

CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS EXERCÉ PAR LE SÉNAT (*)

Par

Catherine MAYNIAL

Directeur, Chargé d'assister le directeur du Service des commissions du Sénat

LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS AU SÉNAT PRÉSENTATION, MÉTHODES ET BILAN

Une définition s'impose tout d'abord, celle du terme "application" dans l'acception que nous utilisons au Sénat et qui vise la phase terminale du processus législatif, c'est-à-dire la publication des textes réglementaires nécessaires à une entrée en vigueur effective des lois.

Mon propos traitera de cela et non de l'application des lois dans la vie quotidienne qu'elles ont pour objet de modifier dans les domaines économique, juridique, social...

Après avoir présenté le système de contrôle mis en place au Sénat et les méthodes sur lesquelles il s'appuie, je dresserai le bilan statistique de la neuvième législature.

PREMIÈRE PARTIE - PRÉSENTATION ET MÉTHODES DU CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS AU SÉNAT

Le contrôle par le Parlement de l'action du Gouvernement dans le domaine d'application des lois s'est révélé indispensable en raison de l'émotion croissante suscitée par les retards mis à élaborer et à publier les textes réglementaires sans lesquels une disposition législative ne peut pas être appliquée. Les parlementaires ont été, de tous temps, irrités par la comparaison entre le délai très court qui leur est imparti, en fin de session, pour examiner un texte législatif et les mois ou les années mises par les services administratifs pour élaborer les textes d'application.

1 - HISTORIQUE

Ainsi le 13 juin 1972, le président du groupe centriste de l'époque, le sénateur Roger Poudonson, a provoqué un débat public en interrogeant le Gouvernement sur les dispositions qu'il entendait prendre "pour assurer une application meilleure et plus rapide des textes législatifs votés par le Parlement". Au terme du débat public, le

(*) Communication à la Journée d'études du 7 avril 1994 au Sénat.

président Alain Poher déclarait qu'il saisirait le Bureau du Sénat. Ce qui fut fait le 27 juin 1972.

Le Bureau du Sénat manifesta, à cette date, sa volonté de recevoir des informations précises sur les conditions de publication des règlements d'application des textes législatifs votés par le Sénat. Ainsi, à un moment déterminé, une volonté politique s'est manifestée de façon nette et précise.

Les instructions du Bureau furent appliquées mais, très rapidement, les fonctionnaires du service des commissions qui étaient chargés de fournir les informations, se heurtèrent aux limites de leur rôle : interdiction de formuler une opinion sur une question d'ordre politique relevant de la seule appréciation des élus de la nation.

Aussi la nécessité est-elle apparue de mettre en place en octobre 1972 une délégation réunissant outre le Président du Sénat, les présidents des commissions permanentes et les présidents des groupes politiques, qui aurait seule qualité pour porter un jugement d'ordre politique soit sur le respect de la volonté du législateur, soit sur l'excessive longueur d'un délai pour un texte déterminé.

Cette délégation a ensuite décidé, lors de sa réunion du 17 mai 1973, des conditions de mise en oeuvre du contrôle effectué par les secrétariats des commissions permanentes :

- à chaque début de session, chacun des six présidents doit faire une communication à sa commission portant sur la mise à jour de l'application des lois la concernant ;

- chaque commission prend alors la décision lui semblant la mieux appropriée à la situation évoquée : lettre au ministre concerné, question écrite, question orale avec ou sans débat ;

- la communication du président et les conclusions de la commission font alors l'objet d'une double publication :

- au bulletin des commissions qui rend compte chaque semaine des décisions prises par les commissions et est diffusé dans les assemblées, dans les ministères et auprès des organes de presse,

- et dans le bulletin d'informations rapides du Sénat (BIRS) qui retrace, chaque semaine, l'activité de la Haute assemblée et fait l'objet d'une large diffusion à l'extérieur.

Le système de contrôle a pris, en 1974, son régime de croisière et les attributions de la délégation ont été transférées à la Conférence des Présidents qui regroupe les mêmes personnalités et offre l'avantage de se réunir chaque semaine afin de déterminer l'ordre du jour du Sénat.

Le contrôle ainsi exercé a permis une nette réduction des délais de publication des textes d'application.

Les effets de ce contrôle sur les autorités administratives ont été, dans un premier temps, essentiellement psychologiques.

Puis une étape décisive a été franchie lorsqu'en juillet 1974, le Premier ministre de l'époque, M. Jacques Chirac, a adressé aux ministres une circulaire qui insistait notamment sur l'intérêt qu'il attachait à une parution rapide des textes d'application des lois. Il fixait comme délai les quelques semaines qui suivent la promulgation d'une loi, les délais exceptionnellement longs ne devant jamais dépasser six mois.

Trois ans plus tard, le 23 mars 1977, le successeur de M. Jacques Chirac à Matignon, M. Raymond Barre, franchissait une seconde étape en saisissant le Conseil des ministres du problème de l'application des lois et en demandant à tous les membres du Gouvernement de participer activement à la préparation des décrets,

considérée comme une exigence de la solidarité gouvernementale et comme un critère de l'efficacité de son action.

Une nouvelle circulaire du chef du Gouvernement du 12 mai 1977 rappelait à chaque ministre sa responsabilité et l'obligation qui lui était faite d'engager des études des textes d'application sans attendre le vote définitif des lois. Il a été décidé à cette époque qu'une communication serait faite, tous les six mois, par le Premier ministre au Conseil des ministres afin de dresser un bilan de l'état de préparation ou de publication des décrets d'application.

Les Gouvernements qui se sont succédé depuis ont suivi cette voie. Ainsi une communication du 8 janvier 1986 de M. Laurent Fabius, Premier ministre d'alors, au Conseil des ministres demandait aux ministres responsables d'établir avant la promulgation de la loi un calendrier précis de son application. De même, à la suite d'une initiative du Président de la République lors du conseil des ministres du 30 mai 1990, une circulaire du 1er juin 1990 signée par le Premier ministre, M. Michel Rocard, demandait aux ministres de veiller à ce qu'un premier calendrier prévisionnel d'application soit établi en même temps que le projet de loi et à ce que le calendrier d'application définitif établi au moment de l'application de la loi, ne comporte pas d'échéance d'adoption des décrets, supérieure à six mois.

2 - LES MÉTHODES

Les principes présidant à l'établissement d'un contrôle de l'application des lois au Sénat étant posés, les méthodes mises au service de ce contrôle ont beaucoup évolué selon les époques. En 1985, les fichiers du service des commissions permettant d'exercer un recensement permanent des textes réglementaires d'application des lois, ont été informatisés.

Une base informatique (APLEG) a été créée en liaison avec le service chargé de l'informatique du Sénat. Son fonds documentaire a été ainsi arrêté :

- tous les textes déposés devant le Parlement depuis 1981 ;
- ceux des textes déposés avant 1981 et après 1971 pour lesquels tous les textes d'application prévus n'avaient pas encore été pris.

L'informatisation a, évidemment, accru l'efficacité du système et a permis l'établissement de statistiques.

Actuellement, un bilan semestriel de contrôle de l'application des lois est effectué au 15 mars et au 15 septembre de chaque année. A chacun de ces contrôles semestriels, le Central des commissions prend contact avec les secrétariats des six commissions permanentes et leur fixe un délai pour la remise de leurs travaux. Ces travaux consistent en :

- une note de synthèse sur la période considérée, indiquant les textes réglementaires publiés pendant ces six mois, les principales dispositions législatives demeurant inappliquées, les mesures prises par le Président de la commission ou les rapporteurs des textes concernés ; cette note qui contient des appréciations quantitatives et qualitatives sur l'application des lois, est présentée à la commission par son Président. Cette communication est publiée au BIRS et au bulletin des commissions ;

- cette note est accompagnée de deux listings informatiques ; l'un contient les dispositions appliquées pendant le semestre considéré ; l'autre, les dispositions non appliquées depuis 1981 ;

- les administrateurs-adjoints dressent également des fiches d'application extraites de la base APLEG pour chacune des lois votées pendant le semestre considéré. Ces fiches sont vérifiées et commentées par les administrateurs chargés des dossiers correspondants.

Les méthodes utilisées par les commissions pour effectuer ces travaux varient parfois. Les administrateurs-adjoints se chargent du dépouillement des journaux officiels pour suivre la parution des textes réglementaires d'application. La saisie de ces textes sur la base APLÉG est effectuée soit par les administrateurs-adjoints, soit par les secrétaires. La note de synthèse est faite par les administrateurs-adjoints excepté à la commission des finances où elle est rédigée par un administrateur. L'ensemble des commissions effectue une vérification de la parution des décrets d'application sur la base LEX mais toutes ne procèdent pas à des appels dans les ministères concernés pour obtenir des informations sur la non publication des textes (il est à noter que la base LEX n'est pas encore absolument fiable).

Lorsque l'ensemble de ces travaux a été remis au central, au plus tard le 10 avril ou le 10 octobre, par les six commissions, le directeur du service des commissions peut rédiger son rapport. Il est adressé au Secrétaire général de la présidence.

Ce rapport est accompagné de tableaux récapitulant les statistiques globales portant sur les lois votées, sur les dispositions à appliquer et leurs délais d'application, sur les délais d'application des lois votées et appliquées ainsi que sur l'origine des articles prévoyant des dispositions à appliquer pour les lois votées. Deux séries de tableaux sont ainsi dressées : l'une portant sur les six derniers mois, l'autre portant sur la législature en cours. Ces tableaux statistiques sont fournis par le service de l'informatique et du développement technologique qui les édite sur la base des listings informatiques édités par les six commissions lorsqu'elles ont terminé la saisie des textes d'application.

Le dossier du contrôle semestriel d'application des lois comprend donc à ce stade final :

- le rapport du directeur accompagné des tableaux de statistiques globales et d'une liste des lois devenues totalement applicables durant le semestre considéré ;
- les notes de synthèse des six commissions permanentes accompagnées des deux listings susvisés et des fiches d'application des lois votées.

La plus prochaine Conférence des Présidents dont la date se situe dans la deuxième quinzaine du mois d'avril ou du mois d'octobre, examine ensuite un dossier qui comprend désormais le seul rapport du directeur du service des commissions. Ce dossier est distribué à tous les participants de la Conférence qui doit l'approuver au cours de sa réunion.

Un dossier plus complet comprenant outre le bilan semestriel du directeur, un état d'application des lois votées durant le semestre ainsi que les notes analytiques de chaque commission est cependant toujours adressé au Président du Sénat, au Secrétaire général de la présidence ainsi qu'aux divers services intéressés (service des commissions, secrétariat des commissions, service de la séance et service de l'informatique et du développement technologique).

Il m'a paru intéressant de tirer, enfin, les enseignements tant qualitatifs que quantitatifs des statistiques et des notes élaborées durant la neuvième législature (23 juin 1988 - 15 mars 1993) selon les méthodes indiquées précédemment.

**DEUXIÈME PARTIE -
BILAN STATISTIQUE DE LA NEUVIÈME LÉGISLATURE
(23 juin 1988 - 15 mars 1993)**

1 - LE BILAN QUANTITATIF

- Divers enseignements peuvent être tirés des tableaux établis durant cette période.

Un nombre important de lois (310) ont été votées au cours de la législature qui vient de s'écouler ainsi que l'indique le tableau qui suit :

**Statistiques sur les lois votées au cours de la législature
(23.06.1988 → 15.03.1993)**

Nombre de lois votées par commission	AFCL	ECON	ETRD	SOCI	FINC	LOIS	SPEC	Total	%
Application directe	4	8	4	4	34	53	0	107	35
Appliquées	3	17	1	18	9	30	0	78	25
Partiellement appliquées	10	22	2	26	14	22	0	96	31
Non appliquées	3	7	0	3	2	10	0	25	8
Devenues sans objet	0	0	0	0	1	3	0	4	1
TOTAL	20	54	7	51	60	118	0	310	100

Un fort pourcentage de lois (35 %) regroupe des textes d'application directe. 26 % des lois seulement ont été appliquées : 31 % n'ont été que partiellement appliquées et 8 % n'ont pas été appliquées du tout ; un très faible pourcentage (1 %) de lois sont devenues sans objet.

Ainsi, 60 % des lois votées sont devenues totalement applicables. Ce pourcentage est malheureusement assez représentatif du taux d'application habituel des lois. Il n'est cependant guère satisfaisant de constater que sur 100 lois votées par le Parlement, 60 seulement sont appliquées. Ce chiffre démontre le grand décalage existant entre un travail parlementaire long et souvent difficile et son application pratique. Quant au caractère solennel et obligatoire de la "Loi", il est battu en brèche par les faits.

Ce constat doit cependant être tempéré par le fait que 31 % des lois votées sont partiellement appliquées et que 9 % seulement des lois ne sont pas appliquées du tout.

En ce qui concerne les dispositions à appliquer pour les lois votées, les chiffres sont les suivants :

Statistiques sur les dispositions à appliquer pour les lois votées au cours de la législature (23.6.1988 → 16.03.1993)

Nombre de dispositions à appliquer par commission	AFCL	ECON	ETRD	SOCI	FINC	LOIS	SPEC	Total	%
Déjà prises									
En chiffres absolus	59	176	11	423	216	266	0	1 151	60
En % du total	47 %	58 %	79 %	62 %	68 %	58 %			
Restant à appliquer									
En chiffres absolus	66	130	3	258	101	195	0	753	40
En % du total	53 %	42 %	21 %	38 %	32 %	42 %			
TOTAL	125	306	14	681	317	461	0	1 904	100

60 % d'entre elles seulement ont été prises ; le fort pourcentage de dispositions restant à appliquer (40 %) indique qu'il reste encore beaucoup à faire dans le domaine de l'application des lois tant de la part du Gouvernement qui doit faire un effort de rigueur que du Parlement qui doit exercer un contrôle et une pression accrus.

Les délais nécessaires pour appliquer les dispositions législatives sont également préoccupants ainsi qu'il ressort des tableaux suivants :

Statistiques sur les délais d'application des dispositions appliquées au cours de la législature (23.06.1988 → 15.03.1993)
Sur des lois votées antérieurement à la législature

Nombre de dispositions appliquées dans un délai	AFCL	ECON	ETRD	SOCI	FINC	LOIS	SPEC	Total	%
De 6 mois à 1 an	1	0	0	0	0	10	0	11	3
De 1 à 2 ans	1	1	0	16	4	8	0	30	7
De 2 à 5 ans	11	6	0	54	4	37	2	114	26
De plus de 5 ans	17	8	1	47	70	128	6	277	64
TOTAL	30	15	1	117	78	183	8	432	100

Délai moyen (en jours) : 1 983

Délai minimum (en jours) : 242
Délai maximal (en jours) : 6 634

Statistiques sur les délais d'application des dispositions appliquées au cours de la législature (23.06.1988 → 15.03.1993)

Sur des lois votées au cours à la législature

Nombre de dispositions appliquées dans un délai	AFCL	ECON	ETRD	SOCI	FINC	LOIS	SPEC	Total	%
De moins de 1 mois	2	8	0	29	16	7	0	62	5
De 1 à 3 mois	2	18	1	73	29	22	0	145	13
De 3 à 6 mois	7	42	2	78	52	35	0	216	19
De 6 mois à 1 an	15	43	8	128	77	86	0	357	31
De 1 à 2 ans	21	56	0	76	28	94	0	275	24
De 2 à 5 ans	12	9	0	39	14	22	0	96	8
TOTAL	59	176	11	423	216	266	0	1 151	100

Délai moyen (en jours) : 314

Délai minimum (en jours) : 0
Délai maximal (en jours) : 1 481

Les dispositions des lois votées au cours de la législature, qui ont fait l'objet de mesures d'application, sont certes nombreuses (1.151) mais leur délai moyen d'application est beaucoup trop élevé : 314 jours. Ainsi, 18 % seulement d'entre elles ont été appliquées dans un délai de moins de trois mois, 19 % dans un délai de 3 à 6 mois et 31 % dans un délai de 6 mois à un an ; le reste, à savoir 32 %, a été appliqué dans un délai compris entre un et cinq ans. Le délai maximal d'application durant la neuvième législature a atteint 1 481 jours, ce qui est très excessif.

Pour les lois votées antérieurement à la législature, les dispositions appliquées sont évidemment moins nombreuses (432). Il faut noter que les délais font perdre une grande partie de son intérêt à l'application de ces dispositions ; 64 % d'entre elles requièrent un délai supérieur à cinq ans et 26 %, un délai compris entre deux et cinq ans. Quant au délai maximal, il atteint 6 634 jours.

Enfin, les délais d'application des lois votées et appliquées au cours de la législature, ne relèvent guère la moyenne, puisque sur un total de 78 lois, 35 % d'entre elles ont été appliquées dans un délai de six mois à un an et 35 % également dans un délai d'un à deux ans. 25 % seulement de ces lois ont été appliquées dans un délai inférieur à six mois et 6 % l'ont été dans un délai compris entre deux et cinq ans. Le tableau suivant retrace ces résultats :

**Statistiques sur les délais d'application des lois votées et appliquées
au cours de la législature
(23.06.1988 → 15.03.1993)**

Nombre de lois appliquées dans un délai	AFCL	ECON	ETRD	SOCI	FINC	LOIS	SPEC	Total	%
De moins de 1 mois	0	1	0	0	0	1	0	2	3
De 1 à 3 mois	0	4	0	1	2	1	0	8	10
De 3 à 6 mois	0	1	0	2	2	4	0	9	12
De 6 mois à 1 an	0	7	1	6	2	11	0	27	35
De 1 à 2 ans	3	3	0	6	3	12	0	27	35
De 2 à 5 ans	0	1	0	3	0	1	0	5	6
TOTAL	3	17	1	18	9	30	0	78	100

Délai moyen (en jours) : 350

Délai minimal (en jours) : 29
Délai maximal (en jours) : 1.202

N.B. : Le délai d'application d'une loi est obtenu par calcul de la moyenne des délais d'application des différentes dispositions prises pour cette loi.

Les délais d'application sont logiquement aussi importants que pour les dispositions appliquées. Le délai moyen est de 350 jours et le délai maximal de 1 202 jours.

- Afin de tirer le plus grand enseignement possible des statistiques qui ont été dressées durant cette dernière législature, il est intéressant d'en comparer les chiffres avec ceux de la huitième législature.

Il serait peu significatif de comparer les statistiques globales portant sur les lois et les dispositions à appliquer, concernant deux périodes aussi différentes que la huitième législature qui a duré un peu plus de deux ans et la neuvième législature qui a duré presque cinq ans.

En revanche, la durée des périodes considérées n'empêche pas de comparer les délais d'application des lois votées pendant ces deux périodes.

En ce qui concerne les délais d'application des dispositions concernant les lois votées antérieurement à la législature ou pendant cette période, les délais sont inférieurs pour la huitième législature ainsi que l'indiquent les tableaux ci-dessous :

Tableau n° 1

Délais d'application des dispositions appliquées sur des lois votées antérieurement aux deux législatures

Délais en jours	8e législature	9e législature
Délai moyen	1 154	1 983
Délai minimal	71	242
Délai maximal	2 250	6 634

Tableau n° 2

Délais d'application des dispositions appliquées sur des lois votées durant les deux législatures

Délais en jours	8e législature	9e législature
Délai moyen	183	314
Délai minimal	-	-
Délai maximal	705	1 481

Il ressort du premier tableau concernant des lois parfois très anciennes puisqu'elles peuvent remonter à plus de cinq ans, que le délai maximal d'application de certaines de leurs dispositions était trois fois plus long au cours de la neuvième législature (6 634 jours) qu'au cours de la huitième (2 250 jours).

Il en est de même pour le délai minimal : 242 jours pour la neuvième législature contre 71 jours pendant la huitième. En revanche, les durées des délais moyens se rapprochent davantage l'une de l'autre : 1 154 jours pendant la huitième législature et 1 983 jours pendant la neuvième.

En ce qui concerne les délais d'application des dispositions des lois votées pendant les deux législatures (deuxième tableau), les différences sont moins importantes. Le délai moyen est un peu moins du double pendant la neuvième législature (314 jours) que pendant la huitième législature (183 jours). Le délai

maximal est un peu plus du double pendant la 9e législature (1 481 jours) que pendant la huitième (705 jours). Les délais minimaux sont réduits à 0.

Le troisième tableau retrace les délais d'application des lois votées et appliquées pendant les deux législatures.

Tableau n° 3

Délais d'application des lois votées et appliquées pendant les deux législatures

Délais en jours	8e législature		9e législature	
	Nombre	%	Nombre	%
Délai moyen	207		350	
Délai minimal	32		-	
Délai maximal	574		1 202	

Le délai d'application d'une loi est obtenu par le calcul de la moyenne des délais d'application des différentes dispositions prises pour cette loi.

Les différences sont à peu près semblables à celles qui existent entre les chiffres du tableau n° 2. Ainsi, le délai moyen est moins du double pendant la neuvième législature (350 jours) que pendant la huitième (207 jours). Le délai maximal est plus du double durant la neuvième législature (1 202 jours) que durant la huitième (574 jours). La durée du délai minimal tombe de 32 jours pendant la huitième législature à 0 pour la neuvième.

Il ressort de ces comparaisons que les délais d'application des mesures législatives s'allongent sensiblement malgré les engagements répétés des Gouvernements successifs de les raccourcir et les résolutions prises par le Parlement de resserrer son contrôle.

- Enfin, il semble intéressant d'exposer, en troisième lieu, les statistiques nouvelles qui ont été mises en place pour établir le bilan semestriel du contrôle de l'application des lois au Sénat du 16 septembre 1992 au 15 mars 1993.

Ces statistiques portent sur l'origine des articles prévoyant des dispositions à appliquer pour les lois votées durant la période précitée et déjà entrées en vigueur.

- Pour l'ensemble des commissions sénatoriales, 278 dispositions ainsi prévues ont été adoptées. 58, soit 21 % seulement, ont été prises au cours des six derniers mois ; 220, soit 79 %, restent encore à appliquer. Sur les 58 mesures déjà prises, 38 ont été prévues dès l'origine dans le projet de loi, 7 proviennent d'amendements d'origine sénatoriale, 5, d'amendements de l'Assemblée nationale et 8 proviennent de dispositions législatives adoptées en commission mixte paritaire. Le nombre important de dispositions restant à appliquer corrobore le diagnostic

pessimiste qui a été précédemment porté sur les délais d'application des lois votées au cours de la législature et pendant les six derniers mois.

- Une comparaison entre les six commissions permanentes peut être effectuée en dressant un tableau ventilant entre elles le nombre de dispositions prévoyant des mesures d'application, figurant dans les lois votées au cours des six derniers mois et déjà entrées en vigueur :

Commission	Dispositions prises au cours des six derniers mois		Dispositions restant à appliquer		TOTAL
	Nombre	%	Nombre	%	
Affaires culturelles	-	-	2	100	2
Affaires économiques	14	25	41	75	55
Affaires étrangères	-	-	-	-	-
Affaires sociales	15	13	100	87	115
Finances	17	34	33	66	50
Lois	12	21	44	79	56

Le plus grand nombre de ces dispositions (115) figurent incontestablement parmi les lois qui furent examinées par la commission des affaires sociales. Il faut noter cependant que seules 15 d'entre elles ont fait l'objet de mesures d'application alors que 100 restent à appliquer. La plupart d'entre elles figuraient déjà dans les projets de loi : 63 (55 %). Les autres se répartissent également entre les dispositions provenant d'amendements du Gouvernement : 19 (17 %), du Sénat : 19 (17 %), de l'Assemblée nationale : 12 (10 %) ; 2 (2 %) seulement avaient été introduites en commission mixte paritaire (C.M.P.).

La commission des lois vient ensuite avec 56 de ces dispositions. Un fort pourcentage d'entre elles : 59 %, soit 33 dispositions, étaient initialement prévues dans les projets de loi ; 23 %, soit 13 dispositions, proviennent d'un amendement gouvernemental ; 9 %, soit 5 dispositions, viennent de l'Assemblée nationale ; 5 également ont été introduites en commission mixte paritaire et aucune ne provient du Sénat.

La commission des affaires économiques, avec 55 dispositions, a un chiffre proche de celui de la commission des lois. Le plus fort pourcentage (53 %), regroupe

également les dispositions déjà prévues dans les projets de loi. En revanche, aucune disposition n'a été ensuite introduite par le Gouvernement et les dispositions d'origine "Assemblée nationale" sont plus nombreuses (12) que celles provenant du Sénat ou d'une C.M.P.

Une très forte prédominance (76 %) de dispositions figurant déjà dans les projets de loi, se remarque également dans les lois examinées par la commission des finances. Sur les 50 dispositions la concernant, 38 proviennent de projets de loi, 6, d'amendements du Gouvernement, 3, d'amendements du Sénat et 3, d'amendements de l'Assemblée nationale.

Il ressort de cette étude que la plupart des dispositions concernées figuraient déjà dans les projets de loi initiaux, les apports postérieurs à ces projets de loi se répartissant assez équitablement quoique dans des proportions assez différentes selon les commissions, entre les quatre sources possibles d'amendements.

*_*_*_*

Ces données quantitatives n'ont été complétées qu'à partir d'octobre 1990 par des constatations ponctuelles émises par chacune des six commissions permanentes qui ont ainsi permis d'établir un véritable bilan qualitatif de l'application des lois.

2. LE BILAN QUALITATIF

L'appréciation des six commissions permanentes sur le rythme de publication des textes réglementaires nécessaires à l'application des lois votées pendant la législature écoulée est très contrastée. En revanche, un trait commun se dégage : la rigueur avec laquelle les commissions suivent l'application des lois qui les concernent. Le suivi est précis et s'accompagne de contacts toujours plus approfondis avec le Secrétariat général du Gouvernement et les ministères.

- Des appréciations contrastées

- Une accélération de la publication des textes d'application a été constatée par plusieurs commissions à certaines périodes de la législature et attribuée, entre autres, au rappel à l'ordre du Président de la République lors du conseil des ministres du 30 mai 1990, qui avait été suivi par la circulaire du 1er juin 1990 précitée prescrivant l'élaboration de calendriers prévisionnels et fixant à 6 mois les délais maximaux pour la publication des décrets d'application.

Ainsi, la commission des affaires économiques l'a constaté en octobre 1990 pour la plupart des lois récentes et particulièrement importantes à cette époque : la loi sur l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social et celle sur l'information et la protection des consommateurs. Elle s'est également félicitée en avril 1991 que la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service des postes et des télécommunications ait pu entrer en vigueur rapidement bien que la parution de 49 décrets ait été requise. Elle a salué en octobre 1992 la parution de 74 mesures d'application de dispositions législatives dont elle avait eu à connaître. Elle avait cependant tempéré "cette apparente croissance" en remarquant que 25 décrets concernaient les seuls statuts particuliers des personnels résultant du changement de régime juridique de France Télécom. Enfin, en mars 1993, elle a recensé 61 textes d'application de dispositions législatives l'intéressant remarquant ainsi le rythme soutenu de l'application des lois durant le semestre.

La commission des affaires sociales a constaté en avril 1991 la publication rapide de textes concernant la loi n° 91-73 portant diverses dispositions relatives à la

santé publique et aux assurances sociales (10 décrets, 1 arrêté et 2 circulaires au titre de la mise en place de la contribution sociale généralisée) ce qui tend à confirmer que la rapidité de parution des textes réglementaires dépend moins de l'organisation administrative que d'une volonté politique affirmée. Cette commission a noté en avril 1992 les progrès obtenus en matière d'application des lois, progrès qu'elle avait attribués à l'opiniâtreté mise par le Sénat à obtenir du Gouvernement des calendriers prévisionnels de parution des textes réglementaires. Elle a remarqué également que pour des textes s'appliquant à des domaines sensibles tels que l'indemnisation des victimes de préjudices résultant de la contamination par le virus du Sida causée par une transfusion sanguine, les mesures d'application étaient plus rapidement prises.

La commission des affaires culturelles a relevé en octobre 1991 et avril 1992 des progrès dans certains secteurs comme celui de la culture, progrès qu'elle a attribués à l'action de sensibilisation accomplie par son président auprès des rapporteurs.

La commission des finances a fait, en octobre 1991, un important travail de recension de l'ensemble des dispositions législatives depuis la mise en place d'un suivi informatique. Elle a pu constater que le taux d'application des mesures pour lesquelles le Parlement avait souhaité explicitement l'intervention d'un texte d'application, était très élevé pour les textes la concernant (environ 80 %) mais que le pourcentage était en nette baisse depuis le début de la 9e législature (soit 60 %). Elle a, également, constaté, en octobre 1992, la publication de la totalité des mesures réglementaires prévues pour l'application de la loi du 15 juillet 1992 portant diverses dispositions d'ordre fiscal et de la loi du 16 juillet 1992 relative au plan d'épargne en actions, le niveau satisfaisant d'application de la loi de finances pour 1992 ainsi que la publication de deux importants décrets de codification concernant le code général des impôts et le livre des procédures fiscales.

La commission des lois a constaté en mars 1993, une accélération de la publication des textes d'application qu'elle a imputée à la circulaire du Premier ministre en date du 2 janvier 1993 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel. Cette circulaire rappelait l'objectif de la publication dans les six mois suivant la promulgation des lois. La commission a indiqué que 54 dispositions législatives avaient fait l'objet d'un texte d'application durant le semestre écoulé, que cinq lois étaient devenues entièrement applicables et que pour ces lois, le délai entre la promulgation de la loi et la publication du premier décret d'application variait entre un et douze mois.

Enfin, la commission des affaires étrangères a signalé, en mars 1993, une évolution importante de la situation de la loi du 4 janvier 1992 modifiant le code du service national puisque sur les cinq textes d'application prévus, les quatre premiers et une partie du cinquième ont fait l'objet du décret du 1er décembre 1992 ; quant au rapport sur les réserves, il a été déposé le 26 mars 1993.

- A d'autres périodes, au contraire, les commissions ont constaté un "glissement" des échéanciers de parution des textes d'application.

La commission des finances a cité, en octobre 1990, un exemple des conséquences fâcheuses que pouvait avoir la parution tardive des dispositions d'application ; le comité permanent du financement de l'agriculture prévu par l'article 13 de la loi n° 88-50 relative à la mutualisation du Crédit agricole, a fonctionné plus d'un an à titre officieux. Elle a indiqué également que le calendrier prévisionnel des mesures réglementaires qui devaient être prises pour l'application de deux lois importantes du 3 juillet 1990 relative à la détermination des bases des impôts directs locaux et du 4 juillet 1990 relative au statut et au capital de la Régie Renault, n'avait toujours pas été arrêté au mois de septembre.

La même commission a souligné, en avril 1991, le caractère incomplet de l'application des lois votées dans son domaine de compétence et, en particulier, les lois de finances : loi de finances pour 1990 (7 textes d'application non publiés sur 25), loi de finances rectificative pour 1989 (3 décrets non publiés sur 10), loi de finances pour 1991 (18 textes non parus sur 21).

La commission a signalé en octobre 1992 certains retards alarmants et, en particulier, celui de la loi du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, dont six articles ne pouvaient pas être appliqués en raison de la non-publication des mesures réglementaires nécessaires.

Elle a, enfin, constaté en mars 1993 que la loi de finances rectificative pour 1992 et la loi n° 92-1477 relative aux produits soumis à certaines restrictions de circulation et à la complémentarité entre les services de police, de gendarmerie et de douane, n'ont toujours pas fait l'objet de mesures réglementaires d'application.

La commission des affaires sociales a noté en octobre 1990 que certaines lois particulièrement complexes n'avaient reçu aucune application réglementaire alors que certaines avaient été votées depuis plus de quatre ans. Elle avait cité comme exemples :

- la loi n° 86-33 relative à la fonction publique hospitalière requérant trente-six dispositions réglementaires d'application,
- la loi n° 87-39 portant diverses mesures d'ordre social (DMOS) requérant sept mesures réglementaires,
- la loi n° 89-18 portant DMOS requérant également sept dispositions d'application,
- la loi n° 86-17 adaptant la législation sanitaire et sociale au transfert de compétences en matière d'action sociale et de santé, requérant onze dispositions d'application.

Dans le même ordre d'idée, les articles de la loi n° 89-899 relative à la protection et à la promotion de la santé, de la famille et de l'enfance, qui adaptaient la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé, n'étaient toujours pas appliqués en octobre 1991 : 15 textes sur 16 n'étaient pas publiés.

En octobre 1992, la commission s'est, de nouveau, inquiétée du retard pris dans l'application des lois. Aucun texte réglementaire appliquant la loi du 12 juillet 1992 relative aux assistantes maternelles, n'avait été publié. Le calendrier prévisionnel d'application de la loi du 29 juillet 1991 relative au revenu minimum d'insertion a suscité des réserves de la part de la commission. De plus, certaines dispositions de la loi du 31 décembre 1991 relative à la formation professionnelle n'avaient pas encore fait l'objet d'un décret ; la commission a estimé qu'un tel retard compromettrait la mise en oeuvre du dispositif global de formation des jeunes en alternance ainsi que le financement de ce dispositif dans les petites entreprises.

La commission a regretté que la loi du 12 juillet 1990 relative aux agences de mannequins, soit entrée en application plus de deux ans après son adoption alors que sa date d'entrée en vigueur avait été fixée au 1er janvier 1991.

La commission a, enfin, signalé les nombreux projets de loi sociaux restés en suspens en octobre 1992, soit dix projets de loi concernant des sujets aussi importants que la régulation des dépenses de l'assurance maladie ou les professions de santé ou encore la pharmacie et le médicament... Elle s'est posée la question de savoir si "le meilleur moyen de ne pas appliquer les lois" n'était pas "désormais de ne plus les soumettre au vote définitif du Parlement lorsque les délibérations de ce dernier ne satisfont pas le Gouvernement".

En mars 1993, la commission signalait que les lois du 4 janvier 1993 relative aux conditions d'attribution de la carte du combattant et relative aux relations entre

les professions de santé et l'assurance maladie n'avaient fait l'objet d'aucun texte d'application. Elle s'inquiétait également qu'aucun calendrier prévisionnel de parution des textes réglementaires ne lui ait été adressé alors qu'elle avait pris contact avec les cabinets des ministres dès la promulgation des lois.

La commission des affaires culturelles signalait en octobre 1990 que la loi du 6 janvier 1988 relative aux enseignements artistiques, pourtant adoptée en urgence, n'était entrée que partiellement en application. Il en allait de même pour les lois du 13 décembre 1985 sur la communication audiovisuelle et du 28 juin 1989 relative à la prévention et à la répression de l'usage des produits dopants.

La commission estimait en mars 1993 que "les délais annoncés étaient rarement tenus et que les dispositions présentées comme les plus urgentes ou les plus importantes n'étaient pas toujours celles qui étaient le plus rapidement appliquées".

Ainsi, la loi du 20 juin 1992 relative au dépôt légal n'avait encore reçu aucune mesure d'application.

Les premiers textes d'application de la loi du 13 juillet 1992 relative aux réseaux câblés ne sont intervenus qu'après le 15 mars 1993.

Le délai annoncé par le ministre en commission, au mois de novembre 1992, pour la publication des textes d'application de la loi du 13 juillet 1992, à savoir le premier trimestre 1993, n'a pas été respecté. Deux décrets seulement étaient parus avant le 15 mars.

Quant à la loi du 13 juillet 1992 relative aux organismes génétiquement modifiés, qui assure la transposition des directives communautaires, d'avril 1990, deux décrets d'application seulement sont parus avant le 15 mars. Le Secrétariat général du Gouvernement prévoyait que la loi serait totalement applicable à la fin du premier semestre 1993 alors que les directives devaient être appliquées dans les États-membres avant le 23 octobre 1991.

Quant à la commission des lois, elle relevait en octobre 1990 que l'article 3 de la loi du 22 juin 1987 concernant la création et l'organisation des établissements publics pénitentiaires qui avait pourtant fait l'objet de débats importants, était toujours inappliqué. Le constat était le même pour plusieurs articles de la loi du 22 juin 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile et à la protection de la forêt.

La commission signalait également en octobre 1991 des retards d'application pour :

- la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif,
- la loi du 2 août 1989 concernant les conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France,
- la loi du 29 décembre 1990 dont aucun des quatre décrets prévus pour la suppression de la tutelle administrative et financière sur les communes du territoire de Nouvelle Calédonie, n'était encore paru.

En octobre 1992, la commission a mis en exergue les conséquences dommageables de l'application tardive de la loi du 10 juillet 1989 relative à diverses dispositions en matière de sécurité routière et en matière de contraventions. Le retard mis à publier les dispositions nécessaires à l'application du permis à points qui devait entrer en vigueur le 1er janvier 1992, avait entraîné un lourd contentieux. L'entrée en vigueur n'était intervenue que le 1er juillet 1992 et, outre les mouvements sociaux qu'elle avait entraînés, avait permis au tribunal de police de Saint-Dizier de refuser d'appliquer le dispositif du permis à points au motif de l'illégalité du décret d'application paru postérieurement à la date prévue dans la loi.

La commission a, également, souligné qu'en relevant à douze le nombre de points attribués à chaque conducteur, le Gouvernement avait rejoint la position

adoptée par le Sénat qui avait vainement tenté de faire prévaloir sa position lors de la discussion de la loi du 10 juillet 1989.

La commission avait cité un autre exemple fâcheux d'abstention du pouvoir réglementaire. Elle a indiqué que la non-publication des décrets attendus pour la loi n° 91-1390 du 31 décembre 1991 relative à la titularisation d'agents de l'office français de protection des réfugiés et apatrides, était à l'origine d'une grève déclenchée par les agents de l'OFPRA.

La commission a déploré que des lois dont le vote a été imposé dans la précipitation par le Gouvernement restent inappliquées. Elle cite en exemple la loi organique relative au statut de la magistrature, examinée dans les derniers jours de la session d'hiver 1991 et en session extraordinaire en janvier 1992 ; cette loi n'avait encore reçu aucun décret d'application.

La commission craignait, enfin, que certaines dispositions de lois plus anciennes risquent de n'être jamais appliquées bien qu'ayant été votées en grande hâte pour certaines d'entre elles, en sessions extraordinaires.

Elle citait ainsi :

- la loi du 31 décembre 1990 qui avait créé les sociétés d'exercice libéral interprofessionnelles,
- la loi du 3 février 1992, relative aux conditions d'exercice des mandats locaux,
- et la loi du 6 février 1992 concernant la réalisation du schéma départemental de la coopération intercommunale.

La commission des affaires étrangères soulignait en octobre 1990 que l'une des dispositions de la loi du 8 juillet 1983 modifiant le code du service national, qui prévoyait la définition d'un nouveau cas de dispense des obligations du service national ne pouvait toujours pas être appliquée. Le décret n'était pas paru, le ministre estimant que les possibilités existantes avaient "jusqu'à présent répondu aux différents besoins sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours à des dispositions nouvelles".

La commission a signalé en octobre 1992 l'immobilisme qui s'attache aux lois la concernant. Deux textes étaient encore attendus pour l'application de la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990 portant création de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger. Quant à la loi n° 92-9 du 4 janvier 1992 modifiant le code du service national, aucun des textes d'application nécessaires n'était encore paru.

La commission des affaires économiques a dressé en octobre 1991 un relevé très précis permettant de constater qu'aucune des dix lois promulguées n'avait reçu de commencement d'exécution. Au total, 24 lois relevant de la compétence de cette commission ont attendu en vain des mesures d'application entre mars et octobre 1991. Parmi les autres dispositions attendues, l'absence de l'une d'entre elles était particulièrement dommageable pour l'équilibre des structures commerciales, qui était pourtant l'un des buts poursuivis par la loi du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales (art. 4 sur la répartition du surplus de la taxe sur les grandes surfaces au profit notamment du commerce de détail).

Parmi les lois importantes votées depuis plus de six mois en octobre 1991, la commission avait cité des exemples de textes ayant subi des retards d'application du fait de la non-parution (totale ou partielle) des textes réglementaires nécessaires. Ainsi :

- Des craintes étaient formulées avec raison, comme nous l'avons vu précédemment, quant au respect de la date du 1er janvier 1992 pour l'entrée en vigueur des dispositions relatives au "permis à points" (art. 10 à 21 de la loi n° 89-469 du 10 juillet 1989). Même chose, pour des raisons financières, en ce qui

concernait certaines dispositions relatives à la sécurité routière (loi n° 90-977 du 31 octobre 1990).

- Il en allait de même pour des lois adaptant la législation française dans d'autres secteurs importants du marché unique européen : n° 89-1014 du 31 décembre 1989 adaptant le code des assurances, n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité de la procédure des marchés.

- Enfin, était signalée la non-parution d'un décret appliquant la loi du 11 juillet 1991 modifiant le code des postes et télécommunications. Le décret devait définir les conditions d'assermentation des fonctionnaires pouvant rechercher et constater des infractions à la législation des télécommunications. La commission rappelait qu'il s'agissait d'une disposition destinée à réparer une erreur sanctionnée par le Conseil constitutionnel dans une loi votée le 29 décembre 1990 et qui avait été, en son temps, très explicitement dénoncée par le Sénat.

Ensuite, la carence du pouvoir exécutif a été soulignée par la commission des affaires économiques en avril 1992 dans un cas précis, celui de la loi relative à l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et des élevages marins, et à l'organisation de la conchyliculture du 2 mai 1991 dont certains textes prévus n'étaient pas encore parus à la date fixée par le législateur. Celui-ci a donc été conduit à modifier le délai dans le cadre de la loi n° 91-1406 portant diverses mesures d'ordre social du 31 décembre 1991 afin de remédier aux carences du pouvoir réglementaire.

Enfin, la commission donnait, en mars 1993, un exemple de loi votée dans des conditions d'extrême rapidité et après déclaration d'urgence, sans qu'aucun des décrets nécessaires à son application ne soit encore paru, avec la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques.

- La rigueur du contrôle de l'application des lois

Les six commissions permanentes du Sénat approfondissent leur méthode de travail chaque semestre et enrichissent de façon continue le contrôle exercé sur l'application des lois par les contacts qu'elles ont établis avec les services ministériels et le Secrétariat général du Gouvernement.

• La présentation des appréciations portées par les commissions sur l'application des lois s'améliore de façon continue.

Ainsi que cela avait été signalé précédemment, la commission des finances avait fourni en octobre 1991 un travail de recension considérable de l'ensemble des dispositions législatives adoptées depuis l'instauration d'un suivi informatique.

La commission des affaires sociales avait réalisé pour sa part, à la même époque, pour les textes adoptés au cours de la session de printemps 1991, un tableau faisant apparaître non seulement les textes prévus par le législateur, mais aussi ceux qui, après concertation avec le ministère, étaient nécessaires à l'application effective des dispositions votées. L'exemple de la loi n° 91-748 portant réforme hospitalière montrait à l'évidence que les textes d'application prévus explicitement par le législateur étaient nettement moins nombreux que les décrets nécessaires à l'entrée en vigueur effective de l'ensemble des dispositions législatives (dans ce cas précis, la différence portait sur 21 décrets, ce qui est considérable).

L'une des difficultés rencontrées pour ce travail, confirmée par ailleurs par l'expérience de la commission des affaires économiques (à propos notamment du texte du 31 décembre 1989 relatif à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles) est que le Gouvernement demeure libre non seulement du nombre, mais également de la forme des décrets ou autres

textes d'application. C'est ainsi, par exemple, qu'un seul décret d'application de la loi sur le surendettement visait 18 des 34 articles de ce texte. Le contrôle ne peut donc être seulement formel. Il suppose pour chaque texte paru au Journal officiel une analyse au fond, complétée par la collecte de renseignements complémentaires (exposé des motifs -non publié- du texte d'application par exemple).

La commission des affaires sociales s'est, depuis, attachée à rendre très lisible par le moyen de plusieurs tableaux, son bilan sur l'application des lois. Ce procédé permet d'attirer l'attention sur le décalage surprenant entre les dispositions prévues par la loi et celles qui sont recensées au moyen d'un calendrier prévisionnel obtenu auprès des ministres concernés.

D'autres commissions ont également adopté cette présentation en tableaux.

Ainsi en octobre 1992, la commission des lois a fait apparaître dans un tableau, pour les cinq lois entièrement applicables qui la concernaient, le délai intervenu entre la promulgation de la loi et la publication de son premier décret d'application, soit en moyenne plus de dix mois.

A la même époque, la commission des affaires économiques a dressé deux tableaux répertoriant les textes réglementaires qui devraient être pris pour qu'entrent en vigueur des lois n'ayant fait l'objet d'aucun texte d'application depuis leur promulgation. La commission a également présenté un tableau retraçant pour chacun des articles de la loi n° 89-412 du 22 juin 1989 modifiant et complétant certaines dispositions du livre deuxième du code rural, qui renvoient à un décret, l'état de son application et, éventuellement, les motifs justifiant l'absence de publication du texte attendu.

Les commissions ont amélioré ainsi, de façon sensible, la présentation de leurs appréciations qualitatives sur l'application des lois. Les textes sont également répertoriés en quelques grandes rubriques qui rendent les commentaires plus clairs et permettent de dégager des constats d'ordre général.

- Enfin, les contacts accrus avec les services ministériels et le Secrétariat général du Gouvernement permettent d'effectuer un meilleur contrôle et d'essayer de résoudre les problèmes liés au manque d'homogénéité des données informatiques.

En octobre 1991, l'effort de concertation amorcé par certains ministères avec les commissions des assemblées était relevé. Deux exemples étaient cités au Sénat ; le secrétariat d'État aux anciens combattants se proposait de soumettre trois textes d'application de la loi n° 91-626 modifiant le code des pensions militaires d'invalidité, au président et au rapporteur de la commission des affaires sociales. Le ministère de la justice, quant à lui, comme cela avait été le cas pour la précédente réforme, avait entrepris d'élaborer les textes d'application de la loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques en concertation avec les commissions des lois des deux assemblées.

Était, cependant, soulignée au même moment, la difficulté d'établir des statistiques sur les textes réglementaires prévus par la loi dont le nombre diffère sensiblement de celui des textes nécessaires pour que ladite loi soit effectivement appliquée.

En avril 1992, le manque d'homogénéité entre les données émanant de l'exécutif et celles du Sénat, était également souligné. La commission des affaires sociales citait, à cet égard, pour l'application de la loi favorisant la stabilité de l'emploi par l'adaptation du régime des contrats précaires du 12 juillet 1990, la discordance entre la base de données LEX -le fichier législatif et réglementaire du Gouvernement- qui ne faisait état au 15 mars 1992 que d'un seul décret, le rapport du Gouvernement sur l'évolution du recours au travail précaire paru dans la première

quinzaine de mars qui annonçait quatre décrets, deux arrêtés et deux circulaires, et la base du Sénat qui dénombrait cinq décrets, cinq arrêtés et deux circulaires.

Mais également, à la même époque, afin d'améliorer et d'approfondir leur contrôle sur l'application des lois, certaines commissions ont pris des initiatives qui méritent d'être signalées.

Ainsi, la commission des affaires culturelles, par l'intermédiaire de son président M. Maurice Schumann, a adressé à Mme Édith Cresson, alors Premier ministre, un courrier en date du 10 décembre 1991 demandant que soient communiquées aux rapporteurs des projets de loi les informations sur le calendrier prévisionnel de parution des décrets d'application et sur leur contenu. De plus, les rapporteurs de la commission des affaires culturelles demandent systématiquement, et obtiennent parfois, les projets de mesures d'application des textes dont ils ont la charge.

Enfin, on peut noter que, pour un texte, la loi du 3 juillet 1991 relative à l'Institution nationale des invalides, la commission des affaires sociales a pu aller au-delà du contrôle d'application des lois en instaurant, grâce à l'accord du secrétaire d'État aux anciens combattants d'alors, M. André Méric, une sorte de contrôle sur l'élaboration des textes réglementaires. En effet, M. Méric, qui s'était engagé en séance publique, au Sénat, à consulter la commission des affaires sociales sur les textes d'application avant publication, a effectivement soumis les projets de décret au président de la commission, M. Jean-Pierre Fourcade, qui a émis des observations dont les décrets publiés ensuite ont effectivement tenu compte.

Le constat dressé en octobre 1992 était, cependant, mitigé. Il semble que peu de commissions avaient bénéficié des calendriers prévisionnels d'application des lois prévus dans la circulaire du Premier ministre du 1er juin 1990. La commission des affaires sociales signalait avoir obtenu la communication de ces calendriers pour sept lois la concernant et la commission des lois pour deux d'entre elles (la loi n° 92-643 du 13 juillet 1992 relative à la modernisation des entreprises coopératives et la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire).

Certaines commissions s'étaient, également, préoccupées des rapports qui devaient être entretenus avec le Secrétariat général du Gouvernement.

La commission des affaires sociales avait comparé les informations recueillies par la commission avec la base établie par le Secrétariat général du Gouvernement. Elle a constaté que le Secrétariat général du Gouvernement avait rattaché à la loi n° 91-1406 portant diverses dispositions d'ordre social (DDOS) 21 décrets relatifs au statut particulier des corps de la poste et de France-Télécom. Dans la mesure où le texte concernant essentiellement ce secteur est la loi n° 90-568 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, la commission a sagement décidé de ne pas prendre en compte ces décrets. En harmonie avec cette position, la commission des affaires économiques les a considérés comme relevant du domaine d'application de la loi n° 90-568. La position du Secrétariat général du Gouvernement était d'autant plus étonnante que l'article 39 de la loi n° 91-1406 portant diverses dispositions d'ordre social n'était intervenu que de façon marginale en ce domaine, en rendant applicable aux établissements autonomes de droit public l'obligation d'emploi des handicapés qui s'appliquait autrefois à la poste et à France-Télécom. Cet article 39 ne prévoyait, d'ailleurs, la publication d'aucun texte réglementaire.

La commission des affaires économiques avait souligné l'opportunité d'attirer l'attention du Secrétariat général du Gouvernement sur la nécessité de préciser aussi parfaitement que possible les visas des textes d'application. Elle a cité deux exemples concernant la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990 relative aux professions

commerciales et artisanales qui semblait jusqu'à présent dépourvue de mesure d'application. Or, cette loi a pourtant fait l'objet du décret n° 92-150 du 17 février 1992 qui se réfère au seul code général des impôts et non à la loi n° 90-1260 dont la direction du commerce intérieur estime pourtant qu'il est un des textes d'application. Doit également être considéré comme rattaché à cette loi, le décret n° 92-952 du 3 septembre 1992 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement des fonds locaux d'adaptation du commerce rural qui se réfère uniquement à l'article 1648 AA du code général des impôts.

Les rapporteurs de la commission des affaires culturelles, pour essayer de prévenir les retards constatés dans l'application des lois, demandent désormais systématiquement au Gouvernement la communication des avant-projets des textes d'application des projets de loi dont ils ont la charge, ainsi que leur échéancier de publication. Les résultats de cette démarche méritent d'être signalés. Ainsi pour les textes adoptés lors de la session de printemps 1992, les rapporteurs ont eu communication d'avant-projets de décrets concernant des dispositions importantes de la loi relative au dépôt légal, de la loi sur la lecture publique, de la loi relative au contrôle des organismes génétiquement modifiés, de la loi relative à la validation d'acquis professionnels et portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale.

Cependant, la commission des affaires culturelles, comme l'ensemble des autres commissions, a constaté que la circulaire du 1er juin 1990 est très imparfaitement respectée : "Nombre de projets de textes d'application ne sont pas élaborés en même temps que les projets de loi et les prévisions relatives aux délais de parution de ces textes apparaissent souvent très optimistes".

Enfin, en mars 1993, les commissions ont insisté sur l'importance des contacts avec le Secrétariat général du Gouvernement et les services ministériels.

La commission des affaires sociales a souhaité que les rapports se développent davantage avec les ministères et a déploré que, malgré les contacts pris avec les cabinets ministériels, aucun calendrier prévisionnel de parution des textes réglementaires ne lui soit parvenu les six derniers mois.

La commission des affaires économiques a pris également contact avec les ministères pour obtenir des prévisions sur la parution des décrets d'application ainsi que la plupart des autres commissions.

..*

Le contrôle de l'application des lois effectué au Sénat entre bien dans la vocation de la Haute Assemblée, plus éloignée que l'Assemblée nationale, des préoccupations politiques du moment. Le Sénat peut se livrer à un travail technique suivi dont l'origine remonte maintenant à presque vingt-deux ans. Ce travail n'a cessé de s'améliorer dans ses méthodes et de s'approfondir dans son suivi. L'impact de cet important travail sur le Gouvernement est cependant un peu décevant puisque nous avons vu que les délais d'application ont crû sensiblement durant la neuvième législature. Nous pourrions cependant trouver quelque espoir d'amélioration dans les statistiques du dernier semestre (16 mars - 15 septembre 1993) puisque nous avons pu noter une baisse du délai moyen d'application des mesures législatives votées au cours de ce semestre (28 jours contre 33) et une accélération du rythme d'application des lois récentes ; de plus, durant le premier semestre de la nouvelle législature, le nombre de lois ne requérant aucun texte d'application pour entrer en vigueur a beaucoup augmenté (52 % contre 9 %). Il ne reste plus qu'à espérer que cette tendance s'amplifie et que la pression exercée par les commissions du Sénat porte enfin ses fruits.