

LES TRAVAUX MENÉS PAR LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT (*)

Par

Nicole GOUEFFIC

Adjoint au chef du service législatif au Secrétariat général du Gouvernement

LE SUIVI DES DÉCRETS D'APPLICATION DES LOIS AU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

Depuis 1978, un dispositif a été mis en place au Secrétariat général du Gouvernement pour accélérer l'adoption des décrets d'application des lois.

Les différentes étapes de cette procédure de suivi sont les suivantes :

I - HISTORIQUE

1°) 1978

Le dispositif mis en place consistait à établir la liste des décrets d'application prévus par chaque loi et à interroger régulièrement les différents départements ministériels. Cette procédure permettait de déceler les retards les plus évidents mais ne fonctionnait qu'en aval et n'avait en conséquence que des effets limités sur les délais d'exécution.

2°) 1981

A la suite d'un nouvel examen des problèmes constatés et à la demande du Premier ministre une nouvelle procédure a été mise en place par une circulaire du 23 novembre 1984. Dès la fin de la première lecture du texte dans la première assemblée saisie du Parlement, le Secrétariat général du Gouvernement demandait aux chefs des bureaux du cabinet de chacun des ministres concernés de lui envoyer, dans les deux semaines qui suivaient, un premier calendrier de programmation de la préparation des décrets d'application.

Lorsque la loi avait été définitivement votée et au moment de la promulgation, le ministre responsable devait, en même temps qu'il contresignait le

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

décret de promulgation, fournir un calendrier prévisionnel définitif selon un modèle fourni par le Secrétariat général du Gouvernement.

Ce calendrier figurait dans le dossier soumis au Président de la République. Le suivi de ce calendrier était assuré sous le contrôle du Secrétariat général du Gouvernement en liaison avec le Cabinet du Premier ministre.

L'action ainsi menée a permis d'améliorer assez sensiblement la situation comme le montre le bilan qui a donné lieu à une communication du Premier ministre au Conseil des ministres.

3°) 1990

La situation, sans être mauvaise, n'est pas satisfaisante. Les délais d'adoption des décrets d'application des lois continuent à être trop longs. Une circulaire du Premier ministre inverse la nature des exigences jusqu'alors imposées aux ministres.

Ceux-ci doivent désormais présenter un calendrier prévisionnel au plus tard lors de la mise au point du projet de loi avant la saisine du Conseil d'État. Aucune échéance supérieure à six mois ne peut être acceptée sauf dérogation exceptionnelle. Lors de la réunion de mise au point des textes avant inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres, les ministères doivent fournir le canevas des décrets d'application.

Le Secrétariat général du Gouvernement veille au respect de cette exigence. Après la publication des lois une actualisation du calendrier préalablement établi est demandée par le Secrétariat général du Gouvernement.

4°) Automatisation du suivi

Le Secrétariat général du Gouvernement a mis en place une automatisation de la procédure de suivi des décrets d'application des lois qui permet une connaissance en temps réel de l'application de chaque loi depuis la session de printemps 1988.

Cette automatisation facilite l'actualisation des calendriers en permettant un échange d'informations fréquent avec les ministères pour cerner au mieux l'application de chaque loi.

II - CAUSE DES RETARDS

On constate des facteurs traditionnels de retard qui sont parfois difficiles à contourner :

1) La lenteur de la procédure consultative, qu'il s'agisse de consultations obligatoires d'organismes lourds ou de concertations officieuses avec les organisations professionnelles et syndicales.

2) Le délai pris pour le recueil des contreseings ne devrait pas entraîner un nouvel examen au fond par les ministères concernés.

3) Les difficultés d'élaboration parfois difficiles à surmonter rapidement.

III - LE CONSTAT STATISTIQUE

1) Bilan de la IXe législature

Au cours de la IXe législature, 403 lois ont été votées dont 192 prévoient l'intervention de 1151 décrets d'application. Actuellement, 57 de ces 192 lois n'ont pas été suivies de la publication de la totalité de leurs décrets d'application de telle sorte que 157 décrets restent à prendre et que le pourcentage d'exécution est de 86,35 % alors que celui de la précédente législature était de 84 %.

Parmi ces 157 décrets, 32 sont examinés ou sont sur le point d'être examinés par le Conseil d'État, 15 sont dans le circuit des contreseings et pour 110 autres décrets concernant plus particulièrement les deux dernières sessions de l'année 1992, il est envisagé une échéance dans le courant de l'année 1994.

2) Bilan des deux premières sessions de la Xe législature (annexes n° 3, n° 5 et n° 5 bis)

- Session de printemps 1993

Au cours de la session de printemps 1993, 40 lois ont été votées et 8 d'entre elles prévoient 42 décrets d'application.

Depuis le 22 juin 1993, 22 décrets d'application ont été publiés, soit un pourcentage de 52 %, neuf mois après la promulgation des lois, les 19 décrets qui restent à prendre sont en cours d'élaboration et devraient intervenir avant la fin du mois de juin 1994.

- Session d'automne 1993

Au cours de la session d'automne 1993, 39 lois ont été votées et 21 d'entre elles prévoient 188 décrets d'application.

Depuis le 20 décembre 1993, 12 décrets d'application ont été publiés soit un pourcentage de 6 %, trois mois après la promulgation des lois, les 176 décrets qui restent à prendre sont en partie déjà soumis à l'examen du Conseil d'État ou aux contreseings et l'échéance envisagée par les ministères concernés est le mois de juillet 1994 notamment en raison de consultations nombreuses et obligatoires.

*_*_*_*

Les différents moyens mis en oeuvre pour accélérer le processus d'adoption des décrets d'application sont donc de plusieurs sortes : suivi informatique, relance systématique, mise en place de réunions interministérielles.

Par ailleurs, l'attention des directeurs de cabinet des membres du Gouvernement est appelée lors de réunions qui se tiennent régulièrement à l'Hôtel Matignon sur la nécessité de donner la priorité aux textes d'application des lois.

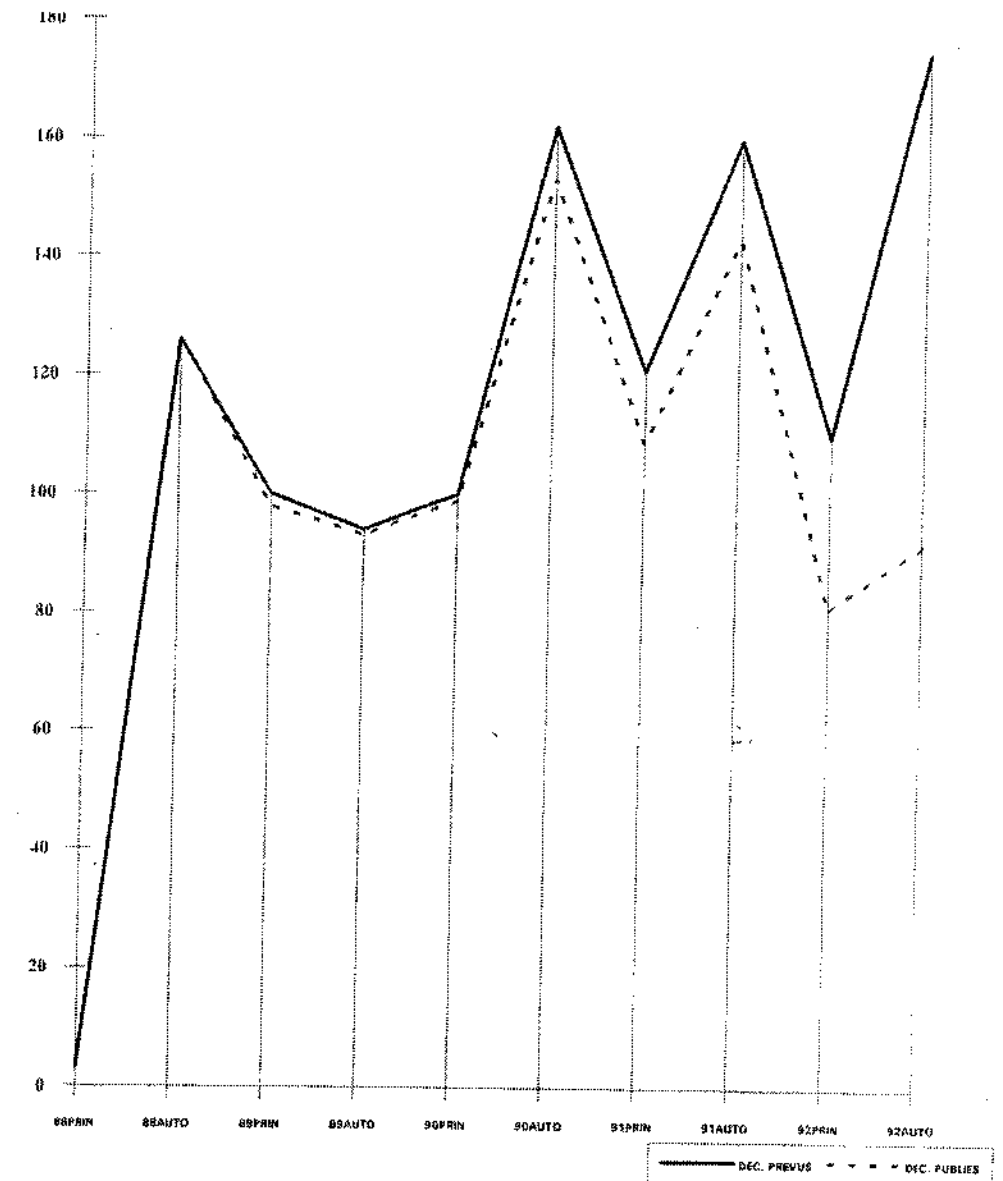
La vigilance est constante et devrait aboutir à une diminution sensible des délais d'adoption des décrets d'application.

DÉCRETS D'APPLICATION

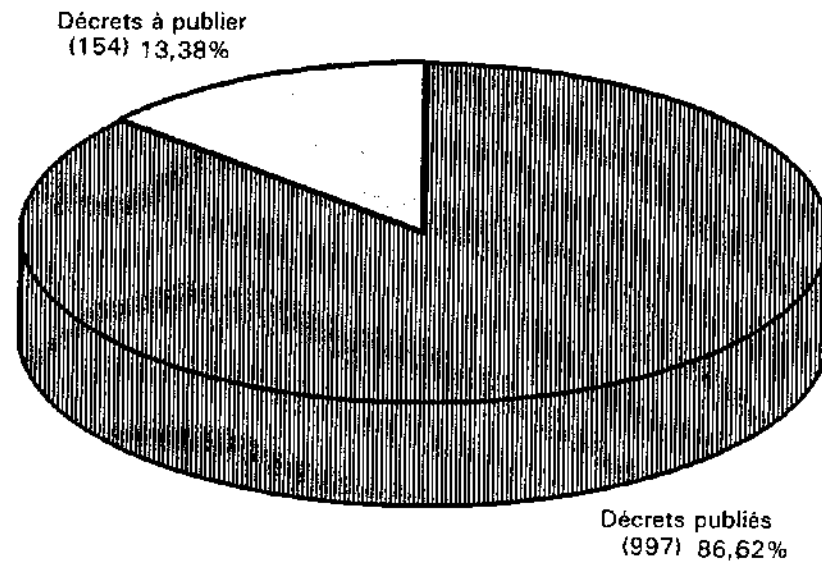
5 avril 1994

Législatures	Sessions	Nombre de décrets prévus	Nombre de décrets publiés et % d'exécution		
			0 à 6 mois	- 2 ans	2 ans et +
IXe Législature	Printemps 1988	3	3 100 %		
	Automne 1988	126	33 26 %	111 88 %	126 100 %
	Printemps 1989	100	11 11 %	82 82 %	98 98 %
	Automne 1989	94	33 35 %	86 91 %	93 99 %
	Printemps 1990	100	50 50 %	98 98 %	99 99 %
	Automne 1990	162	49 30 %	138 85 %	153 94 %
	Printemps 1991	121	22 18 %	107 88 %	109 90 %
	Automne 1991	160	45 28 %	143 89 %	
	Printemps 1992	110	24 22 %	81 74 %	
	Automne 1992	175	62 35 %	92 53 %	
Xe Législature	Printemps 1993	42	20 48 %	22 52 %	
	Automne 1993	188	12 6 %		
	Printemps 1994				
	Automne 1994				
	Printemps 1995				
	Automne 1995				
	Printemps 1996				
	Automne 1996				
	Printemps 1997				
Automne 1997					

ÉTAT DES DÉCRETS PRÉVUS ET PUBLIÉS AU COURS DE LA IX^e LÉGISLATURE

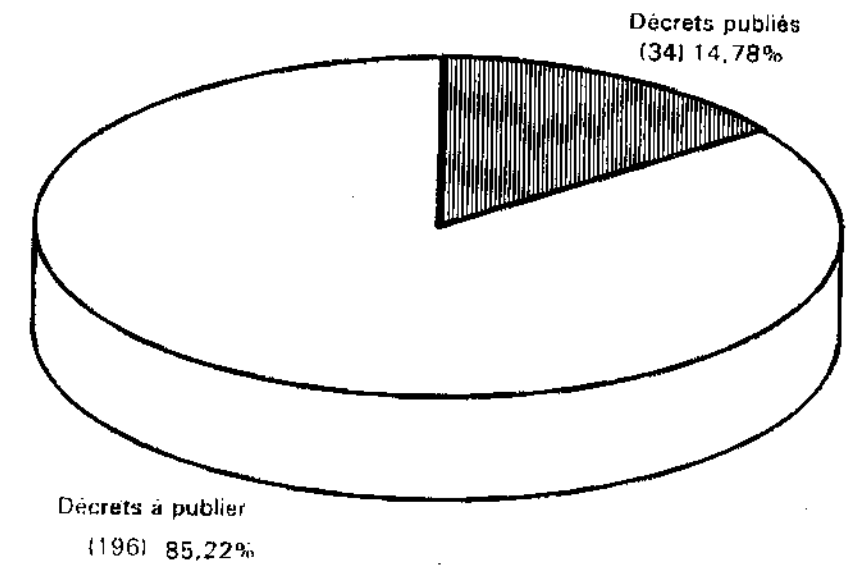


BILAN DE LA IX^e LÉGISLATURE
 (Session de Printemps 1988 à Session d'Automne 1992)



NOMBRE DE DÉCRETS INITIALEMENT PRÉVUS = 1151

BILAN DE LA X^e LÉGISLATURE
 (A compter de la session de Printemps 1993)



NOMBRE DE DÉCRETS INITIALEMENT PRÉVUS = 230

ÉTAT DES DÉCRETS PRÉVUS ET PUBLIÉS AU COURS DE LA Xe LÉGISLATURE

