaire n° 96-589 du 2 juillet 1996)

1996			
Loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 (Art. 4)	Exécution de la loi de programmation et des mesures d'accompagnement	Annuelle « à l'appui du projet de loi de finances »	

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

RAPPORTS À DÉPÔT UNIQUE

Loi	Objet du rapport	Date de dépôt prévue	Dépôt
1988			
Loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 (Art. 52)	Rapport gouvernemental relatif au dispositif d'évaluation du RMI - Rapport d'évaluation relatif au revenu minimum d'insertion - évaluation du RMI 1989-1992		23-05-1989 15-03-1992
1989			
Loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 (Art. 3)	Rapport d'information sur l'évolution des loyers des locaux à usage d'habitation dans le parc locatif privé	Annoncé au cours de la séance du 3 avril 1989	06-03-1989
Loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 (Art. 11)	Rapport gouvernemental sur les cotisations sociales des vendeurs colporteurs de presse. Bilan en termes d'emploi au 31.12.1990.		31.12.1990
Loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 (Art. 34)	Rapport gouvernemental sur les dispositions législatives et réglementaires régissant les études médicales	Avant le 30-06-1989	28-08-1990
Loi n° 89-487 (Art. 17)	Résultats des recherches menées sur l'enfance maltraitée	27 septembre 1995	
Loi n° 89-549 du 02 août 1989 (Art. 34)	Rapport gouvernemental sur le recours au travail temporaire et à durée indéterminée	Avant le 15-10-1989	13-10-1989
Loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 (Art. 4)	Rapport sur l'application des contrats de retour à l'emploi	18 mois après promulgation	Déposé en 1991
Loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 (Art. 6)	Rapport sur l'application des contrats emploi-solidarité	18 mois après promulgation	Déposé en 1991
1990			
Loi n° 90-527 du 27 juin 1990	Rapport d'évaluation de la loi	Dans les 5 années	

<p>Loi n° 90-579 du 4 juillet 1990 (Art. 15)</p>	<p>Rapport du Gouvernement sur l'utilisation des ressources des organismes collecteurs de fonds de la formation professionnelle continue et dispensateurs de formation, et sur l'évolution de la participation des employeurs au développement et à la formation professionnelle continue</p>	<p>Avant le 31-12-1991</p>	<p>31-12-1992</p>
<p>Loi n° 90-613 du 12 juillet 1990 (Art. 42)</p>	<p>Rapport sur l'évolution du volume et des conditions du recours aux formes de travail précaire</p>	<p>Avant le 31-12-1991</p>	<p>14-03-1992</p>
<p>1991</p>			
<p>Loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 (Art. 16)</p>	<p>Rapport du Gouvernement sur les conditions d'application de l'article L. 122-28-1 du code du travail et l'opportunité d'abaisser à 50 salariés le seuil prévu à cet article</p>	<p>01-01-1992</p>	<p><i>Pas de dépôt</i></p>
<p>Loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 (Art. 13)</p>	<p>Rapport du Gouvernement sur l'évaluation de la loi</p>	<p>au 01-01-1993 au 01-01-1995</p>	<p>Aucun rapport n'est actuellement publié.</p>
<p>Loi n° 91-772 du 7 août 1991 (Art. 8)</p>	<p>Rapport évaluant les conséquences pour les entreprises de l'institution du congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles</p>	<p>Avant le 31-12-1992</p>	<p><i>Pas de dépôt</i></p>

1992			
Loi n° 92-675 du 17 juillet 1992 (Art. 18)	Rapport gouvernemental sur l'expérimentation de l'apprentissage dans le secteur public	Après le 31 décembre 1996	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 (Art. 29)	Rapport de la CNIL sur les différents dispositifs mis en place concernant les échanges d'informations relatifs à la situation des personnes bénéficiant de prestations versées sous condition de ressources	Un an après publication de la loi	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 (Art. 34)	Rapport d'information sur les logements vacants dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants au sens du recensement général de la population.	Un an après publication de la loi	30-05-1993
Loi n° 92-1446 du 30 novembre 1992 (Art. 10)	Rapport du Gouvernement sur l'application de l'article L.322-12 du code du travail	Dans un délai de trois ans (fin 1995)	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 92-1446 du 30 novembre 1992 (Art. 12)	Rapport d'évaluation des dispositions de l'article L.322-4 (3°) du code du travail	Dans un délai de trois ans (fin 1995)	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 92-1446 du 30 novembre 1992 (Art. 21)	Bilan de l'extension de la déclaration préalable d'embauche (article L.320 du code du travail)	Avant le 30-06-1994	01-06-1994
1993			
Loi n° 93-5 du 4 janvier 1993 (Art. 22)	Rapport d'évaluation de l'application de la loi	Avant un nouvel examen de la loi (au plus tard le 31-12-1997)	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 (Art. 5)	Rapport sur les perspectives financières des régimes d'assurance vieillesse	Avant le 31-12-1995	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 (Art. 13)	Rapport sur l'évolution des régimes d'assurance vieillesse	18 mois après promulgation	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 93-953 du 27 juillet 1993 (Art. 2)	Rapport sur les versements effectués par l'Etat à la CNAF en contrepartie de la budgétisation des prestations familiales	Adressé au Parlement lors de la présentation du pjl de finances - modification par la loi n° 94-637 (art. 14)	<i>Devenu sans objet</i>

Loi n° 93-953 du 27 juillet 1993 (Art. 10)	Bilan d'évaluation de l'impact sur l'emploi de la dotation foncière versée par l'Etat de juillet 1983 à juin 1994 aux conseils régionaux pour le soutien d'actions en matière de développement de l'emploi		Décembre 1994
Loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 (Art. 2)	Rapport du Gouvernement portant sur les conséquences sur l'emploi et la situation financière des bénéficiaires actuels et d'une modification de l'assiette des cotisations pesant sur les entreprises	1 an après promulgation	15-05-1995
Loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 (Art. 3)	Rapport du Gouvernement exploitant les potentialités et les conditions de création d'emplois dans les services marchands	Délai d'un an	01-04-1995
Loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 (Art. 5)	Rapport du Gouvernement retraçant le coût pour le budget de l'Etat sur l'augmentation par tranche de 10 % du plafond de la réduction d'impôt	Avant le 02-10-1994	<i>Devenu sans objet</i> (Article modifié par la loi n° 95-166 (Art. 100) et la loi n° 96-63)
Loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 (Art. 39)	Bilan gouvernemental de l'application de l'article sur l'effet en matière de création d'emplois	Après expérimentation	01-07-1994
Loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 (Art. 64)	Rapport du Gouvernement sur les modalités de financement à retenir dans la perspective de l'élaboration d'un projet de loi relatif à la formation en alternance	31-03-1994	26-04-1994
Loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 (Art. 79)	Rapport du Gouvernement sur les modalités d'une coordination de l'ANPE et de l'UNEDIC	6 mois après la promulgation	20-06-1994
Loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 (Art. 81)	Étude sur la situation de l'emploi et sur le régime de la protection sociale, l'assurance chômage dont bénéficient les travailleurs frontaliers	Décembre 1994	1995
Loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 (Art. 82)	Rapport d'évaluation de la loi tenant compte des rapports d'exécution	Avant le 31-12-1995	15-01-1996
Loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 (Art. 82)	Rapport sur l'effet des exonérations prévues par la loi (art. 1er)	Avant le 31-12-1995	15-01-1996
Loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 (Art. 82)	Rapport sur les effets sur la concurrence et l'emploi des exonérations de cotisations (art. 4)	Avant le 31-12-1995	15-01-1996

Loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 (Art. 82)	Rapport sur le chèque-service (art. 5)	Avant le 31-12-1995	15-01-1996
Loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 (Art. 82)	Bilan des négociations prévues aux articles 38 et 40 de la loi	Avant le 31-12-1995	<i>Pas de dépôt</i>
1994			
Loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 (Art. 78)	Bilan de la mise en place du dossier de suivi médical	Prévu en 1996	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 (Art. 87)	Rapport d'évaluation de l'incidence des présentes dispositions sur l'activité des entreprises conventionnées et l'insertion des salariés concernés	Avant le 31-12-1996	<i>Pas de dépôt</i>
1995			
Loi n° 95-116 du 4 février 1995 (Art. 26)	Rapport fondé sur une enquête épidémiologique pour évaluer l'ampleur du virus immunodéficience humaine (VIH) (issu de l'article 13 de la loi n° 95-5)	Avant le 31-03-1995	15-04-1995
Loi n° 95-116 du 4 février 1995 (Art. 100)	Rapport retraçant le coût pour le budget de l'État de la réduction d'impôt définie à l'article 199 sexdecies du code général des impôts et les effets sur l'emploi et le régime de sécurité sociale	Avant le 02-10-1996	<i>Devenu sans objet</i> (Article réécrit par la loi n° 96-63)
Loi n° 95-116 du 4 février 1995 (Art. 120)	Observations pour information de la Cour des comptes (appel à la générosité publique)		
Loi n° 95-882 du 4 août 1995 (Art. 6)	. Bilan de l'élaboration des chartes de développement de l'emploi par les branches professionnelles . Bilan de la mise en oeuvre des chartes de développement de l'emploi	- Avant la fin du 1er trimestre 1996 - Avant le 30 juin 1997	<i>Pas de dépôt</i> <i>Pas de dépôt</i>
1996			
Loi n° 96-63 du 29 janvier 1996 (Art. 6)	Coût pour le budget de la réduction d'impôt et effets sur l'emploi	Avant le 2 octobre 1996	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 96-63 du 29 janvier 1996 (Art. 7)	Rapport recensant les aides dont bénéficient les particuliers et les associations pour les emplois de service aux personnes	6 mois après la promulgation de la loi	<i>Pas de dépôt</i>

Loi n° 96-452 du 28 mai 1996 <i>(Art. 19)</i>	Rapport d'évaluation des articles 16, 17 et 18	5 ans après la promulgation de la loi	
Loi n° 96-502 du 11 juin 1996 <i>(Art. 4)</i>	Bilan d'application de la loi	2 ans après la promulgation de la loi	

LISTE DES RAPPORTS À DÉPÔT PÉRIODIQUE

Loi	Objet du rapport	Date de dépôt prévue	Dépôt
1990			
Loi n° 90-579 (Art. 13)	Bilan relatif à l'exécution et à la coordination des programmations nationale et régionale des interventions de l'Etat en matière de formation professionnelle et d'apprentissage	Avant le 30 novembre chaque année	Devenu sans objet
Loi n° 90-1002 du 7 novembre 1990 (Art. 10)	Rapport sur l'intéressement, la participation des salariés aux résultats de l'entreprise, les plans d'épargne d'entreprise et sur les négociations salariales dans les entreprises ayant conclu des accords d'intéressement	Annuelle	31.12.1991
1991			
Loi n° 91-748 du 31 juillet 1991 (Art. 4)	Rapport sur l'état de l'organisation et l'équipement sanitaire	Tous les 3 ans	<i>Pas de dépôt</i> (2 rapports parus en 1994 sur des aspects particuliers du sujet)
Loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 (Art. 47)	Rapport gouvernemental sur les conditions d'application de l'article 47 relatif à l'indemnisation des hémophiles et des transfusés contaminés par le virus VIH	Annuelle	01-09-1993 07-10-1994 05-03-1995
1993			
Loi n° 93-5 du 4 janvier 1993 (Art. 1)	Rapport du directeur général de l'agence du médicament sur l'activité de celle-ci	Annuelle	15-01-1995 15-04-1995
Loi n° 93-5 du 4 janvier 1993 (Art. 3)	Rapport du comité de sécurité transfusionnelle	Annuelle	15-04-1994 15-03-1995
Loi n° 93-5 du 4 janvier 1993 (Art. 3)	Rapport de l'agence française du médicament sur l'activité de transfusion sanguine	Annuelle	16-09-1994
Loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 (Art. 76)	Rapport sur la mise en oeuvre de la convention relative aux droits de l'enfant et son action en faveur de la situation des enfants dans le monde	Avant le 20 novembre chaque année	été 1996 (ministère des affaires étrangères)

Loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 (Art. 53)	Rapport du comité national de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue sur activité	Tous les 3 ans	01-08-1996
Loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 (Art. 78)	Rapport du Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts sur les inégalités d'emploi et de revenus - mise en perspective et nouveaux défis	Annuelle	01-1996
1994			
Loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 (Art. 86)	Rapport de l'Assemblée nationale sur l'évolution des principaux indicateurs sociaux	Annuelle	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 (Art. 13)	Rapport de la Cour des comptes analysant les comptes de l'ensemble des organismes de sécurité sociale	Annuelle	Septembre 1996
Loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 (Art. 14)	Rapport du Gouvernement relatif aux principes fondamentaux des régimes obligatoires de base de sécurité sociale	1ère session parlementaire	15-11-1994
Loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 (Art. 8)	Rapport indiquant les conditions dans lesquelles est assuré l'équilibre entre les coûts, pour le budget de prise en charge d'exonération prévue par la loi	Annuelle	<i>Pas de dépôt</i>
1995			
Loi n° 95-116 du 4 février 1995 (Art. 19)	Rapport sur l'activité de l'Agence du médicament (art. L. 567-13 issu de la loi n° 93-5, article premier)	Annuelle	15 avril 1996
Loi n° 95-116 du 4 février 1995 (Art. 80)	Rapport de la commission nationale des comptes de la formation professionnelle sur l'utilisation des ressources de la formation professionnelle initiale et continue	Annuelle	<i>Pas de dépôt</i>
1996			
Loi n° 96-452 (Art. 42)	Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales au Gouvernement, au Président de la République et au Parlement (contrôle de l'IGAS sur les associations faisant appel à la générosité publique)	Annuelle	<i>Pas de dépôt</i>

COMMISSION DES FINANCES

RAPPORTS À DÉPÔT UNIQUE

Loi	Objet du rapport	Date de dépôt prévue	Dépôt
1991			
Loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991) <i>(Art. 80)</i>	Rapport relatif à la situation patrimoniale de l'Etat	avant le 31 décembre 1992	<i>Pas de dépôt</i>
1992			
Loi n° 92-1477 du 31 décembre 1992 <i>(Art. 37)</i>	Rapport gouvernemental sur les conditions d'application de la loi relative aux produits soumis à certaines restrictions de circulation et à la complémentarité entre les services de police, de gendarmerie et de douane		12-05-1995
1993			
Loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 <i>(Art. 38)</i>	Bilan de la réforme de la Dotation globale de fonctionnement en 1994 et en 1995	A déposer par le Gouvernement avant le 30 avril 1995	30-06-1995

<p>Loi de finances pour 1994 (n° 93-1352 du 30 décembre 1993) <i>(Art. 54)</i></p> <p><i>(Art. 95)</i></p> <p><i>(Art. 104)</i></p>	<p>Rapport dressant le bilan de l'application du dispositif de réduction de la compensation versée en contrepartie de l'abattement de 16 % appliqué en taxe professionnelle et exposant les voies et moyens d'une réforme de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (D.C.T.P.)</p> <p>Rapport sur les incidences de la modification des conditions de l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (A.A.H.)</p> <p>Rapport sur les conséquences de la suppression du traitement afférent à la médaille militaire</p>	<p>Avant le 2 avril 1994</p> <p>Avant la fin de l'année 1994</p>	<p>01-06-1994 (incomplet)</p> <p><i>Pas de dépôt</i></p> <p>Décembre 1994</p>
<p>1994</p>			
<p>Loi n° 94-6 du 4 janvier 1994 portant aménagement de la législation relative à la garantie des métaux précieux et au pouvoir de contrôle des agents des douanes sur la situation administrative de certaines personnes <i>(Art. 16)</i></p>	<p>Rapport au Parlement sur les modalités d'assouplissement de l'obligation de tenue du registre de police.</p>	<p>1er juillet 1994</p>	<p>12-08-1994</p>
<p>Loi d'orientation n° 94-99 du 5 février 1994 pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française <i>(Art. 15)</i></p>	<p>Rapport retraçant l'ensemble des actions engagées en application de cette loi.</p>	<p>Le rapport doit être déposé sur le bureau des Assemblées parlementaires à l'issue de la 5e année d'application de la loi (1999) par le ministre des départements et territoires d'outre-mer, après consultation du comité mixte paritaire chargé du suivi de l'application de cette loi</p>	<p><i>Pas de dépôt</i></p>
<p>1996</p>			

<p>Loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (Art. 34)</p>	<p>Application des dispositions des art. 199 quater B à 200 du code général des impôts ouvrant droit à des réduction d'impôt</p>	<p>Avant la fin de l'année 1996</p>	<p><i>Pas de dépôt</i></p>
<p>Loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (Art. 35)</p>	<p>Conditions de prévention du surendettement des ménages</p>	<p>Avant la fin de l'année 1996</p>	<p><i>Pas de dépôt</i></p>
<p>Loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (Art. 77)</p>	<p>Recouvrement des cotisations dues aux régimes bénéficiaires de la CSSS</p>	<p>Avant le 30 septembre 1996</p>	<p><i>Pas de dépôt</i></p>
<p>Loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (Art. 82)</p>	<p>Gestion du régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles</p>		<p>Juin 1996 (incomplet)</p>
<p>Loi n° 96-559 du 24 juin 1996 portant diverses mesures en faveur des associations (Art. 11)</p>	<p>Conditions de réexamen de la reconnaissance d'utilité publique de certaines associations</p>	<p>Avant le 31 décembre 1996</p>	
<p>Loi n° 96-597 du 2 juillet 1996 de modernisation des activités financières (Art. 101)</p>	<p>Bilan de l'application de la loi</p>	<p>Avant le 31 décembre 1998</p>	
<p>Loi n° 96-607 du 5 juillet 1996 relative à l'encouragement fiscal en faveur de la souscription de parts de copropriété de navires de commerce (Art. 3)</p>	<p>Bilan de l'application de la loi</p>	<p>Avant le 31 décembre 1998</p>	

<p>Loi de finances pour 1996 (n° 95-1346 du 30 décembre 1995) <i>(Art. 16)</i></p>	<p>-Aménagement des modalités de calcul du dégrèvement de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée -Bilan du dispositif et réformes éventuelles</p>		<p><i>Pas de dépôt</i></p>
<p><i>(Art. 20)</i></p>	<p>Modification des tarifs des TIPP et TICGN et aménagement redevance de soutien aux hydrocarbures</p>	<p>Avant le 30 juin 1996</p>	<p>30-10-1996</p>
<p><i>(Art. 84)</i></p>	<p>Assujettissement à la taxe professionnelle des activités de production de graines, semences et plants effectuées par l'intermédiaire de tiers</p>	<p>Présentation avant le dépôt du projet de loi de finances pour 1997</p>	<p><i>Pas de dépôt</i></p>
<p><i>(Art. 93)</i></p>	<p>Evolution de la perception en France de la TVA en provenance des autres pays de l'union européenne ; nouvelles procédures de contrôle et coopération administrative en matière de TVA</p>	<p>Avant le 30 juin 1996</p>	<p>1er juin 1996</p>

			portant règlement définitif du budget de 1991
1992			
Loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991) <i>(Art. 120)</i>	Mise en oeuvre de l'agrément prévu en faveur des investissements réalisés dans certains secteurs économiques des DOMT-TOM en 1993		30-10-1994 18-12-1995
Loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991) <i>(Art. 132)</i>	Etat des crédits affectés à l'aménagement du territoire	Annuelle	« Jaune » budgétaire annexé au projet de loi de finances
Loi n° 92-677 du 17 juillet 1992 portant mise en oeuvre par la République française des directives CEE n° 91-680 et 92-12. <i>(Art. 120)</i>	Bilan de l'abolition des frontières fiscales à l'intérieur de la CEE, en matière de taxe sur la valeur ajoutée et de droits indirects.	Annuelle	Parution à partir du projet de loi de finances pour 1996
Loi n° 92-1203 du 6 novembre 1992 portant règlement définitif du budget de 1990 <i>(Art. 14 complétant l'article 101 de la loi de finances pour 1987 - n° 86-1317 du 30 décembre 1986)</i>	Récapitulation de l'effort budgétaire de l'État en faveur des collectivités territoriales de la métropole.	Annuelle	« Jaune » budgétaire annexé au projet de loi de finances
Loi n° 92-923 du 19 juillet 1992 de privatisation <i>(Art. 24)</i>	Rapport sur la mise en oeuvre des privatisations.	Annuelle	Déposé annuellement à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances
1993			
Loi n° 93-948 du 24 juillet 1993 portant règlement définitif du budget de 1991 <i>(Art. 15)</i>	Ventilation des dégrèvements et remboursements de contributions directes entre impôts d'État et locaux, par nature d'impôt.	Annuelle	Devra être fourni en annexe du projet de loi de règlement définitif à partir du projet de règlement pour 1994
1994			
Loi d'orientation n° 94-66 du 24 janvier 1994 quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques <i>(Art. 3)</i>	Rapport présentant une projection quinquennale du budget de l'Etat pour l'année du projet de loi de finances et les années suivantes	Annuelle	Inclus dans le rapport économique, social et financier annexé à chaque loi de finances. La première parution figure p. 40 à 42 dudit rapport pour 1995
Loi n° 94-679 du 8 août 1994 portant	Situation économique et financière du secteur public (entreprises publiques,	Annuelle à partir du 1er	01-11-1995

<p>diverses dispositions d'ordre éco-nomique et financier (Art. 20)</p>	<p>établissements publics à caractère économique et commercial) (Modification du a) du I de l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959)</p>	<p>octobre 1995 pour les comptes de l'exercice 1994. Le second rapport devra être réalisé sur la base de comptes consolidés.</p>	
<p>Loi n° 94-1040 du 2 décembre 1994 : Code des juridictions financières (Art. LO 132-1)</p>	<p>Rapport de la Cour des comptes sur le projet de loi de règlement (prévu par l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances)</p>	<p>En vertu de l'article 13 de la loi 92-1203 du 6 novembre 1992 de règlement définitif du budget de 1990 ce rapport de la Cour des comptes est désormais remis au Parlement dès son arrêt par la Cour.</p>	<p>Dépôt effectif</p>
<p>1995</p>			
<p>Loi de finances pour 1995 (n° 94-1162 du 29 décembre 1994) (Art. 83) (Art. 84)</p>	<p>Rapport sur les opérations de crédit à court, moyen ou long terme ou des opérations financières bénéficiant de la garantie de l'État Rapport retraçant les dotations en capital, avances d'actionnaire et autres apports aux entreprises publiques et les achats et ventes par l'État de titres, parts ou droits de sociétés.</p>	<p>Publication prévue en annexe à partir du projet de loi de finances pour 1996 Publication prévue en annexe à partir du projet de loi de finances pour 1996.</p>	<p>Pas de dépôt</p>
<p>Loi n° 95-857 du 27 juillet 1995 portant règlement définitif du budget de 1993 (Art. 16 complétant par un II l'article 32 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire) (Art. 17 complétant par un VI, l'article 68 de la même loi n° 95-115 du</p>	<p>Etat récapitulatif des dépenses de l'État dans chaque région Etat des crédits affectés à l'effort public d'aménagement Etat des actions conduites en France depuis 1989 avec le financement des fonds structurels communautaires Rapport sur les résultats obtenus au titre de la réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales.</p>	<p>Annuelle Publication prévue en annexe à partir du projet de loi de finances pour 1996 Publication prévue en annexe à partir du projet de loi de finances pour 1996 Publication prévue en annexe à partir du projet de loi de finances pour 1998</p>	<p>Joint au document prévu à l'article 132 de la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991)</p>

<i>4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire)</i>			
---	--	--	--

1996			
Loi de finances pour 1996 (n° 95-1346 du 30 décembre 1995) (Art. 106)	Effort financier de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises	En annexe au projet de loi de finances de l'année	« jaune » budgétaire annexé au projet de loi de finances

COMMISSION DES LOIS

LISTE DES RAPPORTS À DÉPÔT UNIQUE

Loi	Objet du rapport	Date de dépôt prévue	Dépôt
1991			
Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 <i>(Art. 78)</i>	Rapport sur l'application de la loi sur l'aide juridique	1 rapport avant le 1.7.1993 1 rapport avant le 1.7.1995	7-10-1993 4-10-1995
Loi n° 91-1382 du 30 décembre 1991 <i>(Art. 26)</i>	Rapport sur l'application de la loi sur la sécurité des chèques et des cartes de paiement	1 rapport avant le 1.6.1994	Déposé dans les délais
1992			
Loi n° 92-125 du 6 février 1992 <i>(Art. 8)</i>	Rapport sur la déconcentration	Avant le 31.12.1992	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 92-190 du 26 février 1992 <i>(Art. 4)</i>	Rapport sur les obligations des transporteurs en matière de contrôle des documents de police des étrangers	1 rapport avant le 1.6.1993 1 rapport après l'entrée en vigueur de la Convention de Schengen	<i>Pas de dépôt</i> <i>Déposé</i>
1993			
Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 <i>(Art. 29)</i>	Rapport sur les conditions d'application du chapitre relatif à la transparence des prestations de publicité	Avant le 1.9.1996	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 93-1027 du 24 août 1993 <i>(Art. 39)</i>	Rapport d'évaluation des dépenses supplémentaires liées aux modifications des conditions d'affiliation à la sécurité sociale	Avant le 31.12.1994	<i>Pas de dépôt</i>
Loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 <i>(Art. 38)</i>	Bilan d'application de la loi sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.)		30.6.1995
1995			
Loi n° 95-9 du 6 janvier 1995 <i>(Art. 5)</i>	Orientations relatives à la révision de la carte judiciaire	Avant le 31.12.1995	21-03-1996

Loi n° 95-64 du 19 janvier 1995 (Art. 2)	Bilan des trois premières années d'application de l'article premier de la loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature	Avant le 1er mars 1998	<i>Pas de dépôt</i>

LISTE DES RAPPORTS À DÉPÔT PÉRIODIQUE

Loi	Objet du rapport	Périodicité de dépôt prévue	Dépôt
1989			
Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 (Art. 16)	Rapport sur l'évolution des loyers	Rapport bisannuel	1er dépôt en juillet 1991 2e dépôt en juillet 1993 3e dépôt le 7-8-1995
Loi n° 89-1014 du 31 décembre 1989 (Art. 17)	Rapport du Conseil national des assurances relatif aux assurances	Rapport annuel	Dernier rapport le 9-12-1994
1990			
Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 (Art. premier)	Bilan d'action de la commission nationale des comptes de campagne	1 rapport dans l'année qui suit chaque élection générale	Dernier dépôt le 17-05-1995
Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 (Art. 26 bis)	Rapport de la Commission des comptes de campagne sur l'application des lois et règlements applicables au financement de la vie politique (inséré par la loi n° 93-122 du 29.1.1993, art. 8)	Rapport annuel	Compris dans le bilan d'action
1991			
Loi n° 91-1383 du 31 décembre 1991 (art. 28)	Rapport sur les conditions d'application de la loi sur la lutte contre le travail clandestin et l'entrée des étrangers	Annuelle	<i>Pas de dépôt</i>
1993			
Loi n° 93-1027 du 24 août 1993 (Art. 51)	Rapport sur la politique d'immigration	Rapport annuel	<i>Pas de dépôt</i>
1995			
Loi n° 95-9 du 6 janvier 1995 (Art. 6)	Rapport sur la régulation budgétaire du budget de la justice	Rapport annuel pour chacune des années 1995 à 1999 et avant l'ouverture de la première session ordinaire	17-10-1995

Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 (Art. 32)	Compte rendu sur l'exécution de la loi d'orientation et programmation relative à la sécurité	Rapport annuel « avant l'ouverture de la 1ère session ordinaire »)	<i>Non déposé</i>
---	--	--	-------------------

**IV - Interrogation de la base APLEG depuis le mois de septembre 1995
(statistiques établies par le service de l'informatique et du développement
technologique)**

SEPTEMBRE 1995/SEPTEMBRE 1996		
	29.50	3615
sep-95	2,45	1,68
oct-95	2,73	1,10
nov-95	1,88	2,70
déc-95	1,18	2,03
jan-96	1,22	2,48
fév-96	3,80	2,75
mar-96	2,42	5,15
avr-96	2,60	3,13
mai-96	2,90	2,20
jun-96	4,48	4,23
jul-96	0,85	2,30
aoû-96	2,33	0,62
sep-96	4,73	2,42
Total heures	33,57	32,79
Total Général	66,36	