



N° 1613

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 avril 2009.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à tirer les conséquences du défaut d'adoption des textes
d'application prévus par certaines dispositions législatives,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Jean-Luc WARSMANN,
député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les lois votées doivent être appliquées. Cette affirmation, qui paraît de simple bon sens, ne va malheureusement pas de soi dans notre pays. En effet, certaines dispositions législatives attendent parfois plusieurs années avant que soient adoptés les textes réglementaires nécessaires à leur application. Cette situation n'est pas acceptable, car la rapide et complète application des lois répond à une triple exigence de démocratie, de sécurité juridique et de responsabilité politique.

Garantir que la loi s'applique rapidement, efficacement et de façon conforme à son esprit est un impératif démocratique : la loi étant « *l'expression de la volonté générale* » aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, ne pas l'appliquer peut être regardé comme un déni de démocratie vis-à-vis des décisions prises par la représentation nationale et comme une négligence vis-à-vis des citoyens.

Garantir que le délai entre la publication de la loi et l'adoption des textes réglementaires d'application soit le plus bref possible est également nécessaire à la sécurité juridique. Dans l'attente de la parution des textes réglementaires, déterminer quel est le droit applicable peut s'avérer délicat, notamment lorsque certaines dispositions d'une loi sont suffisamment précises pour être immédiatement appliquées alors que d'autres dispositions de la même loi ne peuvent être mises en œuvre qu'après l'intervention de leurs textes d'application.

Enfin, garantir que soient rapidement prises les mesures réglementaires nécessaires à l'application de la loi est une condition de la crédibilité politique des réformes engagées par le Gouvernement. Après le vote de la loi, une réforme ne peut être considérée comme achevée avant qu'elle ait été traduite dans les faits, ce qui suppose l'adoption de ses textes d'application mais aussi une action efficace pour la faire connaître et, *a posteriori*, un travail de suivi et d'évaluation.

Certes, au cours des dernières années, certains progrès ont été accomplis. D'une part, le contrôle exercé par le Parlement sur l'application des lois incite le Gouvernement à investir avec davantage de conviction le

champ de l'application des lois votées. Ainsi, les rapports annuels du Sénat sur l'application des lois et les rapports déposés par les rapporteurs des textes de l'Assemblée nationale en application de l'article 86, alinéa 8, de notre Règlement permettent de connaître l'état d'application des lois dans l'année suivant leur adoption et de rendre publics les retards pris dans l'adoption des textes réglementaires. D'autre part, le Gouvernement s'efforce de mener, depuis le début de la XIII^e législature, une action coordonnée et efficace en matière de publication des textes d'application. Cette action gouvernementale se traduit essentiellement par l'adoption d'une circulaire du Premier ministre relative à l'application des lois en date du 29 février 2008, demandant à chaque ministère de désigner en son sein une « *structure clairement identifiée responsable de la coordination du travail d'application des lois* » et prévoyant la parution d'un échéancier de la parution des textes accompagnée de réunions interministérielles régulières sur l'état d'avancement des textes d'application.

Malgré ces efforts, l'objectif consistant à prendre toutes les mesures réglementaires nécessaires dans un délai de six mois suivant la publication de la loi n'est pas encore atteint, puisque, selon les données fournies par le portail d'accès au droit *Legifrance*, le taux d'application des lois de plus de six mois adoptées depuis le début de la XIII^e législature est de 75,3 %, 59 dispositions législatives sur les 239 nécessitant un texte d'application n'ayant pas encore fait l'objet de ce texte d'application.

Surtout, si cette action sur le flux des textes mérite d'être saluée et encouragée, elle demeure sans effet sur le stock de lois plus anciennes, dont un grand nombre demeure dépourvu de leurs textes d'application, sans qu'il soit toutefois possible d'en connaître le nombre précis. En effet, la rubrique « Application des lois » n'existe sur *Legifrance* que depuis juin 2007 ; par ailleurs, compte tenu de l'importance du nombre de dispositions en cause, les informations sur l'état d'application des lois fournies par le Sénat pour chaque texte voté ne sont pas entièrement à jour.

Cette difficulté à connaître l'ampleur du problème ne doit pas pour autant empêcher une action résolue du Parlement pour favoriser l'effectivité de l'application des lois. C'est la raison pour laquelle j'ai proposé à M. le Premier ministre, à l'issue des travaux dans le cadre de la mission temporaire qu'il m'avait confiée sur la qualité et la simplification du droit, de procéder à l'examen de la situation de toutes les dispositions législatives de plus de trois ans inappliquées faute d'avoir reçu leur texte d'application. À cette fin, il a été demandé aux ministres et secrétaires

d'État compétents de présenter l'état d'application de 308 dispositions législatives adoptées entre le 1^{er} janvier 2001 et le 31 décembre 2005.

Selon la réponse fournie par le ministre concerné, le sort des dispositions législatives de plus de trois ans n'ayant pas encore reçu application est déterminé entre l'une des trois solutions suivantes :

– soit le texte d'application est en voie d'être pris. Dans ce cas, le décret devra avoir été pris dans un délai de trois mois, à l'issue duquel une nouvelle demande sera adressée au ministre compétent pour obtenir des explications sur le défaut d'adoption du texte d'application.

S'il apparaît que le décret soit n'est pas nécessaire soit ne peut être pris, l'une des deux solutions suivantes sera appliquée ;

– soit le renvoi à un texte d'application prévu par le texte législatif n'apparaît pas nécessaire, le texte étant en fait suffisamment précis pour s'appliquer sans disposition d'application. Dans ce cas, le renvoi à un décret ou à un arrêté peut être supprimé du dispositif législatif, ce qui permettra de lever toute ambiguïté sur l'applicabilité directe du texte législatif et évitera au lecteur de ce texte de rechercher un décret qui n'existe pas ;

– soit le Gouvernement fait savoir qu'il n'envisage pas d'adopter le texte d'application de la loi, au motif que celle-ci ne serait plus adaptée. Dans ce cas, s'il apparaît effectivement que le texte législatif n'est plus nécessaire, celui-ci sera abrogé afin de ne pas laisser survivre dans le droit positif une disposition que l'on sait inappliquée et inapplicable mais qui constitue un facteur d'incertitude sur le droit applicable pour le citoyen. À l'inverse, s'il apparaît que le refus du Gouvernement de prendre les dispositions d'application n'est pas justifié par une évolution objective de la situation ayant conduit le législateur à intervenir, le ministre concerné devra être entendu par la commission parlementaire compétente pour justifier de son choix de ne pas appliquer un texte voté par le Parlement.

Au jour du dépôt de la présente proposition de loi, seules les réponses de quatre ministères (justice ; immigration, intégration, identité nationale et développement solidaire) ou secrétariats d'État (fonction publique ; défense et anciens combattants) ont été reçues. À la suite des réponses des autres ministères, le dispositif de la présente proposition de loi sera complété lors de son examen en commission. En application de la répartition décrite ci-dessus, la présente proposition de loi comprend d'ores et déjà cinq

suppressions de dispositions législatives prévoyant inutilement un renvoi à un décret.

Pour ces motifs, nous vous demandons, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Le code de commerce est ainsi modifié :
- ② 1° Le dernier alinéa de l'article L. 670-1 est supprimé ;
- ③ 2° Le dernier alinéa de l'article L. 670-4 est supprimé.

Article 2

L'article L. 142-5 du code de la route est abrogé.

Article 3

La dernière phrase de l'article L. 117-2 du code de l'action sociale et des familles est supprimée.

Article 4

L'avant-dernier alinéa du VI de l'article 20 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale est supprimé.