

N° 3737

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 février 2007.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES,
FAMILIALES ET SOCIALES

sur

**la mise en œuvre de l'article 86, alinéa 8, du Règlement, relatif à
l'application des lois, par la commission des affaires culturelles, familiales
et sociales**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Jean-Michel DUBERNARD,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRÔLE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS PAR LA COMMISSION A ÉTÉ SYSTÉMATIQUE	7
A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE DE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS PAR LA COMMISSION	7
1. Le président de la commission et les rapporteurs se sont personnellement impliqués dans le développement de cette nouvelle procédure de contrôle	7
2. La commission s'est pleinement saisie de cette opportunité de faire progresser la culture du contrôle de l'exécutif par le Parlement	8
B. LA PORTÉE DES CONTRÔLES EFFECTUÉS PAR LES RAPPORTEURS DE LA COMMISSION	10
1. Les rapporteurs ont les moyens de contrôler efficacement la réalité de l'application des lois.....	10
2. Les rapporteurs ont étendu leur contrôle à l'ensemble des actes administratifs d'application.....	11
C. LES MODALITÉS PARTICULIÈRES D'EXAMEN PAR LA COMMISSION DES RAPPORTS SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS	11
1. La présence des ministres responsables de l'application de la loi lors de l'examen des rapports par la commission favorise leur implication dans le service après-vote	11
2. La commission poursuit son contrôle tant que la mise en application n'est pas jugée satisfaisante.....	12
II.- LE BILAN DES CONTRÔLES SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DEPUIS 2004 EST POSITIF	15
A. LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LA PROCÉDURE DE CONTRÔLE.....	15
1. Le suivi de l'application des lois par le Parlement crédibilise l'action législative	15
2. La publication des textes d'application dans les six mois suivant l'entrée ne vigueur de la loi ne doit pas pour autant devenir un accès de fixation	15

B. LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES CONTRÔLES EFFECTUÉS PAR LA COMMISSION.....	16
1. Les textes d'application doivent être rédigés en même temps que le projet de loi.....	16
2. La création de nouveaux ordonnancements juridiques s'empilant sur les textes en vigueur doit être évitée	19
3. Les ministres doivent s'engager personnellement pour que la mise en application des lois soit une priorité	20
4. Le délai d'entrée en vigueur des lois nécessitant des textes d'application nombreux doit tenir compte de cette donnée	20
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	23
ANNEXES	25
Tableau des lois promulguées sous la XII ^e législature dont la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a été saisie au fond ou pour lesquelles une commission spéciale a été désignée et a nommé un rapporteur membre de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.....	25
Examen de la mise en application des lois promulguées au cours de la XII ^e législature au moins six mois avant la fin février 2007	30

INTRODUCTION

« La première exigence de l'action, c'est de mener à leur terme les réformes engagées. Une fois la loi promulguée, c'est là que tout commence. C'est notre responsabilité, et la responsabilité personnelle de chacune et de chacun d'entre vous, de s'assurer que ce qui a été voté ou décidé se traduise au plus tôt dans la réalité. »

Allocution de M. Jacques CHIRAC, Président de la République,
à l'occasion des vœux au gouvernement, le mardi 3 janvier 2006

La mission du législateur ne s'achève pas avec le vote d'un texte de loi ; le contrôle de l'activité du gouvernement ne se limite pas à poser des questions écrites ou orales ou à constituer des commissions d'enquête ou des missions d'information ; l'exercice du pouvoir législatif s'exerce autant en commission qu'en séance publique. Ce sont ces principes fondamentaux de la démocratie parlementaire que M. Jean-Luc Warsmann a rappelés avec force en proposant de modifier le Règlement de l'Assemblée nationale pour inscrire dans son article 86 le pouvoir – mais ne faut-il pas plutôt parler de devoir ? – des commissions permanentes de contrôler, six mois après l'entrée en vigueur d'une loi, par l'intermédiaire des rapporteurs qu'elles avaient désignés, l'état de la publication des textes réglementaires nécessaires à la mise en application d'une loi.

Si la scission de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales n'a pas pu être obtenue au cours de la XII^e législature, au moins la commission est-elle parvenue à faire évoluer favorablement un aspect négatif des pratiques administratives et politiques : le délaissement de la mise en application effective des lois votées.

Depuis près de quarante ans le nombre de lois votées et le nombre de dispositions contenues dans chaque loi ne cessent de croître. Le nombre de textes réglementaires nécessaires à la mise en application des lois suit une augmentation homothétique.

Dans le même temps, on se désole du nombre également croissant de lois inapplicables faute de publication des décrets d'application. Fin 2006, tous domaines confondus, 226 lois étaient ainsi dans l'attente de leurs décrets d'application, donc en partie ou totalement inappliquées. Ce nombre était de 169 fin 2001 et fin 2002, 193 fin 2003, 207 fin 2004 et 222 fin 2005.

La résolution n° 256 adoptée par l'Assemblée nationale le 12 février 2004 sur l'initiative de M. Jean-Luc Warsmann donne les moyens juridiques aux députés pour exercer un contrôle sur ces dérives et agir de façon à ce qu'une mesure votée soit effectivement exécutée.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales s'est saisie de cet outil juridique pour conduire une action résolue de contrôle de la mise en application effective des lois dont elle a examiné au fond le projet ou la proposition.

Cette détermination a produit ses effets : le contrôle parlementaire a permis d'améliorer la mise en application des lois examinées par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales et accéléré la publication des textes réglementaires.

Le présent rapport a pour objet de tirer un bilan des trois premières années d'application de cette nouvelle procédure de contrôle parlementaire par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales et de présenter les premiers enseignements pour une meilleure mise en application des lois votées.

Cette procédure a montré tout son intérêt. Ses effets sur la mise en application effective des lois relevant de la compétence de la commission sont réels. Le rapporteur ne peut donc qu'inciter les commissions permanentes à poursuivre ce travail au cours de la prochaine législature.

Ce rapport permet enfin de mettre en lumière que, quelle que soit les gouvernements et les majorités, la tentation de faire voter des projets de loi en urgence est forte – elle est même irrésistible en fin de législature – et que le rythme de publication des textes d'application de ces lois ne suit aucunement la cadence imposée au Parlement, comme si les textes de loi votés en urgence répondaient en priorité à une urgence médiatique ...

I.- LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRÔLE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS PAR LA COMMISSION A ÉTÉ SYSTÉMATIQUE

Le contrôle par les commissions permanentes de la mise en application des lois venant d'être votées repose sur les dispositions du dernier alinéa (alinéa 8) de l'article 86 du Règlement de l'Assemblée nationale. Introduit par la résolution n° 256 du 12 février 2004, cet alinéa dispose que :

« Sans préjudice de la faculté ouverte par le deuxième alinéa de l'article 145, à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, le député qui en a été le rapporteur ou, à défaut, un autre député désigné à cet effet par la commission compétente, présente à celle-ci un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires. Dans ce cas, la commission entend son rapporteur à l'issue d'un nouveau délai de six mois. »

Cette résolution résulte d'une proposition de M. Jean-Luc Warsmann adoptée par l'Assemblée nationale, le 12 février 2004, dans le cadre d'une séance dont l'ordre du jour était réservé au groupe UMP. Par une décision n° 2004-493 DC du 26 février 2004, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution cette modification du Règlement de l'Assemblée nationale.

A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE DE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS PAR LA COMMISSION

1. Le président de la commission et les rapporteurs se sont personnellement impliqués dans le développement de cette nouvelle procédure de contrôle

Il appartient à la commission saisie au fond du projet ou de la proposition de loi de mettre en œuvre les dispositions de l'article 86, alinéa 8, du Règlement. En pratique, c'est le président de la commission qui prend contact avec le député qui a été rapporteur du projet de loi pour l'inviter à présenter un rapport sur la mise en application de ladite loi. En règle générale, le rapporteur, tout comme le ministre concerné, est prévenu deux à trois mois avant l'examen du rapport par la commission, afin que l'un et l'autre puissent disposer du temps nécessaire à un travail approfondi.

Le contrôle de l'application des lois votées étant devenu systématique à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, ses membres l'ont pleinement intégré dès leur désignation comme rapporteur d'un projet de loi. Cela a eu pour effet qu'ils se sont intéressés, dès le stade des débats parlementaires, à l'état d'avancement de la rédaction des décrets d'application, et à leur contenu, et ils ont même parfois obtenu d'avoir communication des avant-projets.

Lorsqu'une commission spéciale a été constituée pour examiner le projet de loi, il appartient au rapporteur de la commission spéciale d'exercer les attributions définies par le Règlement au sein de la commission permanente dont il est membre. En effet, la commission spéciale cesse d'exister après le vote définitif du projet ou de la proposition de loi pour laquelle elle a été constituée. Si la commission spéciale a nommé plusieurs rapporteurs, chaque rapporteur, pour la partie de la loi dont il a eu la responsabilité, est habilité, dans sa commission permanente, à exercer le contrôle de la mise en application de la loi.

Une commission spéciale a ainsi été constituée pour examiner le projet de loi relatif à l'assurance maladie. Le rapporteur de la commission spéciale ayant été M. Jean-Michel Dubernard, et la commission des affaires culturelles, familiales et sociales étant en outre compétente à titre principal sur les dispositions contenues dans cette loi, le contrôle de la mise en application de la loi du 13 août 2004 a été examiné par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sur le rapport de M. Jean-Michel Dubernard.

2. La commission s'est pleinement saisie de cette opportunité de faire progresser la culture du contrôle de l'exécutif par le Parlement

Le bureau de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a souhaité faire une application la plus systématique possible de cette procédure de contrôle.

Conformément aux souhaits exprimés lors de la discussion de la proposition de résolution de M. Jean-Luc Warsmann, la commission n'a pas engagé la nouvelle procédure de l'article 86, alinéa 8, pour les lois promulguées antérieurement à l'adoption de la résolution n° 256 du 12 février 2004. Une seule exception a été faite au bénéfice de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites en raison de sa grande importance et de la quantité élevée de textes réglementaires nécessités par sa mise en application (103 dispositions réglementaires, selon le dernier décompte du rapport d'information n° 3162 du 14 juin 2006).

La commission a examiné la mise en application de quasiment toutes les lois, en tout cas des plus importantes, promulguées depuis février 2004 dont elle avait été saisie et qui nécessitaient la publication de nombreux textes réglementaires pour leur mise en application. Le record du nombre de textes d'application nécessaires à l'entrée en vigueur d'une loi examinée par la

commission sous la présente législature est détenu par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées dont la mise en application a nécessité la publication de 122 textes réglementaires et 15 circulaires, notes ou lettres ministérielles ainsi que la signature de 6 conventions ou ensembles de conventions (décompte du rapport du 10 juin 2006).

Ce contrôle a également été exercé sur la loi de financement de la sécurité social portant sur l'exercice 2006 car, même si les rapporteurs sont spécialement chargés de contrôler chaque année l'exécution des comptes et des réformes votés lors de la loi de financement précédente, une première évaluation de la mise en application des dispositions votées six mois après leur adoption présente le plus grand intérêt : ainsi la commission a pu constater que seuls 12 articles, sur les 27 dont l'application en 2006 était subordonnée à la publication d'au moins un texte réglementaire, ont fait l'objet d'une mise en application complète.

Par ailleurs, plusieurs lois n'ont pas été examinées eu égard au faible nombre de mesures d'application qu'elles nécessitaient. Les rapporteurs ont veillé, avec le secrétariat de la commission, à la publication des quelques textes réglementaires prévus, sans qu'il soit nécessaire de procéder à la rédaction d'un rapport d'information ou à la convocation du ministre responsable : il en a été ainsi de la loi du 27 juin 2006 visant à accorder une majoration de pension de retraite aux fonctionnaires handicapés, dont l'entrée en vigueur effective n'était conditionnée que par l'adoption d'un seul décret, qui a été publié moins de six mois après la publication de la loi.

Ainsi, au cours de la XII^e législature (2002-2007), la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné, en étant saisie au fond, 59 projets ou propositions de loi ; ces textes ont débouché, à ce jour, sur la promulgation de 53 lois (*cf.* tableau en annexe). On peut ajouter à ce total la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, examinée par une commission spéciale mais dont le rapporteur a été M. Jean-Michel Dubernard, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

La procédure de l'article 86, alinéa 8, a été mise en œuvre par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales pour vingt de ces lois ; vingt-trois rapports d'information ont, au total, été publiés (*cf.* tableau en annexe). Inévitablement, un ralentissement a été constaté à la fin de la législature, en raison de l'encombrement de l'ordre du jour de la commission et de l'adoption de lois trop récente pour que le délai de six mois conditionnant le contrôle de leur mise en application soit échu. Plus généralement, cette détermination à mettre en œuvre une procédure de contrôle de l'activité du gouvernement s'est inscrite dans un mouvement général de développement des activités de contrôle – création de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé publiques, accroissement du nombre des missions d'information, mise en place d'une mission permanente d'évaluation des politiques de santé publiques – voulues par le bureau de la commission.

B. LA PORTÉE DES CONTRÔLES EFFECTUÉS PAR LES RAPPORTEURS DE LA COMMISSION

L'exercice du contrôle échoit au rapporteur du projet ou de la proposition de loi. Si le rapporteur n'est plus membre de la commission, celle-ci désigne un député pour procéder aux travaux de contrôle. Cependant, à titre exceptionnel, compte tenu de ses charges importantes en tant que président de groupe et à sa demande, la commission a désigné, en remplacement de M. Bernard Accoyer, M. Denis Jacquat comme rapporteur des deux rapports d'information sur la mise en application de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Par ailleurs, le contrôle exercé en application de l'article 86, alinéa 8, du Règlement ne constitue pas une évaluation des dispositions votées ou des actions entreprises en application de la loi votée. Cette appréciation qualitative relève, le cas échéant, d'une mission d'information constituée en application de l'article 145 du Règlement et, en toute hypothèse, plus de six mois après l'entrée en vigueur de la loi, d'une évaluation critique de son adéquation par comparaison entre les effets de son application et les objectifs poursuivis lors de son adoption. Les rapports de la commission se sont donc limités à déterminer les textes réglementaires nécessaires à la mise en application d'une loi, à dénombrer les textes publiés et ceux manquants, à commenter les conditions de mise en application de la loi et analyser les causes éventuelles des retards de publication. Les rapporteurs ont également été amenés à examiner la conformité des textes d'application publiés aux intentions du législateur.

1. Les rapporteurs ont les moyens de contrôler efficacement la réalité de l'application des lois

Le rapporteur ne dispose pas de pouvoirs particuliers pour exercer sa mission. Il dispose des prérogatives attachées aux fonctions de tout rapporteur nommé par une commission.

Ces pouvoirs ont été jugés adaptés et suffisants par les rapporteurs de la commission qui ont procédé au contrôle de la mise en application des lois. La collaboration entre les rapporteurs et les administrations et cabinets ministériels a été excellente et a permis de dresser des bilans précis et complets. Cependant, certaines administrations sont apparues moins préparées que d'autres à ce travail de contrôle de mise en application : aucun recensement et suivi de la rédaction des textes d'application n'avait parfois été organisé avant l'engagement des travaux du rapporteur...

Concernant la méthode de décompte, les rapporteurs et le secrétariat de la commission ne peuvent, d'eux-mêmes, recenser avec précision que le nombre de textes auxquels la loi renvoie pour définir les conditions de sa mise en application. En effet, le gouvernement peut décider de regrouper dans un même décret des mesures d'application renvoyées à plusieurs décrets par la loi ou de publier un décret d'application alors même que la loi ne prévoit pas son existence. En outre,

le dénombrement exhaustif des arrêtés d'application est pratiquement mission impossible pour les rapporteurs et le secrétariat de la commission, dont la tâche de recensement des textes publiés est d'autant plus difficile que certains textes d'application ne sont pas publiés au *Journal officiel*.

2. Les rapporteurs ont étendu leur contrôle à l'ensemble des actes administratifs d'application

Les rapporteurs de la commission ont examiné le délai de publication, non seulement, des décrets d'application mais également des arrêtés et de tout acte administratif dont la publication est nécessaire pour la mise en application des dispositions législatives votées.

Les rapporteurs ont ainsi été amenés à contrôler la publication des textes suivants :

– les circulaires ministérielles, dont l'importance peut être déterminante pour la mise en œuvre effective de la loi, en particulier dans le domaine de l'enseignement ;

– les lettres ministérielles d'application, qui sont courantes en matière de sécurité sociale pour mettre en application des dispositions en l'absence de décret d'application ou expliciter le droit applicable en cas de difficulté de coordination ;

– les conventions auxquelles la loi renvoie pour la mise en application de certaines dispositions législatives intervenant dans une matière relevant d'une gestion par les partenaires sociaux.

C. LES MODALITÉS PARTICULIÈRES D'EXAMEN PAR LA COMMISSION DES RAPPORTS SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

Pour accroître l'efficacité et l'intérêt de la procédure prévue par l'article 86, alinéa 8, du Règlement, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a décidé de certaines modalités particulières d'exercice du contrôle.

1. La présence des ministres responsables de l'application de la loi lors de l'examen des rapports par la commission favorise leur implication dans le service après-vote

Tout d'abord, il a paru indispensable que le rapport sur la mise en application d'une loi soit examiné en présence du ou des ministres responsables à titre principal de la mise en œuvre de la loi. Nombre de ministres ont d'ailleurs indiqué avoir utilisé la perspective de leur audition par la commission pour stimuler leurs services dans la production des actes réglementaires nécessaire à l'application de la loi. D'où l'intérêt de prévenir suffisamment à l'avance le ministre de son audition par la commission.

Lors de la réunion de la commission, le gouvernement entend les observations et conclusions du rapporteur puis les questions des députés, avant d'exposer sa démarche de mise en application de la loi, ses objectifs et le bilan qu'il dresse et de répondre aux questions et observations du rapporteur et des députés ; les débats font l'objet d'un compte rendu annexé au rapport. Ces réunions, dont la durée a été en moyenne d'une heure, ont donné lieu à des échanges ouverts, et parfois vifs comme, par exemple, lors de la troisième audition du ministre en charge de la santé sur la mise en application de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique et plus particulièrement à son article 59 réglementant l'usage du titre de psychothérapeute. Plus généralement, l'intervention du ministre en fin de réunion, et non au début de la réunion comme lorsqu'il présente un projet de loi, souligne bien que le ministre est sur la sellette et les commissaires, de la majorité comme de l'opposition, ne se privent pas de le soumettre à la question.

L'assistance à ces réunions montre que le contrôle de l'exécution des lois est un sujet intéressant fortement les députés. Eux-mêmes sont fréquemment interpellés sur cette question dans leur circonscription. Grâce à la présence des ministres, l'examen de la mise en application des lois retrouve sa dimension politique.

De plus, ces réunions ont été systématiquement ouvertes à la presse, qui a été fortement présente et notamment lorsque la commission a examiné l'application des grandes lois sociales de la législature.

Outre l'intérêt des informations fournies par les ministres lors de ces réunions, le rapporteur observe que la présence du gouvernement est très utile par le simple fait qu'elle provoque une accélération de la publication des textes réglementaires d'application dans les jours qui précèdent ou qui suivent la réunion de la commission, ce qui permet au ministre de présenter un bon bilan en commission – ou de justifier le retard pris – et d'obtenir un *satisfecit* de la part des parlementaires. Deux graphes, en annexe du présent rapport, montrent l'influence qu'a eue la publication des rapports de mise en application des lois n^{os} 2003-775 du 21 août 2003 et 2005-102 du 11 février 2005 sur le rythme de publication des décrets et arrêtés d'application de ces deux lois.

2. La commission poursuit son contrôle tant que la mise en application n'est pas jugée satisfaisante

L'article 86, alinéa 8, du Règlement permet d'engager la procédure de contrôle de mise en application à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi. La présentation d'un second rapport peut être décidée au minimum six mois après l'examen du premier rapport si celui-ci a conclu à une mise en application insuffisante de la loi et la pression sur le ministère concerné ne faiblit donc pas.

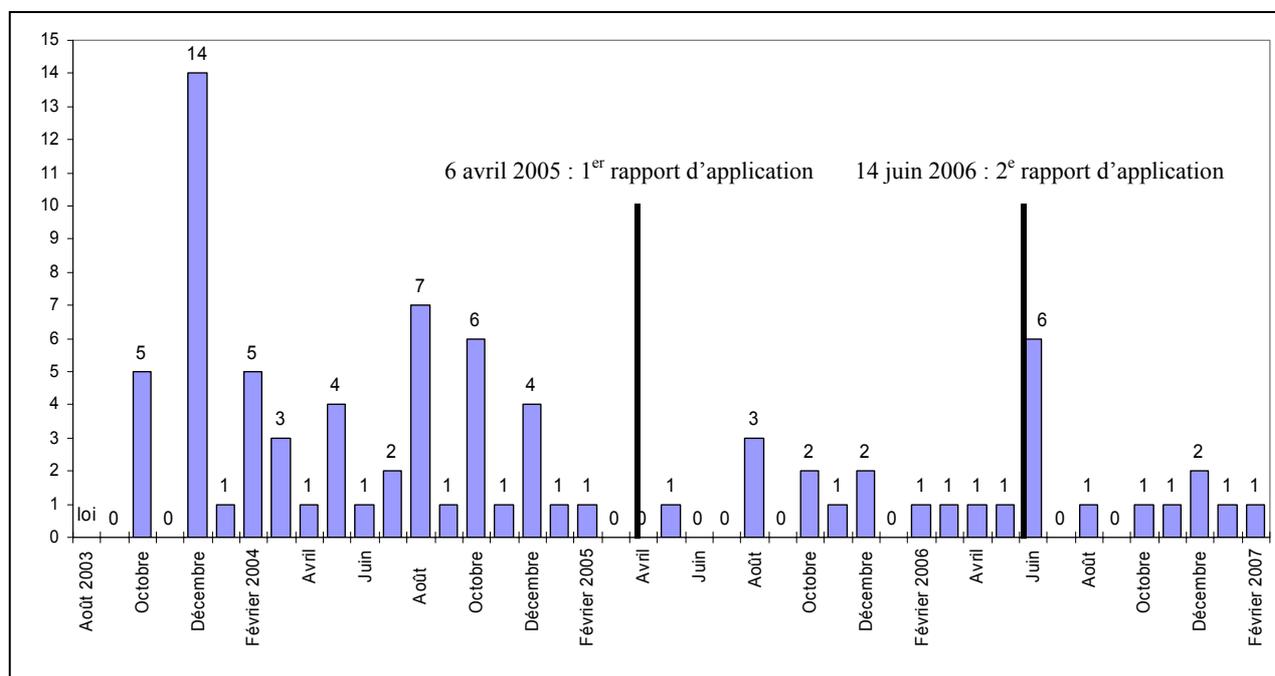
Cette faculté de poursuite des travaux de contrôle a été utilisée à deux reprises par la commission : pour la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique et pour la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Au-delà de ces dispositions du Règlement, la commission a considéré que si le deuxième rapport montrait à nouveau que la mise en application restait insuffisante, la mission de contrôle incombant au Parlement ne devait pas s'arrêter et qu'il devait être possible de procéder, six mois après le deuxième rapport, à un troisième examen de la mise en application de la loi.

Il est ainsi apparu indispensable qu'un troisième rapport soit établi sur la mise en application de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique en raison des graves insuffisances en matière de publication des textes d'application qui ressortaient du deuxième rapport examiné pourtant près de seize mois après la publication de la loi.

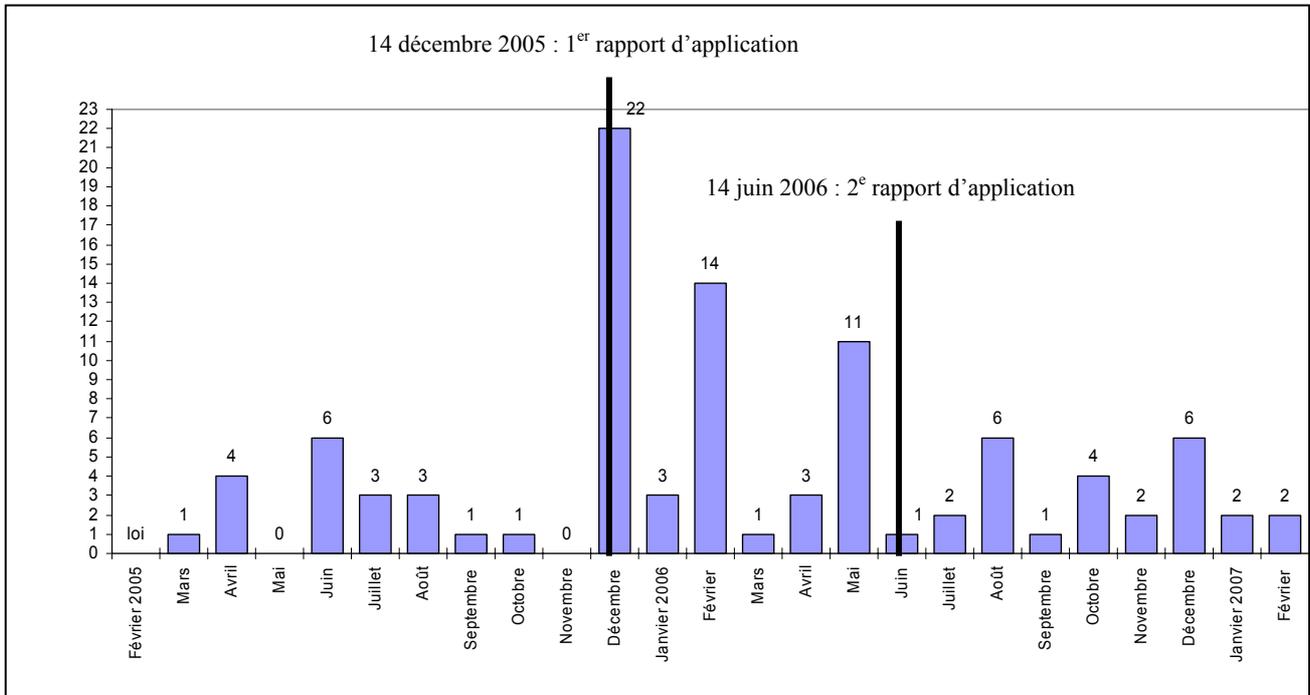
Les rapporteurs ont donc « joué le jeu » et, par-delà la solidarité politique avec le gouvernement, se sont totalement impliqués dans leur fonction de contrôle et n'ont pas hésité à pointer les failles dans la mise en application des lois votées.

***Calendrier de publication des décrets et arrêtés d'application
de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites***



Source : secrétariat de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales

***Calendrier de publication des décrets et arrêtés d'application
de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances,
la participation et la citoyenneté des personnes handicapées***



Source : secrétariat de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales

II.- LE BILAN DES CONTRÔLES SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DEPUIS 2004 EST POSITIF

A. LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LA PROCÉDURE DE CONTRÔLE

Ces contrôles permettent avant tout d'améliorer l'efficacité du travail parlementaire.

1. Le suivi de l'application des lois par le Parlement crédibilise l'action législative

Une réforme législative n'a de sens que lorsqu'elle est effective sur le terrain. Depuis trop longtemps, la communication politique laisse penser qu'une fois la loi votée, voire même dès le dépôt du projet de loi, la vie des Français va changer. Cette attitude est source de désillusions et dévalorise la loi. Il est du devoir des élus de s'impliquer pour que les mesures votées entrent effectivement en application. Nombreux sont en effet les exemples de dispositions législatives demeurées lettres mortes faute de textes réglementaires d'application. Ainsi M. Jean-François Chossy a relevé lors de la discussion du projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées l'existence de plusieurs dispositions de la loi du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées restées inappliquées faute de décret !

La vérification de la mise en application des lois constitue un élément à part entière de la mission de contrôle du pouvoir exécutif par le pouvoir législatif. Moins spectaculaire que les commissions d'enquête, le contrôle de la mise en application des lois est le moyen de s'assurer que le gouvernement – et son administration – respectent ses engagements, puisque plus de 80 % des lois sont d'origine gouvernementale, et l'intention du législateur. Ils permettent également de poursuivre les échanges entre les députés et le gouvernement sur les réformes, après leur vote.

2. La publication des textes d'application dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi ne doit pas pour autant devenir un accès de fixation

La grande majorité des dispositions législatives examinées par la commission n'a pas bénéficié de ses textes d'application à l'échéance du délai de six mois suivant leur publication.

Aussi, le bureau de la commission a-t-il décidé d'adapter le moment de mise en œuvre de la procédure de contrôle en fonction de l'importance quantitative des dispositions législatives et aux délais d'entrée en vigueur particuliers prévus par la loi elle-même. Ainsi, le contrôle de la mise en

application de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a été examinée par la commission quinze mois après l'entrée en vigueur de ses principales dispositions car de nombreuses mesures entraient également en vigueur plus tardivement. Le contrôle de la mise en application de la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées a été présenté seize mois après la publication de la loi afin de pouvoir examiner la mise en application de la « Journée de solidarité » sur une année pleine.

Plus généralement, dès lors qu'une réforme atteint une certaine ampleur et introduit de réelles innovations, le délai de six mois représente une mise en application très rapide. Les administrations françaises ne sont d'ailleurs pas particulièrement lentes pour la publication des textes réglementaires. À titre de comparaison, le délai habituel laissé par les parlements allemand et espagnol pour l'entrée en vigueur effective des grandes réformes législatives est d'un an, compte tenu des mesures de mise en application devant être prises par les administrations ou les partenaires sociaux. Cependant, les délais actuels de publication peuvent être substantiellement réduits pour atteindre un « délai raisonnable » – pour reprendre le critère utilisé par la Cour de justice des communautés européennes pour apprécier la durée des procédures judiciaires – tenant compte de la complexité de la loi, du nombre de dispositions d'application nécessaires, des consultations préalables obligatoires, *etc.*

B. LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES CONTRÔLES EFFECTUÉS PAR LA COMMISSION

Les causes des retards principaux dans la publication des textes d'application des lois sont bien connues : encombrement des administrations centrales, procédures de consultation réglementaires longues, poursuite après le vote de la loi des négociations avec les partenaires sociaux et économiques sur les mesures d'application réglementaires, technicité des dispositions à élaborer pour mettre en application des dispositions législatives. S'y ajoutent parfois une mauvaise volonté à mettre en application des mesures dont le Parlement a eu l'initiative sans l'aval du gouvernement, plus rarement une impossibilité technique de mettre en œuvre la disposition votée par le Parlement, plus souvent une modification législative quelques mois après le vote de la disposition qui suspend sa mise en application, *etc.*

Des lignes de conduites simples permettraient d'éviter des retards anormaux et injustifiables dans la mise en application des lois.

1. Les textes d'application doivent être rédigés en même temps que le projet de loi

Les délais de mise en application d'une loi sont d'autant mieux respectés et peuvent être d'autant plus brefs que les décrets d'application sont préparés au moment de l'élaboration ou pendant la discussion du projet de loi.

Cette méthode peut toutefois difficilement s'appliquer aux lois résultant d'une initiative parlementaire, comme cela été le cas de la loi du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption : Mme Michèle Tabarot, auteur avec M. Yves Nicolin de la proposition de loi à l'origine de la loi et rapporteure de cette proposition, note dès la première page de son rapport de mise en application que *« dès la publication de cette loi, un long travail de préparation des textes réglementaires a commencé pour mettre en application les dispositions de la loi de juillet 2005 mais aussi pour prendre en compte des suggestions d'amélioration émises notamment par le Conseil supérieur de l'adoption, le groupe d'études parlementaire sur l'adoption ou des groupes de travail ad hoc animés par le cabinet du ministre en charge de la famille. »* Cela explique que huit mois après la publication de la loi, seul un décret d'application était publié.

Cette méthode astreint les administrations à reconsidérer en permanence le contenu des dispositifs réglementaires en fonction des votes des assemblées, mais la discussion parlementaire est grandement éclairée par la connaissance des orientations de la mise en application et permet de cerner les difficultés de mise en application de dispositions législatives soumises au Parlement.

M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités, s'est déclaré partisan de cette méthode de travail gouvernemental lors de son audition par la commission le 24 janvier 2007 sur la mise en application de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique. Il a souligné *« la nécessité qu'à l'avenir toute loi d'envergure aussi ambitieuse que la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique soit pensée et rédigée en vue de sa mise en application, comme cela a par exemple été le cas pour la réforme de l'assurance maladie, lors de laquelle les avant-projets de décrets d'application avaient été préparés en même temps que l'examen du projet de loi par le Parlement, ce qui a permis de rendre 80 % des dispositions de la loi du 13 août 2004 applicables dès le 31 décembre 2004. Rien n'est impossible en la matière, à condition d'en avoir la volonté politique et de se donner les moyens nécessaires pour cela, notamment en termes d'organisation, car tant qu'une réforme n'est pas entrée dans le quotidien des citoyens, elle n'existe pas pour eux. En effet, sans préjuger du vote des parlementaires et de l'exercice de leur droit d'amendement, force est de reconnaître que les modifications introduites par voie d'amendement ne portent, le plus souvent, que sur une partie limitée des projets de loi : la préparation des avant-projets de décrets d'application et la concertation peuvent donc commencer dès le stade de l'examen d'un projet de loi par le Parlement. Ce mode de fonctionnement s'impose tout particulièrement dans le domaine de la santé, par nature très complexe et qui compte de très nombreux intervenants. »*

Cette méthode a également été appliquée avec succès par M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, en particulier pour les textes d'application de la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Tous les textes d'application relatifs à la réforme des services à la personne, circulaires comprises, sauf ceux sur un point accessoire et technique, ont

été publiés moins de six mois après la publication de la loi car ils avaient fait l'objet d'une première rédaction et d'une concertation avec les partenaires sociaux dès la rédaction du projet de loi.

Cette méthode comporte également un avantage : elle permet d'engager la concertation avec les organismes et partenaires sociaux à la fois sur les dispositifs législatifs et le contenu des textes réglementaires. La concertation repose alors sur une base claire et solide et permet ainsi de dégager des accords sur les objectifs de la réforme et les dispositifs pour les atteindre. Les discussions après le vote de la loi en sont écourtées d'autant et cette méthode évite d'être amené à renégocier, au stade réglementaire, des mesures que le Parlement a votées. Ainsi pour la préparation de la réforme des services à la personne, M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, a engagé une concertation qui a débouché sur la signature, le 22 novembre 2004, de la convention nationale pour le développement des services à la personne. Cette convention a permis de définir un ensemble de mesures qui ont été structurées au sein du plan de développement des services à la personne présenté le 16 février 2005 en formant un tout mêlant les dispositions législatives, réglementaires et contractuelles.

Une circulaire du Premier ministre du 30 janvier 1997, toujours en vigueur (*Journal officiel* du 1^{er} février 1997), contient des dispositions fort pertinentes, mais hélas peu appliquées, en matière de suivi des décrets d'application des lois (point 7) :

« Les délais d'adoption des décrets d'application des lois sont habituellement trop longs. C'est une situation tout à fait regrettable, la volonté du législateur étant que la loi soit appliquée rapidement. »

« Le ministère responsable d'un projet de loi doit fournir au secrétariat général du Gouvernement, dès son envoi au Conseil d'État, un calendrier prévisionnel des décrets d'application et, avant l'inscription du projet de loi à l'ordre du jour du conseil des ministres, une fiche retraçant les dispositions essentielles des décrets d'application envisagés. Ce calendrier prévisionnel mentionne l'objet du décret, l'article de la loi qu'il applique, la nature du décret (simple ou en Conseil d'État), la date prévisionnelle des réunions interministérielles, les organismes dont la consultation est nécessaire, la date d'envoi au Conseil d'État et la date de publication envisagée. »

« Dès l'adoption définitive du projet de loi par le Parlement, le calendrier prévisionnel est renvoyé par les soins du secrétariat général du Gouvernement au ministère responsable pour être modifié et complété. Le ministère responsable doit retourner dans les plus brefs délais un calendrier définitif au secrétariat général du Gouvernement. Ce calendrier ne doit pas comporter d'échéance d'adoption supérieure à six mois. »

Si le secrétariat général du Gouvernement exerce effectivement un suivi de la publication des décrets d'application, la rédaction de ces fiches de synthèse du contenu des décrets n'est pas effectuée, du moins selon le calendrier défini par le Premier ministre, et bien entendu le délai de six mois n'est pas attesté.

Cependant, disposer du texte des décrets d'application au moment de la discussion du projet de loi n'est pas un gage absolu de rapidité de publication de ces textes comme l'a cruellement montré la mise en application de la loi n° 2006-737 du 27 juin 2006 visant à accorder une majoration de pension de retraite aux fonctionnaires handicapés. Cette loi résulte de l'adoption d'une proposition de M. Nicolas About par le Sénat le 11 mai 2006 puis, en termes identiques, par l'Assemblée nationale le 15 juin 2006. L'article unique de cette proposition reprenait une disposition du projet de loi relatif à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes (loi n° 2006-340 du 23 mars 2006) invalidée par le Conseil constitutionnel pour un motif de procédure. Au moment où le Sénat puis l'Assemblée nationale furent appelés à voter la proposition de loi, le gouvernement avait élaboré le décret en Conseil d'État permettant de mettre en application le dispositif législatif prévu pour être promulgué dès le mois de mars 2006. Malheureusement, des motifs liés à l'encombrement du Conseil d'État – et en particulier de sa section sociale – et aux difficultés techniques soulevées au Conseil d'État ont conduit, en dépit de la volonté affichée du ministre délégué chargé des personnes handicapées d'aller au plus vite, à ne publier ce décret unique, transmis au Conseil d'État dès le mois de juin 2006, que le 13 décembre 2006. Si ce retard ne s'est pas traduit par une perte financière pour les retraités handicapés de la fonction publique, il a obligé plusieurs d'entre eux à retarder, sans gain financier, leur demande de liquidation des droits à pension pour pouvoir bénéficier du nouveau dispositif réglementaire.

La préparation, en amont du vote de la loi, des textes d'application permettrait au gouvernement de disposer d'un tableau des textes nécessaires à la mise en application de la loi votée. Or ce tableau dénombrant les décrets en Conseil d'État, les décrets simples, les arrêtés et les circulaires ou autres textes prévus pour mettre application la loi est rarement établi, comme le montre la lecture des vingt-trois rapports d'information publiés par la commission.

2. La création de nouveaux ordonnancements juridiques s'empilant sur les textes en vigueur doit être évitée

Une grande réforme n'exige pas de mettre en place une couche supplémentaire de réglementation. Il est opportun de s'appuyer sur les dispositifs existants pour les corriger : cela évite d'alourdir la réglementation, permet d'appuyer la nouvelle législation sur des pratiques connues des professionnels du droit, des associations, des syndicats, des organismes et établissements sociaux ou médicaux et des entreprises et facilite la concertation avec les partenaires sociaux et économiques. Les délais de mise en application sont réduits d'autant.

Plus généralement, la croissance exponentielle des lois votées, et du nombre des articles qu'elles contiennent, entraînent corrélativement une dégradation des délais de sortie des dispositions réglementaires d'application toujours plus nombreuses alors que dans le même temps les effectifs des directions ministérielles, chargées de leur élaboration, et du Conseil d'État, sollicité pour donner son avis, n'augmentent pas en conséquence.

3. Les ministres doivent s'engager personnellement pour que la mise en application des lois soit une priorité

Le respect des délais de mise en application d'une loi exige un engagement personnel des ministres concernés et un suivi constant par leurs cabinets de l'état de préparation des textes réglementaires d'application.

Cette volonté politique est déterminante pour obtenir des délais brefs de publication des décrets d'application. M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités, parle lui-même de « service après-vote » qui appelle l'implication directe du ministre au même titre que celui-ci est en première ligne lors de l'élaboration et du vote du projet de loi. Le rapporteur a ainsi constaté que la nomination du ministre en juin 2005 a permis d'accélérer considérablement la publication des décrets d'application de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique. Comme l'a souligné le ministre, lors de son audition par la commission sur le troisième rapport de mise en application de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, « *s'agissant des décrets dont l'élaboration relève de la seule Direction générale de la santé (DGS), il est à noter que 26 ont été publiés en 2004, contre 45 en 2005 et 52 en 2006 ! Le travail très important réalisé par la DGS mérite d'être salué et en particulier son directeur* ».

4. Le délai d'entrée en vigueur des lois nécessitant des textes d'application nombreux doit tenir compte de cette donnée

Lorsqu'une loi contient des réformes de grande ampleur, il paraît indispensable de prévoir plusieurs mois de délai entre la publication des décrets et la date d'effet des mesures législatives qu'ils mettent en application. En Allemagne ou en Grande-Bretagne, il est très fréquent de prévoir un délai d'un an entre la publication d'une grande loi sociale ou économique et son entrée en vigueur. Cette précaution est particulièrement importante dans le domaine social (sécurité sociale, droit du travail, éducation) où des services nombreux, répartis sur tout le territoire, des caisses autonomes, des entreprises grandes et petites doivent prendre des dispositions pour mettre en œuvre la loi et les règlements.

En outre, dans le domaine social, les lois et règlements prévoient des procédures de consultation nombreuses préalables à la publication des textes réglementaires : quasiment tous les textes de mise en application de la loi du 11 février 2005 relative aux personnes handicapées, c'est-à-dire plus d'une centaine, ont dû être soumis pour avis au Conseil national consultatif des

personnes handicapées. Ce formalisme utile et indispensable est mal pris en compte dans le calcul des délais d'entrée en vigueur des lois. Il ne serait pas une cause de retard substantielle si les textes d'application étaient préparés à l'avance et si ces procédures étaient engagées dans les jours suivant la publication de la loi.

Ajoutée à l'impréparation des textes réglementaires, la longueur des procédures de consultation peut conduire à des situations catastrophiques. Six mois après la publication de la loi, aucun décret ou arrêté n'avait été publié pour la mise en application de la loi du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux, seulement un décret et deux arrêtés d'application pour la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, un décret et deux arrêtés pour la loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique, deux décrets et quatre arrêtés pour la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique. Néanmoins, dans certains cas, la très minutieuse préparation d'un décret et la consultation approfondie des intervenants est incontournable et elle est même la garantie d'une bonne application de la loi, mais il ne faut pas abuser de cette « excuse de mieux-disant ». Ainsi, il a fallu deux ans et demi pour que soit publié le décret relatif au diagnostic prénatal (DPN) et au diagnostic préimplantatoire (DPI), mais il est vrai que, compte tenu des enjeux éthiques et médicaux, il était indispensable que ce décret soit élaboré en partenariat avec l'Agence de la biomédecine et avec l'approbation des professionnels de santé exerçant ces activités.

De surcroît, après la publication des décrets d'application, les caisses de sécurité sociale, les établissements de santé, les établissements sociaux et médico-sociaux, les agences de l'emploi, les établissements d'accueil et les services gestionnaires doivent modifier leurs systèmes informatiques, élaborer les circulaires et instructions internes à destination de leurs agents, former les personnels, au besoin recruter des personnels d'appoint pour répondre aux demandes nouvelles, concevoir, produire et diffuser les plaquettes d'information à destination des usagers, *etc.* De, même, comme l'a souligné Mme Muriel Marland-Militello dans son rapport sur la mise en application de la loi du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux, des actions d'information doivent parfois être conduites auprès des familles directement concernées pour assurer l'effectivité des réformes.

Quoi qu'il en soit, ce délai de préparation est souvent omis dans l'estimation des délais d'entrée en vigueur des lois et des textes d'application. Ce défaut est quasi unanimement critiqué par les organismes entendus par les rapporteurs ; il est hélas relativement habituel en France et n'est pas propre à un secteur particulier de l'administration. Par exemple, pour la mise en œuvre de la réforme des retraites, les caisses et services de pensions ont été conduits, faute de certains décrets publiés dans les temps, à liquider de manière provisoire de nombreux dossiers sur la base de l'ancienne réglementation et à les réviser ultérieurement.

De nombreux rapporteurs ont également souligné la surcharge de travail des équipes des administrations centrales chargées d'élaborer les textes de mise en application des lois. Ces fonctionnaires sont le plus souvent chargés à la fois de la préparation des projets de loi et des textes réglementaires sur des secteurs de compétence très larges, mais également des réponses aux milliers de questions écrites, de la rédaction des instructions et circulaires ministérielles, *etc.* Lorsque l'activité législative est très intense comme cela a été le cas du ministère de la santé en 2003 et 2004, l'engorgement est réel et les services doivent mener de front la conduite de plusieurs réformes de grande ampleur et arbitrer entre des dossiers tous plus urgents les uns que les autres. Des priorités ont dû être fixées par les ministres qui ont conduit à retarder la mise en œuvre de plusieurs dispositions législatives. Ainsi trois lois majeures concernant le ministère de la santé ont été publiées entre le 6 et le 13 août 2004 : estimant sans doute que ses services n'étaient pas en mesure d'assurer la publication simultanée et à brève échéance des décrets d'application de ces trois réformes d'envergure, le ministre a donné la priorité politique à l'application de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, au détriment de la loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique et surtout de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.

En effet, les équipes administratives chargées de l'application des réformes législatives sont réduites. Dans son premier rapport sur la mise en application de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, M. Denis Jacquat indique ainsi que c'est une quinzaine de fonctionnaires de la sous-direction des retraites et des institutions de protection sociale complémentaire du ministère de la santé et du bureau des rémunérations, des pensions et du temps de travail de la direction générale de l'administration et de la fonction publique qui ont dû se consacrer en sus de leur travail courant à la rédaction de quelque quatre-vingt-six décrets et arrêtés ministériels, sans compter les circulaires, lettres ministérielles et guides pratiques.

En dernier lieu, la fixation des dates d'entrée en vigueur prend insuffisamment en compte les délais incompressibles liés aux consultations obligatoires prévues par les textes législatifs ou réglementaires sur les textes réglementaires devant être publiés. Cette cause de retard a particulièrement pesé sur la mise en œuvre de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique et de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné le présent rapport au cours de sa séance du 22 février 2007.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Georges Colombier, président, a salué la détermination du président Jean-Michel Dubernard à faire appliquer la très importante disposition introduite dans le Règlement à l'initiative de M. Jean-Luc Warsmann.

Mme Paulette Guinchard a également insisté sur la nécessité de renforcer le contrôle du Parlement et de mettre en place un dispositif pour que les parlementaires ne soient plus dépossédés de la loi, une fois celle-ci votée. Le bilan dressé par le rapporteur fait, hélas, écho à celui présenté par M. Jean Le Garrec à la fin de la précédente législature. La volonté des présidents des commissions est déterminante en la matière. Au cours des dix années de mandat, cette question de l'application des lois – la plus importante de toutes pour le législateur – a été celle le plus souvent soulevée par les parlementaires.

M. Pierre Hellier a félicité le président Jean-Michel Dubernard pour le travail qu'il a accompli à la tête de la commission et pour l'attention qu'il a su porter aux demandes de ses membres.

M. Maxime Gremetz a souligné que, trop souvent, décrets et circulaires dévoient l'esprit, voire la lettre de la loi, et que, si les projets de décrets devaient être présentés en même temps que le projet de loi, le gouvernement serait tenu à plus de clarté et de précision. Les recommandations formulées par le président Jean-Michel Dubernard vont dans le bon sens.

M. Georges Colombier, président, a suggéré que le rapport soit transmis au Président Jean-Louis Debré et que son attention soit à nouveau attirée sur la nécessité de scinder en deux la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, conformément au vœu exprimé de longue date par le président Jean-Michel Dubernard.

M. Maxime Gremetz a ajouté qu'il serait nécessaire de transmettre également le rapport au gouvernement.

La commission a décidé, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

ANNEXES

Tableau des lois promulguées sous la XII^e législature dont la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a été saisie au fond ou pour lesquelles une commission spéciale a été désignée et a nommé un rapporteur membre de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales

Lois	Intitulé	Rapporteurs	Rapport sur la mise en application
n° 2002-1095 du 29 août 2002	portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise	Bernard Perrut	—
n° 2002-1487 du 20 décembre 2002	de financement de la sécurité sociale pour 2003	Yves Bur, Jean Bardet, Denis Jacquat, Marie-Françoise Clergeau	—
n° 2002-1577 du 30 décembre 2002	relative à la responsabilité civile médicale	Jean-Pierre Door	—
n° 2002-1578 du 30 décembre 2002	modifiant l'article 43 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives	Bernard Depierre	—
n° 2003-6 du 3 janvier 2003	portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques	Dominique Door	—
n° 2003-347 du 17 janvier 2003	relative aux salariés, au temps de travail et au développement de l'emploi	Pierre Morange	—
n° 2003-289 du 31 mars 2003	portant modification de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie	Georges Colombier	—
n° 2003-339 du 14 avril 2003	portant ratification de l'ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000 relative à la partie législative du code de l'éducation	Lionnel Luca	—
n° 2003-400 du 30 avril 2003	relative aux assistants d'éducation	Jean-Marie Geveaux	—
n° 2003-442 du 19 mai 2003	relative à la création d'un chèque-emploi associatif	Jean-Pierre Decool	—
n° 2003-517 du 18 juin 2003	relative à la rémunération au titre du prêt en bibliothèque et renforçant la protection sociale des auteurs	Emmanuel Hamelin	—
n° 2003-715 du 31 juillet 2003	visant à restreindre la consommation de tabac chez les jeunes	Gérard Cherpion	—
n° 2003-707 du 1 ^{er} août 2003	modifiant la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive	Michel Herbillon	—

Lois	Intitulé	Rapporteurs	Rapport sur la mise en application
n° 2003-708 du 1 ^{er} août 2003	relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives	Bernard Depierre	—
n° 2003-775 du 21 août 2003	portant réforme des retraites	Bernard Accoyer	n° 2238 du 6 avril 2005 n° 3162 du 14 juin 2006
n° 2003-1199 du 18 décembre 2003	de financement de la sécurité sociale pour 2004	Pierre Morange, Bruno Gilles, Paulette Guinchard, Claude Gaillard	—
n° 2003-1200 du 18 décembre 2003	portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité	Christine Boutin	—
n° 2004-1 du 2 janvier 2004	relative à l'accueil et à la protection de l'enfance	Henriette Martinez	—
<i>Adoption de la résolution n° 256 du 12 février 2004 modifiant le Règlement en vue d'informer l'Assemblée nationale sur la mise en application des lois et sur la mise en œuvre des recommandations de ses commissions d'enquête</i>			
n° 2004-391 du 4 mai 2004	relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social	Jean-Paul Anciaux	n° 2453 du 6 juillet 2005
n° 2004-626 du 30 juin 2004	relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées	Denis Jacquat	n° 2719 du 30 novembre 2005
n° 2004-627 du 30 juin 2004	modifiant les articles 1 ^{er} et 2 de la loi n° 2003-6 du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques et relative au recouvrement, par les institutions gestionnaires du régime d'assurance chômage, des prestations de solidarité versées entre le 1 ^{er} janvier et le 1 ^{er} juin 2004 aux travailleurs privés d'emploi dont les droits à l'allocation de retour à l'emploi ont été rétablis	Dominique Dord	—
n° 2004-800 du 6 août 2004	relative à la bioéthique	Pierre-Louis Fagniez	n° 2206 du 23 mars 2005
n° 2004-806 du 9 août 2004	relative à la politique de santé publique	Jean-Michel Dubernard	n° 2207 du 23 mars 2005 n° 2706 du 23 novembre 2005 n° 3614 du 24 novembre 2006
n° 2004-810 du 13 août 2004	relative à l'assurance maladie (<i>commission spéciale</i>)	Jean-Michel Dubernard	n° 2208 du 23 mars 2005
n° 2004-1366 du 15 décembre 2004	portant diverses dispositions relatives au sport professionnel	Edouard Landrain et Jean-Marie Geveaux	—

Lois	Intitulé	Rapporteurs	Rapport sur la mise en application
n° 2004-1370 du 20 décembre 2004	de financement de la sécurité sociale pour 2005	Bernard Perrut + Jean-Pierre Door + G. Colombier + M.F. Clergeau	—
n° 2005-5 du 5 janvier 2005	relative à la situation des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat	Yves Censi	n° 2563 du 5 octobre 2005
n° 2005-32 du 18 janvier 2005	de programmation pour la cohésion sociale	F. de Panafieu + Dominique Dord	n° 2752 du 13 décembre 2005
n° 2005-102 du 11 février 2005	pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées	Jean-François Chossy	n° 2758 du 14 décembre 2005 n°3161 du 14 juin 2006
n° 2005-158 du 23 février 2005	portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés	Christian Kert	n° 2773 du 21 décembre 2005
n° 2005-296 du 31 mars 2005	portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise	Pierre Morange	n° 3067 du 3 mai 2006
n° 2005-380 du 23 avril 2005	D'orientation et de programme pour l'avenir de l'école	Frédéric Reiss	n° 2975 du 21 mars 2006
n° 2005-706 du 27 juin 2005	relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux	Muriel Marland-Militello	n° 3073 du 9 mai 2006
n° 2005-744 du 4 juillet 2005	portant réforme de l'adoption	Michèle Tabarot	n° 2982 du 28 mars 2006
n° 2005-810 du 20 juillet 2005	ratifiant l'ordonnance n° 2004-1197 du 12 novembre 2004 portant transposition de directives communautaires et modifiant le code du travail en matière d'aménagement du temps de travail dans le secteur des transports	Yves Boisseau	Rapport inutile
n° 2005-841 du 26 juillet 2005	relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale	Maurice Giro	n° 3092 du 17 mai 2006
n° 2005-846 du 26 juillet 2005	habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi	Claude Gaillard	Rapport inutile
n° 2005-1579 du 19 décembre 2005	de financement de la sécurité sociale pour 2006	Jean-Pierre Door, Jacques Domergue, Cécile Gallez, Marie-Françoise Clergeau	n° 3193 du 27 juin 2006
n° 2006-339 du 23 mars 2006	relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux	Laurent Wauquiez	n° 3588 du 17 janvier 2007
n° 2006-340 du 23 mars 2006	relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes	Edouard Courtial	—
n° 2006-396 du 31 mars 2006	pour l'égalité des chances	Laurent Hénart	n° 3615 du 24 janvier 2007
n° 2006-405 du 5 avril 2006	relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs	Dominique Juillot	—

Lois	Intitulé	Rapporteurs	Rapport sur la mise en application
n° 2006-450 du 18 avril 2006	de programme pour la recherche	Jean-Michel Dubernard	n° 3406 du 2 novembre 2006
n° 2006-457 du 21 avril 2006	sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise	Laurent Hénart	n° 3615 du 24 janvier 2007
n° 2006-586 du 23 mai 2006	relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif	Claude Greff	—
n° 2006-723 du 22 juin 2006	modifiant le code général des collectivités territoriales et la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle,	Dominique Tian	Rapport inutile
n° 2006-737 du 27 juin 2006	visant à accorder une majoration de pension de retraite aux fonctionnaires handicapés	Geneviève Lévy	Rapport inutile
n° 2006-1294 du 23 octobre 2006	portant diverses dispositions relatives aux arbitres	Jean-Marie Geveaux	<i>Délai de six mois non échu</i>
n° 2006-1640 du 21 décembre 2006	de financement de la sécurité sociale pour 2007	Pierre-Louis Fagniez, Jean-Marie Rolland, Denis Jacquat, Marie-Françoise Clergeau	<i>Délai de six mois non échu</i>
n° 2006-1668 du 21 décembre 2006	portant création d'un ordre national des infirmiers	Maryvonne Briot	<i>Délai de six mois non échu</i>
n° 2006-1770 du 30 décembre 2006	pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social	Jean-Michel Dubernard	<i>Délai de six mois non échu</i>
n° 2007-127 du 30 janvier 2007	ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique	Pascal Ménage	<i>Délai de six mois non échu</i>
n° 2007-130 du 31 janvier 2007	de modernisation du dialogue social	Bernard Perrut	<i>Délai de six mois non échu</i>
n° 2007-131 du 31 janvier 2007	relative à l'accès au crédit des personnes présentant un risque aggravé de santé	Bernard Pousset	<i>Délai de six mois non échu</i>
n° 2007- ... du 2007	portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament	Cécile Gallez	<i>Délai de six mois non échu</i>
n° 2007- ... du 2007	relative aux modalités de dissolution de la mutuelle dénommée Société nationale « Les Médaillés militaires »	Marc Bernier	<i>Délai de six mois non échu</i>
n° 2007- ... du 2007	relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur	Emmanuel Hamelin	<i>Délai de six mois non échu</i>

Lois	Intitulé	Rapporteurs	Rapport sur la mise en application
n° 2007- ... du 2007	réformant la protection de l'enfance	Valérie Pécresse	<i>Délai de six mois non échu</i>
n° 2007- ... du 2007	instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale	Christine Boutin	<i>Délai de six mois non échu</i>
n° 2007- ... du 2007	relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur	Jean-Pierre Door	<i>Délai de six mois non échu</i>

Source : secrétariat de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (20 février 2007)

**Examen de la mise en application des lois promulguées
au cours de la XII^e législature au moins six mois avant la fin février 2007**

LOIS examinées	Publication du rapport	Rapporteurs	Ministres auditionnés	Bilan de la mise en application ⁽¹⁾
Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites	6 avril 2005 (n° 2238)	M. Denis Jacquat <i>(en remplacement de M. Bernard Accoyer)</i>	M. Philippe Douste-Blazy, ministre des solidarités, de la santé et de la famille, et M. Renaud Dutreil, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat	La publication de 86 textes réglementaires était nécessaire à la mise en application de 59 articles de la loi, qui en comporte 116. 21 textes d'application restaient à publier, dont 13 en 2005 et 4 en 2006.
	14 juin 2006 (n° 3162)		M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille	Sur un nouveau total de 103 textes nécessaires, 88 étaient publiés (85 %). Sur les 15 textes manquants, 7 doivent être publiés entre 2007 et 2016 eu égard à leur objet.
Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social	6 juillet 2005 (n° 2453)	M. Jean-Paul Anciaux	M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes	15 textes réglementaires étaient publiés, permettant la mise en application de 18 articles, dont un partiellement. 4 décrets restaient à publier, dont un était différé pour cause de suppression en cours de la disposition légale.
Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées	30 novembre 2005 (n° 2719)	M. Denis Jacquat	M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités, et M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille	Tous les textes réglementaires nécessaires à la mise en application de la loi ont été publiés, sauf l'arrêté de nomination du conseil scientifique de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.
Loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique	23 mars 2005 (n° 2206)	M. Pierre-Louis Fagniez	M. Philippe Douste-Blazy, ministre des solidarités, de la santé et de la famille	16 articles de la loi sur 40 nécessitent la publication d'un texte réglementaire pour leur mise en application : les textes d'application d'un seul article (article 37) avaient été publiés (6,2 %).

(1) à la date d'examen du rapport de mise en application

LOIS examinées	Publication du rapport	Rapporteurs	Ministres auditionnés	Bilan de la mise en application ⁽¹⁾
Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique	23 mars 2005 (n° 2207)	M. Jean-Michel Dubernard	M. Philippe Douste-Blazy, ministre des solidarités, de la santé et de la famille	Sur 158 articles de loi, 87 étaient inapplicables, dont 3 en raison de modifications législatives. Seuls 3 décrets et 4 arrêtés ont été publiés (6,6 % des textes). 4 circulaires ont été publiées.
	23 novembre 2005 (n° 2706)		M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités	13 décrets et 10 arrêtés ont été publiés sur 105 nécessaires, depuis la promulgation de la loi (21,9%). 6 circulaires ont été publiées. 80 articles demeuraient inapplicables.
	24 novembre 2006 (n° 3614)		M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités	38 décrets et un nombre indéterminé d'arrêtés ont été publiés, soit 62 % des 61 décrets jugés nécessaires par le gouvernement. 10 et 23 décrets manquants sont en instance de publication. 21 articles restent inapplicables en totalité et 24 en totalité ou partiellement.
Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie	23 mars 2005 (n° 2208)	M. Jean-Michel Dubernard	M. Philippe Douste-Blazy, ministre des solidarités, de la santé et de la famille, et M. Xavier Bertrand, secrétaire d'Etat à l'assurance maladie	43 textes réglementaires ont été publiés pour la mise en application de 27 articles. Il restait à publier 18 décrets et 6 arrêtés pour mettre en application tout ou partie de 21 articles.
Loi n° 2004-1366 du 15 décembre 2004 portant diverses dispositions relatives au sport professionnel	Pas de rapport nécessaire	M. Jean-Marie Geveaux	—	Aucun texte réglementaire n'est nécessaire pour la mise en application de la loi.
Loi n° 2005-5 du 5 janvier 2005 relative à la situation des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat	5 octobre 2005 (n° 2563)	M. Yves Censi	M. Gilles de Robien, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	Textes de mise en application publiés, à l'exception d'un décret sur la garantie d'emploi des lauréats des concours de l'enseignement agricole et un arrêté financier.
Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale	13 décembre 2005 (n° 2752)	Mme Françoise de Panafieu M. Dominique Dord	M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale	Sur 52 articles demandant des décrets d'application, seuls 34 avaient reçu tous leurs textes réglementaires de mise en application. Trente-trois décrets avaient été publiés.

LOIS examinées	Publication du rapport	Rapporteurs	Ministres auditionnés	Bilan de la mise en application ⁽¹⁾
Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées	14 décembre 2005 (n° 2758)	M. Jean-François Chossy	M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités, et M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille	Sur 71 décrets et un nombre indéterminé d'arrêtés nécessaires à la mise en application de la loi, seuls 8 décrets (11 %), 9 arrêtés et une circulaires avaient été publiés.
	14 juin 2006 (n°3161)		M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille	Sur un nouveau total de 120 décrets et arrêtés nécessaires, 69 ont été publiés (57,5 %). Sur 51 textes restant à publier, 25 étaient arbitrés.
Loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés	21 décembre 2005 (n° 2773)	M. Christian Kert	M. Hamlaoui Mekachera, ministre délégué aux anciens combattants	Quatre décrets ont été publiés mettant en œuvre 6 articles sur 7 nécessitant des décrets d'application. Le décret portant création d'une fondation était en attente des conclusions d'une mission ministérielle.
Loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école	21 mars 2006 (n° 2975)	M. Frédéric Reiss	M. Gilles de Robien, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	32 articles de loi sur 89 nécessitent des textes réglementaires de mise en application. 16 articles ne bénéficiaient pas encore de leurs textes d'application. 32 textes ont été publiés.
Loi n° 2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption	28 mars 2006 (n° 2982)	Mme Michèle Tabarot	M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille	Un décret et un arrêté d'application avaient été publiés. Deux décrets, un arrêté et une circulaire d'application manquaient.
Loi n° 2005-296 du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise	3 mai 2006 (n° 3067)	M. Pierre Morange	M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes	Le décret et la circulaire nécessaires à la mise en application de la loi ont été publiés.
Loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux	9 mai 2006 (n° 3073)	Mme Muriel Marland-Militello	M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille	34 articles de loi sur 51 sont d'application directe. Tout ou partie de 17 articles restaient inapplicables faute de textes réglementaires. Deux décrets d'application sur six nécessaires ont été publiés.

LOIS examinées	Publication du rapport	Rapporteurs	Ministres auditionnés	Bilan de la mise en application ⁽¹⁾
Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale	17 mai 2006 (n° 3092)	M. Maurice Giro	M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale	Concernant les services à la personne, 6 décrets sur 7 et 4 arrêtés sur 5 ont été publiés, ainsi que les deux circulaires de mise en application. Concernant les mesures de cohésion sociale, 7 décrets sur 9, tous les arrêtés et une circulaire sur 2 ont été publiés. Les textes manquants portaient sur des dispositions accessoires.
Loi n° 2005-846 du 26 juillet 2005 habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi	Pas de rapport nécessaire	M. Claude Gaillard	—	Aucun texte réglementaire n'est nécessaire pour la mise en application de la loi.
Loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006	27 juin 2006 (n° 3193)	M. Jean-Pierre Door M. Jacques Domergue Mme Cécile Gallez Mme Marie-Françoise Clergeau	M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités	68 articles sur 95 sont d'application directe. Sur les 27 articles nécessitant un texte réglementaire pour leur mise en application, 12 faisaient l'objet d'une en application complète, 3 d'une mise en application partielle et 12 d'aucune mise en application. 23 textes d'application sur 50 étaient publiés (46 %).
Loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux	17 janvier 2007 (n° 3588)	M. Laurent Wauquiez	M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement	17 articles de la loi sur 32 nécessitent des textes réglementaires de mise en application. 9 décrets ont été publiés. Un décret et 2 arrêtés manquent pour mettre en application complète 4 articles de la loi.
Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances	24 janvier 2007 (n° 3615)	M. Laurent Hénart	M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, M. Azouz Begag, ministre délégué à la promotion de l'égalité des chances, M. Gérard Larcher ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, et Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité	39 des 52 articles de la loi sont totalement applicables : 29 articles sont d'application directe et 10 articles ont reçu tous leurs textes d'application. 8 décrets restent à publier pour compléter la mise en application d'un article et mettre en application 11 autres articles.

LOIS examinées	Publication du rapport	Rapporteurs	Ministres auditionnés	Bilan de la mise en application ⁽¹⁾
Loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche	2 novembre 2006 (n° 3406)	M. Jean-Michel Dubernard	M. François Goulard, ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche	10 articles de la loi sur 51 nécessitent des textes de mise en application. Sur les 10 décrets et 2 arrêtés d'application nécessaires, 5 décrets et 1 arrêté étaient publiés (50 %).
Loi n° 2006-457 du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise	24 janvier 2007 (n° 3615)	M. Laurent Hénart	Cf. loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances	Loi modifiant l'article 8 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances. Le décret d'application de cet article a été publié.
Loi n° 2006-636 du 1 ^{er} juin 2006 relative aux délégués départementaux de l'Éducation nationale	Pas de rapport nécessaire	Mme Muriel Marland-Militello	—	Aucun texte réglementaire n'est nécessaire pour la mise en application de la loi.
Loi n° 2006-723 du 22 juin 2006 modifiant le code général des collectivités territoriales et la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle	Pas de rapport nécessaire	Dominique Tian	—	Deux décrets (portant création du Conseil des enseignements supérieurs en arts plastiques et de la Commission permanente des enseignements supérieurs en arts plastiques et organisation de l'enseignement supérieur en arts plastiques) sont nécessaires à la mise en application de la loi. Ils sont rédigés et en cours de validation.
Loi n° 2006-737 du 27 juin 2006 visant à accorder une majoration de pension de retraite aux fonctionnaires handicapés	Pas de publication de rapport	Mme Geneviève Levy	—	Loi à article unique dont le décret d'application n° 2006-1582 a été publié le 13 décembre 2006.

Source : secrétariat de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales et rapports d'information publiés.

