



Bienvenue au Sénat

Un site au service des citoyens

Travaux parlementaires
Vos Sénateurs
Europe et International
Connaître le Sénat

Vous êtes ici : [Connaître le Sénat](#) > [Rôle et fonctionnement](#) > [fiches techniques](#)

REPÈRES

Le **contrôle** de l'application des lois

Le Sénat, législateur, peut-il considérer son rôle achevé une fois la loi votée ? Non car il faut, d'abord, veiller à la réelle application de la loi et, ensuite, le cas échéant, **peser** sur les conditions d'application de la loi



Note François-R. Dupond Muzart : Par les termes employés, on voit que le Sénat prétend lui-même pour le Parlement se comporter comme un vulgaire "lobby" («peser sur»), et pire encore, exercer un prétendu «contrôle» de «conformité» à partir d'un critère lui aussi complètement farfêlé : la volonté du législateur «lors du vote de la loi». S'il en allait effectivement ainsi, il s'agirait d'usurpation de pouvoir, d'usurpation de compétence de l'Ordre administratif de juridiction. La mentalité de mépris du droit et de mépris de l'articulation des pouvoirs et autorités s'étale sans vergogne sur le site du Sénat. Les critiques aux pouvoirs réglementaire en deviennent vaines.

I - POURQUOI **CONTRÔLER** L'APPLICATION DES LOIS ?

1 - Veiller à l'application des lois votées

Le système constitutionnel français distingue, d'une part, les matières législatives qui doivent faire l'objet de lois et, d'autre part, des matières réglementaires qui relèvent, en principe, de textes de valeur inférieure, les règlements (décrets et arrêtés).

Cette distinction a deux origines principales :

- d'un point de vue **technique**, elle vise à préserver la solennité, la pérennité et la souplesse des lois. Les lois n'évoquant que des matières fondamentales et laissant les détails à des textes d'application réglementaires pris par le Gouvernement : elles doivent, en principe, durer et donc gagner en crédibilité.

- d'un point de vue **politique**, il s'agit de préserver les compétences propres du Gouvernement et d'éviter que le législateur ne trouble, par des interventions trop fréquentes, l'action de l'exécutif.

Sa conséquence est qu'il est nécessaire, le plus souvent, qu'une loi votée par le Parlement soit suivie de textes réglementaires, élaborés par le Gouvernement. Ces textes, dits «textes d'application», ont pour objet de définir les modalités précises et pratiques de mise en œuvre des lois.

Il en résulte, en définitive, que les décisions du Parlement pour entrer dans les faits dépendent de l'attitude du Gouvernement, en particulier de sa capacité ou de sa volonté à prendre rapidement des textes d'application des lois votées. Or le Sénat a pu constater que cette capacité ou cette volonté pouvait être, dans certains cas, sujette à caution. Deux exemples le montreront. Premier exemple : on peut encore dénombrer 222 lois votées entre 1981 et octobre 2005 non applicables faute de textes d'application ou partiellement applicables. Deuxième exemple, plus global : sur 48 lois votées entre octobre 2004 et octobre 2005 :

- 19 étaient d'application directe et ne nécessitaient donc pas de textes d'application ;
- 33 voyaient leur application soumise à l'élaboration de textes d'application :
 - les textes d'application prévus étaient **tous** parus pour 3 seulement d'entre elles
 - ces textes étaient partiellement pris pour 13 d'entre elles ;
 - mais aucun des textes nécessaires à leur application n'était paru pour 17 d'entre elles.

2 - **Peser** sur les conditions concrètes de mise en œuvre de la loi votée

Au-delà du nombre de textes d'application effectivement pris par le Gouvernement, il convient aussi de s'intéresser au contenu de ces textes. **Il va de soi, en effet**, que l'application d'une loi dépendra largement de l'interprétation de ses dispositions par les textes réglementaires d'application. Ici encore, un exemple : une loi de protection de l'environnement prévoyait la création de conseils départementaux de l'environnement. Or le Gouvernement n'a pas élaboré le décret fixant la composition de ces conseils, considérant que leur utilité n'était pas «évidente». Au-delà de ce type d'inapplication «contra legem», les dispositions de textes d'application peuvent aboutir à une déformation de la volonté du législateur.

Le contrôle de l'application des lois a donc ainsi pour objet de faire en sorte que les textes d'application soient **conformes** à cette volonté.

II - COMMENT LE **CONTRÔLE** DE L'APPLICATION DES LOIS EST-IL ASSURÉ ?

Afin de veiller à la correcte application des lois, le Sénat a pris l'initiative, en 1971, de mettre en place un dispositif de **contrôle** de l'application des lois.

1 - Les commissions permanentes sont responsables de ce contrôle

Chaque commission permanente, pour les textes qui relèvent de sa compétence, **assure le suivi** de leur application.

Ce suivi consiste à recenser très régulièrement les textes votés qui ne peuvent être mis en application faute de publication des textes réglementaires. Il peut aussi revêtir un aspect plus politique lorsqu'il conduit à vérifier, par un examen de fond, si les textes d'application respectent bien la **volonté exprimée par le législateur lors du vote de la loi**.

Chaque année, le secrétariat de chaque commission établit un bilan complet de ce suivi. Ce bilan est présenté à la commission par son président. Les commissions peuvent ensuite débattre des moyens d'améliorer l'application des lois concernées. Le bilan annuel est ensuite diffusé dans le bulletin des commissions, dans Info Sénat et sur [internet](#). L'état d'application de chaque loi est dorénavant accessible à partir du dossier législatif correspondant (ex [état d'application du budget 2006](#) à partir du [dossier législatif de la loi de finances pour 2006](#))

2 - La présentation du bilan du **contrôle** de l'application des lois à la Conférence des Présidents

Le **bilan du contrôle** de l'application des lois pour toutes les commissions est par ailleurs présenté à la Conférence des présidents, sous la forme d'un rapport complet établi par le service des Commissions. L'intérêt de cette procédure tient surtout au fait que le ministre chargé des relations avec le Parlement représente le Gouvernement à la Conférence des présidents et peut donc relayer auprès de ses collègues les observations formulées par les commissions.

Au cours de la dernière session 2004-2005, 48 lois (hors traités et accords internationaux) ont été adoptées par le Parlement, dont 15 ne prévoyaient aucun texte d'application. 30 demeuraient partiellement ou non applicables au 30 septembre 2005. Seules 3 lois sont devenues totalement applicables. Le taux d'application de toutes les dispositions prescrivant un décret ou un arrêté à venir a été de 16 %.

Cette statistique illustre l'étendue des difficultés rencontrées pour assurer le plein respect des **instructions du Premier ministre, à caractère permanent, qui prescrivent la sortie de ces textes dans un délai maximum de six mois à compter de la publication de la loi**. Sur les 101 mesures d'application (décrets et arrêtés) prises en 2004-2005 pour l'application des lois votées au cours de la session, 15 % ont été publiés dans un délai supérieur à six mois.

3 - Les suites du **contrôle** de l'application des lois

Une fois le **contrôle** effectué, les sénateurs peuvent user de plusieurs moyens pour remédier aux cas d'inapplication de lois. A cet effet, ils peuvent s'enquérir des motifs de l'inapplication et des mesures que le Gouvernement compte mettre en œuvre grâce à une question écrite ou orale, ou encore par une lettre au ministre concerné ou au Premier ministre. La commission des affaires économiques a également décidé de désigner expressément l'un de ses membres, chargé de suivre l'application d'une loi qui lui a été soumise.

Les commissions peuvent aussi publier, notamment dans les rapports et avis budgétaires, des bilans commentés sur l'état d'application des lois. Plus généralement, l'examen du budget est une occasion de procéder au suivi de cet état. Les auditions de ministres, les questionnaires budgétaires sont autant de moyens de sensibiliser le Gouvernement et d'obtenir de lui des informations.

Mieux encore, les commissions peuvent établir une concertation avec le Gouvernement pour l'établissement de certaines mesures d'application. Une telle démarche permet non seulement de raccourcir les délais de publication de ces mesures mais aussi de **peser sur leur contenu même**.

[Haut de page](#)